

ad 99.441 s
ad 99.440 n

Iniziative parlamentari

Revisione parziale della legge federale sull'organizzazione giudiziaria volta a sgravare il Tribunale federale

Rapporto del 4 e dell'8 settembre 1999 delle Commissioni della gestione del Consiglio degli Stati e del Consiglio nazionale

Parere del Consiglio federale

del 4 ottobre 1999

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Conformemente all'articolo 21^{quater} capoverso 4 della legge sui rapporti fra i Consigli (LRC, RS 171.11) vi sottoponiamo il nostro parere in merito al rapporto del 4 e dell'8 settembre 1999 delle Commissioni della gestione del Consiglio degli Stati e del Consiglio nazionale sulla revisione parziale della legge federale sull'organizzazione giudiziaria (OG, RS 173.110) volta a sgravare il Tribunale federale.

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

4 ottobre 1999

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Ruth Dreifuss

Il cancelliere della Confederazione, François Couchepin

Parere del Consiglio federale

1 Sovraccarico del Tribunale federale e del Tribunale federale delle assicurazioni

Il nostro Collegio condivide la valutazione delle Commissioni della gestione sul sovraccarico di lavoro del Tribunale federale e del Tribunale federale delle assicurazioni. Tale valutazione corrisponde sostanzialmente a quella della commissione peritale incaricata della revisione totale dell'organizzazione giudiziaria. L'enorme onere di lavoro che grava sui supremi tribunali della Confederazione si manifesta non soltanto nell'elevato numero di affari da sbrigare ma anche nel modo in cui vengono evasi. Soltanto una minima parte dei casi – per il Tribunale federale, fra il 2 e il 3 per cento; per il Tribunale federale delle assicurazioni, meno dell'1 per cento – è giudicata in procedura ordinaria in un dibattimento pubblico. Occorre evitare che i supremi tribunali diventino, sotto il peso continuo della mole di lavoro, una «fabbrica di sentenze» e non possano più assolvere in modo adeguato i loro compiti precipi di massima istanza giudiziaria, quali garantire l'uniformità nell'amministrazione della giustizia e lo sviluppo del diritto. Il nostro Consiglio ha preso molto sul serio il problema del sovraccarico di lavoro e ha di conseguenza avviato, nel 1993, la revisione totale dell'organizzazione giudiziaria.

2 Stato della revisione totale dell'organizzazione giudiziaria

La revisione totale della legge federale sull'organizzazione giudiziaria esige in diversi punti una modifica a livello costituzionale dell'ordinamento giudiziario. Il relativo disegno di riforma a livello costituzionale della giustizia ha subito un certo ritardo dopo che il Consiglio nazionale ha respinto nel giugno del 1998 l'esame della legge federale, opponendosi di fatto al Consiglio degli Stati. Nel frattempo le divergenze hanno potuto essere in gran parte appianate. Si prevede che la riforma della giustizia sarà licenziata dalle Camere federali nel corso della sessione autunnale del 1999.

Il messaggio relativo alla nuova legge sul Tribunale federale intesa a concretizzare i postulati della riforma e a semplificare l'organizzazione e le procedure del Tribunale federale, è in fase di preparazione e in caso di esito positivo della votazione sulla riforma della giustizia potrà essere presentato alle Camere federali già nella seconda metà del prossimo anno. Si potrebbe inoltre accelerare la realizzazione dei miglioramenti auspicati con una messa in vigore scaglionata.

3 Possibili misure urgenti

Il nostro Collegio considera il continuo sovraccarico di lavoro dei supremi tribunali federali come un problema urgente (cfr. n. 1). È tuttavia convinto che uno sgravio efficace possa essere raggiunto soltanto mediante una radicale riforma generale. Ha pertanto sostenuto la revisione totale dell'organizzazione giudiziaria, concentrando in tal senso tutte le sue forze.

Il che non significa che il nostro Collegio sia o sia stato contrario a misure urgenti efficaci. Le misure urgenti hanno tuttavia un senso soltanto se è garantito che:

1. i relativi provvedimenti procurano effettivamente un concreto sgravio nei settori in questione;
2. i provvedimenti proposti possono essere attuati rapidamente, senza che sia necessario creare nuove istituzioni;
3. i provvedimenti non recano pregiudizio alla revisione totale, nel senso che non richiedono la presa di decisioni in contrasto con l'idea di fondo della riforma;
4. le parti della revisione totale che dipendono le une dalle altre non sono separate dall'insieme; e
5. i provvedimenti non sono controversi sotto il profilo politico e non procurano ritardi nell'iter parlamentare.

4 Parere sulle singole proposte

41 Modifica della legge federale sull'organizzazione giudiziaria (OG)

Articolo 36b (Procedura per circolazione degli atti)

In occasione della revisione parziale del 1991 fu introdotto nell'OG l'articolo 36b che conferisce al Tribunale federale, anche fuori della procedura semplificata (art. 36a OG), la facoltà di prendere decisioni per circolazione degli atti in caso d'unanimità e se nessun giudice chiede una discussione orale. In precedenza la procedura per circolazione degli atti presso il Tribunale federale era applicata soltanto nei casi in cui la legge non prescriveva deliberazioni pubbliche. Secondo l'articolo 17 OG la deliberazione pubblica costituisce però chiaramente la regola, a meno che il caso non possa essere evaso in procedura semplificata. Il Tribunale federale delle assicurazioni ricorreva alla procedura per circolazione degli atti quando non vi era dibattito finale e nessuna parte aveva comunicato al Tribunale di voler assistere alle deliberazioni. Il riferimento alla volontà delle parti nei casi di controversia su prestazioni o premi delle assicurazioni sociali non creava problemi in quanto in tali procedimenti soltanto le parti e i loro rappresentanti potevano comunque assistere ai dibattimenti, alle deliberazioni e alle votazioni (art. 125 in relazione con art. 17 cpv. 2 OG).

Dopo l'introduzione dell'articolo 36b OG il numero delle deliberazioni pubbliche presso il Tribunale federale diminuì sensibilmente. Nel 1998 oltre il 97 per cento dei casi che non avevano potuto essere giudicati dai presidenti delle sezioni furono risolti in procedura semplificata o in procedura per circolazione degli atti, quindi senza deliberazione pubblica. Nella dottrina e anche da più parti nella stampa si criticò che con tale nuova prassi si sfuggiva al principio della deliberazione pubblica sancito nell'articolo 17 OG. Inoltre appare poco probabile che l'unanimità richiesta dall'articolo 36b OG esista così spesso già di primo acchito. Voler raggiungere tale unanimità mediante sedute interne del Tribunale invece che con una deliberazione pubblica non è conforme allo spirito della legge.

Fino a pochi anni fa era considerata un'importante tradizione che le sentenze del Tribunale federale fossero deliberate pubblicamente. Siamo dell'opinione che la questione se rinunciare definitivamente a tale tradizione per motivi di sgravio del lavoro, e in caso affermativo in quale misura, meriti una discussione approfondita che può essere condotta meglio nell'ambito della revisione totale dell'OG, quando vi sarà più chiarezza anche su altri possibili provvedimenti di sgravio.

Certo l'avamprogetto di legge sul Tribunale federale posto in consultazione prevede che la procedura per circolazione degli atti diventi la regola. Tuttavia, secondo l'articolo 55 dell'avamprogetto, è previsto un dibattito orale quando un giudice lo richiede *oppure quando il presidente di una sezione lo ordina*. Menzionando separatamente il presidente di una sezione si vuole sottolineare che questi ha una responsabilità particolare in merito al fatto che almeno le decisioni di fondo siano deliberate oralmente (Rapporto finale della commissione peritale per la revisione totale dell'organizzazione giudiziaria, del giugno 1997, pag. 68).

Al momento attuale, l'abolizione dell'esigenza dell'unanimità di cui all'articolo 36b OG sarebbe male interpretata. Senza contare che il contributo allo sgravio sarebbe pressoché inesistente: infatti presso il Tribunale federale delle assicurazioni, che chiede tale provvedimento, già negli ultimi anni il 99 per cento dei casi è stato deciso con procedura per circolazione degli atti (art. 36a e 36b OG), vale a dire una percentuale maggiore che presso il Tribunale federale.

Articoli 41 e 42 (Cause dirette di diritto civile)

Diversamente dalla Costituzione federale del 1874 (art. 110 cpv. 1 n. 2 e 4, art. 111), la nuova Costituzione non prevede più esplicitamente cause di diritto civile portate direttamente davanti al Tribunale federale, poiché si pensava evidentemente che fosse sufficiente sancirle nella legge (si veda il messaggio, FF 1997 I 401). Di conseguenza si tratta di un *declassamento* e non di un'abrogazione (come nel caso delle Assise federali).

Tenendo conto unicamente del testo della nuova Costituzione, sarebbe possibile cancellare le cause dirette anche nella legge (art. 41 lett. b e c, art. 42 OG). Vi è tuttavia da chiedersi se a così poco tempo dalla votazione sulla nuova Costituzione un tale modo di procedere sia opportuno, visto che su questi punti non si intende in tutta evidenza derogare al principio dell'aggiornamento. A nostro avviso è preferibile che la soppressione della categoria delle cause portate direttamente davanti al Tribunale federale rimanesse oggetto della riforma sulla giustizia.

Nel 1998 sono giunte al Tribunale federale 13 azioni di diritto civile. Ciò corrisponde allo 0,2 per cento del totale delle entrate. Quantitativamente analoghe sono state anche le azioni degli anni precedenti (1997: 13; 1996: 26; 1995: 15). La mole di lavoro per le cause dirette negli affari civili non è così grande come quella dei processi penali di prima istanza sui quali sono puntati gli occhi dell'opinione pubblica e nei quali occorre stabilire i fatti secondo una procedura circostanziata. Il potenziale di sgravio di una soppressione anticipata della categoria delle cause dirette negli affari civili non è pertanto rilevante.

Se tuttavia si volessero modificare gli articoli 41 e 42 OG, bisognerebbe esaminare l'opportunità di rinunciare, nell'articolo 41 capoverso 2 OG, al foro del capoluogo del Cantone nel quale è domiciliato l'attore. Altrimenti, in avvenire, le pretese di diritto civile contro la Confederazione sarebbero viepiù fatte valere con azioni promosse davanti a tribunali fuori del Cantone di Berna, cosa che comporterebbe

per l'Amministrazione federale delle finanze un notevole onere, segnatamente per la necessaria di rivolgersi ad avvocati del Cantone in questione.

Articolo 110 capoverso 2 (Consultazione dell'autorità amministrativa federale)

Non apporta nulla di nuovo il proposto emendamento dell'articolo 110 capoverso 2 OG, grazie al quale il Tribunale federale può chiedere un parere all'autorità amministrativa federale che sarebbe stata legittimata a ricorrere. Infatti, in virtù dell'articolo 49 della legge federale di procedura civile del 4 dicembre 1947 (RS 273) in relazione all'articolo 40 OG, il Tribunale federale può già esigere informazioni scritte da uffici federali. Ma nemmeno secondo la versione emendata dell'articolo 110 capoverso 2 OG l'autorità amministrativa federale sarebbe obbligata a rispondere, perché ciò contravverrebbe al diritto delle parti di disporre dell'oggetto della lite (principio dispositivo). Infine va osservato, a titolo di considerazione di fondo, che non può essere compito dell'autorità amministrativa federale legittimata a ricorrere fornire in un certo senso un progetto di sentenza al terzo potere indipendente.

Articolo 123 capoverso 1 (Numero dei giudici del TFA)

La modifica dell'articolo 123 capoverso 1 OG permette di nominare altri due giudici e altri due supplenti presso il Tribunale federale delle assicurazioni. Approviamo un tale aumento del numero dei giudici. Rispetto all'iniziativa parlamentare del 1994 concernente il numero dei giudici del Tribunale federale, la situazione si presenta oggi in modo diverso sotto tre aspetti: in primo luogo il numero delle pratiche che il Tribunale federale delle assicurazioni deve evadere è notevolmente aumentato negli ultimi anni; in secondo luogo l'accesso al Tribunale federale non potrà essere limitato nemmeno in futuro come auspicato e in terzo luogo, questa volta, lo stesso Tribunale è favorevole all'aumento dei giudici.

Articolo 132 (Potere di cognizione del TFA)

Siamo in linea di massima d'accordo con la modifica proposta. L'equiparazione del potere cognitivo del Tribunale federale delle assicurazioni a quello del Tribunale federale è pertinente e anche conforme all'intenzione di riunire i due Tribunali nell'ambito della revisione totale dell'organizzazione giudiziaria. Deve rimanere salva però la possibilità di correggere accertamenti di fatti palesemente inesatti o di rinviare la causa all'istanza inferiore per chiarimenti. Se negli ultimi anni ci siamo a più riprese pronunciati contro la modifica anticipata dell'articolo 132 OG, lo abbiamo fatto unicamente perché valutavamo esigue le probabilità politiche di successo. Negli anni Ottanta il Parlamento respinse la nostra proposta in tal senso (v. FF 1985 II 846). Nell'ambito della procedura di consultazione relativa all'avamprogetto di legge sul Tribunale federale. l'abolizione della prescrizione speciale sul potere di cognizione in materia di diritto delle assicurazioni sociali fu di nuovo criticata da alcuni.

42 Modifica della legge sulla responsabilità (LResp)

Articolo 10 (Istituzione di una commissione di ricorso)

In linea di principio approviamo l'obiettivo di istituire un'istanza giudiziaria inferiore nei settori in cui il Tribunale federale giudica ancora come prima istanza *giudiziar**ia*. Nel quadro della revisione totale dell'OG si dovrebbe poi istituire anche un Tribunale federale amministrativo centrale come istanza di ricorso contro decisioni

dell'Amministrazione federale. Occorrerà decidere in base alle peculiarità dei singoli settori se nel frattempo vale la pena di istituire nuove commissioni di ricorso. Nel diritto sulla responsabilità dello Stato, negli ultimi cinque anni il Tribunale federale ha giudicato in media sei ricorsi di diritto amministrativo a fronte di un totale medio di 1079 ricorsi di diritto amministrativo. L'effetto sgravante che una commissione di ricorso potrebbe avere in tale settore va dunque chiaramente ridimensionato, tanto più che nei casi importanti (come per esempio il caso Swisscontrol) non è esclusa un'ulteriore impugnazione. A fronte di uno sgravio piuttosto limitato del Tribunale federale non va sottovalutato l'onere amministrativo per l'organizzazione di una nuova commissione di ricorso, che opererebbe comunque soltanto fino all'istituzione del Tribunale amministrativo federale. Nessuna delle commissioni di ricorso esistenti, data la loro composizione, è senz'altro idonea a trattare controversie in materia di responsabilità.

43 Modifica della legge federale sulla procedura penale

Articolo 270 (Legittimazione a ricorrere per cassazione)

I capoversi 1-3, meglio articolati, riprendono il diritto vigente.

Giusta i capoversi 4-6 il danneggiato che non sia né vittima ai sensi della legge federale del 4 ottobre 1991 concernente l'aiuto alle vittime di reati (RS 312.5) né accusatore privato, non è più legittimato a ricorrere per cassazione. In merito non abbiamo obiezioni da sollevare. Un'analoga limitazione in materia di legittimazione è prevista anche nell'avamprogetto di legge sul Tribunale federale (art. 75). L'eccezione di cui al capoverso 5 secondo la quale il querelante è in ogni caso legittimato, purché si tratti di questioni inerenti al diritto di querela in quanto tale, corrisponde alla prassi del Tribunale federale (DTF 120 IV 57).

Il capoverso 7 apre il ricorso per cassazione ai terzi che sono direttamente coinvolti da misure accessorie ordinate nella sentenza penale (confisca o pubblicazione della sentenza), per esempio, al giornale tenuto a pubblicare la sentenza. Detta prescrizione risponde a una legittima necessità di protezione giuridica. Tuttavia anche in questi casi occorre attenersi alla condizione, valida in generale, secondo cui la legittimazione spetta a chi ha un interesse *giuridico* protetto (non semplicemente degno di protezione).

Articolo 272 capoversi 1, 2 e 5 (Termine per depositare il ricorso per cassazione)

Il passaggio all'usuale termine di ricorso di 30 giorni può essere approvato così come l'innovazione secondo cui il ricorso deve essere depositato presso il Tribunale federale e non più all'ultima istanza cantonale.

Il passaggio, «motivato per scritto», è superfluo. La necessità di una motivazione scritta risulta già dall'articolo 273 che definisce le esigenze cui deve soddisfare l'atto di motivazione ed esige, fra l'altro, alla lettera b la *giustificazione* delle conclusioni.

Articolo 274 (Istanza inferiore)

Il nostro Consiglio è d'accordo con le nuove regole (ingiunzione all'istanza inferiore di depositare gli atti e obbligo della motivazione scritta della sentenza, a seconda del diritto processuale cantonale soltanto su richiesta).

Articolo 278 capoverso 3 (Indennità alle parti)

Non vi è nulla da ridire sull'adeguamento redazionale.

44 Modifica della legge sulle ferrovie (Lferr)

Articolo 40 capoverso 2 (Soppressione dell'azione di diritto amministrativo)

Approviamo l'abrogazione dell'ultimo periodo dell'articolo 40 capoverso 2 Lferr che pone come riserva l'azione di diritto amministrativo in virtù dell'articolo 116 lettera a dell'OG.

Per quanto concerne la riserva in questione non si è trattato di una svista legislativa: secondo l'originaria versione dell'articolo 40 capoverso 2 Lferr del 1958 (RU 1958 358) il Tribunale federale giudicava come istanza unica tutte le controversie ivi menzionate. In virtù delle disposizioni finali (n. 1 cpv. 3 lett. b) della modifica del 4 ottobre 1991 dell'OG, fummo incaricati di emanare disposizioni esecutive concernenti la competenza decisionale nei casi in cui l'azione di diritto amministrativo davanti al Tribunale federale quale istanza unica era ammissibile secondo il diritto previgente, ma non lo era più giusta l'articolo 116 OG. A tale scopo ci fu attribuita la facoltà adeguare sul piano redazionale le disposizioni contrarie all'OG contenute in leggi non modificate formalmente nel quadro della revisione di cui sopra (disposizioni finali pt. 2 cpv. 3). Considerato che nelle relazioni fra Confederazione e Cantoni l'azione di diritto amministrativo secondo l'articolo 116 lettera a OG rimaneva ammissibile, il Consiglio federale non poteva abolirla nell'adeguamento per via di ordinanza (si veda RU 1993 I 913) dell'articolo 40 Lferr. Per contro nulla impedisce una tale abolizione da parte del legislatore (si veda art. 117 lett. c OG).

5 Proposte

Approviamo di principio le proposte relative alla revisione parziale dell'OG formulate dalle Commissioni della gestione.

Per quanto riguarda l'abolizione di processi diretti di diritto civile e l'istituzione di un'istanza giudiziaria inferiore del Tribunale federale per le questioni di responsabilità dello Stato, ne auspichiamo l'attuazione nell'ambito della revisione totale.

Siamo invece al momento contrari alla rinuncia all'esigenza dell'unanimità nella procedura per circolazione degli atti (modifica dell'articolo 36b OG).