

06.023

**Messaggio
concernente la legge che integra e attualizza la revisione
totale dell'organizzazione giudiziaria federale**

del 1° marzo 2006

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, un disegno di modifica della legge su Tribunale federale, della legge sul Tribunale amministrativo federale e della legge sul Tribunale penale federale.

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

1° marzo 2006

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Moritz Leuenberger
La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

Il 17 giugno 2005 le Camere federali hanno adottato la legge sul Tribunale federale (LTF; FF 2005 3643) e la legge sul Tribunale amministrativo federale (LTAF; FF 2005 3689). Il termine di referendum per queste due leggi è scaduto inutilizzato il 6 ottobre 2005. Il 4 ottobre 2002 il Parlamento ha adottato la legge sul Tribunale penale federale (LTPF; RS 173.71).

La LTF e la LTAF incaricano l'Assemblea federale di disciplinare, mediante ordinanza, talune questioni lasciate aperte a livello di legge. Si tratta per esempio della determinazione dell'effettivo dei giudici e la fissazione delle indennità giornaliere dei giudici supplenti del Tribunale federale. Nell'ambito dei lavori preparatori di queste ordinanze, il Tribunale federale ha segnalato al Dipartimento di giustizia e polizia che il mandato dei giudici del Tribunale federale di Losanna e quello dei giudici del Tribunale federale delle assicurazioni termina in momenti diversi e che sarebbe pertanto opportuno coordinarne la fine. Per rispondere a questa legittima richiesta la LTF deve pertanto essere completata con una disposizione transitoria.

Un altro punto che deve essere disciplinato a livello di legge è quello delle competenze dei tre tribunali della Confederazione in materia di gestione degli edifici e di acquisto di beni e servizi. Sebbene la legge conferisca ai tribunali la competenza di disciplinare autonomamente la loro organizzazione – per il Tribunale federale, questo principio è pure iscritto nella Costituzione – è sempre stato riconosciuto che l'approntamento e la gestione di edifici che accolgono tali autorità rientrano nei compiti del Dipartimento federale delle finanze (DFF). Il diritto dei tribunali di organizzarsi autonomamente deve pertanto essere completato con una menzione della competenza del DFF a tal proposito.

Infine, la presente revisione offre l'occasione di precisare le regole stabilite nella LTF concernenti le disposizioni di esecuzione dei Cantoni. L'obiettivo consiste nel coordinare meglio i termini transitori con l'introduzione, che si effettua in parallelo, del Codice di diritto processuale penale svizzero e del Codice di diritto processuale civile svizzero, nonché di chiarire la portata delle disposizioni di esecuzione concernenti la garanzia della via giudiziaria.

Messaggio

1 Coordinamento della durata della carica dei giudici

1.1 Fusione dei tribunali supremi indotta dalla revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale

Con l'entrata in vigore della legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale federale (LTF; FF 2005 3643) e della legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale amministrativo federale (LTAf; FF 2005 3689) – presumibilmente il 1° gennaio 2007 – vi sarà una riorganizzazione dei tribunali supremi: se secondo l'attuale legge federale sull'organizzazione giudiziaria (OG; RS 173.110) il Tribunale federale delle assicurazioni (TFA) è una corte del Tribunale federale organizzata in modo autonomo, in futuro vi sarà soltanto *un* Tribunale federale, dotato di *una* presidenza, di *una* commissione amministrativa e di *un* segretariato generale. Dopo la fusione, i due tribunali supremi formeranno un solo e unico Tribunale federale. Talune corti del nuovo Tribunale federale rimarranno tuttavia a Lucerna.

1.2 Durata della carica dei giudici ordinari

Il Parlamento ha da sempre proceduto all'elezione dei giudici del Tribunale federale e del TFA in momenti diversi e questo non ha mai causato problemi, considerata l'autonomia dei due tribunali. I primi giudici del TFA sono stati eletti nell'autunno 1917, in vista dell'entrata in vigore della legge federale sull'assicurazione contro le malattie e gli infortuni (1° gennaio 1918). A quel momento il mandato dei giudici di Losanna (1912–1918) non era ancora giunto al termine. Le elezioni per il rinnovo del Tribunale federale di Losanna si sono infatti svolte l'anno successivo, ossia nell'autunno 1918. Questo sfasamento è perdurato sino ad oggi: il 12 dicembre 2001 il Parlamento ha proceduto alle ultime elezioni per il rinnovo del Tribunale federale delle assicurazioni e l'11 dicembre 2002 per quello del Tribunale federale. La durata della carica attuale dei giudici di Lucerna terminerà dunque alla fine del 2007, mentre quella dei giudici di Losanna terminerà alla fine del 2008.

1.3 Durata della carica dei giudici supplenti

La durata della carica dei giudici supplenti è uguale a quella dei giudici ordinari del Tribunale federale. Occorre nondimeno ricordare che esistono due categorie di giudici supplenti: i giudici supplenti «ordinari», che l'Assemblea federale ha eletto in base all'articolo 1 capoversi 1 e 2 OG, e i giudici supplenti «straordinari», che sono stati eletti in base al decreto federale del 23 marzo 1984 concernente l'aumento del numero dei giudici supplenti del Tribunale federale (RS 173.110.1). Inizialmente la durata del decreto federale del 1984 era limitata al 31 dicembre 1988 (RU 1984 748). Con un decreto del 18 marzo 1988 essa è stata prorogata fino al 31 dicembre 1991 (RU 1988 1208). La revisione della legge federale sull'organizzazione giudiziaria che era in atto all'epoca (progetto sottoposto a referendum nel 1989) è stata respinta dal Popolo il 1° aprile 1990. Nel 1991, nell'ambito della seguente revisione dell'OG che riprendeva la parti non contestate del progetto del 1989, il Parlamento

ha nuovamente prorogato la validità del decreto federale del 1984. In questa versione, a tutt'oggi in vigore, la validità del decreto è stata prorogata «sino all'entrata in vigore della revisione totale della legge federale sull'organizzazione giudiziaria» (art. 4 cpv. 3; RU 1992 339). Questa condizione sarà soddisfatta al momento in cui la LTF sostituirà l'OG; il decreto federale perderà pertanto la sua validità presumibilmente il 1° gennaio 2007.

Le elezioni dei giudici supplenti si svolgono, per entrambe le categorie (giudici supplenti «ordinari» e «straordinari»), contemporaneamente a quelle dei giudici ordinari del tribunale interessato. La durata della carica dei giudici supplenti del TFA termina pertanto alla fine del 2007, mentre quella dei giudici supplenti del Tribunale federale termina alla fine del 2008.

1.4 Diritto transitorio e armonizzazione della durata della carica

1.4.1 Necessità di disposizioni transitorie

La LTF non contiene una regolamentazione transitoria sull'elezione dei giudici federali o su come procedere se all'entrata in vigore del nuovo diritto il periodo amministrativo non è concluso. Poiché la durata della carica di sei anni dei giudici del Tribunale federale figura nell'articolo 145 della Costituzione federale (Cost.), il legislatore è partito dal presupposto che la sostituzione della legge sull'organizzazione giudiziaria con la LTF non avrebbe avuto ripercussioni sulla durata della carica dei giudici eletti durante il regime del diritto precedente. Il periodo amministrativo non sarà pertanto troncato dal cambiamento di legislazione, ma continuerà con il nuovo diritto; il 1° gennaio 2007 i giudici del Tribunale federale di Losanna e quelli del Tribunale federale delle assicurazioni diventeranno automaticamente giudici del nuovo Tribunale federale (risultante dalla fusione dei due tribunali).

A questo riguardo non vi è una situazione particolare per quanto concerne i 14 giudici supplenti «straordinari» del Tribunale federale di Losanna che l'Assemblea federale ha eletto in base al decreto federale del 1984 (restano 14 dei 15 giudici supplenti previsti, l'ultimo posto vacante non è infatti stato riattribuito). La pubblicazione dei risultati delle elezioni dei giudici da parte dell'Assemblea federale era di regola accompagnata da una menzione del decreto federale del 23 marzo 1984 (cfr. p. es. FF 2002 7470 5868; è vero che il decreto non è stato menzionato nell'ambito dell'elezione di Georges Greiner quale successore del giudice supplente «straordinario» Theo Loretan, FF 2005 2137). Malgrado tale menzione, le ultime elezioni per il rinnovo si sono svolte senza restrizioni «per il 22° periodo amministrativo 2003–2008», o – per le elezioni sostitutive avvenute da allora – per il periodo rimanente di tale periodo amministrativo (FF 2002 5868 7469 seg., FF 2004 1206, FF 2005 2137, benché per l'ultima referenza la versione tedesca del Foglio federale menzioni, per errore, l'elezione per il resto della «legislatura»). Dalle comunicazioni dei risultati delle elezioni citate non risulta che la durata della carica sarebbe *più breve* nel caso in cui l'entrata in vigore della revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale avvenisse entro la fine del 2008. Nemmeno il fatto che la validità del decreto federale del 1984 sia stata limitata nel tempo consente di concludere che vi debba essere una riduzione della durata della carica. Infatti, la base legale dell'elezione dei giudici *ordinari* – ossia l'attuale legge sull'organizzazione giudiziaria – cesserà di valere all'entrata in vigore della legge sul Tribunale federale. Per

quanto concerne la durata di validità, non vi sono differenze tra la legge sull'organizzazione giudiziaria e il decreto federale del 1984.

Tutti i giudici, i giudici supplenti ordinari e straordinari del Tribunale federale e del TFA sono stati eletti dall'Assemblea federale per un periodo che si protrae *oltre* il cambiamento del regime giuridico (1° gennaio 2007).

1.4.2 Armonizzazione della durata della carica

In vista della fusione dei due tribunali supremi è necessario porre rimedio al problema dei diversi periodi amministrativi dei giudici di Losanna e di Lucerna. Dopo l'integrazione del TFA in seno al Tribunale federale non vi saranno più giudici federali specificatamente destinati al TF di Losanna o al TFA di Lucerna. L'Assemblea federale eleggerà semplicemente i giudici del «Tribunale federale». Vi sarà pertanto una totale permeabilità tra le corti che si riuniscono a Losanna e quelle che si trovano a Lucerna; questo significa che un giudice attivo a Lucerna potrà senza problemi trasferirsi a Losanna (cosa che adesso non sarebbe possibile).

Il mantenimento di diversi periodi amministrativi perpetuerebbe e addirittura rafforzerebbe l'attuale separazione tra Losanna e Lucerna, complicando inutilmente il processo di fusione. Il Tribunale federale di Losanna e il TFA di Lucerna si sono dunque unanimemente pronunciati in favore dell'armonizzazione delle scadenze per l'elezione dei giudici.

Poiché la durata della carica di sei anni dei giudici del Tribunale federale è iscritta nella Costituzione federale, e che nessuna riserva è stata formulata in occasione delle ultime elezioni per il rinnovo, l'armonizzazione deve essere realizzata *prorogando il periodo amministrativo che scade per primo*. La durata della carica dei giudici di Lucerna, che scade alla fine del 2007, deve pertanto essere prorogata con una disposizione transitoria (relativa all'art. 9 cpv. 1 LTF) fino alla fine del 2008. La durata della carica dei giudici eventualmente eletti nel 2007 e nel 2008 deve pure essere prorogata sino alla fine del 2008.

1.4.3 Numero dei posti di giudice

Attualmente il Tribunale federale e il TFA contano complessivamente 41 giudici ordinari e 39 giudici supplenti. Questo numero risulta dalla legge federale sull'organizzazione giudiziaria (art. 1 cpv. 1 e art. 123 cpv. 1 OG) nonché dal decreto federale del 1984 summenzionato. Due posti di giudice supplente sono attualmente vacanti.

L'articolo 1 capoverso 3 LTF prevede che il Tribunale federale sarà composto di 35–40 giudici ordinari; l'effettivo esatto sarà stabilito dall'Assemblea federale in un'ordinanza. Quest'ultima è in preparazione tramite un'iniziativa parlamentare della Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati. Il numero esatto dei posti di giudice ordinario non è pertanto ancora conosciuto.

L'articolo 1 capoverso 4 LTF limita il numero di giudici supplenti a due terzi dell'effettivo dei giudici ordinari. Anche in questo caso il numero esatto di giudici sarà stabilito nell'ordinanza sui posti di giudice attualmente in preparazione.

creare una solida base legale per la prassi attuale e per le precisazioni convenute durante i negoziati. Secondo noi una simile base legale è necessaria anche perché i tribunali federali di prima istanza devono affrontare grandi investimenti in ambito immobiliare. Nel suo rapporto del novembre 2003 sulla gestione immobiliare della Confederazione all'indirizzo della Delegazione delle finanze, il Controllo federale delle finanze aveva inoltre già rilevato la mancanza di chiarezza per quanto concerne le competenze del Tribunale federale e dell'UFCL ed aveva sollecitato la delucidazione di tali questioni ancora aperte.

2.3 Necessità di una base legale

Vi sono tuttavia state e ancora vi sono divergenze tra il Tribunale federale e il Consiglio federale per quanto concerne la *forma da dare* alle garanzie giuridiche. Il Tribunale federale ritiene che sia sufficiente disciplinare in un contratto le rispettive competenze degli uni e degli altri, mentre noi auspichiamo che il chiarimento sia stabilito a livello di legge. La nostra posizione si fonda sugli argomenti seguenti: come constatato dall'UFG nella sua perizia del 31 maggio 2005, la competenza che l'OILC attribuisce all'UFCL in materia di acquisto e di gestione immobiliare in futuro non potrà fondarsi sulla legge federale sull'organizzazione del governo e dell'amministrazione. Se si tratta di mantenere lo *statu quo* deve essere adottata una nuova base legale. Inoltre la questione della portata dell'autonomia amministrativa in materia di acquisto di beni e di gestione immobiliare non concernerà più soltanto il Tribunale federale, ma anche il Tribunale penale federale e il Tribunale amministrativo federale. Poiché secondo noi non sarebbe né efficace né razionale negoziare accordi separati – probabilmente diversi – con ognuno dei tre tribunali, i principi in materia di competenza dovrebbero essere stabiliti in modo uniforme in una norma giuridica. Infine l'articolo 164 capoverso 1 lettera g della Cost., che prevede che le disposizioni fondamentali relative all'organizzazione delle autorità federali devono essere emanate sotto forma di legge federale, impone anche che le competenze dell'amministrazione in materia di acquisto e di gestione degli immobili necessari ai tribunali figurino in una norma legale. Esistono del resto altri ambiti per cui il legislatore ha concretizzato in tal modo il principio dell'autonomia amministrativa iscritto nella Costituzione federale, per esempio per il diritto in materia di personale (cfr. art. 2 cpv. 1 lett. g della legge sul personale federale [LPers; RS 172.220.1], secondo cui la LPers si applica anche al personale del Tribunale federale).

2.4 Complementi alla LTF, alla LTAF e alla LTPF

L'articolo 25 capoverso 1 LTF riprende la frase figurante nella nuova versione dell'articolo 188 capoverso 3 Cost.: «Il Tribunale federale gode di autonomia amministrativa». I capoversi 2 e 3 precisano che istituisce i suoi servizi, assume il personale necessario e tiene la propria contabilità.

Il nuovo articolo 25a LTF proposto prevede il principio secondo cui il Dipartimento federale delle finanze – come è già attualmente il caso – è incaricato di approntare, gestire e occuparsi della manutenzione degli edifici utilizzati dal Tribunale federale. Infine il nuovo articolo prevede che il Tribunale federale e il Consiglio federale

devono disciplinare in una convenzione i dettagli della collaborazione tra il Tribunale federale e il Dipartimento federale delle finanze.

Una regolamentazione identica deve inoltre essere aggiunta alla LTPF e alla LTAF. Il principio dell'autonomia amministrativa vale anche per queste due autorità; le loro competenze in materia di gestione immobiliare e di acquisto di beni devono pertanto essere chiarite.

3 Termine di adeguamento per i Cantoni

3.1 Giustizia civile e penale

Sotto la rubrica «disposizioni cantonali di esecuzione», l'articolo 130 capoverso 1 LTF prevede che entro cinque anni dall'entrata in vigore di quest'ultima i Cantoni devono emanare disposizioni di esecuzione concernenti la competenza, l'organizzazione e la procedura delle autorità inferiori in materia civile e penale ai sensi degli articoli 75 capoverso 2, 80 capoverso 2 e 111 capoverso 3. Adottando questa disposizione il legislatore ha volontariamente lasciato ai Cantoni un termine di adeguamento relativamente lungo. In tal modo intendeva evitare di costringere i Cantoni a rivedere i loro codici di procedura poco prima che questi ultimi siano sostituiti dal codice di diritto processuale penale svizzero e dal codice di diritto processuale civile svizzero. I lavori preparatori di tali codici sono attualmente in uno stadio avanzato. Il 21 dicembre 2005 il Consiglio federale ha licenziato il messaggio concernente l'unificazione del diritto processuale penale (FF 2006 989). La data di entrata in vigore di tali codici non è tuttavia ancora conosciuta e dipenderà ampiamente dallo svolgimento dei dibattiti parlamentari.

L'entrata in vigore dei codici di procedura unificati necessita della previa adozione, da parte dei Cantoni, di leggi di introduzione (regolamentazione dell'organizzazione dei tribunali e di altri ambiti per cui la nuova legislazione federale lascia ai Cantoni i dettagli dell'esecuzione). I Cantoni dovranno pertanto rivedere la loro legislazione in materia di amministrazione della giustizia civile e penale non solamente a causa della LTF, ma anche a causa dell'entrata in vigore dei nuovi codici di procedura unificati. Noi prevediamo di armonizzare i contenuti delle diverse prescrizioni all'indirizzo dei Cantoni. In altri termini la LTF prefigura quanto secondo la nostra volontà dovrebbe essere confermato e concretizzato nei nuovi codici di procedura. Per i Cantoni la coordinazione temporale dei lavori di attuazione è altrettanto importante quanto l'armonizzazione dei contenuti. Per questo la Conferenza dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia ha espresso il desiderio, giustificato, che la Confederazione coordini anche a livello temporale le diverse prescrizioni concernenti l'adozione delle disposizioni cantonali di esecuzione. In questo contesto, considerato che il calendario dell'adozione dei nuovi codici di procedura è attualmente un po' più preciso, sembra opportuno far coincidere il termine per l'adeguamento alla LTF con l'entrata in vigore della procedura civile e penale unificate. L'articolo 130 LTF deve pertanto essere precisato con l'aggiunta del principio secondo cui i Cantoni emanano le disposizioni di esecuzione necessarie entro la data dell'entrata in vigore dei codici di procedura unificati. Poiché non si può escludere che l'unificazione di una o dell'altra procedura accumulino un ritardo considerevole e nel peggiore dei casi che falliscano, occorre determinare entro quale termine, al più tardi, devono essere attuati gli adeguamenti richiesti dal sistema di rimedi giuridici previsti dalla LTF. Non si tratta tuttavia di determinare già da oggi una data limite,

ma piuttosto di dare al nostro Collegio la competenza di stabilire tale data, dopo aver consultato i Cantoni, nel caso in cui i nuovi codici di procedura non sono vigenti sei anni dopo l'entrata in vigore della LTF.

3.2 Garanzia della via giudiziaria

L'articolo 29a Cost. (riforma giudiziaria) prevede che ognuno ha diritto al giudizio della sua causa da parte di un'autorità giudiziaria. In casi eccezionali, la Confederazione e i Cantoni possono escludere per legge la via giudiziaria.

L'8 marzo 2005 il Parlamento ha adottato il decreto federale sull'entrata in vigore completa della riforma giudiziaria del 12 marzo 2000, che prevede che la garanzia della via giudiziaria entra in vigore contemporaneamente alla LTF, ossia il 1° gennaio 2007 secondo le previsioni attuali. A partire da quel momento soltanto in casi eccezionali vi saranno rimedi giuridici cantonali dinanzi ad autorità non giudiziarie.

Né l'articolo 29a Cost. (riforma giudiziaria) né il decreto federale dell'8 marzo 2005 contengono un termine transitorio per l'attuazione della garanzia della via giudiziaria. L'articolo 130 LTF concede invece ai Cantoni, come già detto, un termine transitorio per adeguare le loro disposizioni di procedura e di organizzazione giudiziaria alle prescrizioni della LTF. Tali prescrizioni indicano in quali casi i Cantoni devono prevedere un tribunale di ultimo grado. Poiché secondo la legge sul Tribunale federale *ogni* decisione di un'autorità cantonale di ultimo grado deve poter essere impugnata dinanzi al Tribunale federale, per lo meno con un ricorso in materia costituzionale. Le prescrizioni della LTF devono pertanto in ogni caso essere rispettate. Il legislatore federale ha così stabilito in modo esaustivo i casi in cui sono ammesse eccezioni alla garanzia della via giudiziaria. Questo significa che i termini transitori previsti nell'articolo 130 LTF sono pure validi, indirettamente, per l'attuazione della garanzia della via giudiziaria: entro la scadenza del termine transitorio dell'articolo 130 LTF le prescrizioni cantonali che prevedono un rimedio giuridico dinanzi ad un'autorità non giudiziaria devono essere integrate in una legge specifica ai sensi dell'articolo 29a secondo periodo Cost.

Poiché l'articolo 130 capoverso 1 LTF deve in ogni caso essere modificato (cfr. n. 3.1), tale revisione offre l'occasione di presentare più chiaramente il legame che abbiamo esposto tra il termine transitorio previsto nell'articolo 130 LTF e la garanzia costituzionale della via giudiziaria. Proponiamo pertanto di completare l'articolo 130 LTF con un'indicazione relativa alla garanzia della via giudiziaria. Con tale precisazione concretiamo un auspicio espresso da vari Cantoni. Questi ultimi temono infatti che in mancanza di precisazioni il Tribunale federale possa obbligare i Cantoni, dall'entrata in vigore della garanzia della via giudiziaria – ossia prima della scadenza del termine transitorio – a designare per qualsiasi litigio autorità giudiziarie quali autorità inferiori del Tribunale federale.

4 Procedura di consultazione

Il presente disegno ha una portata secondaria. Da un lato esso concerne le modalità relative all'organizzazione dei tribunali della Confederazione (armonizzazione del periodo amministrativo e complemento alle regole dell'autonomia amministrativa) e prevede, d'altro lato, di apportare una precisazione ai termini transitori concessi ai

6 Ripercussioni finanziarie

Il disegno non comporta ripercussioni finanziarie né sull'effettivo del personale.

7 Programma di legislatura

I disegni di legge allegati al presente messaggio sono volti ad apportare complementi e precisazioni al progetto di revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale. Il messaggio sulla revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale risale al 2001 e non è pertanto menzionato nel rapporto sul programma di legislatura 2003–2007 (FF 2004 969).

8 Costituzionalità

Gli articoli 188 e 191a della Costituzione federale (riforma della giustizia) sono le basi costituzionali su cui si fondano i disegni di legge proposti.