

00.000

Rapporto esplicativo del 21.09.2007

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

Indice

1 Il progetto a grandi linee	4
1.1 Situazione iniziale	4
1.2 Cooperazione di due gruppi peritali	4
1.3 Oggetto della nuova legge	5
2 Le singole autorità penali	6
2.1 Polizia della Confederazione (art. 4-5)	6
2.1.1 Polizia giudiziaria della Confederazione	6
2.1.2 Conseguenze della subordinazione in veste di polizia della Confederazione	6
2.1.3 Subordinazione in termini puramente tecnici	7
2.2 Ministero pubblico della Confederazione (art. 6 –22)	7
2.2.1 Pubblico ministero unico	7
2.2.2 Vigilanza del Consiglio federale	8
2.3 Giudici dei provvedimenti coercitivi	9
2.3.1 Situazione iniziale	9
2.3.2 Attribuzione dei compiti ai giudici cantonali dei provvedimenti coercitivi (art. 55)	10
2.4 Il tribunale di primo grado (art. 26-27)	10
2.5 La giurisdizione di reclamo (art. 28-29)	11
2.6 Il Tribunale federale in qualità di tribunale d'appello	12
2.6.1 Struttura	12
2.6.2 Altre opzioni	13
2.6.3 Mole di lavoro pressoché invariata per il Tribunale federale	14
2.6.4 Atto normativo da modificare (allegato)	15
3 Commento ai singoli articoli	15
3.1 Titolo primo: Disposizioni generali	15
3.2 Titolo secondo: Autorità di perseguimento penale	16
3.2.1 Capitolo 1: Polizia	16
3.2.2 Capitolo 2: Ministero pubblico della Confederazione	18
3.2.2.1 Sezione 1: Autorità, composizione e sede	18
3.2.2.2 Sezione 2: Organizzazione e competenze	19
3.2.2.3 Sezione 3: Nomina e assunzione, durata della carica, statuto del personale	22
3.2.2.4 Sezione 4: Vigilanza	23
3.3 Titolo terzo: Autorità giudiziarie	25
3.3.1 Capitolo 1: Tribunale penale federale	25
3.3.1.1 Sezione 1: Sede, composizione e vigilanza	25
3.3.1.2 Sezione 2: Corti penali	26
3.3.1.3 Sezione 3: Corti dei reclami penali	27
3.3.1.4 Sezione 4: Diritto procedurale applicabile	29
3.3.1.5 Sezione 5: Giudici	29
3.3.1.6 Sezione 6: Organizzazione e amministrazione	32
3.3.2 Capitolo 2: Giudici cantonali dei provvedimenti coercitivi	34
3.4 Titolo quarto: Disposizioni procedurali integrative	34

3.5 Titolo quinto: Disposizioni finali	39
4 Ripercussioni	40
4.1 Ripercussioni sul perseguimento penale	40
4.2 Ripercussioni finanziarie e in termini di personale	40
5 Programma di legislatura	40
6 Aspetti giuridici	40

1 Il progetto a grandi linee

1.1 Situazione iniziale

Il Parlamento sta dibattendo l'unificazione del diritto processuale penale sulla base di un disegno di Codice di procedura penale (FF 2006 989). Il progetto armonizza le disposizioni procedurali della Confederazione e dei Cantoni senza disciplinare l'organizzazione delle autorità penali (polizia, pubblico ministero, autorità giudiziarie ed esecutive), che vanno quindi conformate alle nuove norme in materia di procedura penale.

L'organizzazione delle autorità penali della Confederazione è retta perlopiù dalla legge federale del 15 giugno 1934 sulla procedura penale (PP; RS 312.0) e dalla legge del 4 ottobre 2002 sul Tribunale penale federale (LTPF; RS 173.71). La prima sarà abrogata con l'entrata in vigore del Codice di procedura penale, mentre la seconda – come lo dice il nome – contempla soltanto l'organizzazione del Tribunale penale federale (TPF).

In futuro si intende disciplinare l'organizzazione delle autorità penali della Confederazione in maniera più organica, il che richiede l'adozione di un nuovo atto normativo: la legge federale sull'organizzazione delle autorità penali della Confederazione (LOAP), che non riprende soltanto il campo di applicazione dell'attuale legge sulla procedura penale, ma disciplina anche l'organizzazione del TPF; la legge sul Tribunale penale federale potrà quindi essere abrogata. Diversa la situazione del Tribunale federale, che funge anch'esso da autorità penale della Confederazione in quanto accoglie i ricorsi in materia penale interposti contro le sentenze del TPF, ma oltre a ciò svolge tutta una serie di altri compiti. Pertanto è fuori discussione abrogare la legge sul Tribunale federale (LTF; RS 173.110).

1.2 Cooperazione di due gruppi peritali

Il 3 dicembre 2004 il Consiglio federale decise di affidare la vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione (MPC) unicamente al Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP). Il Consiglio federale ritiene infatti che la condivisione della responsabilità da parte del DFGP e del TPF, competenti rispettivamente per la sfera amministrativa e quella tecnica, non garantisce una vigilanza efficace e coerente. Basandosi su tale decisione, nel gennaio del 2005 il DFGP incaricò l'Ufficio federale di giustizia di preparare un avamprogetto che riorganizzasse la vigilanza sul MPC. A tale scopo, l'Ufficio federale di giustizia istituì un gruppo peritale composto di rappresentanti del MPC, del TPF, della Polizia giudiziaria federale, della dottrina, della Segreteria generale del DFGP e dell'Ufficio federale di giustizia.

Entro l'estate del 2005, il gruppo preparò un progetto di legge, poi posto in consultazione («progetto sulla vigilanza»). Numerosi interpellati avevano auspicato che i tempi venissero coordinati con l'unificazione del diritto processuale penale, ragion per cui, nell'aprile del 2006, il Consiglio federale incaricò il DFGP di integrare le nuove regole in materia di vigilanza sul MPC nel messaggio concernente l'adeguamento dell'organizzazione delle autorità federali alla nuova procedura penale.

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

Prendendo spunto dall'esauriente scambio d'idee sulle possibili strutture organizzative delle singole autorità, l'Ufficio federale di giustizia elaborò dapprima una proposta normativa e infine un avamprogetto di LOGP. La questione della vigilanza sul MPC fu disciplinata tenendo conto della decisione di principio del Consiglio federale, dei lavori del gruppo di lavoro «progetto sulla vigilanza» e dei risultati della procedura di consultazione svolta all'epoca (cfr. in merito il n. 2.2.2).

1.3 Oggetto della nuova legge

L'oggetto della LOAP è per ampi versi determinato dal Codice di procedura penale. Infatti la Confederazione e i Cantoni definiscono le proprie autorità penali e le rispettive denominazioni. Disciplinano inoltre la nomina, la composizione, l'organizzazione e le attribuzioni delle autorità penali, a meno che il Codice di procedura penale o altre leggi federali non lo facciano in modo esaustivo. Infine disciplinano anche la vigilanza sulle rispettive autorità penali (art. 14 D-CPP).

Le autorità penali sono specificate nel Codice di procedura penale: da un lato le «autorità giudicanti», segnatamente il giudice dei provvedimenti coercitivi, la giurisdizione di reclamo e il tribunale d'appello (art. 13 D-CPP); dall'altro le «autorità di perseguimento penale», comprendenti la polizia, il pubblico ministero e le autorità penali delle contravvenzioni (art. 12 D-CPP), le quali – per mancata necessità – non sono tuttavia previste nell'ambito della giurisdizione federale. Infine l'articolo 447 capoverso 1 D-CPP incarica la Confederazione e i Cantoni di designare le autorità competenti per l'esecuzione delle pene e delle misure («autorità d'esecuzione»).

La LOAP deve inoltre disciplinare alcune questioni materiali finora rette dalla legge sulla procedura penale e non riprese nel Codice di procedura penale; vista l'imminente abrogazione della legge sulla procedura penale, occorre quindi un nuovo disciplinamento in materia. Tra le questioni da regolare figura ad esempio l'autorizzazione del Consiglio federale a promuovere l'azione giudiziaria per reati politici (art. 105 PP). Anche la necessità di introdurre ulteriori norme risulta dal Codice di procedura penale. L'articolo 133 capoverso 1 D-CPP prevede ad esempio di retribuire il difensore d'ufficio in base a una tariffa d'avvocatura federale, applicabile soltanto ai procedimenti della Confederazione. La materia va quindi disciplinata nella LOAP.

La legge è strutturata come segue: il Titolo primo contiene le disposizioni generali (art. 1-3); il Titolo secondo è dedicato alle autorità di perseguimento penale, segnatamente la polizia (art. 4-5) e il MPC (art. 6-22). Il Titolo terzo contempla le autorità giudiziarie, con il TPF agli articoli 23-54. L'articolo 55 definisce le competenze dei giudici cantonali dei provvedimenti coercitivi nei casi di giurisdizione federale. Il Titolo quarto specifica le disposizioni procedurali integrative (art. 56-65), e il Titolo quinto le disposizioni finali (art. 66-68).

2 Le singole autorità penali

2.1 Polizia della Confederazione (art. 4-5)

2.1.1 Polizia giudiziaria della Confederazione

Secondo l'articolo 12 lettera a D-CPP, la polizia fa parte delle autorità penali. La LOAP deve quindi definire tutte le autorità che operano in qualità di polizia della Confederazione. L'oggetto normativo della LOAP – legge istitutiva del Codice di procedura penale – è tuttavia la sola polizia «giudiziaria», dal momento che soltanto la sua attività è retta dal Codice di procedura penale. Un'autorità è considerata polizia giudiziaria se indaga «nell'ambito del perseguimento penale» (art. 15 cpv. 1 D-CPP; FF 2006 1042). In tale definizione rientra in primo luogo la Polizia giudiziaria federale in seno all'Ufficio federale di polizia; ma anche altre unità dell'Ufficio federale di polizia e altre autorità federali, cantonali e comunali svolgono compiti di polizia giudiziaria quando operano nell'ambito del perseguimento penale con o per le autorità penali della Confederazione. In questi casi la responsabilità spetta sempre alla Confederazione, e le autorità cantonali e comunali sono semplici esecutori vincolati da istruzioni, per cui pare logico annoverarle tra le forze di polizia della Confederazione e contemplarle nella LOAP. Diversa invece la situazione delle forze di polizia che svolgono esclusivamente funzioni di polizia preventiva e di sicurezza, come il Servizio di analisi e prevenzione (SAP), le cui attività non rientrano nel campo di applicazione del Codice di procedura penale. Il Servizio di analisi e prevenzione non va quindi disciplinato nella LOAP quale legge istitutiva del Codice di procedura penale.

Su questo sfondo appare poco opportuno disciplinare l'organizzazione della polizia nella LOAP, le cui disposizioni si applicherebbero unicamente alla polizia giudiziaria. Come illustrato poc'anzi, questa è formata anche da forze di polizia cantonali e comunali, per le quali la Confederazione non è competente. La LOAP potrebbe quindi contemplare soltanto la Polizia giudiziaria federale. Le altre unità dell'Ufficio federale di polizia e le altre autorità federali svolgono compiti di polizia giudiziaria soltanto in via sussidiaria, per cui risulterebbe ingiustificato inserire nella LOAP disposizioni che le riguardano. È invece preferibile disciplinare l'organizzazione di tutta la polizia della Confederazione in un *unico* atto normativo, ad esempio nell'ambito di una legge sulla polizia, attualmente in fase di preparazione.

2.1.2 Conseguenze della subordinazione in veste di polizia della Confederazione

Il Codice di procedura penale sottopone la polizia alla vigilanza e alle istruzioni del pubblico ministero (art. 15 cpv. 2 secondo periodo D-CPP). Contro le sue decisioni e i suoi atti procedurali può essere interposto reclamo alla giurisdizione di reclamo (art. 401 cpv. 1 lett. a D-CPP). Chi svolge compiti di polizia di competenza della Confederazione è pertanto soggetto alla vigilanza e alle istruzioni del MPC; le decisioni e gli atti procedurali sono impugnabili dinanzi alla Corte dei reclami penali del TPF (cfr. 2.5). La LOAP deve pertanto proporre una definizione possibilmente accurata della polizia giudiziaria della Confederazione, impresa tutt'altro che facile perché in determinati casi – come illustrato poc'anzi – vi rientrano anche talune autorità cantonali e comunali. Il legislatore è quindi chiamato a definire la polizia giudiziaria in termini quanto più generici, ma con la dovuta precisione.

2.1.3 Subordinazione in termini puramente tecnici

La LOAP non deve disciplinare le modalità organizzative della cooperazione tra il MPC, che dirige il procedimento, e le forze di polizia che gli sono subordinate. Soltanto in determinati casi il Codice di procedura penale sottopone la polizia alle istruzioni e alla vigilanza del pubblico ministero. La subordinazione tecnica non implica tuttavia che la polizia giudiziaria sia integrata nel pubblico ministero o vi sia aggregata in termini amministrativi. Una tale subordinazione sarebbe possibile, ma il Codice di procedura penale non la prevede (commento ad art. 15 D-CPP; FF 2006 1042). Si rinuncia pertanto a una ristrutturazione tanto radicale dell'Ufficio federale di polizia e del MPC, anche perché le due autorità si sono accordate sulle modalità di attribuzione delle risorse.

Il rapporto del 16 aprile 2007 sull'attuazione del perseguimento penale a livello federale (EffVor2)¹ prevede che i procedimenti penali vengano gestiti come fossero progetti, metodo seguito sin dal 1° gennaio 2007. Le risorse necessarie a ciascun progetto vengono attribuite da un comitato operativo ampliato, composto di rappresentanti dei vertici del MPC e della Polizia giudiziaria federale; le sue decisioni sono tempestive e definitive. In questo modo il procuratore che dirige il procedimento sa immediatamente di quante risorse potrà disporre. Se il comitato operativo ampliato non giunge a una decisione, decide il procuratore generale.

2.2 Ministero pubblico della Confederazione (art. 6 –22)

L'organizzazione del MPC è determinata dai due dettami esposti qui di seguito.

2.2.1 Pubblico ministero unico

Il futuro Codice di procedura penale applicabile ai Cantoni e alla Confederazione si fonda sul modello «*pubblico ministero II*», caratterizzato dall'assenza di un giudice istruttore. Il pubblico ministero sovrintende all'intera procedura preliminare, che non è scissa in due parti. Di conseguenza dirige la procedura investigativa della polizia, conduce l'istruzione penale, promuove l'accusa e la sostiene in giudizio. Di solito è altresì a capo della polizia giudiziaria o ha perlomeno il potere di impartirle istruzioni. Affidando a un'unica autorità le indagini, l'istruzione penale e la promozione dell'accusa, si intende rendere più efficiente il perseguimento penale (FF 2006 1010). Gli ampi poteri che ne derivano richiedono – oltre ad accorgimenti compensatori quali l'istituzione di un giudice dei provvedimenti coercitivi e il rafforzamento dei diritti delle parti – una chiara attribuzione delle competenze in seno al MPC. Il modello del pubblico ministero unico pare il più adatto a tale scopo: è caratterizzato da una chiara struttura gerarchica in cui il procuratore generale, a capo del MPC, è responsabile di tutte le attività od omissioni dei procuratori pubblici che dirigono un procedimento. Risponde al Consiglio federale – collegio di nomina e di disciplina – di tutti gli errori commessi sia da lui sia dai suoi collaboratori. È il responsabile del perseguimento penale competente ed efficiente, della concretizzazione di un'organizzazione adeguata e dell'impiego efficace delle risorse disponibili, e in quanto tale deve avere la possibilità di influire sui fattori rilevanti. Ciò presuppone un procuratore generale forte della facoltà di impartire istruzioni (generali e specifi-

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

che) a tutti i collaboratori e di prendere decisioni di carattere organizzativo. L'obiettivo è di rafforzare la posizione del procuratore generale e di snellire le strutture direttive del MPC.

2.2.2 Vigilanza del Consiglio federale

Come illustrato al numero 1.2 *supra*, il Consiglio federale ha deciso in due occasioni di affidare al DFGP la vigilanza sul MPC.

L'esperienza dimostra che la vigilanza condivisa, introdotta il 1° gennaio 2002, crea problemi pregiudicando l'efficacia e la coerenza della vigilanza: il TPF esercita la vigilanza tecnica, ma non è autorizzato ad adottare provvedimenti organizzativi o disciplinari qualora constataste degli abusi, perché la vigilanza amministrativa è affidata al DFGP. Dal canto suo, il DFGP dispone di pochi strumenti per controllare l'andamento degli affari, ad esempio quando intende verificare se le risorse utilizzate dal MPC sono giustificate. Senza contare che anche la Delegazione delle Commissioni della gestione svolge una funzione di vigilanza sul MPC. Tale dispersione della vigilanza rischia di generare confusione, problemi di delimitazione e conflitti di competenza.

Pare pertanto opportuno concentrare la vigilanza sul MPC nelle mani di un'unica autorità².

A differenza di quanto deciso in principio, tuttavia, tale vigilanza non sarà affidata al DFGP, ma al Consiglio federale; esso funge già da collegio di nomina e di disciplina in tale contesto, per cui conviene attribuirgli anche le rispettive competenze in materia di vigilanza. Per motivi pratici la vigilanza materiale sarà esercitata dal DFGP.

La vigilanza del Consiglio federale sul MPC mira innanzi tutto a verificare l'attuazione degli obiettivi prefissati, vale a dire l'efficienza del lavoro svolto. Si distingue dalla generale inchiesta amministrativa e disciplinare per la sua qualità di verifica periodica e disgiunta da eventi specifici.

Per evitare che la separazione dei poteri venga inficiata da un'ingerenza inammissibile del Consiglio federale nei procedimenti penali in corso, la facoltà di impartire istruzioni è limitata sul piano materiale: il Consiglio federale non è autorizzato a esprimersi sull'apertura, la conduzione e la chiusura di singoli procedimenti o il sostegno dell'accusa e l'impugnazione (cfr. art. 20 cpv. 3). In tal modo si impedisce all'autorità di vigilanza di interferire in determinati procedimenti. Il Consiglio federale è invece autorizzato, in linea di massima, a impartire istruzioni riguardanti l'adempimento dei compiti da parte del MPC. Le esperienze maturate nei Cantoni e nei Paesi limitrofi che hanno affidato all'Esecutivo la vigilanza sul pubblico ministero dimostrano che l'eventuale diritto di impartire istruzioni viene esercitato con il massimo riserbo. Non avendo valore di ordinanza – come previsto dall'articolo 16a

² Cfr. in merito il rapporto esplicativo del 16 giugno 2005 sul disciplinamento della vigilanza sul MPC:

http://www.bj.admin.ch/etc/medialib/data/staat_buerger/gesetzgebung/aufsicht_ueber_die_Par.0012.File.tmp/ber-aufsicht-i.pdf

capoverso 1 d'PP³ –, le istruzioni possono essere revocate con facilità e senza indugio qualora l'autorità di ricorso dovesse, nel corso di un'eventuale procedura di reclamo, giudicare illegale la pertinente prassi del MPC.

Parte della vigilanza materiale affidata al DFGP consiste nell'esaminare il rapporto annuale del procuratore generale (art. 21 cpv. 3).

Del resto, una vigilanza efficace presuppone il diritto di accedere alle informazioni necessarie. Pertanto il DFGP è autorizzato a richiedere informazioni ed effettuare ispezioni su mandato del Consiglio federale o di sua iniziativa. Per motivi di riservatezza i dati non possono essere comunicati a terzi, nemmeno in seno al Dipartimento. È ammesso unicamente l'impiego generico e anonimo di tali dati per rapporti e raccomandazioni (art. 22).

L'organizzazione concreta della vigilanza non va disciplinata nella legge. La valutazione delle questioni tecniche potrebbe essere affidata a un piccolo gruppo di periti esterni (ad es. giudici e procuratori in pensione) in base all'articolo 57 capoverso 1 della legge federale del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA; RS 172.010).

2.3 Giudici dei provvedimenti coercitivi

2.3.1 Situazione iniziale

Per controbilanciare la forte posizione del pubblico ministero, il Codice di procedura penale prevede, tra l'altro, l'istituzione di un giudice dei provvedimenti coercitivi (art. 18 D-CPP). È competente per disporre la carcerazione preventiva e la carcerazione di sicurezza e, nella misura prevista dal Codice di procedura penale, per disporre o approvare ulteriori provvedimenti coercitivi, quali ad esempio le indagini a tappeto sul DNA (art. 255 D-CPP), la sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni (art. 273 D-CPP), la sorveglianza delle relazioni bancarie (art. 283 seg. D-CPP) o le inchieste mascherate (art. 288 D-CPP). Decide inoltre sulle domande di dissigillamento (art. 247 D-CPP).

Allo stato attuale del diritto, i compiti del futuro giudice dei provvedimenti coercitivi sono svolti da varie autorità: per gli ordini di carcerazione, il MPC può rivolgersi a un qualsiasi giudice cantonale dell'arresto o al giudice istruttore federale (art. 47 cpv. 2 PP); il presidente della Corte dei reclami penali del TPF ordina i provvedimenti coercitivi secondo l'articolo 7 capoverso 1 lettera a della legge federale del 6 ottobre 2000 sulla sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni (LSCPT; RS 780.1); la Corte dei reclami penali statuisce in merito alle proroghe della carcerazione preventiva (art. 51 cpv. 2 PP), ai reclami contro la rielezione di una domanda di scarcerazione (art. 52 cpv. 2 PP) e al dissigillamento di atti sequestrati (art. 69 cpv. 3 PP).

³ Progetto di revisione della legge federale sulla procedura penale, Disciplinamento della vigilanza sul MPC (progetto sulla vigilanza), scaricabile all'indirizzo: <http://www.bj.admin.ch/bj/it/home/dokumentation/medieninformationen/2005/2.html>

2.3.2

Attribuzione dei compiti ai giudici cantonali dei provvedimenti coercitivi (art. 55)

Col passaggio al modello «*pubblico ministero II*» verrà soppresso l'Ufficio dei giudici istruttori federali quale autorità giudiziaria indipendente competente per la procedura preliminare. Alla luce delle distanze geografiche e dei tempi serrati – l'articolo 225 capoverso 1 D-CPP impone al giudice dei provvedimenti coercitivi di decidere entro 48 ore –, conviene comunque adottare una soluzione decentralizzata per gli arresti rientranti nella giurisdizione federale. Nell'interesse di un'attribuzione uniforme delle competenze, tutti i provvedimenti coercitivi nei casi di giurisdizione federale saranno ordinati o autorizzati dai giudici cantonali dei provvedimenti coercitivi nel luogo in cui ha sede principale o distaccata il MPC. Tali giudici dovranno pertanto pronunciarsi su tutti i provvedimenti coercitivi previsti dal Codice di procedura penale.

Sarà in primo luogo il MPC a chiedere di ordinare o autorizzare provvedimenti coercitivi, per cui pare opportuno limitare la competenza materiale ai giudici cantonali dei provvedimenti coercitivi nel luogo in cui ha sede principale o distaccata il MPC, e non dichiarare competenti tutti i giudici cantonali dei provvedimenti coercitivi. Oltre alla sede di Berna, il MPC intrattiene attualmente le sedi distaccate di Losanna, di Zurigo e di Lugano, città che dispongono già di un giudice dei provvedimenti coercitivi dotato di tutte le risorse necessarie. È tuttavia competente soltanto il giudice cantonale dei provvedimenti coercitivi nel luogo in cui si svolge il procedimento. Tale vincolo impedisce che il MPC possa – come oggi accade – rivolgersi a un giudice dei provvedimenti coercitivi di suo gradimento.

Sebbene i provvedimenti coercitivi nei casi di giurisdizione federale siano ordinati o autorizzati dai giudici cantonali dei provvedimenti coercitivi, va comunque garantito che sui rimedi giuridici non statuisca una qualche giurisdizione di reclamo cantonale, ma la Corte dei reclami penali del TPF.

2.4

Il tribunale di primo grado (art. 26-27)

L'attuale Corte penale del TPF risponde in sostanza a quanto stabilito dal nuovo Codice di procedura penale e può quindi essere mantenuta tale e quale. La LOAP ammette *una o più* Corti penali (cfr. art. 24), conferendo quindi al TPF il margine di manovra indispensabile per aumentare il numero delle corti in caso di necessità.

I collegi giudicanti vanno disciplinati a nuovo. Secondo il diritto attuale, la Corte penale giudica in composizione monocratica qualora la sanzione prevedibile sia la detenzione per un anno al massimo (art. 27 cpv. 1 lett. a LTPF), nella composizione di tre giudici per pene fino a dieci anni (art. 27 cpv. 1 lett. b LTPF) e nella composizione di cinque giudici per pene più severe (art. 27 cpv. 1 lett. c LTPF). L'accusato deferito al giudice unico può inoltre domandare di essere giudicato nella composizione di tre giudici (art. 27 cpv. 3 LTPF).

Quest'ultimo punto non è previsto dal Codice di procedura penale; mantenere l'articolo 27 capoverso 3 LTPF sarebbe pertanto contrario al nuovo diritto. All'imputato verrà quindi tolta la possibilità di far affiancare altri due giudici al giudice unico. Ciò non pone alcun problema, dato che finora nessuno si è mai avvalso di tale facoltà.

L'articolo 19 capoverso 2 D-CPP consente alla Confederazione e ai Cantoni di istituire un giudice unico per giudicare i crimini e i delitti, eccettuati quelli per i quali il pubblico ministero chiede una pena detentiva superiore a due anni, l'internamento secondo l'articolo 64 CP (RS 311.0), un trattamento secondo l'articolo 59 capoverso 3 CP oppure – nei casi in cui si debba contemporaneamente revocare la sospensione condizionale di una sanzione – una privazione della libertà superiore a due anni. Al giudice unico competono anche le contravvenzioni.

Se il legislatore federale si associa al disegno del Consiglio federale attribuendo al giudice unico competenze più ampie rispetto a quelle attuali giusta l'articolo 27 capoverso 1 lettera a LTPF, non esiste motivo valido per cui la Confederazione non dovrebbe avvalersi di tale opzione all'introduzione del Codice di procedura penale. La competenza monocratica offre anzi vantaggi considerevoli in termini di celerità e di economia processuale. Al giudice unico della Corte penale del TPF andranno quindi attribuite le competenze di cui all'articolo 19 capoverso 2 D-CPP.

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

2.5 La giurisdizione di reclamo (art. 28-29)

Secondo l'articolo 20 capoverso 1 D-CPP, la giurisdizione di reclamo si pronuncia sui reclami contro gli atti procedurali e le decisioni non appellabili dei tribunali di primo grado (lett. a), delle autorità di perseguimento penale (lett. b) e del giudice dei provvedimenti coercitivi (lett. c) nei casi esplicitamente previsti. Inoltre il disegno del Codice di procedura penale attribuisce alla giurisdizione di reclamo, ed esplicitamente al TPF, alcuni compiti supplementari, per i quali comunque dovrebbe entrare in linea di conto unicamente la giurisdizione di reclamo:

- decisione in caso di conflitti tra il pubblico ministero della Confederazione e le autorità penali cantonali (art. 28 D-CPP; attribuita al TPF);
- decisione in caso di conflitti in materia di foro (art. 38 - 40 D-CPP; attribuita al TPF);
- decisione in caso di conflitti nazionali in materia di assistenza giudiziaria (art. 46 cpv. 2 D-CPP; attribuita al TPF);
- decisione in merito alla domanda di ricasazione di un intero tribunale (cantonale) d'appello (art. 57 cpv. 1 lett. d D-CPP; attribuita al TPF);
- disbrigo dei reclami in materia di retribuzione interposti contro decisioni cantonali (art. 133 cpv. 3 lett. b D-CPP; attribuito al TPF);
- decisione in merito al diritto di non deporre (art. 171 cpv. 2 D-CPP);

- disbrigo dei reclami contro le autorità di perseguimento penale (art. 401 cpv. 1 lett. a D-CPP);
- disbrigo dei reclami contro decreti, ordinanze e atti procedurali non appellabili dei tribunali di primo grado, ad eccezione delle decisioni puramente ordinatorie (art. 401 cpv. 1 lett. b D-CPP);
- disbrigo dei reclami contro le decisioni dei giudici dei provvedimenti coercitivi nei casi previsti dalla legge: articolo 401 capoverso 1 lett. c D-CPP in combinato disposto con gli articoli 221 capoverso 2, 278 capoverso 3, 280 capoverso 3, 284 capoverso 3 e 297 capoverso 3 D-CPP (cfr. messaggio, pag. 1381 nota n. 547).

Dal 1° gennaio 2007, la Corte dei reclami penali del TPF è suddivisa in quella dei procedimenti penali e quella dell'assistenza giudiziaria in materia penale (Corte dei reclami penali 1 risp. 2; cfr. art. 9 del regolamento del 20 giugno 2006 del Tribunale penale federale; [RS 173.710]). Tali corti dovranno fungere da giurisdizione di reclamo secondo il Codice di procedura penale. È la soluzione più semplice in termini organizzativi, dal momento che le strutture necessarie esistono già.

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

Le Corti dei reclami penali del TPF continueranno a operare in forma collegiale nella composizione di tre giudici, fermo restando le competenze di chi dirige il procedimento, secondo l'articolo 403 D-CPP (cfr. art. 29).

2.6 Il Tribunale federale in qualità di tribunale d'appello

2.6.1 Struttura

Un'ulteriore autorità penale prevista dal Codice di procedura penale è il tribunale d'appello, chiamato a giudicare le domande di revisione e gli appelli interposti contro le sentenze dei tribunali di primo grado (art. 21 cpv. 1 D-CPP). Il Codice di procedura penale concepisce il tribunale d'appello come tribunale di secondo grado con ampi poteri d'esame (controllo dei fatti e del diritto; cfr. art. 406 cpv. 2 e 3 D-CPP). Attualmente la Confederazione non dispone di un collegio giudicante analogo ai tribunali cantonali superiori: certo, nei casi di giurisdizione federale, il Tribunale federale esamina anche le decisioni rese dal TPF sui ricorsi in materia penale, ma si tratta di un mero controllo del diritto, non dei fatti (art. 95 segg. LTF).

In futuro, nei casi di giurisdizione federale, il Tribunale federale fungerà da tribunale d'appello ai sensi del Codice di procedura penale, il che ne fa un'autorità penale della Confederazione ai sensi della LOAP (cfr. art. 2 cpv. 2 lett. d). È previsto che le decisioni della Corte penale del TPF non siano più impugnabili mediante ricorso in materia penale, ma esclusivamente mediante appello, mezzo di ricorso completo. In questi casi il potere d'esame del Tribunale federale viene pertanto esteso ai fatti. Le sentenze cantonali di ultima istanza restano per contro impugnabili esclusivamente mediante ricorso in materia penale. Le parti nel procedimento penale federale «perdono» quindi un'autorità ricorsuale rispetto ai procedimenti cantonali (cfr. n. 2.6.2),

ma tale svantaggio va relativizzato: infatti il ricorso in materia penale contro sentenze cantonali di ultima istanza serve in primo luogo a garantire l'applicazione uniforme del diritto in Svizzera. Tale problema non si pone nei casi di giurisdizione federale, dal momento che il TPF assicura già una giurisprudenza omogenea.

Designare il Tribunale federale come autorità d'appello nei casi di giurisdizione federale rappresenta la soluzione più semplice e pragmatica. L'attuazione pratica non pone problemi organizzativi, poiché è possibile sfruttare le strutture esistenti. I costi supplementari sono minimi, e la mole di lavoro aggiuntiva per il Tribunale federale resterà contenuta (cfr. n. 2.6.3).

2.6.2 Altre opzioni

Per la LOAP sono state esaminate altre tre opzioni: escludere per legge la creazione di una giurisdizione d'appello federale, creare un nuovo tribunale d'appello federale indipendente o integrare il tribunale d'appello nel TPF di Bellinzona.

La prima opzione («soluzione zero») potrebbe vantare a suo attivo l'uso parsimonioso delle risorse della Confederazione. Attualmente, le parti nei procedimenti penali federali non possono ricorrere in appello. A sostegno di tale opzione si potrebbe altresì addurre che il TPF – conscio dell'inappellabilità delle sue decisioni – cerca di adempiere le proprie funzioni di tribunale di primo grado con particolare cura e che un tribunale speciale composto da giudici togati pare forse più indicato di un tribunale distrettuale o di un giudice unico cantonale, che rischia di affondare nella mole dei casi da affrontare. Tuttavia, tale opzione non risponde al disegno di Codice di procedura penale, che prevede un appello contro ogni sentenza di primo grado. Il messaggio del Consiglio federale inoltre prevede esplicitamente la creazione di una giurisdizione d'appello federale (FF 2006 1032 e 1284). Il legislatore federale ha certo le sue buone ragioni per imporre ai Cantoni due gradi di giurisdizione con un mezzo di ricorso completo, per cui appare ingiustificabile rinunciare all'appello proprio nel procedimento penale federale. Le cause complesse trattate a Bellinzona richiedono appunto una protezione giuridica integrale. Senza contare che i Cantoni potrebbero rimproverare alla Confederazione – a ragione – di non essere disposta ad assumersi le proprie responsabilità. Va pertanto garantita l'appellabilità delle sentenze del TPF.

È stata pure scartata l'idea di istituire un tribunale d'appello completamente nuovo e autonomo sul piano amministrativo in un luogo qualsiasi della Svizzera. Il numero di cause attese non è sufficiente per sfruttare appieno le capacità di un tribunale di giudici togati, dotato dell'infrastruttura del caso e operativo in tre lingue. L'onere economico potrebbe essere sopportato prevedendo tutt'al più uno, al massimo due giudici ordinari; gli altri giudici non potrebbero svolgere che una moderata attività a tempo parziale. Il più delle volte, il tribunale d'appello si comporrebbe pertanto di un presidente ordinario e di due giudici cantonali reclutati preferibilmente nei tribunali d'appello cantonali e «ferrati» nella prassi giuridica tutt'altro che uniforme dei Cantoni. In altre parole, non sarebbe possibile garantire una giurisprudenza omogenea, compito eccellente di un tribunale d'appello. Alla luce di quanto appena illustrato, l'opzione non è stata approfondita.

Allo stesso modo è stata scartata l'opzione che prevedeva l'integrazione del tribunale d'appello nel TPF di Bellinzona. Di per sé, tale soluzione offrirebbe il vantaggio di conferire ai procedimenti federali la stessa tutela giurisdizionale di cui godono

quelli cantonali: la sentenza di primo grado sarebbe impugnabile mediante appello – mezzo di ricorso completo – dinanzi alla giurisdizione d'appello, la cui sentenza sarebbe a sua volta impugnabile mediante ricorso unitario dinanzi alla Corte di diritto penale del Tribunale federale di Losanna; le parti potrebbero pertanto rivolgersi a due autorità di ricorso distinte. Tale opzione situerebbe tuttavia l'autorità giudicante di primo e di secondo grado presso il TPF di Bellinzona, per cui potrebbero sorgere dubbi in merito all'indipendenza dei giudici d'appello, che si pronuncerebbero infatti sulla qualità del lavoro svolto dai loro colleghi di primo grado. È inevitabile quindi che i giudici rischino di farsi condizionare, in particolare nel tentativo di dimostrarsi «più che imparziali». È indubbio che, stando così le cose, l'una o l'altra delle parti in causa affronterebbe a malincuore la procedura d'appello. Inoltre la supplenza dei giudici tra le varie corti si prospetterebbe più difficile: motivi di ricusazione impedirebbero a un giudice della Corte dei procedimenti penali (Corte dei reclami penali) di fungere da supplente nella corte d'appello e vice versa. Lo stesso dicasi per la supplenza diretta tra Corte dei procedimenti penali e Corte penale.

2.6.3 Mole di lavoro pressoché invariata per il Tribunale federale

Contrariamente al vecchio ricorso per cassazione e all'attuale ricorso unitario in materia penale, l'appello – così come concepito negli articoli 406 segg. D-CPP – permette di censurare l'apprezzamento dei fatti da parte dell'autorità inferiore. Gli appelli dovrebbero pertanto risultare più numerosi dei ricorsi unitari contro le sentenze di autorità cantonali superiori.

Tale mole addizionale di lavoro va però relativizzata. Sebbene l'appello sia un mezzo di ricorso completo, il suo disbrigo risulta meno oneroso del giudizio nel merito in prima istanza: il tribunale d'appello si affida infatti alle prove assunte dal tribunale di primo grado (art. 397 D-CPP). L'esperienza dei Cantoni insegna che i complementi di prova sono del tutto eccezionali nelle procedure d'appello.

A differenza dei procedimenti di primo grado, la procedura d'appello prevede varie deroghe al principio dell'oralità: talune procedure si svolgono per scritto (art. 413 cpv. 1 D-CPP), altre richiedono il dibattimento (art. 412 D-CPP). Chi dirige il procedimento può, con il consenso delle parti, ordinare una procedura scritta nella maggior parte dei casi, e per la precisione qualora vengano impuginate sentenze di un giudice unico (l'art. 19 cpv. 2 D-CPP consente alla Confederazione di introdurre un giudice unico le cui competenze vanno oltre quelle attualmente definite all'art. 27 cpv. 1 lett. a LTPF) o qualora, nel caso di sentenze collegiali, la presenza dell'imputato non sia necessaria (art. 413 cpv. 2 D-CPP). Viste le esperienze maturate nei Cantoni, si può presumere che la procedura d'appello si svolgerà perlopiù in forma scritta.

La procedura d'appello appare mirata per due versi: di norma la sentenza di primo grado non viene impugnata nel suo insieme, per cui il tribunale d'appello è chiamato a chinarsi unicamente sui punti impugnati (eccezion fatta per la deroga all'art. 411 cpv. 2 D-CPP); senza contare che è più semplice valutare una situazione di fatto e di diritto già motivata in precedenza da un'autorità giudiziaria inferiore.

2.6.4 Atto normativo da modificare (allegato)

Si è rinunciato di proposito a fissare nella LOAP tale nuova competenza del Tribunale federale per non intaccare l'omogeneità della legge sul Tribunale federale, che disciplina per esteso le competenze e le procedure del Tribunale federale. Le nuove attribuzioni vanno tuttavia inserite nella legge sul Tribunale federale, modificata di conseguenza nell'allegato alla LOAP. Il nuovo *articolo 119a capoverso 2 LTF* precisa in particolare che la procedura di appello è retta dalle disposizioni del Codice di procedura penale.

3 Commento ai singoli articoli

3.1 Titolo primo: Disposizioni generali

Art. 1 Oggetto

L'*articolo 1* specifica il principale contenuto normativo della LOAP, ossia esecuzione e integrazione del Codice di procedura penale in materia di giurisdizione federale. Il concetto di «giurisdizione federale» si riallaccia agli articoli 23 e 24 D-CPP. Sono esecutive le disposizioni dei Titoli secondo e terzo, che disciplinano in maniera essenziale, ma particolareggiata l'organizzazione delle autorità penali della Confederazione in base al Codice di procedura penale. Le disposizioni integrative si trovano al Titolo quarto e vertono sul diritto procedurale.

L'articolo è stato formulato optando per un tenore quanto più generico e astratto per racchiudere le svariate attribuzioni della LOAP (designazione, nomina, composizione, organizzazione e attribuzioni delle singole autorità penali nonché disposizioni procedurali integrative). Considerate le numerose eccezioni, si è rinunciato a una definizione esplicita delle varie attribuzioni quali la designazione delle autorità penali e le regole che ne reggono la nomina, la composizione ecc. perché ciò avrebbe richiesto altrettante deroghe per la polizia, i giudici cantonali dei provvedimenti coercitivi e i giudici federali, la cui nomina, organizzazione ecc. non è disciplinata dalla LOAP. Si è altresì rinunciato a prevedere l'applicabilità generale della legislazione speciale.

Art. 2 Autorità penali della Confederazione

L'*articolo 2* elenca tutte le autorità penali della Confederazione. La distinzione terminologica tra autorità di perseguimento penale e autorità giudicanti si basa sugli articoli 12 e 13 D-CPP.

Il *capoverso 2* s'ispira all'articolo 13 D-CPP ed evita di proposito l'espressione «autorità giudiziarie della Confederazione», che esclude i giudici cantonali dei provvedimenti coercitivi, non soggetti a vigilanza né a nomina da parte della Confederazione.

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

Art. 3 Lingua del procedimento

La scelta della lingua del procedimento rientra, formalmente, nelle «Disposizioni procedurali integrative» ai sensi del Titolo quarto. Considerata tuttavia l'importanza

che la lingua riveste per i soggetti del diritto, pare opportuno integrarla nel Titolo primo «Disposizioni generali», tanto più che la lingua scelta vale, in linea di massima, per tutte le fasi del procedimento e per tutte le autorità penali della Confederazione.

Il *capoverso 1* si basa sull'articolo 65 D-CPP, che invita i Cantoni a designare le «lingue ufficiali» delle loro autorità penali. Poiché la Costituzione (art. 70) statuisce le «lingue ufficiali» della Confederazione, la disposizione verte – per quanto riguarda la Confederazione – piuttosto sulla determinazione della «lingua del procedimento». Le lingue indicate corrispondono alle lingue ufficiali tedesco, francese e italiano. Si rinuncia a prevedere il romancio come lingua del procedimento.

Secondo il *capoverso 2*, la lingua è determinata dal MPC, che dirige il procedimento. La disposizione elenca i fattori che il MPC deve considerare nello scegliere la lingua (lingua nel luogo del primo atto istruttorio, conoscenze linguistiche delle parti in causa, lingua degli atti essenziali). In via eccezionale possono essere prese in considerazione anche le risorse a disposizione.

In linea di principio, la lingua scelta vale fino alla chiusura del procedimento con decisione passata in giudicato (*cpv.* 3). Come tutte le decisioni ordinatorie, anche questa può essere riconsiderata se motivi gravi lo richiedono (*cpv.* 4). La legge cita, a titolo d'esempio, la disgiunzione o la congiunzione di un procedimento.

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

3.2 Titolo secondo: Autorità di perseguimento penale

3.2.1 Capitolo 1: Polizia

Art. 4 Adempimento dei compiti di polizia

L'*articolo 4* specifica le forze di polizia che adempiono compiti di polizia giudiziaria ai sensi dell'articolo 12 lettera a D-CPP. Si tratta della Polizia giudiziaria federale (lett. a), di altre unità dell'Ufficio federale di polizia (lett. b), di altre autorità federali (lett. c) e di forze di polizia cantonali (lett. d). A differenza della Polizia giudiziaria federale, le autorità elencate alle lettere b-d non fungono in prevalenza da polizia giudiziaria. Va pertanto garantito che le disposizioni del Codice di procedura penale si applichino soltanto nella misura in cui tali autorità operino nell'ambito del perseguimento penale. L'ambito di applicazione dell'articolo 4 lettere b-d è più limitato rispetto al diritto in vigore, che contempla tutti i «funzionari ed impiegati della Confederazione e dei Cantoni, nei limiti delle loro attribuzioni» (art. 17 *cpv.* 2 PP).

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

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

Secondo la *lettera d* fanno parte delle autorità federali di perseguimento penale anche le forze di polizia cantonali che adempiono compiti di polizia nell'ambito del perseguimento penale in cooperazione con le autorità penali della Confederazione. Il MPC e la Polizia giudiziaria federale continueranno ad appoggiarsi alle forze di polizia dei Cantoni e dei Comuni anche in futuro. L'assistenza fornita spontaneamente, ad esempio per sequestrare denaro falso o arrestare una persona sospetta, è retta dall'articolo 27 capoverso 1 D-CPP. All'assistenza giudiziaria vera e propria, quale ad esempio l'esecuzione di atti procedurali ad opera di un Cantone su richiesta della Confederazione, si applicano gli articoli 41 segg. D-CPP sull'assistenza giudiziaria nazionale. Le disposizioni pertinenti sono in particolare l'articolo 41 capoverso 3 (assistenza giudiziaria diretta tra le autorità di polizia), l'articolo 45 (gratuità) e l'articolo 47 capoverso 1 D-CPP (esecuzione di atti procedurali). In entrambi i casi, le autorità operano esclusivamente in veste di polizia cantonale, per cui non sarebbe corretto assoggettarle alla LOAP.

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

Alla stregua dell'articolo 17 capoverso 2 PP, anche la LOAP non si fonda sul concetto formale di polizia: ogni membro di un'autorità federale, cantonale o comunale può fungere da agente di polizia ai sensi degli articoli 5 - 7 LOAP, purché l'attività nell'ambito del perseguimento penale poggi su una base legale e la cooperazione con le autorità cantonali sia imperniata sulle istruzioni delle autorità penali della Confederazione. Un guardiacaccia cantonale può quindi senz'altro svolgere compiti di polizia federale se l'incarico gli è stato affidato dal MPC o dalla Polizia giudiziaria federale a scopo di collaborazione.

Art. 5 Forze di polizia cantonali

L'*articolo 5* specifica che le forze di polizia cantonali che svolgono compiti di perseguimento penale in materia federale agiscono in veste di autorità federale, purché cooperino con le autorità penali della Confederazione.

Di conseguenza, la *capoverso 1* assoggetta le forze di polizia cantonali alla vigilanza e alle istruzioni del MPC. Lo scopo è di uniformare la vigilanza e il diritto di impartire istruzioni a favore del MPC per semplificare la comunicazione e la coordinazione nelle operazioni congiunte con la Polizia giudiziaria federale e le forze di polizia cantonali. Il diritto di impartire istruzioni e di esercitare la vigilanza risulta dall'articolo 15 capoverso 2 D-CPP. Il disegno di legge federale sull'impiego della coercizione e delle misure di polizia negli ambiti di competenza della Confederazione prevede altresì un disciplinamento unico per la polizia federale e le forze di polizia cantonali che devono ricorrere alla coercizione diretta (cfr. art. 2 dLICo)

Il *capoverso* 2 stabilisce che le decisioni e gli atti procedurali delle forze di polizia cantonali non sono impugnabili dinanzi ai giudici cantonali, bensì dinanzi alla Corte dei reclami penali del TPF. Per il soggetto del diritto intenzionato a presentare reclamo è irrilevante se l'atto procedurale commesso durante un intervento congiunto va imputato a un funzionario cantonale o federale. La disposizione si basa sull'articolo 401 capoverso 1 lettera a D-CPP e previene la frammentazione dei rimedi giuridici.

La qualifica come polizia della Confederazione sortisce un effetto secondario positivo, in quanto i rinforzi non operano esclusivamente nel Cantone di stanza, ma possono portare avanti i propri interventi anche varcando i confini cantonali.

3.2.2 Capitolo 2: Ministero pubblico della Confederazione

3.2.2.1 Sezione 1: Autorità, composizione e sede

Art. 6 Autorità

In virtù dell'articolo 14 capoverso 1 D-CPP, la Confederazione determina le proprie autorità penali. Pertanto deve designare anche l'organo che funge da pubblico ministero della Confederazione. Tale funzione continuerà ad essere attribuita al MPC.

Art. 7 Composizione

L'*articolo 7* specifica i componenti del MPC. Le lettere a - d elencano in ordine gerarchico i responsabili che rappresentano il MPC verso l'esterno:

- la *lettera a* continua a porre il «procuratore generale della Confederazione» a capo del MPC (cfr. art. 9);
- la *lettera b* cita il procuratore generale supplente della Confederazione (cfr. art. 10);
- la *lettera c* menziona i procuratori capo, che dirigono le singole unità del MPC (cfr. art. 11);
- la *lettera d* si riferisce ai procuratori pubblici che di norma dirigono i singoli procedimenti. La legge rinuncia di proposito a specificare i procuratori assistenti. Il MPC è tuttavia libero di istituire altre categorie sul genere dell'esempio citato;
- la *lettera e* infine contempla tutti gli altri collaboratori del MPC, ossia le persone che affiancano i procuratori pubblici nei procedimenti (cancellieri, personale di cancelleria), ma anche il personale amministrativo del MPC che non interviene nei singoli procedimenti (ad. es. giuristi del servizio giuridico, collaboratori del servizio di contabilità). La lettera e comprende anche le persone cui compete l'esecuzione delle sentenze da parte del MPC (cfr. art. 65).

Per consentire strutture flessibili in base alle esigenze del perseguimento penale, la LOAP rinuncia a specificare il personale del MPC di grado gerarchico inferiore al procuratore generale supplente.

Art. 8 Sede e sedi distaccate

L'*articolo 8* è un'importante disposizione organizzativa e precisa che il MPC ha sede a Berna. Per facilitare eventuali ristrutturazioni dettate da nuove circostanze, si è tuttavia rinunciato ad indicare nella legge l'ubicazione delle sedi distaccate, attualmente stabilite a Losanna, Lugano e Zurigo. Secondo il *capoverso 2*, il MPC può, previa autorizzazione del DFGP, aprire e chiudere sedi distaccate. Le pertinenti disposizioni andranno inserite in un regolamento, che va pubblicato (cfr. art. 15).

3.2.2.2 Sezione 2: Organizzazione e competenze

Art. 9 Procuratore generale della Confederazione

L'*articolo 9* disciplina per legge i diritti e i doveri del procuratore generale.

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

Il *capoverso 2* attribuisce al procuratore generale la responsabilità per un perseguimento penale competente ed efficiente (lett. a). Gli spetta inoltre la responsabilità imprenditoriale di creare e gestire un'organizzazione adeguata (lett. b) e di impiegare in maniera efficace collaboratori, risorse finanziarie e materiali (lett. c).

Art. 10 Procuratore generale supplente della Confederazione

In futuro vi sarà un *unico* procuratore generale supplente, in linea con il disegno di concentrare su poche persone la responsabilità globale e le principali competenze.

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

Art. 11 Procuratori capo

L'*articolo 11* precisa che ciascun procuratore capo è a capo di un'unità. Stabilire il numero e i compiti delle unità in seno al MPC rientra nell'autonomia organizzativa del MPC e quindi del procuratore generale (cfr. art. 15). Il numero e i compiti dei procuratori capo restano quindi imprecisati.

I compiti dei singoli procuratori pubblici non sono stati disciplinati proprio per sottolineare che costoro sono privi di autonomia tecnica e amministrativa rispetto al procuratore generale e ai procuratori capo.

Art. 12 Istruzioni

L'*articolo 12* disciplina la facoltà di impartire istruzioni generali e/o specifiche. Rientrano in tali categorie sia le direttive organizzative sia quelle tecniche, tese ad esempio a uniformare i procedimenti o a determinare l'andamento di un procedimento specifico.

Capoverso 1

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

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

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

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

Con l’introduzione della LOAP e la concomitante abolizione della legge sul Tribunale penale federale vengono a cadere le istruzioni della Corte dei reclami penali all’indirizzo del MPC in base all’articolo 28 capoverso 2 LTPF.

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

Il capoverso 2 s’ispira in parte ai capoversi 1 e 2 dell’articolo 15a dPP (progetto sulla vigilanza). Si è per contro rinunciato a trasporre nella LOGA i capoversi 3 - 5 dell’articolo 15a dPP:

- l’articolo 15a capoverso 3 dPP imponeva ai procuratori pubblici di motivare per scritto le istruzioni riguardanti un procedimento specifico. Ciò contrasta tuttavia con una struttura organizzativa rigorosamente gerarchica. Rispetto alla LOAP, il progetto sulla vigilanza accordava maggiore autonomia ai singoli procuratori pubblici;
- l’articolo 15a capoverso 4 dPP prevedeva un diritto di ricusarsi a favore dei procuratori pubblici che ritenessero illecita una determinata istruzione. Poiché i collaboratori del MPC non si atterrebbero comunque a un’istruzione del genere, una norma esplicita appare inutile;
- l’articolo 15a capoverso 5 dPP proibiva al procuratore generale di impartire, nel corso del dibattimento, istruzioni all’indirizzo del procuratore che sostiene l’accusa davanti al giudice. Anche questa disposizione è contraria al concetto di responsabilità gerarchica in seno al MPC.

Art. 13 Approvazione dei decreti

L'*articolo 13* impone l'approvazione del procuratore capo per i decreti di abbandono, di non luogo a procedere e di sospensione emessi dai procuratori pubblici. Lo stesso dicasi per i decreti analoghi dei procuratori capo, che vanno approvati dal procuratore generale.

Il controllo da parte dei superiori è teso a garantire che i motivi all'origine dell'abbandono o del non luogo a procedere siano di natura puramente materiale. La disposizione mira a prevenire atti di corruzione.

Per non veicolare un'immagine di discordia e quindi di debolezza – ad esempio quando il procuratore che dirige il procedimento chiede l'annullamento e il procuratore capo glielo nega – il MPC è libero di schivare il problema emanando un'istruzione che preveda un esame preliminare.

Art. 14 Rimedi giuridici del Ministero pubblico della Confederazione

Il *capoverso 1* elenca i membri del MPC legittimati all'impugnazione, e precisamente il procuratore generale, i procuratori capo e i singoli procuratori pubblici che hanno promosso e sostenuto l'accusa. Per quanto riguarda quest'ultimi, lo scopo è di tributare loro maggiore credito professionale.

Tale disciplinamento non esclude tuttavia che il procuratore generale restringa, mediante istruzione specifica, la cerchia delle persone legittimate (secondo l'art. 15 cpv. 3 *dPP*, nel testo del progetto sulla vigilanza, la decisione in merito non spetta ai procuratori pubblici, ma esclusivamente al procuratore generale). I passaggi obbligati non diminuirebbero, segnatamente per i ricorsi in appello: una volta notificata la motivazione scritta, occorre infatti decidere di nuovo se mantenere l'appello (cfr. art. 407 D-CPP, che prevede una procedura a più riprese).

Il *capoverso 2* specifica che le persone elencate sono altresì legittimate a limitare o a ritirare i rimedi giuridici e a commutare gli appelli in appelli incidentali.

Art. 15 Organizzazione e informazione del pubblico

Il *capoverso 1* conferisce al procuratore generale la competenza di emanare le disposizioni necessarie sull'organizzazione del MPC sotto forma di un regolamento, che va pubblicato. Di fatto il procuratore generale è libero di emanare più di un regolamento. Sul piano formale si tratta di un atto normativo da pubblicare nella raccolta ufficiale (Häfelin/Haller, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 6° ed., Zurigo 2005, pag. 547). Tale norma rende più trasparente l'organizzazione del MPC.

Il procuratore generale ha la facoltà di rendere il MPC forte ed efficiente. Un disciplinamento legale troppo minuzioso rischierebbe di restringere a dismisura il margine di manovra del MPC. Difatti l'organizzazione del MPC si caratterizza per la sua scarsa densità normativa rispetto al TPF. Essendo un'autorità non giudiziaria, il MPC non necessita comunque di una struttura organizzativa disciplinata per legge nei minimi particolari. Un'organizzazione di questo tipo contribuisce a rendere indipendente la magistratura in quanto elimina numerosi fattori che possono condizionare i giudici; risponde quindi all'esigenza costituzionale di un tribunale indipendente (cfr. art. 30 cpv. 1 Cost.). La funzione dei membri del MPC è diversa, e la legge prevede esplicitamente determinate possibilità di intervento da parte delle unità preposte in seno al MPC e – in termini generali ed astratti – da parte del Con-

siglio federale. La struttura organizzativa del MPC non va pertanto vincolata troppo sul piano legale formale.

Sul piano organizzativo vanno disciplinati tra l'altro la struttura e l'organizzazione della sede e delle sedi distaccate, i compiti e le competenze del procuratore generale supplente, i principi di ripartizione delle cause e la competenza nei casi di assegnazione delle cause secondo il Codice di procedura penale (ad es. art. 24 cpv. 2, 26 o 57 cpv. 1 lett. a D-CPP).

Capoverso 2

L'informazione è disciplinata in base all'articolo 72 D-CPP, il che garantisce una politica d'informazione uniforme per tutto il MPC.

Art. 16 Principio della trasparenza

La disposizione corrisponde, a senso, all'articolo 25a LTPF.

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

Art. 17 Nomina e assunzione

Il *capoverso 1* autorizza il Consiglio federale a nominare il procuratore generale (lett. a), il procuratore generale supplente (lett. b) e i procuratori capo (lett. c). Tale competenza è data dal diritto vigente, pur essendo disciplinata soltanto parzialmente in termini legali formali (art. 16 cpv. 2 e 3 PP).

Secondo la *lettera c*, i procuratori capo sono nominati su proposta del procuratore generale. Il Consiglio federale è tenuto a prendere atto di tali proposte, ma è comunque libero di operare le proprie scelte.

Il *capoverso 2* stabilisce che il procuratore generale assume gli altri procuratori pubblici.

Art. 18 Durata della carica

La LOAP mantiene inalterata a quattro anni la durata in carica del procuratore generale, del procuratore generale supplente e dei procuratori pubblici (cfr. art. 16 cpv. 2 ultimo periodo PP). Sebbene formalmente i collaboratori del MPC non svolgano una funzione analoga a quella dei funzionari giudiziari (cfr. i commenti ad art. 15), la durata prestabilita della loro carica li mette in qualche modo al riparo da ingerenze (cfr. anche il testo dell'art. 9 cpv. 5 della legge del 24 marzo 2000 sul personale federale [LPers; RS 172.220.1]).

Art. 19 Statuto del personale

L'*articolo 19* specifica l'applicabilità del diritto del personale federale a tutti i collaboratori del MPC. Il procuratore generale, il procuratore generale supplente, i procuratori pubblici della Confederazione e tutti gli altri collaboratori del MPC sono pertanto soggetti alle disposizioni della legge sul personale federale e della pertinente ordinanza (OPers; RS 172.220.111.3), com'è il caso nel diritto in vigore.

Sullo sfondo della vicenda che ha visto coinvolto il predecessore dell'attuale procuratore generale, l'interesse verte soprattutto sulle modalità di disdetta: un procuratore

generale nominato per un determinato periodo può ricevere disdetta ordinaria per la fine della durata della funzione (art. 32 cpv. 3 lett. b OPers). La disdetta immediata *in qualsiasi momento* è ammessa unicamente in presenza di gravi manchevolezze, purché ragioni di buona fede impediscano di esigere che la controparte continui ad onorare il contratto (art. 32 cpv. 3 lett. a OPers in combinato disposto con l'art. 12 cpv. 7 LPers).

Dal momento che la durata della carica va mantenuta (cfr. art. 18), il diritto di disdetta non può essere disciplinato altrimenti. È escluso in particolare un termine di disdetta (ordinario) diverso dalla durata della carica, che altrimenti perderebbe ogni validità. L'unica opzione praticabile consisterebbe nel rinunciare alla durata della carica per tutti i procuratori, ma il danno ideale che ne deriverebbe supererebbe di gran lunga l'eventuale beneficio finanziario.

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

3.2.2.4 Sezione 4: Vigilanza

Art. 20 Principio

L'*articolo 20* è ispirato al progetto sulla vigilanza (cfr. art. 15 cpv. 4 e 16 cpv. 1 dPP), ma non sottopone il MPC alla vigilanza del DFGP, bensì del Consiglio federale (cfr. *supra*, n. 2.2.2).

Il *capoverso 1* statuisce il principio che la vigilanza formale sul MPC spetta al Consiglio federale. La disposizione si riferisce al concetto tradizionale di vigilanza gerarchica, chiamata a garantire in via generale che i compiti vengano adempiti in maniera regolare, opportuna ed efficace. La vigilanza gerarchica comprende tutte le attività necessarie all'andamento regolare e regolato del servizio. Sul piano materiale, la vigilanza è affidata al DFGP, perché è praticamente impossibile che il Consiglio federale possa esercitare la vigilanza materiale.

Attualmente la vigilanza tecnica è affidata alla Corte dei reclami penali del TPF (cfr. art. 28 cpv. 2 LTPF), che tratta anche le denunce di cui all'articolo 71 della legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa (PA; RS 172.021). D'ora in poi tale compito spetta al Consiglio federale.

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

Il *capoverso 3* riprende e chiarisce la norma dell'attuale articolo 16 capoverso 4 primo periodo PP. Escludere la facoltà di impartire istruzioni specifiche sul sostegno dell'accusa e l'impugnazione, come pure sull'apertura, la conduzione o la chiusura di un procedimento (ossia il suo abbandono o altra conclusione) significa evitare ingerenze politiche nel caso specifico. La conduzione dei procedimenti include anche la ripartizione interna delle cause tra i procuratori. La legalità delle decisioni specifiche può essere garantita poiché i singoli atti o le omissioni del MPC sono

impugnabili dinanzi alla Corte dei reclami penali del TPF (ad eccezione di determinate deroghe in caso di abbandono del procedimento).

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

Art. 21 Rapporto

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

Il capoverso 2 della disposizione si prefigge di definire e stabilire il contenuto dell'obbligo di presentare un rapporto al Dipartimento. Le informazioni sui procedimenti non comprendono i dati grezzi relativi a un procedimento specifico, bensì dati statistici o anonimizzati. Nell'interesse della certezza del diritto, l'elenco delle indicazioni da inserire nel rapporto annuale è di principio esaustivo. Il MPC ha tuttavia la possibilità di completare il suo rapporto di gestione con informazioni che ritiene possano essere utili all'autorità di vigilanza, sebbene non figurino alle lettere a - e. Ulteriori esigenze di informazione possono essere soddisfatte nell'ambito dell'articolo 22.

Il *capoverso 3* descrive le responsabilità del DFGP nell'ambito dell'esame del rapporto: il Consiglio federale in quanto autorità di vigilanza necessita di un servizio amministrativo che sottoponga il rapporto del procuratore generale ad un approfondito esame (preliminare) e presenti le istanze del caso. Data la sua prossimità tecnica al MPC, il DFGP è l'ente più adatto allo scopo.

Art. 22 Richiesta di informazioni e ispezione

Capoverso 1

Può succedere che l'autorità di vigilanza necessiti di ulteriori informazioni o debba effettuare ispezioni per concretizzare, verificare o completare il rapporto. La disposizione puntualizza che tali richieste di informazioni o controlli da parte dell'autorità di vigilanza sono ammissibili in qualsiasi momento e che i collaboratori del MPC sono tenuti a fornire informazioni conformi alla realtà. Dal momento che la vigilanza tecnica e amministrativa è affidata a un'unica autorità, le richieste di informazioni e i controlli possono di principio riguardare tutto il settore di competenza del MPC.

Se l'autorità di vigilanza sospetta carenze che richiedono un intervento d'ufficio, può disporre un'inchiesta amministrativa formale giusta gli articoli 27a segg. dell'ordinanza sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (OLOGA; RS 172.010.1). Di norma tali inchieste sono affidate a specialisti esterni, comunque soggetti alla restrizione secondo il capoverso 2.

Il contenuto del *capoverso 1* corrisponde in sostanza a quello dell'articolo 16 capoverso 3 dPP (progetto sulla vigilanza), proponendo tuttavia una modifica non irrilevante: dal momento che d'ora in poi la vigilanza sul MPC compete al Consiglio federale (n. 2.2.2), spetta in primo luogo a tale collegio richiedere ulteriori informazioni ed effettuare ispezioni. All'atto pratico comunque anche questi compiti vanno svolti da un altro servizio amministrativo, e pare opportuno affidarli al DFGP.

Capoversi 2 e 3

I dati relativi ai singoli procedimenti sono strettamente confidenziali nell'interesse sia dell'esercizio della pretesa punitiva da parte della comunità sia della protezione della personalità di eventuali persone coinvolte. Tale riservatezza prevale sugli interessi della vigilanza. Il *capoverso 2* prevede quindi che le persone incaricate dal DFGP di richiedere informazioni o di effettuare controlli abbiano accesso totale agli atti processuali, dato che non possono fare altrimenti per farsi un'idea concreta dell'attività svolta dal servizio sottoposto alla loro vigilanza. Tuttavia, tale diritto di consultazione si limita all'oggetto della verifica o del controllo definito di volta in volta dal DFGP, e gli incaricati non possono comunicare in alcun caso (nemmeno ai loro diretti committenti) dati grezzi tratti dagli atti processuali (*cpv. 3*). Per «comunicazione» si intende, conformemente all'articolo 3 lettera f della legge federale sulla protezione dei dati (LPD; RS 235.1), in particolare il fatto di rendere accessibili i dati, ad esempio autorizzandone la consultazione, la trasmissione o la diffusione. Nel rapporto presentato ai committenti, i dati vanno anonimizzati e presentati in una forma che impedisca di risalire ai dati protetti del procedimento. Il DFGP dovrà affidare le singole mansioni di vigilanza a persone idonee dotate di comprovate competenze tecniche, e garantire la necessaria continuità. Il divieto di trasmettere i dati, gravante sulle autorità di vigilanza, non va tuttavia inteso come deroga alle disposizioni di procedura penale applicabili ai testimoni o agli obblighi legali nell'ambito di un'inchiesta parlamentare, che hanno comunque la precedenza.

Il contenuto dei *capoversi 2 e 3* corrisponde per ampi versi a quello dell'articolo 16 *capoverso 4 dPP* (progetto sulla vigilanza).

3.3 Titolo terzo: Autorità giudiziarie

3.3.1 Capitolo 1: Tribunale penale federale

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

Il TPF resta il tribunale penale ordinario della Confederazione (art. 1 *cpv. 1 LTPF*). Il suo statuto è pari a quello del Tribunale amministrativo federale e – per quanto riguarda l'iter ricorsuale – è l'autorità di grado inferiore del Tribunale federale. Le sue decisioni sono impugnabili dinanzi a quest'ultimo mediante appello e, a determinate condizioni, mediante ricorso in materia penale.

3.3.1.1 Sezione 1: Sede, composizione e vigilanza

Art. 23 Sede

La sede del TPF resta a Bellinzona.

Capoverso 3

Dal momento che le sedi del TPF e del Tribunale amministrativo federale sono indicate nelle rispettive leggi speciali, nulla osta a che la legge federale del 21 giugno 2002 sulle sedi del Tribunale penale federale e del Tribunale amministrativo federale (RS 173.72) venga abrogata (cfr. allegato). Affinché le convenzioni con i Cantoni Ticino e di San Gallo sulla partecipazione alle spese per l'istituzione dei due tribunali continuino ad avere un fondamento giuridico, l'articolo 3 della citata legge viene inserita nella LOAP, che per lo stesso motivo prevede una modifica della legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale amministrativo federale (LTAF; RS 173.32; cfr. allegato).

Art. 24 Composizione

A differenza della legge sul Tribunale penale federale, la LOAP specifica le corti del Tribunale già nella prima sezione comune. Il TPF è composto di una o più Corti penali (lett. a) e di una o più Corti dei reclami penali (lett. b). La disposizione sottolinea che il TPF riunisce sotto il suo tetto diverse autorità giudiziarie penali ai sensi del Codice di procedura penale.

La Corte plenaria può stabilire autonomamente il numero delle corti.

Art. 25 Vigilanza

La disposizione corrisponde all'articolo 3 LTPF.

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

Il *capoverso 2* stabilisce che l'alta vigilanza è esercitata dall'Assemblea federale. La sua competenza in materia risulta dall'articolo 169 capoverso 1 Cost. L'Assemblea federale assolve tale incombenza per il tramite delle Commissioni della gestione dei due Consigli (art. 47^{er} della legge sui rapporti fra i Consigli; art. 25 e 50 seg. della legge sul Parlamento). Gli strumenti dell'alta vigilanza parlamentare sono limitati. Un'ingerenza dell'Assemblea federale nel processo decisionale viola il principio dell'indipendenza giudiziaria e quello della separazione dei poteri. In questo, la vigilanza sul TPF non si distingue da quella sul Tribunale federale.

3.3.1.2 Sezione 2: Corti penali

Art. 26 Competenza

Il *capoverso 1* stabilisce che, nei casi di giurisdizione federale, le Corti penali giudicano in qualità di tribunale di primo grado; la disposizione è retta dall'articolo 19 capoverso 1 D-CPP.

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

È probabile che a Bellinzona continuerà ad essere operativa un'unica Corte penale. Al TPF va comunque offerta la facoltà di istituirne altre all'occorrenza. Attualmente nella Corte penale siedono sei giudici (cfr. il rapporto di gestione 2006 del TPF, del 30 gennaio 2007). In futuro le cause della Corte penale saranno giudicate da un

giudice unico o nella composizione di tre giudici (cfr. art. 27), ragion per cui la medesima Corte penale dovrebbe comporsi di vari collegi giudicanti.

Il *capoverso 2* specifica che alle Corti penali non competono soltanto i casi di giurisdizione federale, ma anche le cause penali amministrative in base all'articolo 21 capoverso 3 della legge federale del 22 marzo 1974 sul diritto penale amministrativo (DPA; RS 313.0).

Art. 27 Composizione

Nel diritto vigente le cause della Corte penale sono giudicate da un giudice unico qualora la sanzione prevedibile sia la detenzione per un anno al massimo (art. 27 cpv. 1 lett. a LTPF), da tre giudici per sanzioni fino a dieci anni (art. 27 cpv. 1 lett. b LTPF) e da cinque giudici per sanzioni più severe (art. 27 cpv. 1 lett. c LTPF).

La nuova disposizione prevede che le cause vengano giudicate dal presidente in qualità di giudice unico nei casi di cui all'articolo 19 capoverso 2 D-CPP (lett. a) o da un collegio di tre giudici negli altri casi (lett. b). L'articolo 19 capoverso 2 D-CPP consente alla Confederazione e ai Cantoni di istituire un giudice unico per giudicare crimini e delitti, eccettuati quelli per i quali il pubblico ministero chiede una pena detentiva superiore a due anni, l'internamento secondo l'articolo 64 CP, un trattamento secondo l'articolo 59 capoverso 3 CP oppure – nei casi in cui si debba contemporaneamente revocare la sospensione condizionale di una sanzione – una privazione della libertà superiore a due anni. Nulla osta a che i giudici unici dispongano di tali competenze.

I casi più gravi in termini di sanzioni non presentano infatti maggiori difficoltà di quelli più lievi, e tre giudici togati possono senz'altro assumersi la responsabilità di pene detentive superiori ai dieci anni. La composizione di cinque giudici secondo il diritto attuale è quindi rinunciabile (art. 27 cpv. 1 lett. c LTPF).

3.3.1.3 Sezione 3: Corti dei reclami penali

Art. 28 Competenza

Dal 1° gennaio 2007 la Corte dei reclami penali del TPF è suddivisa in due corti: la prima (*Corte dei procedimenti penali*) continua a trattare i ricorsi in materia di diritto penale ordinario e amministrativo, pronunciandosi sui reclami contro atti od omissioni del procuratore generale della Confederazione o dei giudici istruttori federali (art. 28 cpv. 1 lett. a LTPF), su determinate misure coercitive (lett. b) e sulla ricasazione del procuratore generale e dei giudici istruttori federali (lett. c), e adempiendo tutta una serie di altri compiti (lett. c^{bis}, d, g e g^{bis} e cpv. 2). L'attività della Corte dei procedimenti penali è retta sostanzialmente dalla legge sulla procedura penale, dalla legge federale del 20 giugno 2003 sull'inchiesta mascherata (LFIM; RS 312.8), dalla legge sulla sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni e dalla legge sul diritto penale amministrativo.

La nuova Corte dei reclami penali II (*Corte dell'assistenza giudiziaria in materia penale*) si occupa invece dei reclami in materia di assistenza giudiziaria internazionale conformemente alla legge federale del 20 marzo 1981 sull'assistenza internazionale in materia penale (Assistenza in materia penale, AIMP; RS 351.1), al decreto federale del 21 dicembre 1995 concernente la cooperazione con i tribunali internazionali incaricati del perseguimento penale delle violazioni gravi del diritto internazionale umanitario (RS 351.20), alla legge federale del 22 giugno 2001 sulla coope-

razione con la Corte penale internazionale (RS 351.6) e alla legge federale del 3 ottobre 1975 relativa al trattato concluso con gli Stati Uniti d'America sull'assistenza giudiziaria in materia penale (RS 351.93).

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

Il *capoverso 1* conferisce alle Corti dei reclami penali la qualità di giurisdizione di reclamo in materia federale. I suoi compiti risultano dal Codice di procedura penale: la Corte dei reclami penali si pronuncia su reclami interposti contro le decisioni e gli atti procedurali della polizia e del MPC, contro le decisioni dei giudici cantonali dei provvedimenti coercitivi nel luogo in cui ha sede principale o distaccata il MPC e contro i decreti, le ordinanze e gli atti procedurali della Corte penale (art. 401 cpv. 1 D-CPP). Quest'ultima attribuzione non è del tutto inappuntabile, in quanto i membri delle Corti dei reclami penali saranno chiamati a giudicare l'operato dei giudici delle Corti penali operanti sotto lo stesso tetto. Ovviamente i giudici delle Corti penali che assicurano la supplenza in seno alle Corti dei reclami penali non possono pronunciarsi sulle cause che hanno trattato in primo grado, e vice versa (cfr. anche l'art. 21 cpv. 3 D-CPP, applicabile per analogia in casi del genere). La competenza di cui al capoverso 1 è attribuita alla Corte dei procedimenti penali.

Il *capoverso 2* attribuisce alle Corti dei reclami penali ulteriori competenze in materia di assistenza penale internazionale (lett. a), di diritto penale amministrativo (lett. b), di diritto del personale (lett. c) e di conflitti di competenza tra giurisdizione militare e ordinaria (lett. d).

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

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

L'attribuzione al TPF dei conflitti di competenza tra la giurisdizione militare e quella ordinaria (*lett. d*) si fonda sull'articolo 223 del Codice penale militare del 13 giugno 1927 (CPM; RS 321.0). Attualmente, la competenza della Corte dei reclami penali è data dall'articolo 28 capoverso 1 lettera g LTPF.

Art. 29 Composizione

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

In futuro le Corti dei reclami penali decideranno esclusivamente in veste di autorità di ricorso, ragion per cui la LOAP riprende la composizione a tre. Sono comunque fatte salve le competenze che l'articolo 403 D-CPP attribuisce a chi dirige il procedimento. Sarebbe comunque ammissibile prevedere sin dall'inizio un giudice unico per la giurisdizione di reclamo (cfr. il periodo introduttivo dell'art. 403 D-CPP). Sorge quindi la domanda se la Confederazione e i Cantoni sarebbero altresì autorizzati ad ampliare ulteriormente tali competenze direttive. Tuttavia, non ve ne è necessità.

3.3.1.4

Sezione 4: Diritto procedurale applicabile

Art. 30

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

La disposizione evidenzia che i procedimenti dinanzi al Tribunale non si svolgono soltanto secondo il Codice di procedura penale e la presente legge (ossia la LOAP), ma anche in conformità con altre leggi.

Gli atti normativi di cui al *capoverso 2 lettere a - b* corrispondono a quelli elencati all'attuale articolo 30 LTPF.

Per ragioni di completezza, al *capoverso 2 lettera c* viene indicata la legge sul personale federale, i cui articoli 34 segg. contengono disposizioni procedurali in caso di controversie concernenti il rapporto di lavoro. L'articolo 34 capoverso 2 LPers stabilisce ad esempio che «la procedura in prima istanza nonché la procedura di ricorso in virtù degli articoli 35 e 36 sono gratuite». Tale disposizione vale anche per le Corti di reclamo penale dal momento che i reclami secondo l'articolo 28 capoverso 2 lettera c LOAP si fondano appunto sull'articolo 36 LPers.

Il *capoverso 3* introduce nella LOAP l'obbligo di votare previsto all'articolo 19 capoverso 3 LTPF. La disposizione è stata spostata dalla sezione sull'organizzazione e l'amministrazione in quella dedicata al diritto procedurale applicabile.

3.3.1.5

Sezione 5: Giudici

Art. 31

Composizione del Tribunale

L'*articolo 31* corrisponde per ampi versi all'articolo 1 capoversi 3 e 4 LTPF.

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

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

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

Il capoverso 2 stabilisce che il numero dei giudici non di carriera al TPF non deve superare la metà del numero dei giudici ordinari. La proporzione è identica a quella in vigore per il Tribunale federale, composto da 38 giudici ordinari e 19 giudici non di carriera (art. 1 dell'ordinanza dell'Assemblea federale del 23 giugno 2006 concernente i posti di giudice del Tribunale federale; RU 2006 2739). Approvando la

legge sul Tribunale federale, il legislatore ha ridotto il numero dei giudici non di carriera per ripristinare la situazione antecedente il 1984.

Secondo il *capoverso 3*, l'Assemblea federale stabilisce il numero dei giudici in un'ordinanza. Essendo il collegio di nomina (cfr. art. 32), è l'organo più adatto allo scopo. Comunque, la sua competenza decisionale ormai non si limita più ai soli giudici ordinari, ma si estende anche a quelli non di carriera. Il numero dei giudici ordinari non dovrebbe variare di molto con l'entrata in vigore della LOAP, e l'Assemblea federale ha altresì la facoltà di contenere il numero dei giudici penali federali non di carriera.

Art. 32 Elezione

La disposizione corrisponde agli articoli 5 LTF e 5 LTPF.

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

Art. 33 Incompatibilità personale

La disposizione corrisponde agli articoli 8 LTF e 8 LTPF, e si applica sia ai giudici ordinari sia a quelli non di carriera.

Art. 34 Incompatibilità professionale

La disposizione riprende gli articoli 6 LTF e 6 LTPF (a parte la precisazione nel titolo; cfr. in merito la versione francese «à raison de la fonction»).

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

Il *capoverso 2* vieta, sotto forma di clausola generale, l'esercizio di attività che possano pregiudicare l'adempimento regolare della carica di giudice, l'indipendenza o la dignità del tribunale. Tale divieto riveste grande importanza per i giudici ordinari che esercitano la loro attività a tempo parziale; la Commissione amministrativa dovrà valutarne il rispetto quando deciderà se autorizzare l'esercizio di un'attività accessoria (art. 44 cpv. 4 lett. f). Il divieto è comunque altrettanto importante per i giudici non di carriera.

Il *capoverso 4* è da intendersi come precisazione del *capoverso 2*: la rappresentanza professionale in giudizio non è compatibile con la carica di giudice ordinario al TPF. È opportuno definire nella legge tale incompatibilità, poiché i giudici dei tribunali federali di rango inferiore possono esercitare la loro attività a tempo parziale (cfr. art. 36 cpv. 1). Ne consegue la possibilità di impegni paralleli e quindi il rischio di una commistione problematica tra l'attività di giudice e quella di avvocato. Il divieto di ricoprire la carica di giudice esercitando nel contempo la professione di avvocato si trova anche nelle leggi cantonali sull'organizzazione giudiziaria, a garanzia del diritto costituzionale dei cittadini a un giudice indipendente e imparziale (art. 30 cpv. 1 Cost.). È ovvio che la disposizione non può applicarsi in termini

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

Art. 39 Destituzione

La disposizione corrisponde all'articolo 10 LTPF.

Art. 40 Immunità

La disposizione corrisponde all'articolo 11a LTPF.

3.3.1.6 Sezione 6: Organizzazione e amministrazione

Art. 41 Regolamento

La disposizione s'ispira all'articolo 13 LTPF. S'intende stabilire per legge che l'organizzazione e l'amministrazione del Tribunale vanno disciplinate in un regolamento, ossia un atto normativo da pubblicare. Per il diritto vigente si possono citare, a titolo di esempio, il regolamento del Tribunale penale federale (RS 173.710), il regolamento sulle ripetibili nei procedimenti davanti al Tribunale penale federale (RS 173.711.31) e il regolamento sulle tasse di giustizia del Tribunale penale federale (RS 173.711.32); parte delle materie citate rientrerà comunque nelle competenze del TPF (cfr. art. 63 LOAP).

La LOAP definisce a grandi linee l'organizzazione e l'amministrazione del TPF. È compito della Corte plenaria emanare un regolamento per disciplinare la gestione e l'organizzazione nel rispetto delle norme legali (cfr. art. 43 cpv. 2 lett. a). Il Tribunale gode quindi di un'ampia autonomia, che comprende anche la facoltà di determinare gli organi amministrativi che non siano già stabiliti dalla legge.

Art. 42 Presidenza

La disposizione corrisponde all'articolo 14 LTPF.

Art. 43 Corte plenaria

La disposizione corrisponde all'articolo 15 LTPF.

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

Secondo il *capoverso 2*, alla Corte plenaria sono attribuite le facoltà espressamente previste dalla legge nonché ogni altra competenza che il regolamento non attribuisce esplicitamente alla Commissione amministrativa (lett. f).

In base al diritto in vigore, la Corte plenaria è anche competente per le tasse di giustizia e le spese ripetibili accordate alle parti e le indennità concesse a patrocinatori d'ufficio, periti e testimoni (art. 15 cpv. 1 lett. a LTPF). Ormai tale competenza spetta al Tribunale federale, che disciplina gli emolumenti e le spese procedurali per tutte le autorità penali della Confederazione (cfr. art. 63).

Il *capoverso 2 lettera f* introduce una nuova competenza, ossia l'attribuzione dei giudici non di carriera alle corti su proposta della Commissione amministrativa.

Secondo la *lettera h*, la Corte plenaria è inoltre competente a pronunciarsi su progetti di atti normativi posti in consultazione.

Il *capoverso 3* prevede che la Corte plenaria può adottare le sue decisioni nel corso di una seduta o per circolazione degli atti. In entrambi i casi è necessario il voto di almeno due terzi dei giudici.

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

Art. 44 Commissione amministrativa

La disposizione corrisponde per ampi versi all'articolo 16 LTPF.

Il *capoverso 4* rinuncia tuttavia a riprendere il capoverso 4 lettera g dell'articolo 16 LTPF. Infatti, l'articolo 43 capoverso 2 lettera j attribuisce alla Corte plenaria la competenza per i compiti che non spettano esplicitamente alla Commissione amministrativa.

Art. 45 Costituzione delle corti

La disposizione corrisponde per ampi versi all'articolo 17 LTPF. Le corti sono già indicate per esteso all'articolo 24, per cui è superfluo ripeterne la denominazione.

Il *capoverso 3* disciplina la supplenza tra le corti. A tale proposito va ricordata la parzialità come motivo di ricusazione (cfr. per analogia art. 18 cpv. 2 e 21 cpv. 3 D-CPP).

Art. 46 Presidenza delle corti

La disposizione corrisponde per ampi versi all'articolo 18 LTPF.

Art. 47 Votazione

La disposizione corrisponde all'articolo 19 LTPF. L'obbligo di votare (art. 19 cpv. 3 LTPF) è ora inserito all'articolo 30 capoverso 3 riguardante il diritto procedurale.

Art. 48 Ripartizione delle cause

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

Art. 49 Cancellieri

Il contenuto della disposizione corrisponde all'articolo 22 LTPF.

Art. 50 Amministrazione

La disposizione corrisponde all'articolo 23 LTPF.

Art. 51 Segretariato generale

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

L'assunzione del segretario generale e del suo supplente compete alla Corte plenaria (art. 43 cpv. 2 lett. g). Nella sua veste di capo dell'amministrazione del Tribunale, il segretario generale funge da capo del personale per tutti gli impiegati. Provvede alla segreteria della presidenza, della Corte plenaria e della Commissione amministrativa.

va. Il regolamento può inoltre affidargli altri compiti (ad es. allestimento del consuntivo e del preventivo, informazione, ecc.).

Art. 52 Infrastruttura

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

Il *capoverso 3* incarica il TPF di convenire i particolari con il Consiglio federale. Una convenzione del genere è prevista per il 2010/11, quando il TPF si stabilirà nella sua sede definitiva. Fino ad allora – secondo la disposizione transitoria all'articolo 67 – si applica per analogia la convenzione del 1° luglio 2007 tra il Tribunale federale e il Consiglio federale conclusa in base all'articolo 25a *capoverso 3* LTF.

Art. 53 Informazione

La disposizione corrisponde all'articolo 25 LTPF.

Art. 54 Principio della trasparenza

La disposizione corrisponde all'articolo 25a LTPF.

3.3.2 Capitolo 2: Giudici cantonali dei provvedimenti coercitivi

Art. 55

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

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

Il *capoverso 2* statuisce la competenza del giudice cantonale dei provvedimenti coercitivi nel luogo in cui si svolge il procedimento. La disposizione restringe fortemente la libera scelta del MPC, che nel caso specifico non potrà rivolgersi a un giudice dell'arresto di suo gradimento, preservando quindi il diritto della persona interessata ad accedere al giudice naturale.

Il *capoverso 3* precisa che non è la giurisdizione di reclamo cantonale a fungere da autorità di ricorso, bensì la Corte dei reclami penali del TPF.

3.4 Titolo quarto: Disposizioni procedurali integrative

Questo Titolo comprende da un lato le disposizioni la cui integrazione normativa compete alla Confederazione e ai Cantoni (ad es. secondo gli art. 86, 140, 209 o 218 D-CPP). Dall'altro, disciplina le questioni finora contemplate dalla legge sulla procedura penale che non sono state inserite nel Codice di procedura penale; l'abolizione della legge sulla procedura penale rende indispensabile un disciplinamento nella LOAP.

Art. 56 Reati politici

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

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

Senza autorizzazione il MPC può soltanto adottare provvedimenti conservativi.

Art. 57 Reati commessi da membri del Ministero pubblico della Confederazione

Secondo il diritto in vigore, «nessun procedimento penale può essere promosso, senza un permesso del DFGP, contro un funzionario per reati attenenti all'attività o alla condizione ufficiale del medesimo» (art. 15 cpv. 1 della legge sulla responsabilità [LResp; RS 170.32]). La disposizione si applica, seppure in misura minore, anche ai collaboratori del MPC, in quanto denunciare l'accusa è una strategia di difesa assai frequente.

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

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

L'articolo 57 rinuncia pertanto a verificare il sospetto di reato. Secondo il *capoverso 1*, il DFGP affida a un membro del MPC o a un procuratore pubblico straordinario il perseguimento penale di reati commessi da membri del MPC (ossia il procuratore generale, il procuratore generale supplente, i procuratori capo e tutti gli altri procuratori pubblici). Se le accuse mosse sono gravi o riguardano un membro del MPC di elevato grado gerarchico, sarà opportuno designare un procuratore esterno. Il procuratore designato non è tenuto ad aprire un procedimento e ha il diritto di abbandonarlo se il sospetto si rivela infondato. I suoi atti sono impugnabili dinanzi alle Corti dei reclami penali del TPF.

In attesa che il DFGP nomini o designi un incaricato, sarà sempre possibile adottare i provvedimenti conservativi del caso (*cpv. 2*).

L'articolo 58 si fonda sull'articolo 73 capoverso 4 D-CPP, in base a cui la Confederazione e i Cantoni possono obbligare o autorizzare le autorità penali a fornire ulteriori informazioni ad autorità. L'articolo 73 D-CPP rientra nelle «norme procedurali generali» e quindi si applica a ogni fase del procedimento, ragion per cui la presente disposizione vale per tutte le autorità penali ai sensi dell'articolo 2 LOAP. Lo scopo è di evitare che le autorità penali vengano accusate di aver violato il segreto d'ufficio informando altre autorità. Attualmente la comunicazione di informazioni è disciplinata all'articolo 102^{quater} PP, ma soltanto per le indagini di polizia.

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

La nuova disposizione tenta per contro di evitare la comunicazione illecita di informazioni prevedendo condizioni più restrittive. In futuro le autorità penali della Confederazione potranno comunicare i loro procedimenti penali soltanto nella misura in cui le autorità cantonali e federali necessitano dell'informazione per adempiere un compito previsto dalla legge. Nel dubbio spetta all'autorità richiedente fornire le prove del caso. Sono inoltre tenute a ponderare, di volta in volta, l'interesse del pubblico a essere informato e i diritti della personalità delle parti coinvolte. Le autorità penali possono comunicare le informazioni soltanto se prevale l'interesse pubblico. Tale ponderazione degli interessi è altresì prevista dal diritto in vigore, per la precisione agli articoli 102^{quater} capoverso 2 e 27 capoversi 2 e 3 PP.

Secondo l'articolo 86 capoverso 1 D-CPP, la Confederazione deve designare il Foglio ufficiale per le pubblicazioni. L'articolo 59 specifica quindi che la notificazione è fatta mediante pubblicazione nel Foglio federale.

L'articolo 140 capoverso 2 secondo periodo D-CPP autorizza la Confederazione a designare agenti di polizia abilitati a interrogare gli imputati e le persone informate sui fatti come pure, su mandato del pubblico ministero, i testimoni.

L'articolo 60 attribuisce tale competenza ai collaboratori della Polizia giudiziaria federale. È esclusa la delega ad agenti cantonali o a un corpo di polizia criminale cantonale. Nel mandato deve figurare il nome del testimone.

Secondo l'articolo 209 **secondo periodo** D-CPP, la Confederazione può emanare disposizioni che prevedono la possibilità di versare una ricompensa ai privati che hanno collaborato in modo proficuo alla ricerca. La LOAP deve pertanto stabilire le

competenze in materia. È chiaro che la competenza varia in funzione della fase procedurale, dato che il procedimento è diretto da persone diverse.

Secondo l'*articolo 61 lettera a*, nella procedura preliminare è il procuratore generale a decidere di un'eventuale ricompensa, in quella dibattimentale invece chi dirige il procedimento (*lett. b*). Offrire una ricompensa potrebbe tuttavia apparire utile anche durante la procedura esecutiva (ad es. in caso di fuga o di evasione). In questi casi la decisione spetterebbe al MPC (in qualità di autorità d'esecuzione).

Art. 62 Procedura in caso di arresto provvisorio di contravventori

In base all'articolo 218 capoverso 5 D-CPP, una persona arrestata a titolo provvisorio in seguito a una contravvenzione può essere mantenuta in stato d'arresto per più di tre ore soltanto su ordine di un agente di polizia abilitato a ordinare tale provvedimento. L'*articolo 62* stabilisce pertanto che l'arresto di un presunto contravventore va approvato entro tre ore al massimo dall'ufficiale di picchetto della Polizia giudiziaria federale o da agenti di polizia cui il diritto cantonale conferisce tale competenza.

Art. 63 Spese e indennità

In principio l'articolo 431 capoverso 1 D-CPP prevedeva che il Consiglio federale emanasse disposizioni sul calcolo delle spese procedurali e fissasse gli emolumenti. Nel corso del dibattito parlamentare, il disegno ha subito una modifica e tale compito è stato assegnato alla Confederazione e ai Cantoni nell'ambito delle loro competenze. La LOAP deve pertanto specificare a chi spetta fissare le spese e gli emolumenti sul piano federale.

Gli atti normativi e le disposizioni federali sono:

- il regolamento del 26 settembre 2006 sulle ripetibili nei procedimenti davanti al Tribunale penale federale (RS 173.711.31);
- il regolamento dell'11 febbraio 2004 sulle tasse di giustizia del Tribunale penale federale (RS 173.711.32);
- l'ordinanza del 22 ottobre 2003 sulle spese della procedura penale federale (RS 312.025 retta dall'art. 246 cpv. 2 PP; vi sono disciplinate pure le indagini di polizia giudiziaria e l'istruzione preparatoria);
- gli articoli 62 - 68 LTF, che disciplinano le spese della procedura dinanzi al Tribunale federale.

Il *capoverso 1* incarica il Tribunale federale di calcolare le spese procedurali e di fissare gli emolumenti in un regolamento. La Corte suprema della Confederazione, che funge in parte anche da autorità penale della Confederazione, pare predestinata a tale compito. Per regolamento si intende un atto normativo soggetto a pubblicazione.

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

Il *capoverso 3* fissa le tariffe in una legge formale. Gli importi coincidono, per quanto possibile, con quelli previsti dal regolamento dell'11 febbraio 2004 sulle tasse di giustizia del TPF. La procedura preliminare secondo la *lettera a* non comprende né la procedura dinanzi al giudice dei provvedimenti coercitivi (*lett. b*) né un'eventuale procedura di reclamo. Quest'ultima rientra nella *lettera d*, alla stregua della procedura di appello e della revisione.

Il *capoverso 4* obbliga il Tribunale federale a disciplinare pure la retribuzione per la difesa d'ufficio e il gratuito patrocinio degli accusatori privati. La disposizione si basa sugli articoli 133 capoverso 1 D-CPP e 136 capoverso 1 in combinato disposto con l'articolo 133 capoverso 1 D-CPP. Ispirandosi all'articolo 3 del regolamento del 26 settembre 2006 sulle ripetibili nei procedimenti davanti al Tribunale penale federale, il capoverso 4 stabilisce che l'indennità oraria del difensore d'ufficio o del patrocinatore ammonta ad almeno 200 franchi al netto dell'IVA. Tale importo minimo è conforme a quanto statuito dal Tribunale federale con sentenza del 6 giugno 2006 (DTF 132 I 201, consid. 8). Il tetto massimo è fissato a 400 franchi al netto dell'IVA. Gli importi flessibili permettono di evitare una modifica della disposizione a breve scadenza.

Art. 64 Esecuzione da parte dei Cantoni

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

La LOAP offre l'opportunità di proporre un nuovo disciplinamento legale in materia.

I Cantoni eseguono le sanzioni inflitte dalle autorità penali della Confederazione, ossia lavori di pubblica utilità, pene detentive, misure, pene pecuniarie, multe, cauzioni preventive, interdizioni dell'esercizio di una professione oppure divieti di condurre (*cpv. 1*). La decisione in merito deve indicare anche il Cantone cui compete l'esecuzione (*cpv. 2*).

Il *capoverso 3* disciplina la competenza in materia di liberazione condizionale – poco chiara nel diritto in vigore – e quella in materia di sospensione o di rinvio dell'esecuzione.

Il *capoverso 4* autorizza il Cantone competente a tenere il ricavato dell'esecuzione di multe e pene pecuniarie.

Il *capoverso 5* precisa che l'esecuzione è indennizzata in base al pertinente concordato sull'esecuzione delle pene. Sono determinanti le tariffe per vitto e alloggio applicabili ai Cantoni firmatari.

Art. 65 Esecuzione da parte del Ministero pubblico della Confederazione

L'esecuzione spetta al MPC nella misura in cui l'articolo 64 non affidi tale competenza ai Cantoni (*cpv. 1*). La disposizione verte sull'esecuzione di altre misure (ad es. pubblicazione della sentenza), la riscossione di crediti, il versamento di

indennità, la restituzione di oggetti oppure la realizzazione di oggetti o valori patrimoniali confiscati.

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

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

3.5 **Titolo quinto: Disposizioni finali**

Art. 66 Abrogazione e modifica del diritto vigente

L'*articolo 66* rimanda all'allegato per l'abrogazione e la modifica del diritto vigente. Vanno ad esempio abrogate la legge sul Tribunale penale federale e la legge sulle sedi del Tribunale penale federale e del Tribunale amministrativo federale. Va riveduta in particolare la legge sul Tribunale federale, dato che quest'ultimo dovrà fungere da giurisdizione d'appello in materia federale. Va integrata anche la legge sul personale federale introducendovi un obbligo di denuncia per tutti i collaboratori che nella loro attività ufficiale vengono a conoscenza di indizi concreti di un delitto o di un crimine perseguibile d'ufficio. Tale disposizione è tesa in particolare a prevenire atti di corruzione.

Art. 67 Disposizione transitoria

L'*articolo 67* prevede che, fino alla conclusione della convenzione di cui all'articolo 52 capoverso 3, si applica per analogia la convenzione del 1° luglio 2007⁴ tra il Tribunale federale e il Consiglio federale.

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

Allo stesso tempo, il Consiglio federale ha approvato la modifica dell'ordinanza del 14 dicembre 1998 sulla gestione immobiliare e la logistica della Confederazione (OILC; RS 172.010.21), che autorizza il Dipartimento federale delle finanze a concludere convenzioni in materia di infrastrutture con i tribunali della Confederazione e a modificare tali convenzioni, senza dover consultare il Consiglio federale. L'approvazione del Consiglio federale è tuttavia necessaria qualora non si tratti di questioni tecnico-amministrative e i costi finanziari siano significativi.

Art. 68 Referendum ed entrata in vigore

Secondo il *capoverso 1*, la LOAP sottostà a referendum facoltativo.

Il *capoverso 2* statuisce che la LOAP entra in vigore allo stesso tempo del Codice di procedura penale.

⁴ <http://www.news-service.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/8459.pdf> (il testo non è disponibile in italiano).

4 Ripercussioni

4.1 Ripercussioni sul perseguimento penale

La LOAP – legge esecutiva e integrativa del Codice di procedura penale – introduce le norme che reggono le singole autorità penali della Confederazione, prevedendo disposizioni procedurali specifiche, applicabili soltanto nei casi di giurisdizione federale. L'impostazione futura del procedimento penale federale è già disposta nel Codice di procedura penale.

Il nuovo modello «pubblico ministero II» dovrebbe in particolare rendere più efficace e più incisivo il perseguimento penale a livello federale. Il sistema attuale, molto complesso per via del trasferimento degli atti dal MPC al giudice istruttore federale e vice versa, rallenta la procedura e blocca numerose risorse. In futuro il MPC assicurerà il perseguimento penale nei casi di giurisdizione federale dall'apertura del procedimento fino alla promozione e al sostegno dell'accusa.

La forte posizione del MPC va controbilanciata. Il Codice di procedura penale prevede pertanto di rafforzare i diritti di parte e di affidare a giudici indipendenti le decisioni in materia di provvedimenti coercitivi. La LOAP mira inoltre a rendere più chiara l'attribuzione delle competenze in seno al MPC, che in futuro è sottoposto a vigilanza esclusiva del Consiglio federale.

4.2 Ripercussioni finanziarie e in termini di personale

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

La riforma giudiziaria dovrebbe comportare pochi costi supplementari per il TPF e il Tribunale federale.

5 Programma di legislatura

L'affare è inserito nel programma di legislatura.

6 Aspetti giuridici

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