

ad 01.023

## **Messaggio**

**concernente le sedi del Tribunale penale federale  
e del Tribunale amministrativo federale  
(messaggio aggiuntivo al messaggio concernente la revisione totale  
dell'organizzazione giudiziaria federale)**

del 28 settembre 2001

---

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Vi sottoponiamo il messaggio concernente le sedi del Tribunale penale federale e del Tribunale amministrativo federale (messaggio aggiuntivo al messaggio concernente la revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale), proponendovi di approvare i disegni di articolo 4 capoverso 1 della legge sul Tribunale penale federale e di articolo 4 della legge sul Tribunale amministrativo federale.

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

28 settembre 2001

In nome del Consiglio federale svizzero:

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

---

## Compendio

*Mediante il messaggio concernente la revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale, adottato il 28 febbraio 2001, il Consiglio federale ha istituito le basi legali necessarie alla creazione di un Tribunale penale federale e di un Tribunale amministrativo federale. Quale autorità di prima istanza, il Tribunale penale federale giudicherà i reati che, secondo la legge, rientrano nella giurisdizione federale. Dal canto suo, il Tribunale amministrativo federale sostituirà, in qualità di autorità di primo grado, le Commissioni di ricorso e i Servizi dei ricorsi dei Dipartimenti.*

*Le sedi dei due tribunali vanno determinate nella legge sul Tribunale penale federale e in quella sul Tribunale amministrativo federale. A causa di ritardi nella valutazione delle possibili ubicazioni, nel messaggio concernente la revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale il Consiglio federale si è tuttavia visto costretto a lasciare in sospeso la questione della sede. Il presente messaggio aggiuntivo si propone appunto di colmare tale lacuna.*

*Nella scelta delle sedi il Consiglio federale si è lasciato guidare dall'idea che i tribunali dovessero essere collocati fuori Berna, dato che la dignità delle autorità giudiziarie indipendenti non può prescindere dalla loro distanza dal Ministero pubblico della Confederazione e dall'Amministrazione centrale. Nella valutazione sono stati pertanto inclusi i Cantoni che, in virtù della loro collocazione geografica e di altri presupposti, potevano ambire a ospitare i nuovi tribunali.*

*La sede dei tribunali è stata determinata dal Consiglio federale in funzione di criteri distinti. Nel caso del Tribunale penale federale ha tenuto conto in primis degli aspetti operativi: a causa dei frequenti e ripetuti contatti del tribunale con i Procuratori federali a Berna e con gli altri partecipanti al procedimento, il Consiglio federale ha deciso di collocare il Tribunale ad Aarau, città situata in posizione centrale.*

*Nel determinare l'ubicazione del Tribunale amministrativo federale il Consiglio federale ha ritenuto decisiva la necessità, al fine di garantire un avvio proficuo del tribunale, di confermare parte del personale delle Commissioni di ricorso e dei Servizi dei ricorsi siti nelle regioni di Berna e Losanna. Si è inoltre tenuto conto del fatto che l'assunzione di circa 50-60 giuristi francofoni e di 10-15 giuristi italofoeni è garantita al meglio, a lungo termine, se il tribunale è ubicato in prossimità della frontiera linguistica. Per queste ragioni il Consiglio federale ha optato per Friburgo.*

# Messaggio

## **1 Situazione iniziale**

### **1.1 Riforma giudiziaria e revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale**

L'accettazione della riforma giudiziaria da parte di popolo e Cantoni ha imposto alla Confederazione di istituire un Tribunale penale federale indipendente e autorità giudiziarie competenti a giudicare controversie di diritto pubblico afferenti alla sfera di competenze dell'Amministrazione federale (art. 191a cpv. 1 e 2 Cost. - Riforma giudiziaria, FF 1999 7454). Mediante il messaggio del 28 febbraio 2001 concernente la revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale, contenente i disegni di legge sul Tribunale federale (LTF), sul Tribunale penale federale (LTPF) e sul Tribunale amministrativo federale (LTram), abbiamo sottoposto al Parlamento le basi legali necessarie all'organizzazione e alle competenze di tali autorità giudiziarie. In tale contesto, basandoci sul rapporto della commissione peritale per la revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale e su studi condotti dalla Ernst & Young Consulting AG del 25 settembre 2000, abbiamo risolto di adempiere al mandato costituzionale mediante la creazione di *due tribunali specializzati indipendenti*.

### **1.2 Disciplinamento della questione della sede nell'ambito della LTPF e della LTram**

Benché avessimo inizialmente previsto di risolvere la questione dell'ubicazione dei nuovi tribunali contemporaneamente all'adozione delle altre parti del messaggio concernente la revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale, ritardi nella valutazione delle possibili sedi ci hanno costretto a procrastinare l'analisi di tale questione. Al momento di adottare il messaggio concernente la revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale abbiamo pertanto lasciato in sospeso gli articoli 4 capoverso 1 LTPF e 4 LTram, che dovevano determinare la sede dei tribunali, dichiarando che avremmo sottoposto al Parlamento tali norme nell'ambito di un messaggio aggiuntivo.

Il ritardo accumulato non ha incidenza alcuna sull'appartenenza sistematica della questione della sede alle due leggi summenzionate. Proprio come il vigente articolo 19 capoverso 1 della legge sull'organizzazione giudiziaria (OG; RS 173.110) stabilisce che la sede del Tribunale federale è Losanna, gli articoli 4 capoverso 1 LTPF e 4 LTram sono chiamati a stabilire l'ubicazione del Tribunale penale federale e del Tribunale amministrativo federale.

## **2 Collocazione decentrata dei nuovi tribunali**

Nel rapporto finale del giugno 1997, la commissione peritale per la revisione totale dell'organizzazione giudiziaria aveva proposto l'integrazione completa del Tribunale federale delle assicurazioni (TFA) nel Tribunale federale. Per compensare la partenza del TFA dalla Svizzera centrale, essa aveva raccomandato di collocare a

Lucerna la sede del Tribunale amministrativo federale. La lontananza di tale nuova autorità federale da Berna avrebbe avuto, a detta dei periti, il pregio di porre l'accento sull'indipendenza del Tribunale dall'Amministrazione federale.

In sede di consultazione, la proposta di un'integrazione totale del TFA nel Tribunale federale, benché accolta dal TFA, è stata oggetto di veementi critiche da parte del Tribunale federale di Losanna, le quali ci hanno indotto – accanto ad altri motivi – a rinunciare a un'integrazione totale del TFA nel Tribunale federale, proponendo invece, nell'ambito del disegno di legge sul Tribunale federale, un'integrazione parziale. Secondo il modello organizzativo da noi adottato, il Tribunale federale ha sede a Losanna, ma è previsto che una o due corti siedano a Lucerna.

Tale modifica organizzativa della giurisdizione federale suprema ha mutato il quadro in cui s'inserisce la questione dell'ubicazione del Tribunale amministrativo federale. La scelta di Lucerna quale sede di detto Tribunale è passata in secondo piano, mentre l'argomento della distanza del nuovo tribunale dall'Amministrazione federale di Berna, addotto dalla Commissione peritale, non ha perso valore. Il fatto che il Tribunale amministrativo federale sia chiamato a giudicare ricorsi contro decisioni dell'Amministrazione imponeva, in sede di scelta dell'ubicazione, una distanza spaziale minima dall'Amministrazione centrale. Lo stesso principio era poi applicabile al Tribunale penale federale. Anche la scelta della sede di quest'ultimo doveva infatti tenere conto del fatto che il Tribunale penale federale, autorità giudiziaria indipendente, dovesse mantenere una certa distanza dal Ministero pubblico della Confederazione, vale a dire la parte che sostiene l'accusa nel processo penale.

### **3 Procedura di valutazione delle possibili sedi**

Sin dall'inizio, abbiamo inteso coinvolgere nella procedura di valutazione soltanto i Cantoni che, grazie alla loro collocazione geografica, all'accessibilità e ad altri presupposti (ad es. il reclutamento del personale, la conferma del personale precedente o la vicinanza di un'università provvista di una facoltà di diritto), potevano essere presi in considerazione quale possibile sede dei nuovi tribunali. Con lettera del 20 settembre 2000, il Dipartimento federale di giustizia e polizia, che aveva presieduto all'elaborazione del messaggio concernente la revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale, ha pertanto chiesto ai Cantoni di Berna, Lucerna, Friburgo, Soletta, Basilea Campagna, San Gallo, Argovia e Turgovia di manifestare un eventuale interesse a ospitare uno dei nuovi tribunali, di presentare una proposta concreta di ubicazione di uno dei due tribunali e di precisare se erano in grado di garantire entro il termine (vale a dire nel 2004/2005) l'agibilità dell'edificio ospitante. Tutti i Cantoni consultati hanno segnalato il loro interesse e hanno presentato proposte di realizzazione dei tribunali. Dall'inchiesta sono scaturite 55 proposte concrete concernenti 21 ubicazioni distinte.

Abbiamo quindi esaminato le proposte pervenute, ispirandoci in particolare ai criteri seguenti:

- situazione viaria / accessibilità delle sedi;
- garanzia del regolare funzionamento dei nuovi tribunali sin dalle fasi iniziali (ad es. possibilità di confermare il personale, di evitare la perdita di know-how al momento di accorpare le Commissioni di ricorso nel Tribunale am-

ministrativo o di garantire in modo ottimale i processi operativi in presenza di una distanza considerevole tra autorità inquirenti e Tribunale penale);

- considerazioni afferenti alla politica regionale (compensazione dell'assenza o della perdita di posti federali; promovimento di regioni che non recitano un ruolo economico di primo piano mediante la creazione di posti di lavoro qualificati, ecc.);
- criteri inerenti alla politica in materia di personale (ad es. il potere d'attrazione nei confronti di membri di tribunali delle altre regioni linguistiche, ampiezza del bacino di reclutamento, ecc.);
- vicinanza di università dotate di una facoltà di diritto;
- potere d'attrazione delle offerte concrete (situazione, spazio, stima dei costi, qualità e attrattiva dell'edificio concreto, ecc.).

Il 17 gennaio 2001 abbiamo preso le decisioni preliminari riguardo alle sedi dei nuovi tribunali, restringendo la cerchia dei candidati alle città di Friburgo, Soletta, Olten, San Gallo e Aarau. Nel contempo abbiamo incaricato il DFGP di includere la questione dell'ubicazione dei nuovi organi inquirenti della Confederazione (Ministero pubblico della Confederazione e Ufficio del giudice istruttore federale; Ufficio federale di polizia e Polizia giudiziaria federale) nella valutazione delle sedi.

Nel mese di marzo 2001, nel corso della sessione primaverile delle Camere federali tenutasi in Ticino, sono stati presentati tre interventi parlamentari in cui si chiedeva che, nel determinare le sedi dei tribunali, si tenesse conto anche del Canton Ticino (interpellanza Marty Dick, 01.3026; interpellanza Simoneschi Chiara, 01.3158; postulato Mörgele Christoph, 01.3203). Nelle risposte del 30 maggio 2001, abbiamo replicato che la collocazione in Ticino del Tribunale amministrativo federale o del Tribunale penale federale non sarebbe una soluzione appropriata.

Il 2 luglio 2001 un comitato della Svizzera orientale ha depositato presso la Cancelleria federale una petizione con la quale 11 545 cittadini di tale regione chiedevano che uno dei nuovi tribunali federali fosse ubicato a San Gallo. Il numero complessivo delle firme è nel frattempo cresciuto, raggiungendo le 15 725 unità il 24 luglio di quest'anno.

Il 3 luglio 2001 abbiamo scelto Friburgo quale sede del Tribunale amministrativo federale, conferendo inoltre al DFGP il mandato di sottoporre a nuova analisi, alla luce del fatto che i nuovi organi inquirenti della Confederazione avrebbero avuto sede a Berna, i criteri di ubicazione del Tribunale penale federale, nonché di includere nella cerchia ristretta di candidati i Cantoni di Argovia, San Gallo, Soletta e Ticino.

Con decisione del 12 settembre 2001 abbiamo optato per Aarau quale sede del Tribunale penale federale.

## **4 Motivi alla base della scelta di Aarau e Friburgo**

### **4.1 Tribunale penale federale**

#### **4.1.1 Presenza delle parti e di altri partecipanti al procedimento alle udienze orali**

##### **4.1.1.1 Situazione iniziale**

I criteri principali che hanno presieduto alla determinazione della sede del Tribunale penale federale sono la situazione viaria e l'accessibilità del tribunale per le parti processuali. Tali criteri sono correlati all'attività del tribunale, contraddistinta soprattutto dal *contatto diretto* con le parti al procedimento penale. Le procedure dinanzi al Tribunale penale federale, inoltre, sono perlopiù *orali*. Oltre ai membri del tribunale, prendono parte alle udienze orali le parti processuali (imputato, parte civile, Procuratore pubblico) e altri eventuali partecipanti al procedimento, come ad esempio testimoni, interpreti, persone informate sui fatti o periti.

##### **4.1.1.2 Udienze orali dinanzi alle Corti penali del Tribunale penale federale**

Le udienze orali hanno luogo in primis dinanzi alle *Corti penali* del Tribunale penale federale. Alle Corti penali spetta giudicare in prima istanza le cause penali sottoposte alla giurisdizione federale. Secondo stime del Ministero pubblico della Confederazione, le nuove competenze federali in materia di indagine derivanti dall'entrata in vigore del disegno concernente i provvedimenti intesi a migliorare l'efficienza e la legalità nel procedimento penale (cosiddetto disegno sull'efficienza), adottato dal Parlamento il 22 dicembre 1999, comporteranno un aumento massiccio dei procedimenti d'inchiesta. Basandosi su caute proiezioni, il Ministero pubblico si attende 34 procedimenti d'inchiesta supplementari nel 2002, 44 nel 2003 e 65 nel 2005. Nel 2007 i nuovi procedimenti d'inchiesta in materia di criminalità economica e organizzata saranno circa 85. Tali previsioni sono piuttosto prudenti e si basano su dati forniti dalle autorità inquirenti cantonali.

Non si dispone invece di stime concernenti la ripartizione delle cause (previste) sottoposte alla giurisdizione federale tra le varie regioni linguistiche. Il Ministero pubblico della Confederazione parte tuttavia dal principio che i futuri procedimenti penali nel nuovo ambito di competenze (criminalità economica e organizzata, riciclaggio di denaro, corruzione) presenteranno vincoli più stretti, rispetto al passato, con le principali piazze finanziarie svizzere. Poiché in Svizzera i principali centri economici e finanziari sono Ginevra, Lugano e Zurigo, in tali regioni è lecito attendersi una particolare concentrazione di casi di criminalità organizzata ed economica. Secondo un pronostico prudente, nel 65 per cento circa dei procedimenti condotti dalla Confederazione nell'ambito delle nuove competenze il luogo di commissione del presunto reato sarà situato nella Svizzera tedesca, mentre la percentuale relativa alla Svizzera romanda sarà pari al 25 per cento circa, contro il 10 per cento della Svizzera italiana.

Non tutti i procedimenti d'inchiesta sfociano in un dibattimento dinanzi al tribunale giudicante. Ammettendo che per ciascun caso la durata media della procedura sia pari a due anni e presumendo che circa il 50-80 per cento dei casi vengano rinviati a giudizio, nel 2007 le Corti penali del Tribunale penale federale saranno chiamate a

giudicare approssimativamente 35-52 casi. Il giudizio di tali cause si svolge nell'ambito di una procedura orale cui prendono parte rappresentanti del Ministero pubblico della Confederazione.

#### **4.1.1.3 Udienze orali dinanzi ad altri collegi giudicanti del Tribunale penale federale**

Udienze orali possono aver luogo anche dinanzi ad *altri collegi giudicanti* del Tribunale penale federale. La Corte dei reclami penali del nuovo tribunale, ad esempio, è competente per ordinare misure coercitive nella misura in cui lo preveda espressamente la legge federale sulla procedura penale (PP, RS 312.0) o un'altra legge (art. 27 cpv. 1 lett. b del disegno di legge sul Tribunale penale federale [D LTPF]). Nel novero di tali misure rientrano la proroga della carcerazione preventiva ordinata a causa di un pericolo di collusione (art. 51 PP), la determinazione dell'importo e della natura della cauzione in caso di rilascio di una persona carcerata a causa di un pericolo di fuga (art. 54 cpv. 2 PP), la perquisizione di carte contro il volere del loro detentore (art. 69 cpv. 3 PP) e il riconoscimento di un'indennità per la carcerazione preventiva subita (art. 122 PP). Benché la maggior parte di tali casi possa essere evasa mediante procedura scritta, in casi determinati (ad es. su richiesta del difensore) può senz'altro accadere che il tribunale ordini un dibattimento orale.

Incidono considerevolmente sul numero delle udienze orali anche i lavori relativi all'unificazione del diritto di procedura penale. L'avamprogetto di Codice di procedura penale svizzero (AP-CPP), attualmente in consultazione, impone alla Confederazione, per effetto del passaggio dal modello del giudice istruttore a quello del Procuratore pubblico, l'istituzione di un tribunale delle misure coercitive (art. 22 AP-CPP). A tale tribunale spetterà tra l'altro ordinare la carcerazione preventiva o di sicurezza (art. 233 segg. e 242 segg. AP-CPP). Benché per il momento non sia ancora possibile prevedere, se l'AP-CPP manterrà la forma attuale, quale autorità federale assolverà le funzioni del tribunale delle misure coercitive, una possibile soluzione consisterebbe ad esempio nell'istituire un (nuovo) tribunale indipendente delle misure coercitive in prossimità della sede dell'unità centrale composta di Ministero pubblico della Confederazione (MPC) e Ufficio federale di polizia (UFP), compresa la Polizia giudiziaria federale. Sarebbe poi ipotizzabile l'istituzione di tribunali delle misure coercitive *regionali* – ad esempio presso gli eventuali uffici regionali di MPC e UFP – o l'attribuzione di competenze in materia di carcerazione ai tribunali dell'arresto cantonali. L'ipotesi principale consiste tuttavia nell'attribuire i compiti del tribunale delle misure coercitive al Tribunale penale federale. Tale possibilità di incorporazione è espressamente prevista dall'articolo 22 capoverso 2 AP-CPP. In tal caso, all'interno del Tribunale penale federale andrebbe istituito un nuovo collegio giudicante (ad es. una «Camera delle misure coercitive»), dato che in taluni casi la Camera dei reclami penali è chiamata a statuire contro le decisioni del tribunale delle misure coercitive e non può pertanto assolverne le funzioni (cfr. ad es. art. 462 lett. d in relazione con art. 241 AP-CPP).

L'ordine di carcerazione preventiva o quello di carcerazione di sicurezza in assenza di una precedente carcerazione preventiva è in linea di principio emanato nell'ambito di una *procedura orale* che vede la *partecipazione del Procuratore pubblico* (art. 237 e 244 cpv. 4 AP-CPP). È difficile formulare pronostici attendibili riguardo al numero degli ordini di carcerazione. Il Ministero pubblico della Confederazione

parte tuttavia dal presupposto che – stando a stime prudenti – ci si debba attendere in media almeno tre carcerazioni per ciascun procedimento in materia di criminalità organizzata o economica. Nel 2007 verrebbero quindi presentate circa 250 istanze di carcerazione preventiva unicamente nell’ambito delle nuove competenze (cui si aggiungerebbero circa una ventina di istanze di carcerazione relative all’attuale sfera di competenze).

## **4.1.2 Ripercussioni sulla questione dell’ubicazione**

### **4.1.2.1 Dal punto di vista delle autorità inquirenti**

L’elevato numero di dibattimenti orali e di udienze orali del tribunale delle misure coercitive riveste importanza in primo luogo per i Procuratori pubblici della Confederazione. Sono tuttavia interessati anche i collaboratori dell’UFP cui compete il trasferimento delle persone incarcerate.

Per i Procuratori pubblici della Confederazione, è essenziale soprattutto che il nuovo tribunale sia agevolmente raggiungibile. Come risulta dalle cifre suindicate, essi saranno chiamati regolarmente, e spesso nell’arco di più giorni, a sostenere l’accusa dinanzi alle Corti penali del Tribunale penale federale. Poiché il luogo di lavoro della maggior parte di essi sarà la regione di Berna, qualora il Tribunale penale federale fosse collocato a San Gallo dovrebbero sobbarcarsi circa 5,5 ore di viaggio per il tragitto di andata e ritorno in treno. Se il Tribunale avesse invece sede in Ticino, le ore di viaggio complessive ammonterebbero a 8 circa, senza che l’esistenza di collegamenti aerei per il Canton Ticino possa ovviare adeguatamente a tale situazione. I voli verso la Svizzera meridionale attraversano le Alpi e si concludono all’aeroporto di Agno, il quale, stando alle esperienze del Servizio federale di sicurezza, è chiuso per nebbia più spesso di quanto non accada a Berna. Quale soluzione di ripiego sarebbe disponibile l’aeroporto di Milano-Malpensa, il che comporterebbe ulteriori problemi logistici e considerevoli perdite di tempo. In linea generale, i collegamenti aerei costituiscono un’opzione cui si può ricorrere soltanto in misura ristretta. I voli possono essere cancellati o differiti per nebbia, neve, ghiaccio o tempeste sulle Alpi. Le difficoltà di spostamento non sono tuttavia un motivo sufficiente a rinviare un’udienza giudiziaria.

Per i rappresentanti del Ministero pubblico, la lunghezza delle trasferte rappresenta un inconveniente per diverse ragioni. In primo luogo, il lavoro sul treno o in aereo può sostituirsi solo in parte a quello svolto nel proprio ufficio. Occorre poi rilevare che una distanza eccessiva tra la sede dell’unità centrale MPC/UFP e la sede del Tribunale penale federale costringerebbe i rappresentanti del Ministero pubblico, in presenza di un processo di lunga durata, a trascorrere una o più notti nei pressi del Tribunale, il che pregiudicherebbe in misura notevole la conduzione e la sorveglianza delle indagini in corso. Non si può pertanto escludere che lunghe assenze dei rappresentanti del MPC possano avere ripercussioni negative su tali indagini, tanto più che proprio nei primi giorni e settimane della fase operativa di una vasta inchiesta, in cui spesso si compiono arresti, i Procuratori pubblici della Confederazione devono far fronte a una considerevole pressione poiché si trovano a dover agire in tempi ristretti (organizzazione del procedimento, istruzione della polizia, svolgimento di interrogatori, atti scritti e corrispondenza, colloqui con difensori e analisti finanziari, ecc.). Se in tali fasi vengono omessi atti determinati, non è più possibile porvi rimedio. Assenze di lunga durata dall’ufficio e dalla sede degli organi inqui-

renti mettono a repentaglio il buon esito di un'indagine. Non può essere escluso a priori il rischio che i Procuratori pubblici partecipanti a procedimenti parallelamente in corso finiscano per stabilire priorità e facciano concessioni oggettivamente ingiustificate ai difensori al solo fine di non dover partecipare a un'udienza orale a San Gallo o in Ticino. Con un tribunale sito in posizione centrale, tale rischio sarebbe del tutto nullo o meno marcato.

I problemi descritti si aggraverebbero ulteriormente nel caso in cui l'AP-CPP incorporasse il nuovo tribunale delle misure coercitive nel Tribunale penale federale, rinunciando a un'organizzazione decentrata. Qualora il Tribunale penale federale venisse collocato in un luogo periferico, l'elevato numero di udienze in materia di carcerazione, la cui durata è peraltro relativamente breve, comporterebbe una spesa sproporzionata per i Procuratori pubblici della Confederazione.

#### **4.1.2.2 Dal punto di vista degli altri partecipanti al procedimento**

Anche gli altri partecipanti al procedimento avvertirebbero gli effetti della collocazione periferica del Tribunale. Quanto più centrale è l'ubicazione del Tribunale penale federale, tanto minore è la durata media del viaggio da tutte le regioni del Paese per imputati/accusati, difensori, testimoni, periti, interpreti e giornalisti. La scelta di San Gallo o del Canton Ticino quale sede del Tribunale penale federale sarebbe pertanto fonte di maggiori oneri e disagi per la maggioranza dei potenziali partecipanti al processo di quanto non sia la scelta di un'ubicazione al centro della Svizzera e agevolmente raggiungibile. A prescindere da quanto precede, una grande distanza tra la sede del Tribunale penale federale e le altre regioni della Svizzera avrebbe ripercussioni anche sui costi (onorari più elevati per i difensori, spese di trasporto maggiori, spese di pernottamento, ecc.).

A tal riguardo occorre prestare particolare attenzione al trasferimento delle persone incarcerate, che è attualmente effettuato in treno e si fonda su un contratto quadro sul trasporto intercantonale di detenuti concluso tra la Conferenza dei direttori cantonali di giustizia e polizia e la Securitas AG. Il contratto concerne i tragitti ferroviari Zurigo-Basilea-Berna e Ginevra-Losanna-Friburgo-Berna. Secondo l'orario odierno, i treni percorrono tali tragitti una volta al giorno. I trasporti di detenuti dalla Svizzera romanda verso San Gallo sono effettuati su strada a partire da Zurigo, come del resto i trasporti dalla Svizzera romanda e tedesca in direzione del Canton Ticino. Se si collocasse il Tribunale penale federale a San Gallo o nel Canton Ticino, secondo l'orario odierno sarebbe pertanto da escludere un rientro in giornata. Benché sia il contratto quadro, sia l'orario del cosiddetto jail-train possano essere rinegoziati in funzione della sede del Tribunale penale federale e adeguati alle mutate esigenze, una maggiore frequenza dei trasporti e un eventuale ampliamento dei tragitti previsti originerebbero tuttavia, in ogni caso, considerevoli spese supplementari.

Per quel che concerne i collegamenti aerei con il Canton Ticino, di cui si è fatto cenno al numero 4.1.2.1, va rilevato che i voli sono *inidonei* al trasporto di detenuti. Quale mezzo di trasporto, l'aereo potrebbe essere a priori preso in considerazione soltanto per i detenuti che non pongono particolari problemi di sicurezza e sono provvisti dei documenti di legittimazione necessari. L'atterraggio di ripiego a Milano-Malpensa sarebbe inoltre fonte di problemi particolari (necessità di predisporre

tempestivamente un veicolo per il trasporto di detenuti; rischio che i detenuti sfruttino la loro presenza sul suolo di un Paese terzo per presentare domanda d'asilo, ecc.).

Si può quindi affermare che, rispetto a una sede periferica, l'ubicazione centrale del Tribunale penale federale offre vantaggi considerevoli anche agli altri partecipanti al processo.

### **4.1.3 Misure d'accompagnamento in caso di ubicazione periferica del Tribunale**

Alla luce delle difficoltà originate dalla collocazione periferica del Tribunale, abbiamo esaminato in che misura potessero essere presi provvedimenti atti a migliorare la situazione nel caso in cui si optasse per San Gallo o per il Canton Ticino quale sede del Tribunale penale federale.

#### **4.1.3.1 Provvedimenti volti a migliorare la situazione delle Corti penali del Tribunale penale federale**

Al fine di evitare i viaggi e le conseguenti perdite di tempo e di efficienza, per quanto concerne i dibattimenti dinanzi alle Corti penali del Tribunale penale federale sono ipotizzabili i provvedimenti seguenti:

- dislocazione di Procuratori pubblici federali presso la sede del Tribunale penale federale;
- creazione di un ufficio esterno («field-office») del Ministero pubblico della Confederazione presso la sede del Tribunale penale federale;
- ricorso a collegamenti video.

Nessuno dei provvedimenti summenzionati è idoneo ad attenuare in misura determinante le difficoltà descritte. In taluni casi, i tre provvedimenti di cui sopra (Procuratori pubblici dislocati, Ufficio esterno del MPC, collegamenti video) potrebbero senz'altro produrre un relativo sgravio degli organi inquirenti, *ma gli altri partecipanti al processo* – imputati, difensori, testimoni, periti, interpreti, giornalisti, ecc. – sarebbero sempre e comunque confrontati con i problemi derivanti dalla collocazione periferica del Tribunale. A ciò si aggiunge il fatto che i Procuratori pubblici dislocati o i rappresentanti di un Ufficio regionale del MPC possono contribuire soltanto in minima parte allo sgravio del Ministero pubblico della Confederazione. In linea di principio dinanzi al Tribunale penale federale l'accusa dev'essere sostenuta dai Procuratori che hanno preso parte al procedimento d'inchiesta e conoscono il fascicolo. La cessione del fascicolo a un Procuratore pubblico locale, attivo presso la sede del Tribunale, comporta un onere supplementare (istruzione del nuovo rappresentante dell'accusa, tempo necessario ad acquisire dimestichezza con il fascicolo) e in molti casi è addirittura impensabile. Un Procuratore pubblico della Svizzera orientale, ad esempio, difficilmente sarà in grado, senza dovere sobbarcarsi una mole di lavoro sproporzionata, di sostenere l'accusa dinanzi all'eventuale Tribunale penale federale di San Gallo in una causa in cui le indagini sono state svolte nella Svizzera italiana o romanda. Per quel che concerne i collegamenti video, è lecito

presumere che tale provvedimento potrà applicarsi soltanto in un numero limitato di casi. Il contatto personale tra giudice e persona interrogata è infatti una componente essenziale del processo penale. Talune impressioni – ad esempio riguardo alla situazione emotiva della persona interrogata (rossore, sudorazione, ecc.) – possono essere infatti acquisite soltanto mediante la prossimità fisica.

#### **4.1.3.2 Misure d’accompagnamento in caso di incorporazione del tribunale delle misure coercitive ai sensi dell’AP-CPP nel Tribunale penale federale**

Per attenuare le difficoltà originate dalla collocazione periferica del tribunale delle misure coercitive sono ipotizzabili i provvedimenti seguenti:

- strutturare il nuovo Codice di Procedura penale (AP-CPP) in modo tale che il Ministero pubblico della Confederazione possa presentare istanze di carcerazione preventiva dinanzi ai tribunali dell’arresto cantonali quando non è possibile, per ragioni di tempo, adire il Tribunale penale federale;
- «giudici dell’arresto volanti» che, a seconda delle necessità, si rechino sul luogo del procedimento, vale a dire a Berna o presso la sede eventuale di un Ufficio esterno delle autorità inquirenti federali;
- il Tribunale penale federale periferico dispone di una sede permanente della Camera delle misure coercitive presso una località centrale (ad es. Berna);
- ricorso a collegamenti video.

Diversamente dai dibattimenti, nel caso delle udienze in materia di carcerazione sarebbe più agevole reperire soluzioni atte a evitare lunghi viaggi fino alla sede periferica del Tribunale penale federale. La soluzione principale consisterebbe nell’abilitare il tribunale dell’arresto cantonale a ordinare carcerazioni anche nell’ambito delle competenze federali. Al momento è tuttavia prematuro lanciarsi in elucubrazioni riguardo all’applicazione dell’avamprogetto di Codice di procedura penale svizzero, il quale è ancora in consultazione.

#### **4.1.3.3 Conseguenze**

Le considerazioni che precedono hanno dimostrato che l’adozione di misure d’accompagnamento non permette di risolvere il problema di fondo originato dalla collocazione periferica del Tribunale penale federale. Un Tribunale situato in posizione decentrata impone a tutti i partecipanti al processo penale – accusa, difesa, imputato, periti, testimoni, interpreti, giornalisti – l’onere del viaggio sino alla località periferica in questione, viaggio la cui durata può essere più o meno lunga a seconda del luogo di commissione del reato.

#### **4.1.4 Conclusioni: necessità di un Tribunale penale federale situato in posizione centrale**

Le summenzionate difficoltà derivanti dalla collocazione periferica del Tribunale penale federale ci hanno indotti a situare il Tribunale *nel centro della Svizzera*, nell'interesse dell'efficienza e del buon esito dell'azione penale.

Tra le località centrali papabili, vale a dire Soletta, Olten e Aarau, quest'ultima città offre le migliori garanzie riguardo a un proficuo e tempestivo insediamento del Tribunale (avendo deciso di collocare a Friburgo, anch'essa sita in posizione centrale, il Tribunale amministrativo federale, tale città è automaticamente esclusa, in virtù di considerazioni di politica regionale, dai possibili candidati a ospitare la sede del Tribunale penale federale [cfr. in merito il n. 4.2]). Aarau può vantare strutture ideali nelle immediate vicinanze della stazione e, quindi, dell'asse ferroviario percorso dai jail-train. La scelta di Aarau è inoltre supportata da considerazioni di politica regionale. A differenza del Canton Soletta, il Canton Argovia non dispone infatti di alcuna unità amministrativa dell'Amministrazione civile federale. La realizzazione del Tribunale penale federale ad Aarau è poi maggiormente conforme al *principio della redistribuzione regionale del potere giudiziario* di quanto non sia una sede nel Canton Soletta. Va infine osservato che, per quel che riguarda il reclutamento del personale, Soletta e Olten appartengono tradizionalmente al bacino cui attinge l'Amministrazione federale centrale di Berna, il che non vale certo per Aarau.

## **4.2 Tribunale amministrativo federale**

### **4.2.1 Principali fattori presidenti all'ubicazione**

#### **4.2.1.1 Attuali e nuove strutture**

La scelta della sede del Tribunale amministrativo federale poggia su criteri diversi da quelli cui ci si è ispirati per la determinazione della sede del Tribunale penale federale (in merito a tali criteri in generale cfr. n. 3). Poiché le procedure di ricorso dinanzi al Tribunale amministrativo federale si svolgono di norma per scritto e le udienze orali costituiscono l'eccezione (cfr. art. 37 D-LTram) – dato che ampie porzioni della sfera di competenze del nuovo tribunale (ad es. il diritto in materia di asilo e di stranieri) non rientrano nel campo d'applicazione dell'articolo 6 CEDU e non richiedono pertanto un pubblico dibattimento – la situazione centrale e l'accessibilità non sono criteri determinanti.

Occorre tuttavia tenere conto del fatto che il Tribunale amministrativo federale – diversamente dal Tribunale penale federale – non costituisce un'entità nuova e sorta dal nulla, bensì si sostituisce a circa 30 Commissioni di ricorso e a più Servizi dei ricorsi dipartimentali, attualmente siti nelle regioni di Losanna (ad es. le Commissioni di ricorso del DFI e del DFF) e Berna (ad es. le Commissioni del DATEC, del DFE e del DFGP, la Commissione di ricorso in materia d'asilo e i Servizi dei ricorsi dei Dipartimenti e del Consiglio federale). Va dunque considerato che la decisione in merito all'ubicazione del Tribunale si ripercuoterà sui circa 250 collaboratori della Confederazione attualmente operanti in tale settore, come pure sulle loro famiglie.

#### 4.2.1.2

### Reclutamento del personale giuridico

Non è indispensabile né possibile trasferire tutti i membri delle autorità giudiziarie attuali presso il nuovo Tribunale amministrativo federale. Tale trasferimento dovrebbe comunque verificarsi quantomeno in parte, poiché il nuovo Tribunale amministrativo federale sarà in grado di far fronte alle sfide che lo attendono – in seno alle nuove strutture occorrerà evadere tra i 12 000 e i 15 000 casi all'anno – soltanto se dotato di giudici esperti.

Va inoltre sottolineato che la distribuzione linguistica dei giuristi del Tribunale amministrativo federale dovrà corrispondere grosso modo alla ripartizione delle tre lingue ufficiali nella popolazione. Tale corrispondenza è indispensabile poiché il lavoro di giudice o di cancelliere richiede, quantomeno nell'ambito delle procedure di ricorso scritte, una sensibilità linguistica particolarmente accentuata. La qualità delle motivazioni delle sentenze può essere garantita in definitiva soltanto se lo scrivente si esprime nella propria lingua madre. Di conseguenza, il personale giuridico del Tribunale amministrativo federale si comporrà necessariamente di un 65-70 per cento di giuristi della Svizzera tedesca, di un 20-25 per cento di giuristi romandi e di un 5-10 per cento di giuristi italofoeni.

Il Tribunale amministrativo federale conterà circa 175 posti di giudici e cancellieri. In virtù della possibilità di lavoro a tempo parziale, tali posti saranno occupati da un numero di persone oscillante tra le 200 e le 220 unità. Alla luce della ripartizione proporzionale sopra illustrata, il nuovo Tribunale amministrativo federale abbisognerà di circa *50-60 giuristi francofoeni*. Come detto, almeno una parte di tali effettivi provverrà dalle Commissioni di ricorso e dai Servizi dei ricorsi attuali.

#### 4.2.1.3

### Ripercussioni sulla questione dell'ubicazione

L'esperienza ha dimostrato che il reclutamento di personale proveniente da un'altra regione linguistica è tanto più difficoltoso, quanto più distante è il luogo di lavoro dalla regione in cui risiede la persona interessata. Il reclutamento diverrà problematico in particolare nel caso in cui la distanza dal luogo di lavoro non consenta di fare la spola quotidianamente tra la propria regione o domicilio e la sede del tribunale. Soprattutto gli enti di grandi dimensioni, la cui attività non può prescindere da un elevato numero di specialisti di lingua tedesca e francese, traggono pertanto vantaggi considerevoli da una collocazione nei pressi della frontiera linguistica (da questo punto di vista, il reclutamento di collaboratori italofoeni risulta meno difficoltoso, in quanto i giuristi ticinesi hanno precedentemente assolto la propria formazione universitaria nella Svizzera tedesca o romanda).

Nel contesto della decisione in merito alla sede del Tribunale amministrativo federale, ha rivestito importanza determinante il mantenimento del personale qualificato ed esperto delle Commissioni di ricorso e dei Servizi dei ricorsi. Inizialmente, si era attribuito grande peso anche alla necessità di collocare il Tribunale fuori Berna, onde rafforzare l'indipendenza dei giudici. Una collocazione eccessivamente periferica del Tribunale amministrativo, tuttavia, si tradurrebbe presumibilmente in un considerevole esodo di personale, nonché in consistenti problemi di reclutamento e quindi, verosimilmente, in ritardi organizzativi e nella gestione dell'elevata e costante mole di lavoro. Si dovrebbero inoltre mettere in preventivo spese supplementari. Di-

versamente da quanto accade nell'economia privata, tuttavia, il riconoscimento di salari più elevati (in particolare al fine di mantenere o di acquisire specialisti, come avviene ad esempio per il Tribunale federale di Losanna), di indennità di dislocazione e di formazione alle famiglie e ai giovani, come pure di sussidi all'acquisto e alla vendita della proprietà di abitazioni, si scontrerebbe probabilmente con forti opposizioni. Occorreva peraltro non perdere mai di vista l'obiettivo principale perseguito dalla riforma giudiziaria, vale a dire contribuire quanto prima allo sgravio dei nostri tribunali supremi mediante l'istituzione di efficienti autorità inferiori. A causa del nuovo corso delle istanze dell'organizzazione giudiziaria federale, la nuova legge sul Tribunale federale potrà entrare in vigore soltanto quando i nuovi Tribunali inferiori avranno dato avvio alla propria attività.

#### **4.2.2                   Altri fattori inerenti all'ubicazione (in particolare decentramento e regionalizzazione)**

Oltre ai suesposti criteri strutturali e di politica del personale, nel determinare la sede del Tribunale amministrativo federale abbiamo tenuto conto anche dei criteri di cui al punto 3, valutando con cura l'obiettivo del decentramento delle autorità federali e gli aspetti di politica regionale. Alla luce del fatto che il Tribunale federale ha sede nella Svizzera romanda e il Tribunale federale delle assicurazioni nella Svizzera centrale, la collocazione del Tribunale amministrativo federale nella Svizzera orientale o nel Canton Ticino avrebbe offerto l'opportunità di conferire maggiore equilibrio alla distribuzione geografica del potere giudiziario. Le esperienze accumulate nei decenni scorsi con il decentramento di unità *esistenti* dell'Amministrazione federale invitano tuttavia alla prudenza e dissuadono dal concentrare in una regione periferica le Commissioni di ricorso e i Servizi dei ricorsi.

Per quanto attiene agli aspetti di politica regionale, non ci è sfuggito che tra la popolazione della Svizzera orientale e del Canton Ticino si va diffondendo la sensazione di essere apertamente trascurati e discriminati dalla politica federale. Tale fenomeno è riconducibile a cause differenziate, le quali vanno ricercate tra l'altro nella politica dei trasporti (Ferrovia 2000, NTFA, collegamenti autostradali), nella politica economica e regionale (perdita di posti di lavoro federali, esposizione nazionale), ma anche nella possibilità di «fare sentire la propria voce» a Berna, tutti fattori che non possono essere discussi in questa sede. Siamo pienamente consapevoli dell'importanza che la considerazione delle istanze regionali riveste per l'equilibrio confederale, ma riteniamo che la concentrazione delle Commissioni di ricorso e dei Servizi dei ricorsi attuali in una località della Svizzera orientale (San Gallo) o del Canton Ticino (Bellinzona) potrebbe ovviare soltanto in parte a tale stato di cose e, inoltre, non terrebbe debitamente conto degli altri fattori presidenti alla determinazione della sede.

Un ulteriore criterio al quale ci si è ispirati è quello della prossimità di un'università dotata di una facoltà di diritto. Tale vicinanza crea condizioni ideali per il reclutamento di nuovi collaboratori. Essa consente inoltre uno scambio proficuo tra autorità giudiziarie e mondo accademico, contribuendo in definitiva al buon funzionamento del nuovo tribunale. Abbiamo infine esaminato l'idoneità delle strutture proposte in concreto dai Cantoni interessati e proceduto a una valutazione degli edifici esistenti.

### **4.2.3 Conclusione**

La necessità per i Tribunali di assumere membri provenienti da tutte le regioni linguistiche della Svizzera e il fatto che un avvio positivo della loro attività non può prescindere dalla conferma di buona parte del personale delle Commissioni di ricorso e dei Servizi dei ricorsi siti a Berna e a Losanna ci hanno indotti a collocare il nuovo Tribunale amministrativo federale in prossimità della frontiera linguistica. Abbiamo pertanto attribuito maggior valore all'interesse al buon funzionamento del nuovo Tribunale che non agli interessi – peraltro ugualmente legittimi – a una più equa distribuzione regionale del potere giudiziario.

Tra le località che soddisfano tale esigenza, Friburgo offre le migliori garanzie anche quanto all'adempimento degli altri criteri. Friburgo, città bilingue, dispone di un'università dotata di una facoltà di diritto che gode di buona reputazione. La città può inoltre vantare ottimi collegamenti viari e svariate strutture idonee alla realizzazione del nuovo Tribunale. Tra le località site in prossimità della frontiera linguistica, Friburgo risulta infine essere la più convincente anche dal profilo della politica regionale: la scelta di Aarau quale sede del Tribunale penale federale induce infatti a insediare l'altro Tribunale federale di prima istanza in una città della Svizzera romanda.

## **5 Tempi di realizzazione dei nuovi tribunali**

### **5.1 Tribunale penale federale**

Il 3 maggio 2001 la Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati ha deciso di suddividere in tre parti il disegno di revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale, privilegiando la deliberazione in merito alla legge sul Tribunale penale federale.

Alla base di tale decisione vi è il fatto che le due parti principali del disegno sull'efficienza entreranno in vigore il 1° gennaio 2002, originando sul piano federale un considerevole incremento dei procedimenti d'inchiesta (in merito cfr. il n. 4.1.1.2). Con ogni probabilità, il Tribunale federale non potrà far fronte a tale mole di lavoro supplementare fino all'entrata in vigore dell'intera revisione dell'organizzazione giudiziaria, bensì soltanto per un periodo transitorio limitato (1-2 anni). La Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati ha pertanto dato priorità assoluta all'adozione e alla messa in vigore della legge sul Tribunale penale federale.

Al momento dell'entrata in vigore della legge sul Tribunale penale federale, quest'ultimo dovrà essere operativo. Il Parlamento dovrà pertanto chinarsi sui lavori di preparazione dell'edificio e dell'infrastruttura subito dopo l'adozione della legge sul Tribunale penale federale o della disposizione relativa alla sede (art. 4 cpv. 1 LTPF). Abbiamo perciò incaricato il DFF e il DFGP di elaborare e valutare, d'intesa con il Canton Argovia e la Città di Aarau, un progetto (terreno ed edificio) idoneo alla realizzazione del Tribunale penale federale. L'edificio dovrà essere agibile entro il 2004, o al più tardi nel 2005. Qualora la legge sul Tribunale penale federale dovesse entrare in vigore a una data antecedente (l'entrata in vigore è prevista per il 2003), occorrerebbe prendere in considerazione, per la fase iniziale, la possibilità di una sede provvisoria.

## 5.2 Tribunale amministrativo federale

Conformemente alla procedura prescelta dalla Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati, la legge sul Tribunale federale e quella sul Tribunale amministrativo federale saranno dibattute e adottate in una seconda fase. La legge sul Tribunale amministrativo federale entrerà in vigore, di conseguenza, posteriormente a quella sul Tribunale penale federale. Abbiamo pertanto incaricato il DFF e il DFGP di elaborare e valutare, d'intesa con il Cantone e la Città di Friburgo, un progetto che consenta l'insediamento del Tribunale entro l'inizio del 2005 o, al più tardi, nel 2006.

## 6 Ripercussioni finanziarie

Le *spese supplementari annue* derivanti dall'istituzione di un Tribunale penale federale e di un Tribunale amministrativo federale sono illustrate al numero 5.1.1 del messaggio concernente la revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale.

Le *spese iniziali*, una tantum, relative alla costruzione dell'edificio e alla predisposizione delle infrastrutture necessarie e alle quali i Cantoni di ubicazione saranno chiamati a partecipare in misura adeguata, non sono al momento quantificabili. Informazioni in merito saranno contenute nei messaggi sulle costruzioni che l'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica allestirà dopo che il Parlamento avrà adottato le leggi sul Tribunale penale federale e sul Tribunale amministrativo federale. In questa sede ci limitiamo a segnalare, a fronte delle spese di costruzione del Tribunale amministrativo federale, le economie derivanti dallo smantellamento delle Commissioni di ricorso e dei Servizi dei ricorsi.

Riteniamo che i Cantoni di ubicazione debbano partecipare alle spese iniziali derivanti dalla costruzione dell'edificio del Tribunale. Abbiamo pertanto subordinato il sussidio ai Cantoni di Argovia e Friburgo alla condizione che i Cantoni ospitanti mettano a disposizione il terreno e partecipino in misura adeguata alle spese di costruzione dell'edificio.

Va infine menzionato che la pianificazione, il coordinamento e la vigilanza sull'istituzione di tali tribunali, come pure la preparazione delle prime elezioni dei giudici necessitano di un *organismo di progetto professionale*, che offra le necessarie garanzie per una tempestiva predisposizione del personale, degli edifici e delle altre infrastrutture. Non è ancora possibile quantificare con certezza i costi dell'organismo di progetto. Essi dipendono dalle risorse occorrenti dall'esterno dell'Amministrazione.

## 7 Costituzionalità

La Costituzione non contempla norme sulla sede dei tribunali inferiori della Confederazione né stabilisce principi in merito.