



Bundesanwaltschaft
Ministère public de la Confédération
Ministero pubblico della Confederazione
Procura pubblica federala

2019

Rapporto di gestione

Rapporto del Ministero pubblico della
Confederazione sulle attività svolte
nel 2019 all'attenzione dell'autorità
di vigilanza

Prefazione

Sono lieto di presentare il Rapporto di gestione 2019 del Ministero pubblico della Confederazione (MPC). Il rapporto comprende segnatamente il rendiconto annuale all'attenzione dell'Autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione (AV-MPC) e tiene conto delle relative direttive.

Sul fronte delle attività fondamentali del MPC, nell'anno in rassegna sono stati liquidati diversi procedimenti importanti. Sono state promosse le prime accuse nei grandi complessi di procedimenti diretti da task forces, ovvero Petrobras-Odebrecht e il calcio mondiale, ma anche nei settori del diritto penale internazionale e della cybercriminalità. Importanti accuse sono state depositate anche nell'ambito del terrorismo. Fedele al principio che commettere atti delittuosi non deve «pagare», il MPC ha ottenuto nel 2019 la confisca di ingenti proventi da reati, in particolare la restituzione a persone o nazioni danneggiate.

Sul piano organizzativo è da segnalare il riuscito trasloco nel nuovo centro amministrativo G1. Nella nuova sede i collaboratori possono usufruire di un'infrastruttura moderna. La condivisione dello stesso edificio con fedpol rafforza inoltre la collaborazione con uno dei principali partner del MPC. Un ulteriore focus è stato lo sviluppo strategico del MPC, che gli permette di ottimizzare costantemente l'adempimento del suo mandato legale.

L'anno in rassegna è stato contrassegnato anche dal tema medialmente controverso della mia rielezione per un nuovo mandato. Mi rallegro per la mia rielezione e per la fiducia riposta in me dal Parlamento, come anche per la conferma in carica dei miei due sostituti. Questa scelta a favore della continuità consente di portare avanti gli sviluppi avviati ed attuati dall'inizio del mio incarico, nel 2012, e di rafforzare il MPC come istituzione indipendente.

Il MPC intende inoltre proseguire la buona collaborazione con le autorità e organizzazioni partner a livello nazionale e internazionale. Per combattere con efficacia le moderne forme di criminalità è infatti indispensabile contare su una fitta rete di contatti.

Nell'anno in rassegna, il MPC ha curato anche un'intensa collaborazione con l'alta vigilanza parlamentare. Questa collaborazione continuerà anche nel 2020, tanto più che le commissioni di gestione hanno deciso di svolgere un'ispezione per chiarire le divergenze tra l'AV-MPC e il MPC riguardo all'interpretazione della vigilanza.

Il MPC si lascia alle spalle un anno impegnativo. Il presente rapporto fornisce una serie di scorci che documentano la molteplicità dei compiti legali da esso svolti.

Per terminare, desidero ringraziare le numerose autorità partner federali e cantonali del MPC per la buona collaborazione e i collaboratori del MPC per il loro impegno.

Michael Lauber

Procuratore generale della Confederazione

Berna, gennaio 2020

Indice

Introduzione

1	Statuto e mandato legale del Ministero pubblico della Confederazione (MPC)	4
2	Collaborazione internazionale	4
3	Collaborazione nazionale	6
4	Questioni giuridiche e indicazioni generali all'attenzione del legislatore	8

Intervista

	Intervista al Procuratore generale	12
--	------------------------------------	----

Attività operative

1	Strategia 2016–2019	16
2	Trattamento centrale delle ricezioni (ZEB)	16
3	Casi d'interesse pubblico	17
4	Reati perseguibili previa autorizzazione	21
5	Esecuzione delle sentenze	22

Attività amministrative

1	Basi giuridiche per l'organizzazione	24
2	Segreteria generale	24
3	Impiego delle risorse finanziarie e materiali: conti 2019	26
4	Direttive generali	26
5	Codice di comportamento	27
6	Personale	27
7	Organigramma	28
8	Carico di lavoro delle singole divisioni	29

Reporting

	Dati e statistiche (Reporting al 31 dicembre 2019)	32
--	---	----

1 Statuto e mandato legale del Ministero pubblico della Confederazione (MPC)

1.1 Statuto del MPC (organizzativo)

Secondo l'articolo 7 della legge federale sull'organizzazione delle autorità penali della Confederazione (LOAP, RS 173.71), il MPC funge da pubblico ministero a livello federale. Il procuratore generale è eletto dall'Assemblea federale, dispone di ampie competenze di organizzazione e direzione ed è responsabile dell'insieme del MPC. I due sostituti, anch'essi eletti dall'Assemblea federale, quando agiscono in rappresentanza del procuratore generale ne assumono tutte le attribuzioni. La nomina degli altri procuratori e l'assunzione dei collaboratori competono al procuratore generale. Secondo il diritto del personale federale, il procuratore generale è un datore di lavoro indipendente.

Il MPC sottostà alla sorveglianza di un'autorità di vigilanza anch'essa eletta dall'Assemblea federale (AV-MPC; art. 23 e segg. LOAP).

1.2 Mandato legale (operativo)

Il MPC è competente, quale procura federale, per l'indagine e l'accusa di reati che rientrano nella giurisdizione federale, come specificato agli articoli 23 e 24 del Codice di diritto processuale penale svizzero (CPP; RS 312.0) e in leggi federali speciali.

Si tratta dei classici reati contro la sicurezza dello Stato, ossia reati commessi prevalentemente contro la Confederazione o i suoi interessi, e dei complessi casi intercantionali o internazionali di criminalità organizzata (compresi il terrorismo e il relativo finanziamento), riciclaggio di denaro e corruzione. Nel quadro di una competenza federale facoltativa, il MPC tratta casi di criminalità economica a livello svizzero o internazionale. Infine, nei compiti del MPC rientra anche l'esecuzione di domande di assistenza giudiziaria presentate da autorità estere preposte al perseguimento penale.

2 Collaborazione internazionale

2.1 GAFI¹

Il MPC partecipa, quale esperto, ai lavori del GAFI in seno al gruppo di lavoro svizzero, sotto l'egida della Segreteria di Stato per le questioni finanziarie internazionali (SFI). In questo contesto, il MPC analizza numerosi documenti redatti dai gruppi di lavoro del GAFI, redige pareri e formula proposte sulla base delle conoscenze che possiede nel proprio campo di competenza, ossia il perseguimento penale del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo.

Nel 2019 la Svizzera ha proseguito l'attuazione delle raccomandazioni del GAFI sulle criticità identificate nell'ambito del quarto ciclo di valutazione reciproca, terminato nel 2016. In particolare, il MPC ha portato avanti la revisione e l'ottimizzazione delle statistiche richieste per la valutazione, sia internamente sia a livello di procure pubbliche cantonali, nonché l'opera di coordinamento e sensibilizzazione dei Cantoni in merito alle raccomandazioni formulate dal GAFI.²

Inoltre, ha partecipato ai lavori del «Gruppo di coordinamento interdipartimentale per la lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo» (GCRF) e dei relativi gruppi di lavoro, i quali, su incarico del Consiglio federale e sotto l'egida della SFI, si occupano di identificare e valutare a livello nazionale i rischi connessi al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo. Il Consiglio federale attua in tal modo la corrispondente raccomandazione del GAFI sulla valutazione dei rischi per la Svizzera.

In questo contesto il MPC ha partecipato in particolare all'elaborazione di uno studio pubblicato nel luglio 2019 sul reato di corruzione come reato preliminare al riciclaggio di denaro.

2.2 GRECO³

Il 22 marzo 2019, il gruppo GRECO ha adottato il Rapporto di conformità della Svizzera relativo alle raccomandazioni avanzate nel quarto ciclo di valutazione, che riguardava la prevenzione della corruzione di parlamentari, giudici e procuratori. Sulle dodici raccomandazioni emesse nel rapporto relativo al quarto ciclo di valutazione della Svizzera, pubblicato nella primavera 2017, due riguardavano direttamente il MPC: l'adozione di regole deontologiche specifiche per i procuratori e

1 Groupe d'Action financière (Gruppo d'azione finanziaria sul riciclaggio di denaro).

2 www.sif.admin.ch/dam/sif/fr/dokumente/Integrit%C3%A4t%20des%20Finanzplatzes/nra_bericht_korruption.pdf.download.pdf/20190710_ber-korruption-geldwaescherei-f_final.pdf (versione francese).

3 Gruppo di Stati contro la corruzione.

l'attuazione di misure destinate a conservare dati affidabili in materia di procedimenti disciplinari riguardanti i procuratori.

Il MPC ha dato seguito a queste raccomandazioni adottando il 1° luglio 2017 il suo Codice di comportamento (consultabile su internet dall'autunno 2017⁴) e integrando nel proprio rapporto di gestione una nuova rubrica dedicata alle inchieste disciplinari avviate nei confronti di procuratori. Nel suo Rapporto di conformità adottato il 22 marzo 2019, GRECO prende atto degli sviluppi intervenuti e si felicita delle misure attuate dal MPC. La Svizzera adempie così alle raccomandazioni di GRECO.

2.3 OCSE⁵

Nel mese di marzo 2018, l'OCSE ha adottato il rapporto relativo alla fase 4 della valutazione della Svizzera ad opera del Gruppo di lavoro dell'OCSE sulla corruzione. Questo rapporto valuta e avanza delle raccomandazioni sull'attuazione da parte della Svizzera della Convenzione dell'OCSE sulla lotta alla corruzione di agenti pubblici stranieri nelle transazioni commerciali internazionali e la sua raccomandazione del 2009 finalizzata a rafforzare la lotta contro la corruzione di agenti pubblici stranieri nelle transazioni commerciali internazionali. Questo rapporto avanzava diverse raccomandazioni alla Svizzera, di cui alcune erano rivolte direttamente al MPC.

All'interno del MPC sono stati condotti i lavori necessari al fine di poter fornire all'inizio del 2020 i dati necessari alla stesura di un rapporto scritto per il Gruppo di lavoro sull'attuazione delle raccomandazioni.

A partire da gennaio 2020 il MPC sarà rappresentato presso l'OCSE dalla nuova procuratrice responsabile dell'ambito della corruzione internazionale, che ha assunto la sua carica il 1° novembre 2019.

2.4 Genocide Network⁶

Nell'anno in esame il MPC ha partecipato al 26° e 27° incontro del Genocide Network europeo all'Aia. Questa rete offre ai partecipanti la possibilità di perfezionarsi in questo campo specifico e condividere le proprie esperienze. Gli argomenti affrontati nel 2019 hanno riguardato le sfide e i vantaggi del perseguimento penale dei «foreign fighters» per reati nell'ambito del diritto penale

internazionale e crimini di terrorismo, le possibilità di collaborazione con la commissione inquirente dell'ONU UNITAD⁷, il netto incremento dei procedimenti di diritto penale internazionale, i diritti delle vittime e le possibilità di accesso alle informazioni provenienti dal campo di battaglia. Si è inoltre parlato dell'iniziativa a favore di un nuovo strumento di assistenza giudiziaria internazionale per i reati riguardanti il diritto penale internazionale e del progetto di analisi AP CIC condotto da Europol per fornire supporto a Stati membri, Paesi terzi e organizzazioni segnatamente nel perseguimento dei reati secondo il diritto penale internazionale.

Nell'ambito di sedute a loro riservate, i rappresentanti delle autorità di perseguimento penale hanno inoltre avuto un'opportunità di scambio volta ad assicurare un perseguimento integrato e coordinato dei reati nell'ambito del diritto penale internazionale.

2.5 Partecipazione alla 24a conferenza annuale dell'IAP⁸

La conferenza annuale della IAP, organizzata dalla Procura generale della Città autonoma di Buenos Aires, si è tenuta dal 15 al 19 settembre 2019 a Buenos Aires.

La conferenza dell'anno in esame si è concentrata sul tema «La collaborazione internazionale in diversi sistemi giuridici». In questo contesto sono stati trattati diversi aspetti, come i diversi sistemi giuridici e le loro sfide in parte analoghe, il ruolo e le competenze dei procuratori e dei procuratori di collegamento, le relazioni tra giudici, procuratori e polizia in indagini transfrontaliere complesse, le basi legali per la raccolta e lo scambio di mezzi di prova, nonché le possibilità informali e alternative per l'assunzione di mezzi di prova tramite rogatoria. Nell'ambito di workshop e sedute di gruppi di interesse sono state approfondite alcune tematiche, come la differenza tra conoscenze e prove, mezzi di prova elettronici, «megaprocessi», reati ambientali, tratta di esseri umani, sicurezza e indipendenza dei procuratori. Gli oltre 400 partecipanti, provenienti da 86 Stati, hanno anche avuto occasione di curare lo scambio professionale e personale e di ampliare così la propria rete di relazioni.

In vista della conferenza della IAP, il MPC ha partecipato anche all'incontro tematico e all'assemblea generale della «Association internationale des procureurs et poursuivants francophones» (AIPPF).

4 www.bundesanwalt.ch/mpc/it/home/die-bundesanwaltschaft/code-of-conduct.html.

5 Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD).

6 European Network of contact points in respect of persons responsible for genocide, crimes against humanity and war crimes.

7 UN Investigative Team to Promote Accountability for Crimes Committed by Da'esh / Islamic State in Iraq and the Levant.

7 UN Investigative Team to Promote Accountability for Crimes Committed by Da'esh / Islamic State in Iraq and the Levant.

8 International Association of Prosecutors.

3 Collaborazione nazionale

3.1 Ufficio federale di polizia (fedpol)

La buona collaborazione tra MPC e fedpol si fonda da un lato sull'interpretazione condivisa degli obiettivi e delle strategie comuni, e dall'altro su una chiara consapevolezza delle funzioni e dei compiti reciproci. Questa base è stata ulteriormente rafforzata con la realizzazione e il trasferimento nell'edificio comune al Guisanplatz di Berna. La buona collaborazione non si limita alla direzione di fedpol, ma si estende anche alle sue singole unità, cioè la Polizia giudiziaria federale (PGF), il Servizio federale di sicurezza (SFS) e l'Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro (MROS).

Il MPC non collabora con fedpol solo a livello operativo. La futura interazione mirata e l'inarrestabile trasformazione digitale sono delle sfide che il MPC e fedpol affrontano insieme nell'ambito del programma «Joining Forces», il cui obiettivo è il consolidamento strategico delle strutture di collaborazione e lo sviluppo dei necessari strumenti di lavoro.

3.2 Servizio delle attività informative della Confederazione (SIC)

Nell'anno in esame, la buona collaborazione con il SIC aveva come compito prioritario il coordinamento tempestivo nell'ambito del terrorismo (piattaforma di coordinamento operativa TETRA, «TErrorist TRAcking»). In questo contesto è diventata sempre più attuale la questione dei «rientri» dalle regioni di crisi. Nel settore dello spionaggio (spionaggio secondo art. 272 segg. del codice penale, CP, RS 311.0) la stretta ed efficiente collaborazione con il SIC nel caso di cyberattacchi e altri tentativi di spionaggio, in particolare nei confronti dell'Agenzia mondiale antidoping (AMA), ha consentito di individuare diverse persone e servizi stranieri come presunti autori degli attacchi.

Le raccomandazioni formulate dalla delegazione delle Commissioni della gestione delle Camere federali nel rapporto del 13 marzo 2018 «Ispezione a seguito dell'arresto di un'ex fonte del SIC in Germania» (FF 2018 5045) sono state attuate.

3.3 Ufficio federale di giustizia (UFG)

In qualità di autorità centrale e di vigilanza in materia di assistenza giudiziaria internazionale, l'UFG veglia sullo svolgimento delle procedure di assistenza passiva e consiglia il MPC nelle procedure di assistenza attiva. L'UFG si occupa inoltre delle estradizioni richieste dal MPC nonché delle questioni relative alla delega del perseguimento penale o della ripartizione internazionale dei beni confiscati. L'UFG è un'autorità con la quale il MPC collabora quotidianamente e con la quale gode di un'eccellente cooperazione: i contatti sono giornalieri e

si svolgono al livello adeguato; le eventuali divergenze vengono risolte di solito in modo pragmatico. Queste buone relazioni non impediscono tuttavia all'UFG di svolgere il suo ruolo di autorità di vigilanza e di avanzare ricorso, se lo ritiene necessario, contro le decisioni del MPC che considera infondate⁹.

Inoltre le due procuratrici di collegamento della Svizzera presso EUROJUST fanno capo anche all'UFG. EUROJUST si è affermata come partner fondamentale del MPC, soprattutto nel coordinamento degli sforzi internazionali di lotta contro la criminalità. Nel novembre 2019, la prima procuratrice svizzera di collegamento presso EUROJUST è tornata al servizio del MPC, dal quale era stata distaccata nel 2015.

3.4 Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari (FINMA)

Il MPC prosegue la sua cooperazione con la FINMA sia nel quadro delle procedure in corso sia in generale nell'esecuzione dei suoi compiti. La cooperazione riguarda essenzialmente casi legati a reati borsistici, riciclaggio di denaro e corruzione internazionale in connessione con intermediari finanziari. Nella sua decisione 1B_547/2018 del 15 gennaio 2019, il Tribunale federale ha ritenuto che la richiesta del MPC volta a ottenere decisioni della FINMA sulla base dell'art. 194 CPP rappresenta una misura di assistenza tra autorità ai sensi dell'art. 44 CPP, che non prevede alcuna misura coercitiva. Su questa base, il Tribunale penale federale ha considerato che il ricorrente non avesse il diritto di chiedere l'apposizione di sigilli sulle decisioni della FINMA che lo riguardavano e che erano state ottenute mediante l'assistenza tra autorità (BB.2018.192 del 3 luglio 2019).

3.5 Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC)

Anche nell'anno in esame l'AFC e il MPC hanno curato una stretta collaborazione per sfruttare le sinergie offerte nei rispettivi campi di attività. Nel corso delle sue indagini, il MPC ha potuto individuare presunte irregolarità fiscali (p. es. identificazione di valori patrimoniali non dichiarati o società che sarebbero imponibili in Svizzera). Questi casi vengono denunciati dal MPC alle autorità tributarie competenti. Viceversa, la conduzione di procedimenti in materia fiscale può portare alla luce comportamenti suscettibili di essere oggetto di procedimenti penali del MPC. Per identificare fatti rilevanti e ottimizzare la cooperazione sono stati nominati dei Single Points of Contact, che assicurano il collegamento tra le due autorità.

⁹ Cfr. p.es. decisione RR.2018.287 del 29 aprile 2019.

3.6 Conferenza dei procuratori della Svizzera (CPS)

Il procuratore generale della Confederazione è vicepresidente della CPS. La collaborazione attiva in seno alla CPS è importante per il MPC. La Conferenza promuove infatti la collaborazione tra le autorità cantonali e federali preposte al perseguimento penale. La sua funzione consiste in particolare nel favorire lo scambio di opinioni tra le varie autorità cantonali e tra queste e le omologhe autorità della Confederazione, nonché il coordinamento e la realizzazione dei loro comuni interessi. La CPS promuove una prassi uniforme, e quindi la certezza del diritto, nel campo del diritto penale e della procedura penale. Segnatamente, prende posizione in merito ai progetti legislativi federali, formula raccomandazioni e partecipa alla formazione dell'opinione nelle questioni inerenti al diritto penale, alla procedura penale e alle materie connesse.

Un tema centrale nell'anno in esame è stato lo sviluppo della CPS sul lungo termine e la professionalizzazione delle sue strutture – un processo che anche il MPC ha sostenuto attivamente. Con la revisione dello statuto della CPS sono state gettate le basi per una Segreteria generale, istituita e diretta dal Consiglio direttivo della CPS. Il personale della Segreteria generale dipenderà a livello amministrativo dal MPC e sarà impiegato presso la sede centrale del MPC a Berna; dal punto di vista operativo farà capo al Consiglio direttivo della CPS. Il nuovo segretario generale della CPS entra in carica il 1° gennaio 2020.

3.7 Compiti congiunti nel perseguimento penale

(1) *Esercitazione della Rete integrata Svizzera per la sicurezza 2019 (ERSS 19)*

Nel mese di novembre 2019 si è tenuta un'esercitazione di 52 ore per testare le strutture e le procedure di sicurezza vigenti in Svizzera. Il MPC ha partecipato a questa esercitazione di stato maggiore assieme a una cinquantina di altre organizzazioni (stati maggiori, servizi federali, Cantoni, Comuni e infrastrutture critiche). L'obiettivo era di verificare la capacità delle organizzazioni di sicurezza coinvolte di gestire una crisi e collaborare tra di loro in un contesto di forte tensione dovuta a una minaccia. Lo scenario aveva come tema una minaccia terroristica di lunga durata, concretizzata in attacchi a infrastrutture critiche, ricatti e possibili attentati.

Il MPC ha partecipato all'esercitazione con team operativi, una squadra addetta alla comunicazione e una cellula di crisi. In collaborazione con le procure e le polizie cantonali si sono preparate le basi fondamentali. La sede comune (MPC/fedpol) al Guisanplatz di Berna ha facilitato la collaborazione della cellula di crisi, dei team operativi e degli addetti alla comunicazione. Dal punto di vista del MPC l'esercitazione ha dato risultati positivi.

(2) *Terror Single Point of Contact*

Le procure di tutti i Cantoni hanno nominato un Single Point of Contact per il MPC nel campo della lotta al terrorismo (BA SPOC T). Il suo compito è di fungere da primo interlocutore del MPC nel Cantone nei casi di sospetto di attività terroristiche e per domande generali sull'argomento. Quale anello di congiunzione con il MPC, il *Terror Single Point of Contact* è in diretto contatto con la direzione dell'ambito di reato Terrorismo. Il BA SPOC T è anche il punto di contatto per i propri colleghi nel Cantone. Il MPC fornisce regolarmente ai BA SPOC T le informazioni da trasmettere a scopo di sensibilizzazione dei colleghi nei Cantoni.

(3) *Cyberboard*

Il pericolo della cybercriminalità si diffonde sempre più in tutto il mondo. L'obiettivo del perseguimento penale, in collaborazione con i partner nazionali e internazionali, è di rendere poco attrattiva la Svizzera per i cyberattacchi. Il Cyberboard è la piattaforma attraverso la quale le autorità di perseguimento penale lottano insieme contro la cybercriminalità. Per consentire l'adempimento efficace di questo compito congiunto, il Cyberboard promuove in particolare il networking, il coordinamento e il trasferimento di conoscenze.

Un elemento decisivo è il networking del perseguimento penale tra la cybersicurezza e la cyberdifesa a favore di un dispositivo operante su scala nazionale. Non a caso il Cyberboard riunisce nel suo organo strategico Cyber-STRAT i principali attori della Confederazione e dei Cantoni.¹⁰ I temi attualmente sul tavolo comprendono il miglioramento della collaborazione internazionale, la prevenzione e il partenariato pubblico-privato. Questo organismo si occupa anche di sviluppi sul piano nazionale come l'applicazione della Strategia nazionale per la protezione della Svizzera contro i cyberrischi per gli anni 2018–2022 (SNCP II) e di tematiche sottoposte dal suo organo operativo Cyber-CASE.

Il Cyber-CASE garantisce al Cyberboard i necessari contatti operativi. Gli interlocutori nazionali e cantonali nel campo della cybercriminalità sono stati definiti.¹¹ In sedute comuni discutono i fenomeni e i problemi

¹⁰ Oltre al MPC e fedpol, il SIC, il Dipartimento federale delle finanze (DFF), la Conferenza dei direttori cantonali di giustizia e polizia (CDCGP), la Conferenza dei comandanti delle polizie cantonali della Svizzera (CCPCS), la Prevenzione Svizzera della Criminalità (PSC), la Conferenza dei procuratori della Svizzera (CPS) e la Rete integrata svizzera per la sicurezza (RSS).

¹¹ Analisti della Centrale d'annuncio e d'analisi per la sicurezza dell'informazione (MELANI), agenti di polizia specializzati della Rete nazionale di sostegno alle indagini nella lotta contro la criminalità informatica (NE-DIK), nonché i Cyber-Single Point of Contact delle procure.

4 Questioni giuridiche e indicazioni generali all'attenzione del legislatore

di attualità nel campo della cybercriminalità. A seconda dei temi trattati partecipano alle sedute del Cyber-CASE anche importanti autorità partner.¹²

Le esperienze nel Cyberboard sono positive. Il MPC quale organizzazione del Cyberboard ringrazia tutte le autorità partner per il loro impegno costruttivo.

4.1 Registrazione audiovisiva degli interrogatori

Soprattutto nel campo della criminalità economica si devono condurre spesso interrogatori particolarmente impegnativi. Per esempio, quando le parti o le persone partecipanti al procedimento vengono interrogate su temi complessi, quando si devono tenere diversi interrogatori contemporaneamente, quando un testimone proveniente dall'estero è disponibile solo per poco tempo o quando è necessario il ricorso a un interprete, l'interrogatorio con verbalizzazione seduta stante richiede molto tempo e si rivela estenuante per tutti i partecipanti. Questo sistema va anche a svantaggio dell'autenticità e del contenuto delle deposizioni. Per questo motivo il MPC ha iniziato in tali casi a registrare gli interrogatori su supporti audiovisivi, senza verbalizzazione seduta stante. Le condizioni e le formalità dell'interrogatorio, l'indicazione dei rimedi giuridici, l'inizio e la fine della registrazione audiovisiva, i mezzi di prova adottati (allegati) e particolari eventi avvenuti durante l'interrogatorio sono riportati in un «verbale quadro», che viene fatto firmare da tutti i partecipanti alla fine dell'interrogatorio. Una trascrizione scritta delle deposizioni viene elaborata solo dopo l'interrogatorio. La registrazione stessa è acquisita agli atti come mezzo di prova, assieme al verbale quadro, agli allegati e alla trascrizione.

Il codice di procedura penale prevede questo sistema solo nella procedura dibattimentale (art. 78 cpv. 5^{bis} CPP). Nel frattempo, però, la Corte dei reclami penali del Tribunale penale federale ha approvato la prassi del MPC con decisione del 27 giugno 2019 (BB.2019.19). In merito alla legalità della registrazione e della redazione a posteriori del verbale degli interrogatori nelle procedure preliminari, la Corte dei reclami penali si è infatti associata al parere espresso dal Tribunale federale nella DTF 143 IV 408 E. 8.3. Inoltre il Tribunale penale federale ha dichiarato ammissibile che il MPC affidi la trascrizione delle registrazioni a fornitori di servizi privati. Grazie a questa giurisprudenza il MPC potrà anche in futuro svolgere interrogatori impegnativi in modo rapido ed efficiente, sempre nel rispetto dei diritti delle parti.

4.2 «Ne bis in idem»

Nel quadro della vicenda «MUS» il Tribunale penale federale ha condannato nell'ottobre 2013 uno degli imputati a una pena detentiva di 52 mesi, condanna confermata dal Tribunale federale il 22 dicembre 2017. Le autorità del Cantone di San Gallo, incaricate dell'esecuzione della pena, si sono rifiutate di rinviare l'esecuzione della pena fino al termine del procedimento condotto nella Repubblica Ceca per le stesse fattispecie. Il condannato aveva fatto valere che le autorità ceche sono meglio in grado di quelle svizzere di far luce sui fatti in

¹² P.es. Eurojust, Europol, l'UFG e il Servizio Sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni (SCPT).

questione. Un'assoluzione nel procedimento ceco gli avrebbe permesso di chiedere la revisione delle sentenze svizzere. D'altro canto, se doveva scontare la pena in Svizzera, le autorità ceche sarebbero state obbligate, conformemente al principio «ne bis in idem», di chiudere il procedimento nei suoi confronti, privandolo così della possibilità di essere assolto.

Con decisione del 3 ottobre 2019 nella causa 6B 1019/2019, il Tribunale federale ha confermato il rifiuto delle autorità sangallesi di rinviare l'esecuzione della pena. Il Tribunale federale ritiene che il principio «ne bis in idem», come sancito dall'art. 46 della Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen (CAAS), ha lo scopo di impedire che una stessa persona sia perseguita due volte per lo stesso fatto in due Stati diversi. Questa disposizione non conferisce tuttavia alcun diritto a essere giudicati due volte per gli stessi fatti, nella speranza di ottenere una pena più clemente in una giurisdizione piuttosto che in un'altra. La condanna svizzera deve essere quindi eseguita. Questa decisione illustra l'importanza di assicurare un buon coordinamento dei procedimenti quando diversi Stati hanno una giurisdizione concorrente nella stessa fattispecie, al fine di evitare il «forum shopping».

4.3 Rinvio di un atto di accusa

Con decisione del 17 dicembre 2019 (BB.2019.213 e BB.2019.215), la Corte dei reclami penali ha ammesso il ricorso del MPC depositato contro la decisione della Corte penale del Tribunale penale federale di rinviare l'atto d'accusa al MPC nella vicenda del finanziere Florian Homm, considerando che il rinvio per modifica del contenuto dell'atto di accusa causava un prolungamento inopportuno del procedimento e contravveniva inoltre ai principi di celerità ed economia dei procedimenti.

Il 20 febbraio 2019 il MPC ha promosso un atto di accusa nei confronti di quattro imputati, ai quali vengono contestati i reati di truffa per mestiere, amministrazione infedele a scopo di lucro illegittimo, appropriazione indebita, riciclaggio di denaro aggravato, falsità in documenti, bancarotta fraudolenta, conseguimento fraudolento di una falsa attestazione e violazione dell'obbligo di comunicazione. Con decisione del 25 settembre 2019 la Corte penale ha rinviato la causa al MPC, considerando che l'atto di accusa non era conforme in alcuni punti alle esigenze sancite dal principio dell'accusa. Contro questa decisione è stato interposto ricorso da uno degli imputati il 28 settembre 2019 e dal MPC il 7 ottobre 2019.

Nella sua decisione di ammissione del ricorso, la Corte dei reclami penali ha ricordato innanzitutto che, secondo la giurisprudenza del TF, il rinvio dell'atto di

accusa al ministero pubblico è ammissibile solo in via del tutto eccezionale e che questa giurisprudenza riguarda principalmente dei casi di rinvio per procedere ad atti materiali di inchiesta o trarre le conseguenze di impedimenti formali a procedere – circostanze che in questo caso non sono date. La Corte segnala inoltre che nella presente configurazione, in cui sussistono divergenze tra il MPC e la Corte penale sulle versioni dell'enunciato dei fatti e del diritto, essa non può imporre la propria interpretazione poiché spetta al giudice di merito valutare i fatti e il diritto. Inoltre la Corte aggiunge che tale divergenza può essere risolta tramite la via d'appello, che è stata istaurata a livello federale il 1° gennaio 2019 e conferisce all'autorità competente il pieno potere di valutazione dei fatti e del diritto.

4.4 Adeguamento del disciplinamento delle competenze nella legge federale sulla navigazione aerea (LNA)

Come già spiegato nel rapporto di gestione 2018 (pag. 9), il MPC appoggia la mozione Candinas 18.3700, la quale chiede di attribuire esclusivamente alla Confederazione la competenza penale in materia di incidenti e inconvenienti aerei gravi. Dopo che il Consiglio federale ha proposto di accogliere la mozione e il Consiglio nazionale l'ha accolta il 28 settembre 2018, il 10 settembre 2019 la mozione è stata accolta anche dal Consiglio degli Stati.

La mozione sarà recepita nell'ambito di una revisione dell'art. 98 LNA (RS 748.0). In questo modo, non solo i reati commessi a bordo di un aeroplano, ma anche quelli commessi a terra e che hanno provocato un incidente o un inconveniente aereo grave soggiaceranno alla competenza federale, mentre in passato erano perseguiti dalle procure cantonali.

Grazie alla nuova norma, è chiaro sin dall'inizio che il perseguimento penale di un tale evento è di competenza del MPC. Il MPC apprezza comunque la buona collaborazione con le autorità cantonali di perseguimento penale, che intervengono immediatamente sul posto. La nuova disposizione garantisce una giurisprudenza uniforme e l'acquisizione centralizzata del necessario know-how tecnico.

4.5 Lotta alla criminalità organizzata

La lotta contro le organizzazioni criminali e un efficace contrasto alla loro prosperazione passa anche attraverso l'adozione di misure legislative con il potenziamento della base legale vigente o l'aggiustamento degli strumenti legali che possano garantire incisive azioni preventive e repressive. Il Parlamento, all'inizio del 2020 ha aperto la discussione sul disegno di decreto federale

del 14 settembre 2018 concernente l'approvazione e la trasposizione della Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo con relativo Protocollo addizionale nonché il potenziamento del dispositivo penale contro il terrorismo e la criminalità organizzata. Il MPC ritiene che, contrariamente a quanto previsto in tale decreto, vi sono certamente due cardini sui quali il legislatore si dovrà poggiare nel modificare la disposizione legale esistente che descrive il reato associativo e fissa la pena a chi lo abbia commesso.

Il principio della sussidiarietà, che si verifica nel caso in cui con una o più condotte illecite vengono violate diverse disposizioni penali, va abolito. Chi partecipa o sostiene un'organizzazione criminale non deve essere sottratto alla specifica responsabilità penale. In caso di realizzazione di crimini o delitti da chi fa parte o da chi sostiene un'organizzazione criminale e nel quadro del progetto criminale fissato con l'accordo associativo, la pena da infliggere all'autore va cumulata con la pena prevista per il reato di organizzazione criminale secondo le usuali disposizioni relative al concorso di reati.

Altro cardine sul quale dovrà poggiare la modifica della disposizione legale esistente è l'innalzamento della pena edittale massima del reato di organizzazione criminale (anche per le organizzazioni non terroristiche) a 10 anni, rispettivamente a 20 anni per l'aggravante specifica riferita a chi esercita un'influenza determinante all'interno dell'organizzazione. Tale innalzamento della pena massima risulta essere calibrato al fine di meglio garantire l'osservanza della norma e considera la funzione retributiva ma anche preventiva e dissuasiva della sanzione penale. La pena massima detentiva di cinque anni prevista nel codice penale e mantenuta nel disegno di legge del 14 settembre 2018 per le sole organizzazioni criminali non terroristiche, appare non attendibile e inadeguato rispetto alla gravità della fattispecie penale e alla pericolosità sociale della condotta realizzata.

Intervista

Intervista al Procuratore generale



«La capacità di azione e adattamento è decisiva»

Il 2019 è stato l'ultimo anno del secondo mandato del procuratore generale della Confederazione Michael Lauber. In questa intervista il procuratore generale passa in rassegna un anno movimentato, ma anche gli sviluppi intervenuti dall'inizio del suo incarico nel 2012. Infine getta uno sguardo verso il periodo di mandato 2020–2023.

Signor procuratore generale, è la prima volta che chiude un esercizio nei nuovi locali del MPC al Guisanplatz di Berna. Come si è ambientato?

Benissimo. Dal mese di giugno 2019 la sede centrale del MPC è ospitata nel centro amministrativo «G1» assieme ad altre autorità federali. Grazie all'accurato e oculato lavoro svolto dal team di progetto e dopo un'intensa fase di pianificazione e preparazione, il trasloco è avvenuto praticamente senza intoppi. Nella nuova sede i lavori sono proseguiti senza interruzione e i processi si sono ben avviati. L'infrastruttura moderna offre molti vantaggi e i collaboratori apprezzano il nuovo ambiente di lavoro. Il trasloco ha comportato una grossa mole di lavoro soprattutto per i servizi interni, ma grazie alla scrupolosa preparazione, questa fase di passaggio è stata superata con grande successo.

L'anno 2019 è stato contrassegnato soprattutto dalla Sua rielezione per il periodo 2020–2023.

Come ha vissuto la Sua elezione e la controversia pubblica che l'ha preceduta?

Ovviamente non è stato un periodo facile – né per me personalmente e le persone a me vicine né per il MPC e i suoi collaboratori. Vorrei quindi cogliere l'occasione per ringraziare di nuovo tutti coloro che nell'anno passato mi hanno sostenuto sia a livello personale sia in qualità di procuratore generale della Confederazione.

Sono molto lieto della rielezione e della fiducia riposta in me dal Parlamento. La mia nomina per un terzo mandato mostra la volontà di proseguire gli sviluppi avviati e attuati dalla mia entrata in carica nel 2012. A prescindere dalla mia persona, ritengono giusto e importante continuare sulla via imboccata. Ho sempre sottolineato che la stabilità e la continuità sono nell'interesse del MPC.

Alcuni hanno criticato anche il MPC come istituzione e messo fundamentalmente in questione il suo lavoro. Come avete reagito, Lei e i Suoi collaboratori, a queste critiche?

Nella sua funzione di autorità di perseguimento penale della Confederazione, il MPC contribuisce a garantire il perseguimento penale, lo Stato di diritto e la sicurezza della Svizzera. È pertanto indispensabile rafforzare l'indipendenza della giustizia, per mantenere la propria capacità di agire e adattarsi. Il MPC ha un'importante funzione sistemica e, in virtù delle sue competenze, si occupa anche di casi molto complessi di vasta portata politica, di dimensione internazionale e di interesse pubblico. Le critiche derivanti da questa esposizione devono essere viste nel contesto giusto. A questo proposito il mio compito prioritario è di proteggere i collaboratori, i procedimenti del MPC e, in ultima istanza, il sistema del perseguimento penale. A tale scopo vogliamo sensibilizzare sui molteplici nessi e le sfide specifiche, e, in questo modo, guadagnare fiducia.

Per noi è decisivo adempiere il nostro mandato legale ed essere un partner affidabile in Svizzera e all'estero. Il fatto che riusciamo in questo nostro intento è stato confermato dalla presa di posizione della Conferenza dei procuratori della Svizzera (CPS), che si è espressa a favore della continuità nel MPC. Inoltre, diverse organizzazioni internazionali, tra cui anche l'OCSE, hanno esaminato l'efficienza dei procedimenti, la struttura organizzativa e l'indipendenza istituzionale del MPC e hanno espresso un giudizio positivo.

Questo ci porta all'attività fondamentale del MPC. A che punto è il MPC nei grandi complessi di procedimenti?

Concentrando l'attenzione sui cosiddetti «highlights» si dimentica spesso che il MPC conduce circa 700 procedimenti penali e procedure di assistenza giudiziaria. Vengono aperti continuamente nuovi procedimenti o chiusi procedimenti in corso. L'andamento di singoli procedimenti o grandi complessi di casi non dipende solo dal MPC. Ogni sviluppo deve essere visto nel suo contesto: talvolta sono proprio i piccoli passi, apparentemente insignificanti, a richiedere un grande lavoro di preparazione e a influenzare in modo decisivo un procedimento e il suo esito.

Le vicende come 1MDB, Petrobras-Odebrecht e il calcio internazionale trovano un'ampia risonanza a livello mondiale. A causa della loro grande visibilità e degli stretti legami con l'estero, questi casi richiedono molte risorse e sono condotti da task forces interdisciplinari. L'anno scorso sono state promosse le prime accuse nei complessi Petrobras-Odebrecht e calcio mondiale. Nel

caso Petrobras-Odebrecht sono stati rimborsati a fine 2019 oltre 400 milioni di franchi al Brasile.

Quali sono state, a Suo parere, le altre pietre miliari del 2019?

Abbiamo avuto casi con una spiccata vocazione internazionale: nel 2019 il MPC ha depositato la prima accusa in Svizzera nell'ambito del diritto penale internazionale per violazione del diritto bellico internazionale in Liberia. Nel corso di indagini per riciclaggio di denaro nel contesto dell'Uzbekistan, sono stati confiscati 130 milioni di franchi in vista della restituzione. Il trader di materie prime Gunvor è stato condannato al pagamento di 94 milioni di franchi per atti di corruzione in Africa. Un'importante condanna per riciclaggio di denaro è stata inoltre pronunciata nei confronti di ambienti legati a un ex ministro della difesa greco. Da segnalare anche la prima accusa e condanna nell'ambito della cybercriminalità per il cosiddetto «voice phishing».

Anche sul piano interno sono state poste importanti pietre miliari: per esempio diverse accuse e un'operazione coordinata con autorità partner nell'ambito della lotta al terrorismo. È stata promossa anche un'accusa per corruzione nel campo delle commesse presso la SECO. Nel procedimento penale riguardante le manipolazioni dei gas di scarico dei veicoli Volkswagen il numero record di 175 000 parti lese ci ha indotto a utilizzare per la prima volta un questionario online come tool di rilevamento.

Questi sono ovviamente solo alcuni esempi, ma illustrano bene l'ampia gamma di temi che sono oggetto dei diversi procedimenti presso il MPC.

Con la fine del 2019 è giunto a termine non solo un anno di calendario, ma anche il Suo secondo mandato. Quale bilancio trae dopo due quadrienni quale procuratore generale della Confederazione?

Oltre alle pietre miliari dell'attività operativa – cioè il perseguimento penale e l'assistenza giudiziaria – già descritte nei vari rapporti di gestione è importante per me evidenziare gli sviluppi strutturali raggiunti dalla mia entrata in carica nel 2012 nel campo dell'organizzazione e del networking.

Sul piano organizzativo abbiamo portato avanti la costruzione di una struttura amministrativa interna. Questo è stato un passo importante nell'adempimento del mandato conferitoci dal legislatore quale autorità di perseguimento penale indipendente. Le moderne forme di criminalità richiedono strutture flessibili e adattabili alle circostanze in costante mutamento. Su questa tela di fondo abbiamo elaborato una strategia e attuato un corrispondente modello organizzativo che si basa sui

seguenti pilastri: un controlling operativo, un trattamento centrale delle ricezioni (ZEB), una suddivisione dell'attività fondamentale in diversi ambiti di reato e lo sviluppo di forme di lavoro adattabili alla continua trasformazione della criminalità – come p. es. le task forces.

Per essere efficace, il perseguimento penale ha bisogno non solo di un'organizzazione al passo con i tempi, ma anche di una fitta rete di contatti. Il coinvolgimento del procuratore generale e altri quadri direttivi in diversi network e la partecipazione attiva in organismi e gruppi di lavoro a livello nazionale e internazionale sono essenziali per contrastare le moderne forme di criminalità. Sul piano nazionale è stata rafforzata e consolidata la collaborazione con le commissioni parlamentari e le autorità partner. Naturalmente anche con i Cantoni, poiché la lotta a fenomeni come il terrorismo e la cybercriminalità è di fatto un compito congiunto. Al contempo è aumentata anche l'importanza della cooperazione e del coordinamento internazionale, visto che in un'epoca di flussi di denaro e attività economiche transfrontaliere praticamente tutti i procedimenti – non solo i grandi complessi di casi – hanno una dimensione internazionale.

Per terminare volgiamo lo sguardo in un'altra direzione. Quali sono i Suoi obiettivi per il mandato 2020–2023?

Con la strategia valida per i prossimi quattro anni vogliamo continuare sulla via imboccata e proseguire sistematicamente gli sforzi lanciati nel 2012 per rafforzare la posizione del MPC. Il MPC vuole svolgere un'analisi strategica degli ambiti di reato, ottimizzare i processi e avviare e accompagnare il percorso legislativo per mantenere la necessaria libertà di azione e capacità di adattamento. Inoltre vogliamo consolidare la governance, precisare il concetto di direzione e promuovere la pianificazione strategica del personale. Infine dobbiamo continuare a dotare i nostri collaboratori di strumenti e tecnologie adeguate nonché mantenere la nostra attrattiva di datore di lavoro proponendo modelli quali il job-sharing e il telelavoro. Il contesto della criminalità è in costante e rapido mutamento – soprattutto nello spazio digitale. Con questo orientamento strategico creiamo le premesse per poter adempiere il nostro mandato legale anche in futuro.

Attività operative

1 Strategia 2016–2019

L'obiettivo centrale della Strategia 2016–2019 è di tutelare la capacità di azione e adattamento del MPC. La sua attuazione passa attraverso diverse misure:

- Vengono definite delle categorie di reato suddivise per temi, che vengono poi sviluppate sistematicamente. Per ogni categoria di reato viene condotta un'analisi nel contesto generale del perseguimento penale e individuata la relativa necessità di adeguamento. Questo processo è sostenuto dal rilevamento periodico delle informazioni di gestione (p.es. analisi della struttura dell'età del portafoglio della rispettiva categoria di reato).
- Il MPC sfrutta i potenziali di standardizzazione o le possibilità di incremento generale dell'efficienza e dell'efficacia. Ciò avviene per lo più in collaborazione con le autorità partner (p.es. fedpol) al fine di cogliere le sinergie a livello interorganizzativo.
- Le funzioni chiave per il MPC in quanto organizzazione specializzata vengono affidate ai collaboratori più idonei e la pianificazione della successione viene istituzionalizzata. Un ambiente di lavoro e condizioni di impiego al passo con i tempi rafforzano l'attrattiva del MPC come datore di lavoro.

Mentre la Strategia 2016–2019 aveva come principale obiettivo la stabilizzazione del MPC, la Strategia 2020–2023 si concentra sul suo ulteriore sviluppo. La Strategia 2020–2023 poggia sui cardini della precedente politica in materia penale. Questi vengono integrati con i seguenti sviluppi osservati negli ultimi anni: crescente interconnessione internazionale e globalizzazione dell'attività criminale, cybercriminalità e digitalizzazione della criminalità. Tali sviluppi richiedono dal MPC una collaborazione ancora più intensa con i suoi partner internazionali.

2 Trattamento centrale delle ricezioni (ZEB)

Lo ZEB registra, analizza e smista tutte le entrate che non sono direttamente legate a un'inchiesta penale già avviata o che devono essere trattate indipendentemente dall'inchiesta che la riguardano. Si tratta segnatamente di denunce, domande di assunzione di un procedimento presentate dai Cantoni e comunicazioni dell'Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro (MROS). Se necessario, lo ZEB inoltra un'entrata per esame a un procuratore o a un assistente procuratore, la cui proposta sull'ulteriore procedere viene poi discussa in seno allo Stato maggiore operativo del procuratore generale (OAB). I casi evidenti vengono sbrigati direttamente dallo ZEB. Questa soluzione presenta in particolare il vantaggio di sgravare le unità responsabili dei procedimenti e di promuovere l'*unité de doctrine* in seno al MPC.

Il MROS è un importante partner del MPC nella lotta contro il riciclaggio di denaro. Il nuovo sistema informatico goAML, che il MROS ha introdotto dal 1° gennaio 2020, comporta dei cambiamenti anche per il MPC. Lo ZEB ha seguito da vicino i necessari adeguamenti e li ha attuati. Anche nell'anno in esame, un altro compito essenziale dello ZEB consisteva nel fornire supporto amministrativo nel campo della lotta alla cybercriminalità.

Nel 2019 lo ZEB ha trattato in totale 1956 entrate. Di queste, 301 erano domande di assunzione di un procedimento; per l'85 per cento di esse, l'OAB ha riconosciuto la competenza della giurisdizione federale. Inoltre, sono state trattate 241 comunicazioni MROS. Sull'insieme delle entrate, 1476 sono state inoltrate alle divisioni per ulteriore trattamento e 480 sono state trattate ed evase direttamente dallo ZEB (reiezione di domande di assunzione di un procedimento o non luogo a procedere in seguito a denuncia).

3 Casi d'interesse pubblico

Le informazioni fornite nel presente rapporto sui casi d'interesse pubblico sono aggiornate a fine 2019.

3.1 Inchiesta penale sulla corruzione di pubblici ufficiali

Per dieci anni un ex caposettore della Segreteria di Stato per l'economia (SECO) ha aggiudicato a varie aziende, mediante trattativa privata, diverse centinaia di commesse informatiche per un volume complessivo di circa 99 milioni di franchi. In compenso ha ricevuto vantaggi illeciti per oltre 1,7 milioni di franchi. Nella primavera 2019 il MPC ha emesso un decreto d'accusa, ora passato in giudicato, contro tre imprenditori e un fiduciario. Contro l'ex caposettore e altri tre imprenditori il MPC ha depositato a fine settembre 2019 un atto di accusa presso il Tribunale penale federale per corruzione e altri delitti.

3.2 Lobbying nel Parlamento federale

Nel marzo 2018 il MPC ha ricevuto una denuncia anonima, secondo cui un uomo d'affari attivo come lobbista avrebbe finanziato un abbonamento annuale delle FFS del valore di 4635 franchi a un ex consigliere nazionale al termine del suo mandato al Parlamento federale. L'abbonamento doveva servire per i suoi viaggi in qualità di segretario di un gruppo di parlamentari non finanziato dalla Confederazione e non concepito come organo dell'Assemblea federale. Dopo che il Parlamento aveva tolto l'immunità all'ex consigliere nazionale su richiesta del MPC, quest'ultimo ha condotto un procedimento nei confronti dell'ex consigliere nazionale per sospetto di corruzione passiva e accettazione di vantaggi e contro l'uomo d'affari per sospetto di corruzione e concessione di vantaggi.

Nel luglio 2019, dopo un'approfondita indagine, il procedimento penale è stato abbandonato. Il sistema di milizia voluto dal legislatore per il Parlamento federale permette ai parlamentari di essere compensati finanziariamente per la loro partecipazione e il loro impegno in seno a organismi di cui difendono gli interessi. Ne consegue che una tale indennità può essere loro offerta o da loro accettata e che non si tratta di un «indebito vantaggio» ai sensi delle pertinenti disposizioni di legge.

3.3 Inchiesta penale nell'ambito della cybercriminalità

Dal mese di maggio 2017 il MPC ha condotto un procedimento penale per sospetto abuso fraudolento di un impianto per l'elaborazione di dati. Un gruppo operante a livello internazionale era sospettato di aver ottenuto e utilizzato illegalmente dati di e-banking avvalendosi di messaggi spam e di chiamate telefoniche (phishing telefonico). Tra le vittime vi erano anche clienti di istituti finanziari con sede in Svizzera. Grazie alla cooperazione

per rogatoria con l'Olanda, i presunti autori sono stati identificati ed è stata localizzata la loro base operativa nella periferia di Rotterdam. In seguito, una persona arrestata nei Paesi Bassi e responsabile del *phishing* telefonico in Svizzera è stata estradata in Svizzera. Nel mese di marzo 2019 questa persona è stata condannata dal Tribunale penale federale in procedura abbreviata a una pena detentiva di 30 mesi con condizionale parziale. È stata la prima condanna in un procedimento di *phishing* del MPC.

La cybercriminalità internazionale è un fenomeno transfrontaliero che richiede nuovi approcci nel perseguimento penale. Localizzare e identificare autori professionisti con l'aiuto di tracce all'estero è una sfida che può essere affrontata solo in stretta cooperazione con le autorità partner estere. Poiché le tracce da seguire sono per lo più sotto forma di dati volatili, è richiesto un intervento transfrontaliero tempestivo. Questa necessità si scontra tuttavia con i limiti dell'assistenza giudiziaria classica. Con la Convenzione sulla cybercriminalità, entrata in vigore in Svizzera il 1° gennaio 2012, sono stati creati i primi strumenti per semplificare l'assistenza giudiziaria.

3.4 Inchiesta penale nell'ambito del diritto penale internazionale

Nel mese di marzo 2019, a seguito di un'istruttoria durata quasi cinque anni, il MPC ha trasmesso per la prima volta alla Corte penale del Tribunale penale federale (TPF) un atto d'accusa nell'ambito del diritto penale internazionale (procedimento SK.2019.17). All'imputato viene contestato di avere violato, in qualità di membro di una fazione armata, le leggi della guerra nel contesto del conflitto armato interno avuto luogo in Liberia dal 1989 al 1996. In particolare il MPC gli rimprovera di avere, tra il marzo 1993 e la fine del 1995, ordinato di uccidere, ucciso per mano propria o partecipato all'uccisione di civili e di soldati all'infuori di un conflitto, profanato il corpo di un civile defunto, commesso violenza carnale su una civile, ordinato il trattamento inumano di civili, reclutato e utilizzato un minorenne quale bambino soldato, ordinato diversi saccheggi e ordinato e/o partecipato al trasporto forzato di beni e munizioni da parte di civili.

L'inizio del dibattimento dinanzi al TPF è previsto nel mese di aprile 2020. Oltre all'imputato, la cui detenzione è stata prolungata per motivi di sicurezza, sono stati convocati sette accusatori privati e una decina di testimoni.

Una parte dei fatti inizialmente contestati all'imputato è stata oggetto di un decreto di abbandono da parte del MPC perché l'imputato non ne poteva essere considerato direttamente responsabile ai sensi del diritto

penale. Il ricorso avanzato contro questo abbandono è stato respinto dalla Corte dei reclami penali del TPF (decisione BB.2019.106 del 7 novembre 2019).

3.5 Inchiesta penale nell'ambito della lotta al terrorismo

Alla fine di ottobre 2019 il MPC ha promosso l'accusa nei confronti di un cittadino svizzero-italiano (accusato principale) e di un cittadino svizzero-macedone.

All'accusato principale viene contestato di aver sostenuto e partecipato all'organizzazione criminale «Stato islamico (ISIS)» e di aver violato il divieto di rappresentazione di atti di cruda violenza. Gli è contestato di essersi recato in Siria, nel territorio controllato dall'ISIS, dove si è unito alla truppa combattente Jaish Al Muhajirin-Wal-Ansar appartenente all'ISIS. Secondo il MPC, è stato dimostrato che, dopo il suo rientro in Svizzera, l'accusato ha motivato diverse persone a unirsi all'ISIS. Il MPC contesta inoltre all'accusato di aver sostenuto l'ISIS e organizzazioni associate diffondendo relativo materiale propagandistico e di essere stato in possesso di pertinenti rappresentazioni di cruda violenza.

Anche al secondo accusato è contestato di aver sostenuto o partecipato all'organizzazione criminale ISIS e di aver violato ripetutamente il divieto di rappresentazione di atti di cruda violenza. Gli è contestato di aver tentato di recarsi in Siria passando per la Macedonia, con l'obiettivo di unirsi all'ISIS in Siria. In Macedonia, le autorità locali di polizia gli hanno impedito di continuare il viaggio. Secondo il MPC, è stato dimostrato che anche lui ha reclutato una persona per l'ISIS. Inoltre, il MPC contesta all'accusato di aver sostenuto l'organizzazione criminale ISIS e organizzazioni associate diffondendo ripetutamente relativo materiale propagandistico e di essere stato in possesso di pertinenti rappresentazioni di cruda violenza.

3.6 Procedimento per riciclaggio di denaro (Uzbekistan)

Nel quadro di un'istruzione penale condotta dal MPC dal 2012 nei confronti di alcuni cittadini uzbeki, tra cui Gulnara Karimova, figlia maggiore del defunto Islam Karimov, ex presidente della Repubblica dell'Uzbekistan, il MPC ha emesso il 22 maggio 2018 un decreto d'accusa contro una persona vicina a Gulnara Karimova e confiscato una somma di oltre 130 milioni di franchi. Sul territorio svizzero, il condannato è stato attivo tra il 2004 e il 2013 aprendo conti bancari a nome di società volte a frammentare i trasferimenti e a intralciare l'identificazione dell'origine e della destinazione reale dei fondi. Ha anche firmato documenti bancari falsi con

l'obiettivo di dissimulare la reale proprietaria dei fondi, ossia Gulnara Karimova. L'8 maggio 2019 il decreto d'accusa è entrato in vigore in seguito a due sentenze della Corte dei reclami penali del Tribunale penale federale (BB 2019.25 / BB.2019.27).

I fondi confiscati tramite questo decreto penale sono destinati a essere restituiti alla Repubblica dell'Uzbekistan. Tale misura è attuata dal DFGP e dal DFAE.

3.7 Procedimento per riciclaggio di denaro (Grecia)

Nel mese di agosto 2019 si è tenuto presso il Tribunale penale federale il dibattimento principale contro un ex collaboratore di alto rango di un'affiliata svizzera di una grande banca americana. Il MPC lo ha accusato di riciclaggio di denaro intenzionale, come membro di una banda, a favore di un ex ministro della difesa greco per un importo superiore a 20 milioni di franchi. L'ex ministro ha ricevuto tangenti nell'ordine di decine di milioni per l'acquisto di sistemi missilistici da un venditore russo. L'impiegato di banca residente in Svizzera ha aiutato il ministro della difesa nel riciclaggio del denaro aprendo nel 1999 una relazione bancaria intestata a un prestanome invece che al ministro della difesa. In questa vicenda l'ex ministro è stato condannato in Grecia a una lunga pena detentiva.

In base alla sentenza greca, il Tribunale penale federale ha considerato che l'infrazione principale di corruzione passiva è stata accertata senza ombra di dubbio. Sulla scorta dei numerosi indizi a carico dell'accusato, secondo il Tribunale non sussistevano ragionevoli dubbi sul fatto che l'impiegato di banca avesse agito intenzionalmente. Il Tribunale penale federale ha condannato l'ex impiegato di banca per titolo di riciclaggio di denaro qualificato a una pena detentiva di 30 mesi, di cui 15 senza condizionale. Il Tribunale gli ha inoltre comminato una pena pecuniaria di 250 000 franchi e ha ordinato la confisca di 2,4 milioni di franchi. A fine 2019 la sentenza non era ancora passata in giudicato.

Il procedimento penale aperto dal MPC nel 2014 ha comportato un intenso lavoro di assunzione di prove, segnatamente in Svizzera e in Grecia. Le autorità elleniche e svizzere si sono supportate a vicenda sulla base di ampie domande di assistenza giudiziaria.

3.8 Complesso di procedimenti Petrobras-Odebrecht

I procedimenti trattati da una *task force* in relazione all'impresa statale brasiliana Petrobras e al conglomerato Odebrecht sono rimasti una delle priorità della divisione Criminalità economica. L'attenzione si è dapprima concentrata sulla finalizzazione dei procedimenti in cui erano coinvolte le persone per le quali in Brasile si era già giunti a una conclusione del procedimento, ai

destinatari di denaro in Svizzera e alle persone che avevano effettuato i pagamenti. I lavori in queste due fasi sono progrediti e diversi procedimenti sono stati conclusi. In particolare è stato promosso dinanzi al Tribunale penale federale il primo atto d'accusa con rito abbreviato. Considerata l'ampiezza del complesso di procedimenti, i lavori proseguono. In una terza fase, sulla base delle informazioni raccolte nelle fasi precedenti, viene vagliata l'apertura di procedimenti nei confronti di persone e società implicate in Svizzera; dal 2018 sono in corso due procedimenti nei confronti di istituti finanziari in Svizzera.

Nel 2019 è di nuovo aumentato il numero delle richieste e domande di assistenza giudiziaria, che sono state trattate ed evase dalla task force. In questo vasto complesso di procedimenti, ingenti valori patrimoniali sono tuttora oggetto di confisca. Con il consenso degli aventi diritto, a fine 2019 erano stati restituiti alle autorità brasiliane più di 400 milioni di franchi. La *task force* è composta da collaboratori delle quattro sedi del MPC, in particolare procuratori, analisti finanziari, assistenti di procedimento e collaboratori della fedpol. Una buona collaborazione tra le autorità nazionali ed internazionali è essenziale nel quadro di procedimenti di tale vastità e complessità.

3.9 Inchieste penali in relazione al calcio mondiale

Accanto alle molteplici sfide a livello operativo, il complesso di inchieste sul calcio mondiale è stato contraddistinto nell'anno in esame dalla controversia sorta riguardo all'incontro di coordinamento tra i vertici del MPC e della FIFA. A questo proposito sono state avanzate diverse domande di rikusazione, denunce di parti danneggiate e ricorsi. Quasi una decina di domande di rikusazione con motivazioni in parte diverse sono state presentate anche nei riguardi del procuratore generale della Confederazione e di membri della *task force* operativa. Ad eccezione di tre richieste di rikusazione che sono state in parte accolte, tutte le altre domande di cui era stata decisa l'entrata in merito sono state respinte con condanna al pagamento delle spese.

In alcune domande parzialmente accolte, il tribunale ha stabilito la rikusazione del procuratore generale della Confederazione, di un capodivisione che nel frattempo ha lasciato il MPC e di un procuratore. La rikusazione del procuratore generale e dell'ex capo divisione non ha avuto tuttavia alcun impatto diretto sul complesso dei procedimenti. La denuncia sporta contro alcuni esponenti del MPC e i ricorsi presentati soprattutto nel contesto della separazione del procedimento penale nei confronti di Franz Beckenbauer per motivi di salute non hanno influenzato in alcun modo il complesso

dei procedimenti: riguardo alle denunce, i procuratori straordinari della Confederazione hanno disposto il non luogo a procedere. Tutti i reclami dei quali era stata decisa l'entrata in merito sono stati respinti.

Il MPC ha potuto rispettare lo scadenziario dei procedimenti e all'inizio di agosto 2019, in collaborazione con la Federazione di calcio tedesca (DFB), ha promosso l'accusa dinanzi al Tribunale penale federale.

3.10 Inchiesta penale in relazione alla vicenda dei «gas di scarico Volkswagen»

Nell'ambito dell'inchiesta penale condotta dal MPC nel contesto della manipolazione dei gas di scarico della Volkswagen, il numero record di danneggiati – fino a 175 000 – ha spinto il MPC a trovare nuove soluzioni per informarli sui loro diritti e sulla possibilità di partecipare al procedimento come accusatori privati. Oltre al consueto modulo cartaceo, il MPC ha sviluppato una soluzione informatica e dal 3 settembre all'11 ottobre 2019 ha attivato sul suo sito internet un questionario di informazione e rilevamento in tre lingue nazionali e in inglese. Questa informazione era stata previamente diffusa tramite pubblicazione nel foglio federale e contemporanea comunicazione ai media. Nonostante il grande numero di accessi, la soluzione scelta si è rivelata stabile e ha offerto a numerosi danneggiati un modo rapido e semplice per costituirsi quali accusatori privati.

Le domande pervenute in merito alla compilazione sono state evase rapidamente per telefono o via e-mail da un competente servizio di informazione presso il MPC. Il numero e il contenuto delle domande permettono di concludere che la modalità di informazione e costituzione scelta ha dato buoni risultati anche dal punto di vista degli utenti e potrà essere utilizzata di nuovo in circostanze analoghe. Anche dopo la disattivazione della pagina internet, la costituzione per via cartacea ed elettronica rimane possibile su richiesta.

Per un discreto numero di parti si pone inoltre la questione – non solo processuale, ma anche materiale – dell'esercizio dei propri diritti di partecipazione all'assunzione di prove. Il rilevamento online ha indicato che alla corrispondente domanda circa l'85 per cento degli accusatori rinunciava a partecipare all'assunzione di prove e a un eventuale dibattimento principale.

3.11 Inchiesta penale per reati borsistici

Il Tribunale federale ha confermato la condanna di un revisore e membro della direzione di una grande impresa di revisione e consulenza per operazioni insider e violazione della legge sui revisori (sentenza 6B_90/2019 del Tribunale federale del 7 agosto 2019; sentenza SK.2018.26 del Tribunale penale federale del 9 agosto 2018). La

condanna è stata motivata soprattutto dal fatto che il revisore aveva utilizzato le sue conoscenze su un progetto di OPA di un suo cliente per acquistare, grazie a queste informazioni privilegiate, azioni della società bersaglio e ottenere così un guadagno di circa 29.000 franchi.

La condanna per operazioni insider si basava sul vecchio diritto (art. 161 vCP), ma permette di trarre conclusioni che possono essere applicate anche alla legislazione oggi in vigore, ovvero all'art. 154 della legge sull'infrastruttura finanziaria (LInFi, RS 958.1):

(1) Per informazioni privilegiate si intendono anche piani o ferme intenzioni, in particolare negoziati di fusione, a condizione che abbiano raggiunto un certo grado di concretezza e probabilità di realizzazione. Non è decisivo a tale proposito se questi piani o ferme intenzioni vengano poi realizzati in pratica.

(2) Il Tribunale federale ha confermato il parere dell'istanza precedente e del MPC secondo i quali la rilevanza della variazione attesa del corso non può essere giudicata in base a rigide percentuali, bensì sulla base del cosiddetto «Reasonable Investor Test». In base a questo test, un'informazione è rilevante per il corso se un investitore ragionevole la utilizzasse con grande probabilità come elemento di base delle proprie decisioni di investimento.

3.12 Procedimenti per corruzione nel settore del commercio di materie prime

Con il decreto d'accusa del 14 ottobre 2019, il MPC ha condannato diverse istanze del Gruppo Gunvor al pagamento di un importo di quasi 94 milioni di franchi, di cui 4 milioni di multa. A causa di gravi lacune nella sua organizzazione interna, il trader petrolifero non ha impedito, tra il 2008 e il 2011, la corruzione di pubblici ufficiali della Repubblica del Congo e della Costa d'Avorio, corruzione volta ad assicurare l'accesso ai mercati petroliferi dei suddetti paesi e che, il 28 agosto 2018, era già stata oggetto di una prima sentenza di condanna della Corte penale del Tribunale penale federale (SK.2018.38).

L'istruzione ha permesso di appurare che nel periodo sotto inchiesta Gunvor non aveva intrapreso alcun provvedimento organizzativo per lottare contro la corruzione nell'ambito delle sue attività commerciali: il trader di materie prime non disponeva né di un codice di condotta capace di lanciare un chiaro segnale e di guidare i dipendenti nelle loro attività, né di un programma di compliance. Inoltre, il commerciante petrolifero non ha cercato di gestire il rischio di corruzione legato al ricorso di agenti, ai quali ha fatto capo per ottenere forniture di petrolio e ai quali tra il 2009 e il 2012 ha versato commissioni per diverse decine di milioni di dollari USA.

In particolare, Gunvor non ha proceduto ad alcuna selezione degli agenti utilizzati né ha effettuato alcun controllo sulla loro attività.

Gunvor è stata condannata a una multa di 4 milioni di franchi, un importo che tiene conto del progressivo miglioramento della sua organizzazione in materia di lotta alla corruzione a partire dal 2012 attraverso l'attuazione di misure ispirate a standard riconosciuti. Inoltre il MPC ha ordinato un risarcimento di quasi 90 milioni di franchi, corrispondente alla totalità dei profitti ottenuti da Gunvor sugli affari in questione condotti nella Repubblica del Congo e in Costa d'Avorio.

4 Reati perseguibili previa autorizzazione

4.1 Perseguimento penale di impiegati della Confederazione e parlamentari

Ai sensi dell'articolo 15 della legge federale sulla responsabilità della Confederazione, dei membri delle autorità federali e dei funzionari federali (LResp, RS 170.32), nessun procedimento penale può essere promosso, senza un permesso del Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP), contro un funzionario, per reati attenenti all'attività o alla condizione ufficiale del medesimo, purché non si tratti di reati concernenti la circolazione stradale. In merito alla concessione del permesso per i membri delle autorità e i magistrati eletti dall'Assemblea federale decidono le commissioni di entrambe le Camere competenti, ossia la Commissione dell'immunità del Consiglio nazionale e la Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati (cfr. art. 14 segg. LResp).

Ai sensi dell'articolo 17 capoverso 1 della legge federale sull'Assemblea federale (LParl, RS 171.10), anche il perseguimento penale di parlamentari per reati direttamente connessi con la loro condizione o attività ufficiale può essere avviato solo previa autorizzazione delle commissioni competenti di ambo le Camere.

4.2 Perseguimento penale di reati politici

Ai sensi dell'articolo 66 LOAP, i reati politici sono perseguiti previa autorizzazione del Consiglio federale. Si tratta di casi in cui gli interessi politici, segnatamente quelli di politica estera, prevalgono su quelli del perseguimento penale, motivo per cui il governo federale può eccezionalmente intervenire in questi procedimenti. Il Consiglio federale ha delegato al Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) la competenza per il rilascio di queste autorizzazioni (art. 3 lett. a dell'ordinanza sull'organizzazione del Dipartimento federale di giustizia e polizia; RS 172.213.1).

Concessa l'autorizzazione ai sensi dell'articolo 66 LOAP, anche l'autorizzazione del DFGP richiesta dalla LResp è considerata concessa (art. 7 dell'ordinanza concernente la legge sulla responsabilità; RS 170.321).

4.3 Richieste di autorizzazione presentate dal MPC nel 2019

Richieste alla SG-DFGP ¹ o alle commissioni parlamentari ²	Numero	Autorizzazioni concesse	Autorizzazioni respinte	Richieste prive d'oggetto	Decisioni pendenti
secondo l'art. 15 LResp ¹	3	2	0	1 ¹³	0
secondo l'art. 66 LOAP ¹	9	5	1	0	3
secondo gli art. 17 / 17a LParl ²	0	0	0	0	0
Totale	12	7	1	1	3

Nell'anno in esame è stata emessa un'ulteriore decisione, che riguardava una richiesta pendente dall'anno 2018 e con la quale è stata concessa l'autorizzazione al perseguimento penale secondo l'art. 15 LResp.

¹³ Ritiro della richiesta da parte del MPC.

5 Esecuzione delle sentenze

Nel 2019 il servizio Esecuzione delle sentenze ha ricevuto dalle unità responsabili dei procedimenti circa 280 decisioni definitive del MPC (decreti d'accusa, decisioni di abbandono ecc.) da trattare ulteriormente ai fini dell'esecuzione e 17 sentenze del Tribunale penale federale.

Nel 2019 il totale delle confische e dei risarcimenti disposti dal MPC o dal Tribunale penale federale oppure passati in giudicato ammontava a circa 324 milioni di franchi.

Nell'anno in esame, 27 delle suddette decisioni e sentenze sono state trasmesse all'UFG per accertamento dell'applicabilità della legge federale sulla ripartizione dei valori patrimoniali confiscati (LRVC; RS 312.4; «sharing»), perché le confische superavano l'importo di 100 000 franchi o erano avvenute in collaborazione con uno Stato estero. In altri cinque casi si sta valutando la trasmissione all'UFG. I valori patrimoniali interessati ammontano complessivamente a circa 294 milioni di franchi.

Le procedure di *sharing* in corso riguardano complessivamente valori patrimoniali per un totale di circa 74 milioni di franchi. Nell'anno in rassegna l'UFG ha portato a termine sei procedure di *sharing* (risalenti in parte ad anni anteriori) riguardanti averi patrimoniali per un totale di circa 91,2 milioni di franchi. Di questi, circa 90,1 milioni sono stati attribuiti definitivamente alla Confederazione.

Attività amministrative

1 Basi giuridiche per l'organizzazione

Conformemente all'articolo 16 LOAP, il MPC gode di autonomia amministrativa quale autorità indipendente dal Consiglio federale e dall'Amministrazione federale. Il procuratore generale è responsabile di un'organizzazione funzionale che impieghi in modo efficace le proprie risorse finanziarie e materiali (art. 9 cpv. 2 lett. b e c LOAP). Il MPC tiene una contabilità propria e dispone di un budget globale. Il procuratore generale sottopone ogni anno all'AV-MPC il progetto di preventivo e il consuntivo, a destinazione dell'Assemblea federale (art. 17 cpv. 1 e art. 31 cpv. 4 LOAP).

Rientra nell'autonomia amministrativa del MCP anche la libertà di acquisizione dei beni e servizi di cui necessita nell'ambito della logistica (art. 18 cpv. 2 LOAP).

2 Segreteria generale

La Segreteria generale si compone dei seguenti settori:

- Sviluppo MPC, che gestisce il portafoglio dei progetti strategici del MPC. Esso sostiene la direzione nel pianificare e attuare la strategia al fine di garantire il continuo sviluppo dell'autorità.
- MPC Conduzione e gestione, nel cui ambito ricadono le prestazioni di sostegno del Servizio giuridico, delle finanze, delle Risorse umane e dell'Assistenza alla direzione. Questo settore sostiene la direzione nella conduzione strategica e operativa del MPC.
- BA Service, responsabile del funzionamento di tutti i servizi riguardanti l'infrastruttura di lavoro generale (esercizio TIC, facility management, scanning di massa, archiviazione). Questo settore fornisce anche servizi centralizzati per i procedimenti penali e di assistenza giudiziaria (p. es. allestimento di edizioni su intermediari finanziari, organizzazione dei servizi linguistici, smistamento della posta per l'intero MPC). Tra le mansioni di questo settore rientrano anche i compiti legali per l'esecuzione delle sentenze.

Oltre al disbrigo del lavoro ordinario, nell'anno in rassegna l'attività della Segreteria generale si è focalizzata sul consolidamento delle strutture di gestione e controllo, sul trasloco nel nuovo centro amministrativo G1, sull'elaborazione dello sviluppo strategico del MPC e sulla preparazione e attuazione dei cambiamenti organizzativi (cfr. punto V.2.1).

2.1 Sviluppo dell'organizzazione

Con il progetto strategico lanciato nell'ambito dell'applicazione della Strategia 2016–2019 il MPC getta le basi necessarie per il suo sviluppo sistematico. Le analisi strategiche e le strategie parziali elaborate nei settori pilota Diritto penale internazionale e Cybercriminalità hanno fornito importanti impulsi per adeguamenti all'interno del MPC:

- Gli ambiti di reato e i settori tematici in cui i procedimenti penali sono condotti da pochi procuratori specializzati, vengono ora raggruppati in una divisione (assistenza giudiziaria, diritto penale internazionale, terrorismo, cybercriminalità). Il responsabile di un ambito di reato dirige di persona una notevole parte dei procedimenti. La direzione della divisione non conduce procedimenti; ma è responsabile della gestione della divisione e della realizzazione degli obiettivi strategici.
- Nella divisione Analisi finanziaria forense (FFA) l'elevato fabbisogno di specialisti è stato armonizzato con l'attuale struttura organizzativa. Il focus

è stato messo anche sulle possibilità di sviluppo dei collaboratori.

- La Segreteria generale separa i settori «Sviluppo» ed «Esercizio». Le esigenze dell'organizzazione vengono trattate da un'unità centrale «BA Services». In questo modo anche il passaggio dalla fase di progetto all'esercizio normale viene gestita in modo più efficiente e chiaro.

Facendo leva sulla precedente strategia e sui progetti pilota finora condotti, con il lancio della nuova Strategia 2020–2023 verranno analizzati gli ambiti di reato Riciclaggio di denaro e Organizzazioni criminali e verranno elaborate le relative strategie parziali.

2.2 Consolidamento delle strutture di governance

Le esperienze maturate con il maggiore coinvolgimento dei quadri direttivi sono state valutate e le strutture di governance sono state perfezionate. I compiti e le competenze dei principali organi di governance – direzione, quadri direttivi, quadri specialistici – sono stati precisati e la loro interazione è stata snellita.

2.3 Ambiente di lavoro

Il trasferimento della sede di Berna del MPC nel centro amministrativo G1 ha interessato una gran parte dei collaboratori. Nel centro amministrativo G1, il MPC ha realizzato un ambiente di lavoro all'avanguardia. In collaborazione con l'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica (UFCL). Poiché la priorità viene data all'elaborazione dei procedimenti penali e delle procedure di assistenza giudiziaria, l'infrastruttura di lavoro si adegua alle loro esigenze funzionali. I sondaggi condotti tra i collaboratori hanno dato riscontri positivi; gli attuali sforzi volti a creare un ambiente di lavoro moderno proseguiranno anche nel 2020.

2.4 Trasformazione digitale

In collaborazione con fedpol e in sintonia con i programmi dei partner come «Armonizzazione dell'informatica nella giustizia penale» (HIS) nonché sulla scorta dei lavori finora svolti si sono potuti compiere importanti passi avanti nello sfruttamento delle potenzialità offerte dai progressi tecnologici.

Nella gestione delle informazioni si intende compiere un cambiamento paradigmatico: il focus dovrà spostarsi dalla mera amministrazione operativa a una «governance integrata dei dati e delle informazioni». La gestione degli atti dovrà essere pilotata essenzialmente tramite meta-informazioni. Nel primo trimestre 2020 il MPC e fedpol attiveranno per la prima volta un'applicazione congiunta, che permette un management integrato

dei beni confiscati tramite l'impiego di una mobile app per perquisizioni e un'amministrazione automatizzata dei beni confiscati.

2.5 Collaboratori del MPC

I risultati dei sondaggi tra il personale e dei workshop tematici sono stati la base per l'elaborazione della Strategia 2020–2023 e per il costante sviluppo della cultura dirigenziale del MPC. Le conoscenze acquisite hanno portato a una rafforzata collaborazione con i quadri direttivi e alla focalizzazione dei capidivisione sulla capacità di guida.

2.6 Ispezione del Controllo federale delle finanze (CDF)

Il potenziale di sviluppo individuato dal CDF nel corso dell'ispezione della gestione degli acquisti aiuta il MPC nel suo ulteriore perfezionamento. L'autovalutazione svolta dal MPC concorda in gran parte con quella del CDF. Il CDF apprezza i continui sforzi profusi negli ultimi anni e si aspetta un ulteriore sviluppo delle competenze del MPC in materia di acquisti.

3 Impiego delle risorse finanziarie e materiali: conti 2019

Per il 2019, il preventivo globale presentato dal MPC (spese e uscite per investimenti) ammontava a 67,2 milioni di franchi. La componente principale, pari a 38,7 milioni di franchi (58 per cento), è costituita dalle spese per il personale. Sono inoltre stati preventivati 27,3 milioni di franchi per le spese per beni e servizi e le spese d'esercizio. I rimanenti 1,2 milioni di franchi riguardano le voci Rimanenti spese di funzionamento e Uscite per investimenti. In base al tipo di finanziamento, il preventivo globale è così ripartito: 59,2 milioni di franchi sono assegnati alle spese esterne alla Confederazione con incidenza sul finanziamento e 0,5 milioni di franchi agli ammortamenti. 7,5 milioni di franchi vanno a carico del computo interno delle prestazioni della Confederazione (per locazione di spazi, spese per beni e servizi informatici e rimanenti spese di esercizio). I ricavi di funzionamento preventivati, pari a 1,1 milioni di franchi, comprendono in particolare gli emolumenti per atti d'ufficio nella procedura penale federale, le entrate provenienti dalla fatturazione delle spese per l'esame degli atti e le entrate provenienti dalle spese procedurali in seguito a decreto d'accusa o abbandono del procedimento.

A tempo debito i dati del Consuntivo 2019 saranno pubblicati sul sito Internet dell'Amministrazione federale delle finanze alla pagina «Consuntivo»¹⁴.

4 Direttive generali

Nell'anno in esame il Manuale di procedura è stato aggiornato. Inoltre è stato adeguato il Codice di comportamento (cfr. punto V.5) tenendo conto delle esperienze raccolte dalla Commissione consultiva per la deontologia del MPC.

La prevista pubblicazione del Regolamento rivisto sull'organizzazione e l'amministrazione del Ministero pubblico della Confederazione è stata sospesa a causa della modifica della struttura delle divisioni del MPC, che è stata avviata ed elaborata nell'anno in rassegna ed entrerà in vigore all'inizio del 2020.

¹⁴ www.efv.admin.ch/efv/it/home/finanzberichterstattung/finanzberichte/staatsrechnung.html.

5 Codice di comportamento

Nei due anni e mezzo dall'entrata in vigore del Codice di comportamento (CdC), la Commissione consultiva per la deontologia è stata invitata regolarmente a esprimere un parere ed è diventata un'istituzione affermata all'interno del MPC. Le domande avanzate nell'anno in rassegna vertevano essenzialmente sulle attività accessorie, il ricevimento di regali e l'integrità personale.

Nel 2019 la Commissione consultiva si è riunita sei volte. Nel settembre 2019 ha comunicato per e-mail le sue prese di posizione a tutti i collaboratori e ha così consolidato la sua prassi in materia deontologica. Nel mese di dicembre 2019 ha discusso con la Direzione l'anno in rassegna e i temi affrontati. In un articolo apparso nella newsletter ha poi illustrato la sua attività in generale.

Con queste misure la Commissione per la deontologia adempie lo scopo del CdC come strumento dinamico destinato a rafforzare la fiducia nell'indipendenza, imparzialità e integrità dell'istituzione. Queste sono caratteristiche essenziali per garantire lo Stato di diritto e una corretta applicazione del diritto. Nel 2020 la Commissione porrà l'accento sulla consulenza e la sensibilizzazione dei collaboratori del MPC.

6 Personale

6.1 Sondaggio 2017 tra i collaboratori

I workshop sui risultati del sondaggio condotto tra i collaboratori hanno evidenziato una necessità d'intervento. I relativi temi sono stati integrati in diversi progetti e nella Strategia 2020–2023. I collaboratori sono stati informati nell'aprile 2019.

6.2 Organico al 31 dicembre 2019

A fine 2019, il MPC contava in organico complessivamente 242 collaboratori (anno precedente: 238) di cui 231 a tempo pieno (anno precedente: 229). 42 (anno precedente 32) dei 242 collaboratori sono assunti a tempo determinato. La ripartizione dei collaboratori nelle varie sedi del MPC è la seguente:

	31.12.2018	31.12.2019
Berna	182	184
Sede di Losanna	28	29
Sede di Lugano	16	16
Sede di Zurigo	12	13

6.3 Impiego del personale

I posti presso il MPC comprendono le seguenti funzioni: procuratore generale della Confederazione (1), sostituti procuratori generali (2), segretario generale (1), procuratori capo federali/capidivisione (4), capo informazione (1), procuratori federali (43), assistenti procuratori federali (40), giuristi (12), cancellieri e collaboratori della cancelleria (42), collaboratori amministrativi (65), esperti e analisti delle divisioni FFA e WiKri (31).

Al 31 dicembre 2019, il MPC offriva una formazione pratica a 9 stagisti giuridici e a 1 stagista in ambito amministrativo.

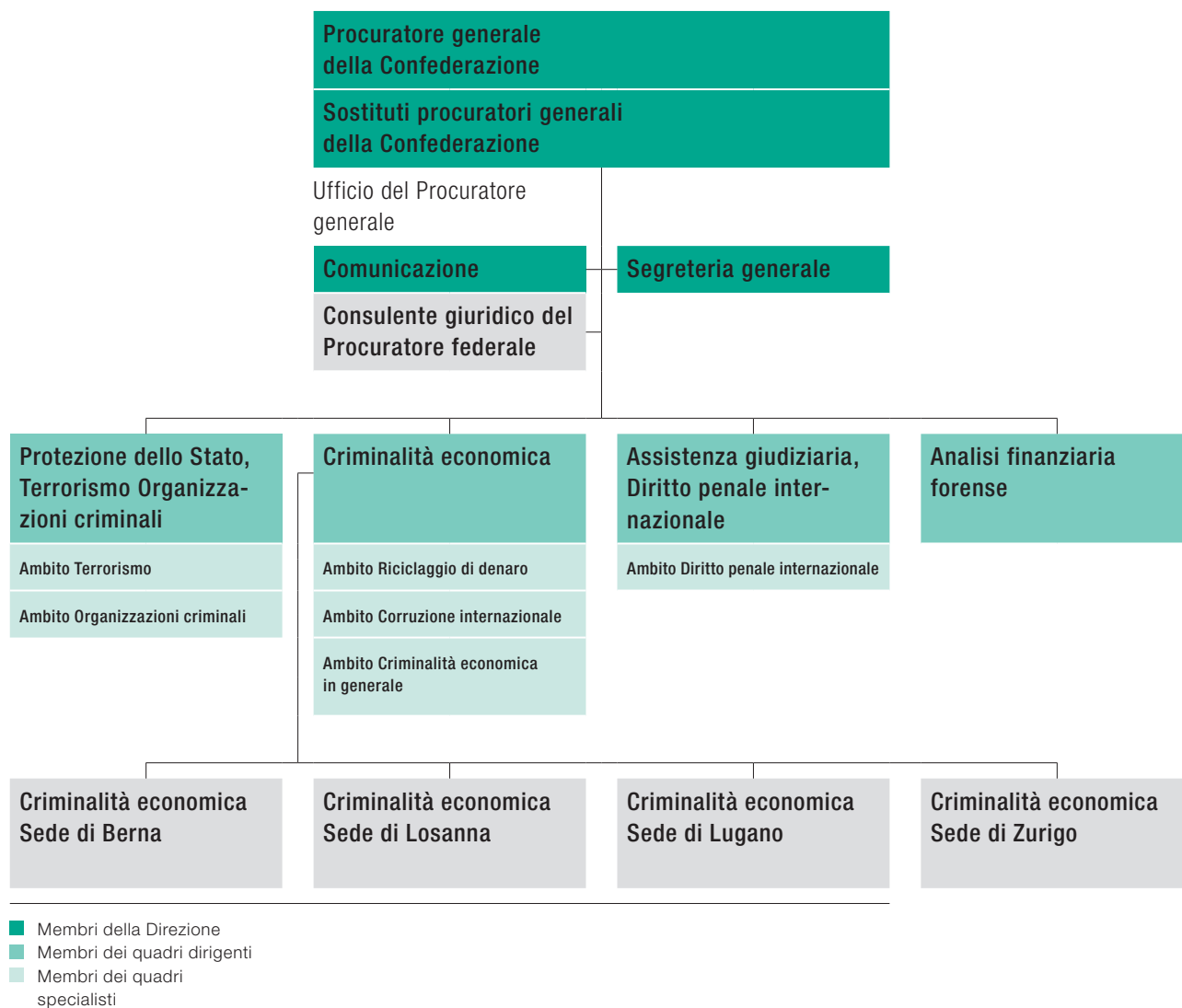
Il tasso di occupazione medio è del 91,8 per cento e l'età media è di 39 anni. La ripartizione dei collaboratori nelle lingue ufficiali si presenta come segue: tedesco 149, francese 69 e italiano 24. Il MPC occupa 147 donne e 95 uomini. Nel periodo di riferimento la fluttuazione è stata del 11,65 per cento.¹⁵

6.4 Inchieste disciplinari

I procuratori del MPC sottostanno al diritto in materia di personale federale, che prevede che le decisioni del datore di lavoro incombono al procuratore generale (art. 22 cpv. 2 LOAP e art. 3 cpv. 1 lett. f della legge sul personale federale, RS 172.220.1). In caso di violazione degli obblighi professionali da parte dei procuratori, il

¹⁵ Il tasso di fluttuazione del personale esprime il rapporto pro capite tra le partenze di collaboratori a tempo indeterminato e l'effettivo medio dei collaboratori a tempo indeterminato per il periodo dal 1° gennaio al 31 dicembre 2019.

7 Organigramma



d.d.a.s.
 Ruedi Montanari, Sostituto procuratore generale
 Michael Lauber, Procuratore generale
 Jacques Rayroud, Sostituto procuratore generale
 Mario Curiger, Segretario generale
 André Marty, Capo Informazione



8 Carico di lavoro delle singole divisioni

procuratore generale decide dell'apertura di un'inchiesta disciplinare e di eventuali misure disciplinari (art. 1 cpv. 1 lett. c e art. 98 segg. OPers).

Nell'anno in esame non vi sono state inchieste disciplinari da segnalare ai sensi dell'articolo 98 segg. OPers nei confronti di procuratori del MPC.

8.1 Divisione Protezione dello Stato, Terrorismo, Organizzazioni criminali (STK)

In termini di cifre la Divisione ha registrato un lieve incremento del suo carico di lavoro. Come l'anno precedente, anche nel 2019 vi è stato un netto incremento dei reati «classici» nell'ambito della protezione dello Stato, in particolare procedimenti per spionaggio e denaro falsificato. Una sfida particolare nel campo dello spionaggio è rappresentata dalla cooperazione internazionale, poiché i reati politici in questione non possono di per sé essere oggetto di assistenza giudiziaria: un principio che non è più idoneo al perseguimento delle forme moderne di spionaggio, diventate sempre più frequenti. Un'altra sfida, anche per la polizia, è la conduzione di procedimenti riguardanti organizzazioni criminali da condurre prevalentemente in lingua italiana. Riguardo alla distribuzione linguistica dei casi è aumentato in misura sovrapproporzionale il carico di lavoro dei procedimenti in lingua francese, che rappresentano oggi circa il 25 per cento dei procedimenti. Inoltre tra i collaboratori francofoni si segnalano diverse assenze per congedi di maternità.

Sulla scia della ristrutturazione delle divisioni avviata nell'anno in esame, l'ambito di reato Terrorismo viene separato dalla divisione STK a partire dal 1.1.2020 e integrato in un'altra divisione. Dal febbraio 2019, l'ambito di reato Diritto penale internazionale è stato invece assegnato temporaneamente alla divisione STK nel quadro di misure d'urgenza.

In seguito ad alcune dimissioni sono stati banditi diversi posti di lavoro. Per soddisfare la ripartizione linguistica dei procedimenti si cerca in particolare un procuratore di lingua francese o idealmente bilingue italiano-francese.

8.2 Divisione Criminalità economica (WiKri)

Il 2019 è stato caratterizzato da cambiamenti importanti in seno alla Divisione WiKri che ha da marzo 2019 una nuova responsabile e da novembre 2019 una nuova responsabile di ambito per quanto concerne la corruzione internazionale. Queste due posizioni, come pure quelle degli altri due responsabili di ambito e gli altri quadri sono essenziali al buon funzionamento della divisione, che anche quest'anno si è confrontata con procedimenti internazionali complessi, che per la loro qualità e quantità, hanno comportato un alto carico di lavoro. Per farvi fronte, ci si continua a appoggiare e a sfruttare le sinergie all'interno della divisione, ma anche con partner interni ed esterni al MPC. L'utilizzo di task forces continua a essere uno strumento pagante ed efficace, strumento che porta ad uno scambio che arricchisce e rafforza la Divisione.

Per affrontare il carico di lavoro vengono definite le priorità, sia dal punto di vista operativo che amministrativo, e per renderle realizzabili ci si assicura che le risorse siano impiegate in modo efficiente, le si attrae se necessario, e si cercano di utilizzare in modo sistematico e pragmatico le soluzioni tese ad accelerare le procedure previste dalla legge come pure la digitalizzazione. La situazione è anche gestita con l'aumento della mobilità geografica dei collaboratori e il rafforzamento della cooperazione tra le sedi WiKri. La digitalizzazione crescente e la centralizzazione di certi compiti amministrativi aiutano a rendere efficace la cooperazione tra sedi, divisioni e partner esterni.

Si cerca infine di implementare al meglio l'utilizzo degli strumenti e di forme di lavoro moderne, quale il jobsharing, il lavoro mobile e le percentuali di lavoro ridotto.

8.3 Divisione Assistenza giudiziaria, Diritto penale internazionale (RV)

Il 2019 è stato un anno di profondi cambiamenti per la Divisione RV. A livello di personale, la necessità di focalizzarsi sulle procedure prioritarie, unita ad assenze di lunga durata e alla partenza della procuratrice capo, ha costretto la divisione a ripartire e priorizzare i procedimenti in corso. Ciononostante, è stato possibile assicurare il proseguimento delle procedure, grazie a misure a livello di personale (assunzione di un procuratore federale straordinario e di un procuratore federale) e grazie alla flessibilità e all'impegno dei collaboratori; inoltre, come misura provvisoria, l'ambito del diritto penale internazionale è stato affidato al capo della Divisione STK.

La divisione ha continuato altresì a mettere a disposizione di altre divisioni il suo know-how tramite diverse joint-venture; in particolare è incaricata, con l'aiuto di un'apposita équipe, di trattare le domande di assistenza giudiziaria riguardanti la vicenda Petrobras-Odebrecht quando non sono legate a procedure penali in corso.

8.4 Divisione Analisi finanziaria forense (FFA)

Nel 2019, la Divisione FFA ha apportato il suo sostegno nel quadro di circa 107 procedimenti penali che richiedevano le sue competenze in campo economico e finanziario. I 39 procedimenti legati alle vicende Petrobras-Odebrecht, Football e 1MDB hanno assorbito il 45 per cento delle risorse operative della FFA. Oltre ai rapporti di analisi è stato offerto un supporto in tutte le fasi del procedimento, dalle perquisizioni all'atto di accusa passando per gli interrogatori. Alcuni procedimenti hanno dato alla FFA l'occasione di consolidare la sua metodologia per determinare i guadagni ottenuti con il riciclaggio di denaro o la corruzione al fine di calcolare

il risarcimento. I collaboratori della FFA sono sempre più impegnati nelle task forces o nelle équipes multisito, il che rende sempre più utili e necessari i compiti di armonizzazione.

Nel 2019, il partenariato della FFA con il suo principale mandante, la divisione Criminalità economica, si è intensificato permettendo un'ottimizzazione delle risorse e l'attuazione coordinata delle decisioni. Parallelamente al suo sostegno agli sviluppi tecnologici interni al MPC, la FFA ha organizzato un seminario di introduzione alla blockchain e alle sue implicazioni per il perseguimento penale.

Nel contesto della valutazione del progetto BA-Profile in seno alla FFA, quest'ultima ha riveduto la struttura delle sue funzioni. Questa revisione ha condotto a un'uniformizzazione delle funzioni di analista, alle quali si possono aggiungere i ruoli di specialisti in vari ambiti di competenze, con l'obiettivo di dotare il MPC di un portafoglio di competenze economiche e finanziarie aggiornate e capaci di rispondere alle esigenze nel modo migliore e più flessibile possibile. Anche la struttura direttiva della FFA è stata leggermente modificata per raggiungere una maggiore coerenza. Rispetto agli anni precedenti, il carico di lavoro della FFA è rimasto stabile, anche se le risorse disponibili sono diminuite in seguito a due congedi di maternità e ad assenze per gravi malattie.

Reporting

Reporting

Inchieste penali (al 31.12)	2015	2016	2017	2018	2019
Accertamenti pendenti ¹	112	129	334	456	501
Inchieste penali pendenti ²	449	441	478	407	395
Protezione dello Stato in generale	77	93	111	103	147
Terrorismo	47	35	34	30	31
Organizzazioni criminali	71	67	62	56	46
Diritto internazionale penale		10	11	14	13
Riciclaggio di denaro	247	231	243	203	145
Corruzione internazionale	73	82	65	56	45
Criminalità economica in generale	94	85	96	74	84
Inchieste penali sospese	170	210	227	264	307
Inchieste penali pendenti da oltre due anni	155	186	234	205	202
	2015	2016	2017	2018	2019
Inchieste penali avviate	233	190	237	182	305
Inchieste penali evase					
Non luogo a procedere	93	158	128	176	335
Abbandono	115	94	95	152	175
Remissione, delega, trasmissione, rinvio ai Cantoni	16	65	100	128	130
Decreti d'accusa ^{3/4}	580	1094	788	170	228
Atti d'accusa depositati	20	14	21	10	17
Atti d'accusa depositati in rito abbreviato	5	3	3	1	7
Decreti d'accusa trasmessi al tribunale	16	20	25	13	23
Rinvii di cause	5	1	6	2	5
Dispositivo di sentenze 1a istanza ⁵	21	32	36	35	30

1 Di cui 127 procedimenti cyber/phishing esaminati con la PGF/SCOCI e MELANI (cfr. punto III. 3.7).

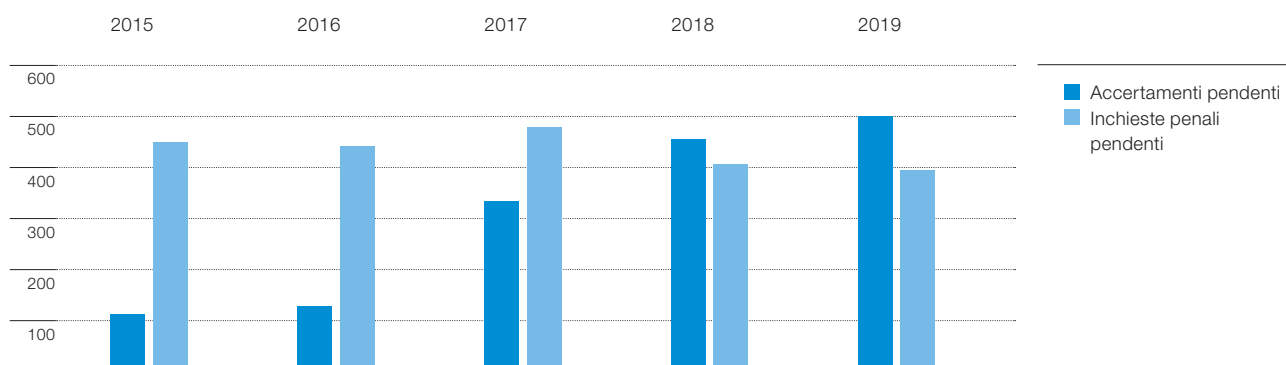
2 È possibile che un'inchiesta figuri in più categorie di reati.

3 Un decreto d'accusa è emesso contro una persona. È quindi possibile che in un procedimento siano emessi diversi atti d'accusa. Per le sue statistiche, il MPC tiene conto del numero di decreti d'accusa.

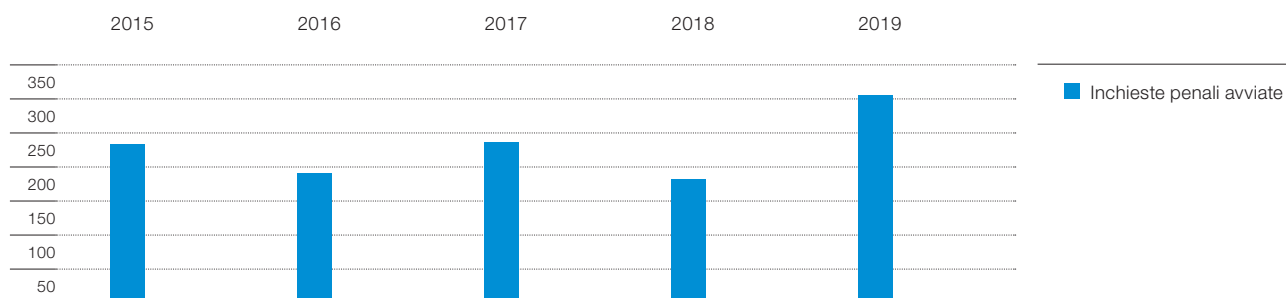
4 La diminuzione registrata dopo il 2017 è essenzialmente dovuta alla soppressione dei procedimenti relativi alle vignette (dal 1.1.2018 di competenza cantonale).

5 Sentenze in procedure abbreviate, in procedure ordinarie o dopo la trasmissione di decreti d'accusa.

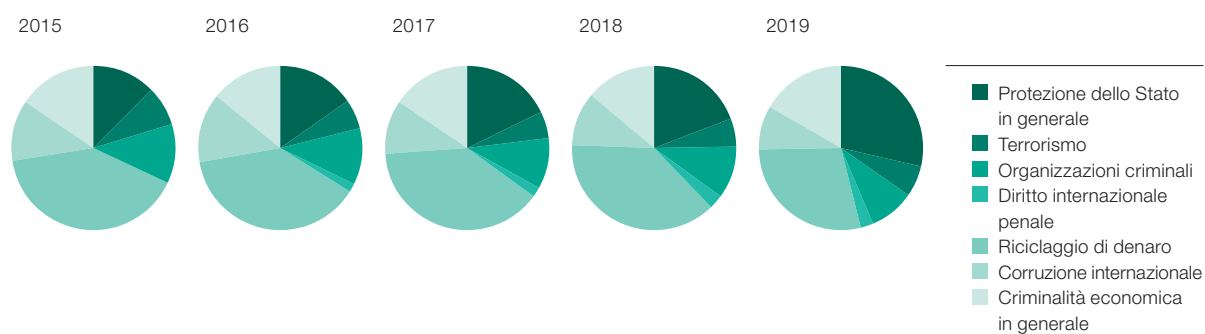
Inchieste penali (al 31.12)



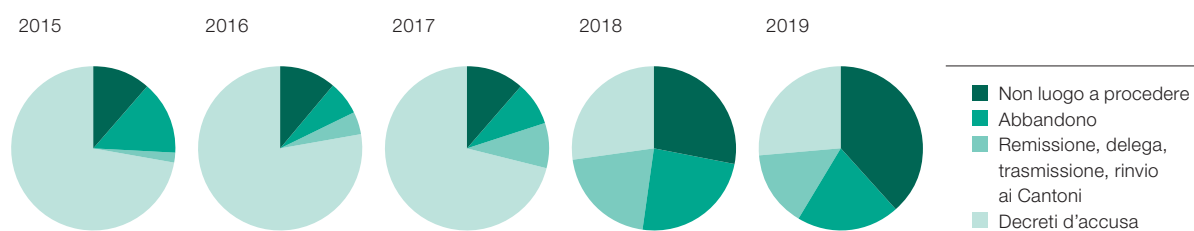
Inchieste penali avviate



Inchieste penali pendenti (al 31.12)



Inchieste penali evase



Assistenza giudiziaria passiva (al 31.12)	2015	2016	2017	2018	2019
---	------	------	------	------	------

Procedure di assistenza giudiziaria pendenti	248	265	307	313	317
Domande ricevute	19	16	31	21	14
Domande in corso di esame	62	61	62	90	70
Assistenza giudiziaria in esecuzione	165	180	208	199	226
Impugnazioni	2	8	6	3	7
Procedure di assistenza giudiziaria pendenti da oltre due anni	30	42	50	27	30

	2015	2016	2017	2018	2019
Domande di assistenza giudiziaria accolte	145	193	197	233	244
Procedure di assistenza giudiziaria evase	144	186	187	223	248
Rinvio all'UFG per delega al Cantone	19	27	13	22	30
Assistenza giudiziaria respinta	12	4	8	4	6
Assistenza giudiziaria accolta	72	119	131	146	165
Altri tipi di evasione (stralcio, ritiro ecc.)	41	36	35	51	47

Affari di massa (al 31.12)	2015	2016	2017	2018	2019
----------------------------	------	------	------	------	------

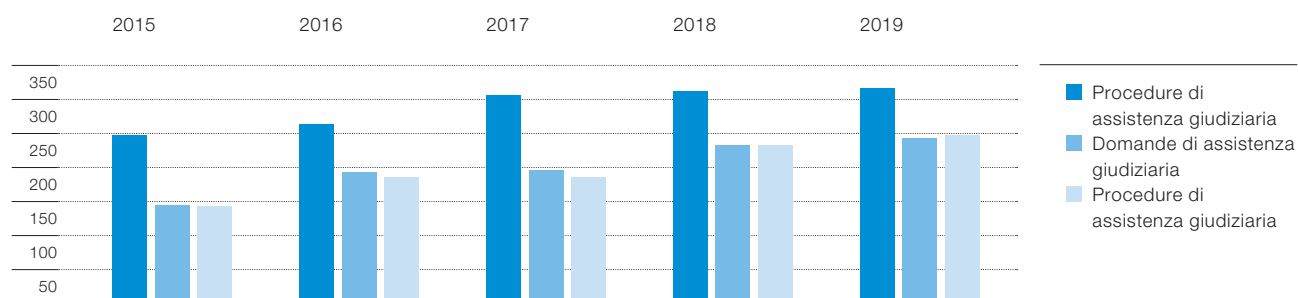
Affari di massa pendenti	445	277	167	159	150
--------------------------	-----	-----	-----	-----	-----

	2015	2016	2017	2018	2019
Affari di massa avviati ⁴	1350	1594	1324	586	688
Affari di massa evasi ⁴	1109	1718	1304	533	642
Falsificazione delle monete	227	304	236	169	181
Materie esplosive	283	260	240	157	240
Navigazione aerea ⁶	22	12	19	10	0
Contrassegni autostradali ⁴	436	926	629	8	0
Varie	141	216	180	189	221

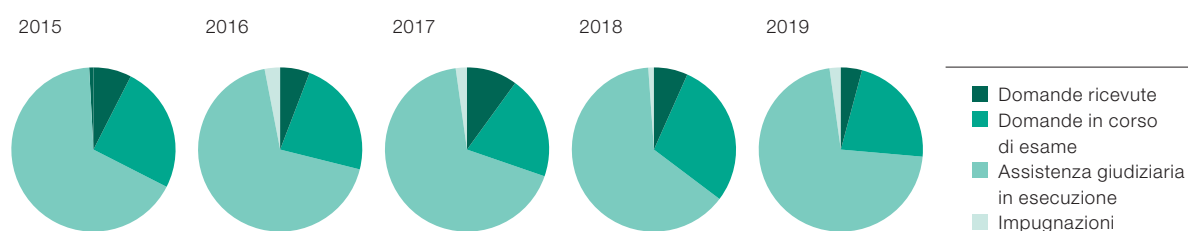
4 La diminuzione registrata dopo il 2017 è essenzialmente dovuta alla soppressione dei procedimenti relativi alle vignette (dal 1.1.2018 di competenza cantonale).

6 Dal 1.1.2019 i procedimenti nell'ambito della navigazione aerea non sono più condotti come affari di massa.

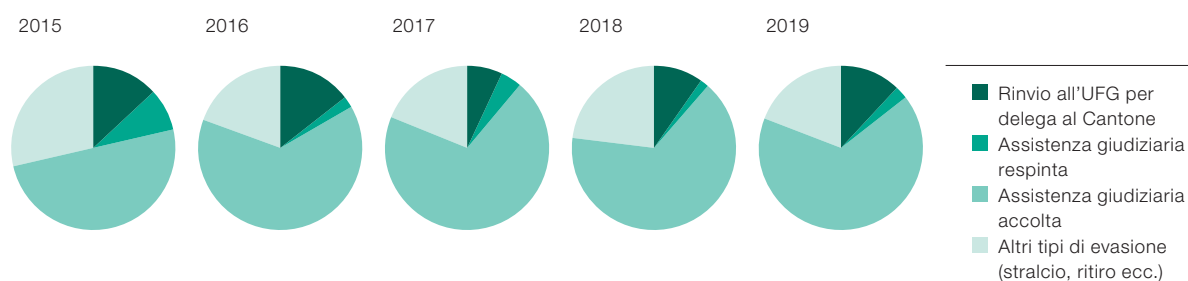
Assistenza giudiziaria passiva (al 31.12)



Procedure di assistenza giudiziaria (al 31.12)



Procedure di assistenza giudiziaria



Numero e esito delle procedure dibattimentali dinanzi al Tribunale penale federale	2015	2016	2017	2018	2019
--	------	------	------	------	------

Procedure dibattimentali di primo grado dinanzi al Tribunale penale federale (Promozioni d'accusa e emissione di decreti d'accusa)					
Numero di procedure dibattimentali	19	26	29	29	18
decisioni passate in giudicato il 31.12.	10	12	9	15	5
decisioni non passate in giudicato o passate in giudicato solo in parte il 31.12.	9	14	20	14	13
Numero di imputati	31	46	39	50	25
condannati	26	30	25	29	22
assolti	5	16	14	19	2
di cui abbandoni da parte del Tribunale penale federale	0	0	0	2	1
Rito abbreviato					
Numero di procedure dibattimentali	3	5	2	2	6
decisioni passate in giudicato il 31.12.	3	4	2	2	6
decisioni non passate in giudicato o passate in giudicato solo in parte il 31.12.	0	1	0	0	0
Numero di imputati	3	7	2	2	6
condannati	2	4	1	2	6
decisioni di rinvio	1	3	1	0	0

Numero e esito dei ricorsi e degli appelli

Ricorsi del MPC presso il Tribunale federale

ricorsi interposti durante l'anno in esame	6
ricorsi oggetto di una decisione nel 2019 (in parte interposti nel 2018)	4
accolti o in parte accolti	3
respinti o non entrata nel merito	1
privi di oggetto o con effetto sospensivo	0

Ricorsi contro il MPC presso il Tribunale federale

ricorsi interposti durante l'anno in esame	77
ricorsi oggetto di una decisione nel 2019 (in parte interposti nel 2018)	66
accolti	6
respinti, in parte respinti o non entrata nel merito	55
privi di oggetto o con effetto sospensivo	5

Ricorsi del MPC presso il Tribunale penale federale

ricorsi interposti durante l'anno in esame	2
ricorsi oggetto di una decisione nel 2019 (in parte interposti nel 2018)"	2
accolti o in parte accolti	2
respinti o non entrata nel merito	0
privi di oggetto o con effetto sospensivo	0

Ricorsi contro il MPC presso il Tribunale penale federale

ricorsi interposti durante l'anno in esame	271
ricorsi oggetto di una decisione nel 2019 (in parte interposti nel 2018)	232
accolti	18
respinti, in parte respinti o non entrata nel merito	191
privi di oggetto o con effetto sospensivo	23

Appelli del MPC presso la Corte d'appello del Tribunale penale federale

Appelli interposti nell'anno in esame	4
Appelli oggetto di una decisione nell'anno in esame	1
accolti o in parte accolti	0
respinti o non entrata nel merito	0
privi di oggetto	1

Appelli contro il MPC presso la Corte d'appello del Tribunale penale federale

Appelli interposti nell'anno in esame	27
Appelli oggetto di una decisione nell'anno in esame	10
accolti	0
respinti, in parte respinti o non entrata nel merito	6
privi di oggetto	4

Appelli incidentali del MPC presso la Corte d'appello del Tribunale penale federale

Appelli incidentali interposti nell'anno in esame	1
Appelli incidentali oggetto di decisione nell'anno in esame	0
accolti o in parte accolti	0
respinti o non entrata nel merito	0
privi di oggetto	0

Appelli incidentali contro il MPC presso la Corte d'appello del Tribunale penale federale

Appelli incidentali interposti nell'anno in esame	3
Appelli incidentali oggetto di decisione nell'anno in esame	1
accolti	0
respinti, in parte respinti o non entrata nel merito	0
privi di oggetto	1

Progetto

Ministero pubblico della Confederazione

Redazione

Ministero pubblico della Confederazione

Layout

Design Daniel Dreier SGD,
Daniel Dreier e Nadine Wüthrich

Fotografie

Ruben Wyttenbach

Stampa

Boss Repro Bern AG

Carta

X-Per White

Edizione

tedesco 550 copie
francese 300 copie
italiano 150 copie

Copyright

Ministero pubblico della Confederazione

Ulteriori informazioni

www.bundesanwaltschaft.ch

