

13.075

**Messaggio
concernente la modifica della legge
sul Tribunale federale
(Ampliamento della cognizione sui ricorsi in materia penale)**

del 4 settembre 2013

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di modifica della legge sul Tribunale federale (ampliamento della cognizione sui ricorsi in materia penale).

Nel contempo, vi proponiamo di togliere dal ruolo il seguente intervento parlamentare:

2010 M 10.3138 Ampliare la cognizione del Tribunale federale in caso di ricorsi contro sentenze della Corte penale del Tribunale penale federale (S 10.06.10, Janiak; N 17.12.10)

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

4 settembre 2013

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Ueli Maurer

La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

La mozione presentata il 17 marzo 2010 dal consigliere agli Stati Janiak «Ampliare la cognizione del Tribunale federale in caso di ricorsi contro sentenze della Corte penale del Tribunale penale federale» (10.3138) incarica il Consiglio federale di ampliare la cognizione del Tribunale federale in caso di ricorsi contro sentenze della corte penale del Tribunale penale federale in modo tale da permettere l'esame senza restrizioni dell'accertamento dei fatti. La mozione è stata accolta il 10 giugno 2010 dal Consiglio degli Stati e il 17 dicembre 2010 dal Consiglio nazionale.

Situazione iniziale

Secondo il diritto vigente le decisioni della corte penale del Tribunale penale federale possono essere impugnate presso il Tribunale federale con ricorso in materia penale. In tale ambito, il Tribunale federale può esaminare l'applicazione del diritto ma è in linea di principio vincolato all'accertamento dei fatti operato dall'autorità inferiore. Il Tribunale federale interviene soltanto se l'accertamento dei fatti è manifestamente inesatto o se si fonda su una violazione del diritto. Questa normativa non corrisponde a quella del Codice di procedura penale (CPP) secondo cui le sentenze dei tribunali di primo grado possono essere esaminate in diritto e in fatto senza restrizioni.

Inoltre, il Ministero pubblico della Confederazione dispone di un potere fuori dalla norma, nella misura in cui, decidendo di delegare un procedimento a un Cantone o di sostenere l'accusa dinanzi alla corte penale del Tribunale penale federale, stabilisce anche se l'imputato dispone di diverse autorità di ricorso o se una sola di esse accerta i fatti in modo definitivo.

Contenuto del progetto

In caso di ricorsi contro le decisioni della corte penale del Tribunale penale federale, in futuro il Tribunale federale dovrà poter esaminare senza restrizioni l'accertamento dei fatti e l'apprezzamento delle prove da parte dell'autorità inferiore. La medesima normativa vale per le decisioni sull'attribuzione o il rifiuto di prestazioni pecuniarie dell'assicurazione militare o dell'assicurazione contro gli infortuni. Se giunge alla conclusione che l'autorità inferiore non ha accertato correttamente i fatti, in casi eccezionali il Tribunale federale li completerà da sé. Di regola, la causa è rinviata all'autorità inferiore per nuovo giudizio. Di conseguenza, la modifica proposta non rimette in questione lo sgravio dell'Alta Corte perseguito dalla riforma della giustizia.

Messaggio

1 **Punti essenziali del progetto**

1.1 **Situazione iniziale**

1.1.1 **Diritto vigente**

La corte penale del Tribunale penale federale giudica i reati che sottostanno alla giurisdizione federale (art. 23 seg. del Codice di procedura penale, CPP¹; art. 35 della legge del 19 marzo 2010² sull'organizzazione delle autorità penali della Confederazione, LOAP). Le sentenze della corte penale del Tribunale penale federale possono essere impugnate con ricorso in materia penale dinanzi al Tribunale federale. Quest'ultimo può esaminare ed eventualmente rettificare l'accertamento dei fatti dell'autorità inferiore soltanto se è stato svolto in modo manifestamente inesatto o in violazione del diritto ai sensi dell'articolo 95 della legge del 17 giugno 2005³ sul Tribunale federale (LTF) (art. 97 cpv. 1 e 105 cpv. 2 LTF). Altrimenti è vincolato all'accertamento dei fatti operato dall'autorità inferiore. Un controllo dei fatti senza restrizioni è pertanto escluso.

La situazione è diversa nel caso dei procedimenti penali cantonali. Le sentenze cantonali di primo grado possono essere impugnate mediante appello, che rappresenta un rimedio giuridico completo. Il tribunale d'appello può quindi compiere un pieno esame della sentenza sia sul piano giuridico sia su quello dei fatti (art. 398 cpv. 2 CPP). Un'eccezione è prevista per le contravvenzioni, che sono oggetto esclusivamente del procedimento principale di primo grado. In tal caso, in appello si può far valere unicamente che la sentenza è giuridicamente viziata o che l'accertamento dei fatti è manifestamente inesatto o si fonda su una violazione del diritto. Non possono essere addotte nuove allegazioni o nuove prove (art. 398 cpv. 4 CPP). Contro la decisione cantonale di ultimo grado è ammissibile il ricorso in materia penale al Tribunale federale, con le limitazioni relative al riesame dei fatti illustrate in precedenza.

Le differenze quanto alla cognizione hanno, oltre agli aspetti giuridici nei casi di giurisdizione federale, una rilevanza pratica particolare, in quanto il Ministero pubblico della Confederazione può, in determinate circostanze, delegare alle autorità cantonali l'istruzione e il giudizio di cause penali che sottostanno alla giurisdizione federale (art. 25 CPP). In questo caso la causa è esaminata da due autorità dotate di piena cognizione, mentre nell'altro caso (nessuna delega ai sensi dell'art. 25 CPP) viene esaminata da una sola autorità dotata di piena cognizione.

1 **RS 312.0**
2 **RS 173.71**
3 **RS 173.110**

1.1.2

Lavori relativi alla legge sull'organizzazione delle autorità penali della Confederazione

In occasione dei lavori relativi alla LOAP è stata esaminata a fondo la questione dei rimedi giuridici contro le sentenze della corte penale del Tribunale penale federale⁴. Nell'avamprogetto posto in consultazione⁵ avevamo proposto di inserire una nuova disposizione nella LTF che fa del Tribunale federale una giurisdizione di appello dotata di piena cognizione contro le sentenze del Tribunale penale federale. Il messaggio concernente l'unificazione del diritto processuale penale⁶ indica espressamente che anche la Confederazione deve prevedere una giurisdizione di appello. Il legislatore federale ha certo le sue buone ragioni per imporre ai Cantoni un modello con due gradi di giurisdizione e un rimedio giuridico completo. Proprio le cause complesse come quelle trattate dal Tribunale penale federale richiedono un'estesa tutela giurisdizionale. In sede di consultazione tale proposta è stata in parte respinta per motivi diversi⁷.

In base ai risultati della consultazione, nel messaggio concernente la LOAP abbiamo scelto di mantenere la situazione attuale perché, se il Tribunale federale dovesse accertare i fatti, il che è contrario al sistema, rischierebbe entro breve tempo di ritrovarsi nuovamente oberato e ne sarebbe pregiudicata la sua capacità di dedicarsi ai suoi compiti principali. Nel contempo, abbiamo indicato che conservando la situazione attuale si lascia la possibilità di istituire in futuro un tribunale d'appello autonomo e trilingue o una corte d'appello, se i casi trattati dalla corte penale del Tribunale penale federale dovessero aumentare ulteriormente creando così una mole di lavoro sufficiente per l'autorità d'appello⁸.

In occasione dei dibattiti parlamentari relativi alla LOAP, la questione del rimedio giuridico è stata di nuovo sollevata ed è stata oggetto di discussioni controverse⁹. In un primo tempo il Consiglio nazionale aveva accolto una proposta di minoranza che designava il Tribunale federale quale ultima autorità di appello per le sentenze della corte penale del Tribunale penale federale. Soltanto in terza lettura il Consiglio nazionale ha abbandonato tale disposizione aderendo alla posizione del Consiglio federale e del Consiglio degli Stati. È stato fatto valere che la LOAP non è incentrata sulla questione dei due gradi di giurisdizione e che non era il momento di pensare a soluzioni a tale riguardo. In vista di un'eventuale conferenza di conciliazione si è discussa la variante che, invece della possibilità di appello, prevedeva di ampliare all'accertamento dei fatti rilevanti la cognizione del Tribunale federale nella procedura ricorsuale (cfr. n. 1.1.3).

⁴ Al n. 1.3.4 vi sono commenti approfonditi a tale riguardo.

⁵ L'avamprogetto e il relativo rapporto esplicativo possono essere consultati all'indirizzo Internet: www.admin.ch > Affari politici > Procedure di consultazione ed indagini conoscitive > Procedure concluse > 2007 > Dipartimento federale di giustizia e polizia.

⁶ FF **2006** 989, 1032 e 1284

⁷ Il riassunto dei risultati della procedura di consultazione in merito al rapporto e avamprogetto di legge sull'organizzazione delle autorità penali (LOAP) può essere consultato all'indirizzo Internet: www.bj.admin.ch > Temi > Sicurezza > Legislazione > Progetti conclusi > Unificazione del diritto di procedura penale.

⁸ FF **2008** 7093 7112, commenti approfonditi al n. 1.3.4.

⁹ Boll. Uff. **2009** N 2269 segg.; Boll. Uff. **2010** N 124 segg. e 333 segg.; Boll. Uff. **2010** S 8 seg. e 161.

1.1.3 **Mozione Janiak**

Il 17 marzo 2010, poco prima della votazione finale sulla LOAP, il consigliere agli Stati Janiak ha depositato una mozione (10.3138) dal tenore seguente:

«Il Consiglio federale è incaricato di estendere la cognizione del Tribunale federale in caso di ricorsi contro sentenze della Corte penale del Tribunale penale federale permettendogli di verificare l'accertamento dei fatti.

Proposta:

Art. 97 cpv. 2 LTF

Se il ricorso è diretto contro una decisione d'assegnazione o rifiuto di prestazioni pecuniarie dell'assicurazione militare o dell'assicurazione contro gli infortuni oppure contro una sentenza della Corte penale del Tribunale penale federale, può essere censurato qualsiasi accertamento inesatto o incompleto dei fatti giuridicamente rilevanti.

Art. 105 cpv. 3 LTF

Se il ricorso è diretto contro una decisione d'assegnazione o rifiuto di prestazioni pecuniarie dell'assicurazione militare o dell'assicurazione contro gli infortuni oppure contro una sentenza della Corte penale del Tribunale penale federale, il Tribunale federale non è vincolato dall'accertamento dei fatti operato dall'autorità inferiore».

Il 26 maggio 2010 il nostro Collegio ha proposto di accogliere la mozione, proposta adottata dal Consiglio degli Stati il 10 giugno 2010 e dal Consiglio nazionale il 17 dicembre 2010.

1.1.4 **Avamprogetto**

Il Dipartimento federale di giustizia (DFGP) ha elaborato un avamprogetto di modifica della LTF e il relativo rapporto fondandosi sulla mozione Janiak.

L'avamprogetto ha ripreso la proposta di attuazione della mozione nella più ampia misura possibile poiché essa dà una soluzione armoniosa e corretta alla problematica evocata.

Con decisione del 5 settembre 2012 abbiamo incaricato il DFGP di eseguire una consultazione sull'avamprogetto e il relativo rapporto¹⁰. Il DFGP ha quindi invitato i Cantoni, i partiti politici rappresentati in seno all'Assemblea federale nonché le istituzioni e organizzazioni interessate a esprimersi entro il 5 dicembre 2012.

¹⁰ L'avamprogetto e il relativo rapporto possono essere consultati all'indirizzo Internet: www.admin.ch > Affari politici > Procedure di consultazione ed indagini conoscitive > Procedure concluse > 2011 > Dipartimento federale di giustizia e polizia.

1.2

La nuova normativa proposta

Proponiamo di attuare la mozione Janiak «Ampliare la cognizione del Tribunale federale in caso di ricorsi contro sentenze della Corte penale del Tribunale penale federale» con una nuova normativa il cui contenuto riprende quello dell'avamprogetto posto in consultazione.

Rispetto alla situazione giuridica attuale, il disegno ha il vantaggio di consentire al Tribunale federale di compiere un esame senza restrizioni dei fatti nell'ambito dei ricorsi in materia penale contro le decisioni della corte penale del Tribunale penale federale. L'esame senza restrizioni dei fatti non è una novità per il Tribunale federale che già dispone della medesima cognizione in alcuni settori dell'assicurazione militare e dell'assicurazione contro gli infortuni (art. 105 cpv. 3 LTF).

Se nel caso concreto il Tribunale federale giunge alla conclusione che la corte penale del Tribunale penale federale non ha accertato correttamente i fatti, soltanto in casi eccezionali integra i fatti e decide in riforma. Di norma rinvia la causa all'autorità inferiore per nuovo giudizio (art. 107 cpv. 2 LTF) se per ragioni obiettive non è in grado di emanare una sentenza definitiva in merito. In tal modo non è messo a repentaglio lo sgravio del Tribunale federale previsto con la riforma giudiziaria, tanto più che annualmente sono interposti presso il Tribunale federale soltanto circa 11 ricorsi in materia penale contro decisioni della corte penale del Tribunale penale federale.

Inoltre, la modifica proposta elimina almeno in parte una disparità di trattamento: il Ministero pubblico della Confederazione può infatti delegare cause ai Cantoni, il che comporta un esame dei fatti senza restrizioni da parte di due autorità, mentre in caso di accusa dinanzi alla corte penale del Tribunale penale federale un tale controllo è effettuato soltanto da questa autorità.

1.3

Motivazione e valutazione della soluzione proposta

1.3.1

Risultati della consultazione

Alla consultazione hanno partecipato 49 interpellati. Il progetto è approvato da 36 partecipanti. Nove partecipanti lo hanno invece rifiutato.

Sostanzialmente, si rimprovera all'avamprogetto il fatto che, nelle cause penali, un controllo dei fatti da parte del Tribunale federale sarebbe contrario a uno dei principali obiettivi della riforma della giustizia che è di sgravare il Tribunale federale. Il controllo dei fatti da parte del Tribunale federale complicherebbe il suo ruolo di tribunale supremo che deve in particolare provvedere all'unità del diritto e al suo sviluppo in Svizzera.

Il progetto non migliorerebbe la tutela giurisdizionale. Infatti, malgrado l'ampliamento della sua cognizione, il Tribunale federale esaminerebbe i fatti con grande cautela. Inoltre, la verifica dei fatti non sarebbe completa perché non vi sarebbero né udienze orali né procedura probatoria. La normativa proposta allungherebbe la procedura.

Per una migliore tutela giurisdizionale dovrebbe essere istituito un tribunale d'appello federale o una corte d'appello separata presso il Tribunale penale federale. Soltanto un tale tribunale sarebbe in grado di fornire una tutela giurisdizionale

equivalente a quella data nella procedura penale cantonale. Tuttavia questa proposta è stata in parte anche rifiutata. Contro l'istituzione di un'autorità di ricorso è segnatamente stato fatto valere che l'istituzione di un tribunale d'appello nello stesso edificio della corte penale solleverebbe dubbi quanto all'indipendenza dei giudici. Vi è il pericolo che questi ultimi possano essere influenzati, in particolare nel tentativo di dimostrarsi «più che imparziali». Inoltre, sarebbe necessario creare molti nuovi posti e il numero dei casi non sarebbe sufficiente per una giurisdizione d'appello trilingue. Sotto questo punto di vista, nemmeno l'istituzione di una giurisdizione d'appello in un altro luogo sarebbe una soluzione praticabile. In entrambi i casi dovrebbero pertanto essere impiegati giudici non di carriera, il che avrebbe costi elevati e non comporterebbe alcun vantaggio qualitativo.

Il Tribunale penale federale esercita con particolare diligenza il suo compito di tribunale di primo grado. Si tratta di un tribunale speciale e non può pertanto essere paragonato a un tribunale penale cantonale di primo grado. Più consono sarebbe il paragone con un tribunale di commercio contro le cui sentenze non è dato alcun rimedio giuridico cantonale. Lo statu quo dovrebbe essere mantenuto.¹¹

1.3.2 Parere del Tribunale federale

Il Tribunale federale, che è direttamente toccato dal progetto, si è espresso il 4 giugno 2012 sull'avamprogetto e sul relativo rapporto. Il 22 novembre 2012 ha preso nuovamente posizione sul progetto nell'ambito della consultazione, facendo soprattutto riferimento al suo parere del 4 giugno 2012. Il Tribunale federale rifiuta il previsto ampliamento della sua cognizione in materia penale. In seguito sono illustrati i principali argomenti avanzati dal Tribunale federale nel parere del 4 giugno 2012:

Posizione del progetto nel sistema dei rimedi giuridici secondo il CPP e la LTF

La differenza essenziale tra il ricorso secondo la LTF e l'appello secondo il CPP sta nella cognizione sulle questioni di fatto e nella procedura di giudizio. Nell'ambito del ricorso in materia penale al Tribunale federale, l'apprezzamento delle prove e i fatti sono esaminati sulla base degli atti sotto il profilo dell'arbitrio (art. 105 LTF). Non si tengono udienze orali, che vanno distinte dalla deliberazione pubblica della sentenza, e il Tribunale federale non esegue da sé la procedura probatoria. Nell'ambito dell'appello invece i fatti sono esaminati liberamente. La procedura è di conseguenza più laboriosa: le parti possono in particolare presentare istanze probatorie come l'interrogatorio di testimoni o di periti che il tribunale d'appello può rifiutare soltanto con una decisione incidentale motivata per scritto; le istanze respinte possono essere nuovamente presentate all'udienza principale; le prove devono in linea di massima essere assunte dall'intero collegio giudicante; il tribunale d'appello decide nel merito della causa dopo un dibattimento orale (art. 398 cpv. 3 lett. b, 405, 389, 331 cpv. 3, 332 cpv. 3 CPP).

La proposta modifica di legge si situa tra queste due proposte in quanto amplia la cognizione del Tribunale federale nell'ambito del ricorso in materia penale. D'ora innanzi, nell'ambito dei ricorsi contro le sentenze della corte penale del Tribunale

¹¹ Cfr., sulla tematica nel suo complesso, il rapporto sui risultati della procedura di consultazione, pagg. 7-10.

penale federale deve poter essere censurato ogni accertamento inesatto o incompleto dei fatti giuridicamente rilevanti. Il Tribunale federale non sarebbe più vincolato all'accertamento dei fatti operato dall'autorità giudiziaria di grado inferiore. Nemmeno questo ampliamento della cognizione permetterebbe di dotare il Tribunale federale della piena possibilità di esame di cui dispone un tribunale d'appello. Esso non potrebbe assumere alcuna prova. In molti casi dovrebbe pertanto annullare la decisione dell'autorità inferiore e rinviarle la causa per una nuova assunzione delle prove e per nuovo giudizio. Ciò allungherebbe la procedura.

Rifiuto del progetto

Il Tribunale federale rifiuta il progetto. Il controllo dei fatti diametralmente opposto agli obiettivi della revisione totale dell'amministrazione della giustizia federale e al ruolo del Tribunale federale in quanto tribunale supremo. L'attività giurisdizionale del Tribunale federale è caratterizzata dal compito particolare di garantire l'unità del diritto e il suo ordinato sviluppo in Svizzera. Il ruolo di tribunale incaricato dell'esame dei fatti non si confà all'Alta Corte e contraddice l'idea di base della riforma della giustizia che consiste nel limitare i compiti del Tribunale federale a quelli di un'autorità superiore. Lo sviluppo delle autorità inferiori dovrebbe consentire al Tribunale federale di «limitarsi a esaminare le questioni giuridiche». Il Consiglio federale condivideva questa posizione. Nel messaggio concernente la revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale, l'Esecutivo afferma espressamente che «l'accertamento e l'esame completo dei fatti non sono compito della Corte Suprema»¹². Nel messaggio concernente la LOAP, il Consiglio federale ha inoltre rilevato che la LTF si prefiggeva di sgravare il Tribunale federale riorganizzandolo e concentrandone maggiormente l'attività sui compiti di autorità giudiziaria suprema della Confederazione¹³. D'accordo con il Tribunale federale, il Consiglio federale aveva pertanto proposto di mantenere lo statu quo per quanto concerne il ricorso contro le sentenze penali del Tribunale penale federale. In tale occasione aveva fatto notare che rimaneva la possibilità di istituire in seguito un tribunale d'appello indipendente o una corte d'appello amministrativamente aggregata a un altro tribunale¹⁴. La possibilità di ampliare la cognizione del Tribunale federale inserendovi anche l'esame dei fatti non è invece stata presa in considerazione, a giusto titolo.

Miglioramento del sistema di tutela giurisdizionale

Naturalmente il Tribunale federale non si oppone a un miglioramento del sistema di tutela giurisdizionale. Ritiene tuttavia preferibile evitare soluzioni isolate di singoli casi, tanto più che il sistema di tutela giurisdizionale va strutturato come un unico sistema complessivo. Con le eccezioni di cui all'articolo 83 LTF, il legislatore ha accettato lacune del sistema di tutela giurisdizionale ben superiori a quelle relative all'esame dell'accertamento dei fatti su cui si fondano le sentenze penali del Tribunale penale federale. Queste lacune della tutela giurisdizionale dovrebbero essere colmate prima o nello stesso momento in cui sarà risolta la questione dell'accertamento dei fatti su cui poggiano le sentenze del Tribunale penale federale e dovrebbero esserlo nell'ambito di un pacchetto equilibrato di sgravi e oneri per il Tribunale federale. Il quadro adeguato a tal fine è la valutazione dell'efficacia della revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale di cui si sta attualmente occupando

¹² FF 2001 3764, qui 3788

¹³ FF 2008 7093, qui 7112

¹⁴ FF 2008 7093, qui 7113

l'Ufficio federale di giustizia. In questo quadro possono essere esaminate anche altre soluzioni per le sentenze penali del Tribunale penale federale. Finalmente, secondo il Tribunale federale, la mozione Janiak risolve il problema soltanto a metà. È una soluzione insoddisfacente anche perché prolunga la procedura. Come nei Cantoni sarebbe giusto prevedere, nell'ambito della giurisdizione penale federale, un appello secondo gli articoli 398 segg. CPP a un'autorità inferiore al Tribunale federale con successivo ricorso in materia penale all'Alta Corte secondo gli articoli 78 segg. LTF. La Confederazione si aspetta che anche il più piccolo dei Cantoni disponga di un sistema giudiziario a due livelli prima del Tribunale federale. Altrettanto dovrebbe essere richiesto alla Confederazione, se toglie ai Cantoni una parte della giurisdizione di primo grado attribuendosela per ragioni di maggiore efficienza.

Maggiore mole di lavoro per il Tribunale federale

Nella documentazione della procedura di consultazione si sostiene che l'esame dei fatti nelle sentenze penali del Tribunale penale federale non mette a repentaglio lo sgravio del Tribunale federale, tanto più che verrebbero presentati soltanto circa 11 ricorsi in materia penale contro decisioni della corte penale del Tribunale penale federale e una causa di ricorso potrebbe riguardare più persone (e quindi anche diversi ricorsi) (cfr. pag. 5 del rapporto esplicativo). Il Tribunale federale reputa che questa affermazione si fonda su una valutazione erronea. Vi è una differenza sostanziale da non sottovalutare tra il fatto che il Tribunale federale esamini soltanto gli accertamenti in linea di principio vincolanti sotto il profilo dell'arbitrio o esamini liberamente l'intera montagna di atti – che spesso può comprendere centinaia di classificatori federali – per valutare se i fatti sono stati accertati correttamente. La corte penale del Tribunale penale federale, per una mole di lavoro di circa 25 casi all'anno, impiega 10 giudici per un totale di 7,7 posti. Ciò mostra quanto sia impegnativo l'accertamento dei fatti. Inoltre, l'ampliamento della cognizione farà aumentare la quota delle impugnazioni presso il Tribunale federale. Quest'ultimo non potrebbe in alcun modo far fronte a un tale ampliamento dei propri compiti con le sue attuali risorse.

1.3.3 Proposte alternative del Tribunale federale

Vista la sua opposizione al progetto (cfr. n. 1.3.2), il Tribunale federale, d'intesa con il Tribunale penale federale, propone due soluzioni alternative per introdurre sul piano federale l'appello previsto nel CPP. Il Tribunale federale e il Tribunale penale federale preferiscono la prima variante:

Integrazione di un tribunale d'appello in seno al Tribunale penale federale

L'integrazione di un'autorità d'appello in seno a una giurisdizione penale è un fenomeno abituale nei tribunali penali internazionali. Così la Corte penale internazionale dell'Aia comprende una corte d'appello composta di un presidente e quattro giudici che operano esclusivamente in seno a tale corte. Anche il Tribunale penale internazionale per il Ruanda è dotato di una corte d'appello. Pure, nella Corte europea dei diritti dell'uomo è integrata un'autorità di ricorso con 17 giudici. Inoltre, in diversi Cantoni la prima e la seconda autorità di ricorso condividono la stessa sede.

La corte dei reclami penali del Tribunale penale federale è già oggi l'autorità di ricorso contro le decisioni della corte penale del tribunale medesimo che non sono

sentenze e sono prive di carattere ordinatorio (art. 393 cpv. 1 lett. b CPP in combinato disposto con l'art. 37 cpv. 1 LOAP). Dall'entrata in vigore del CPP, il 1° gennaio 2011, alla corte dei reclami sono pervenuti 24 ricorsi contro decisioni della corte penale. La competenza ricorsuale della corte dei reclami penali per gli appelli contro le sentenze della corte penale non costituisce quindi una novità sotto il profilo del diritto processuale ma integra le sue attuali competenze.

La riunione della giurisdizione di reclamo con il tribunale d'appello in una sola giurisdizione dell'impugnazione è ammissibile (art. 20 cpv. 2 CPP). Chi ha già operato in veste di membro della giurisdizione di reclamo non può fungere da membro del tribunale d'appello nella medesima causa (art. 20 cpv. 2 CPP). Questa restrizione non costituisce un problema se il numero di giudici di un'autorità ricorsuale è sufficientemente elevato. Il Parlamento dovrebbe eleggere i giudici nell'autorità di primo o in quella di secondo grado.

La giurisdizione dell'impugnazione può essere realizzata con costi esigui, poiché l'attuale Tribunale penale federale va diviso in un Tribunale penale di primo grado e in una giurisdizione dell'impugnazione (ricorsi e appelli). Il numero esatto di giudici e di cancellieri deve ancora essere oggetto di una valutazione, poiché occorre attendersi delle sinergie.

Integrazione di un tribunale d'appello nel Tribunale amministrativo federale

Oltre alla soluzione preferita dai tribunali interessati, un'altra possibilità consiste nel seguire il modello del Tribunale federale dei brevetti e aggregare sotto il profilo amministrativo al Tribunale amministrativo federale il tribunale d'appello, che resta un tribunale indipendente. L'attuale mole di lavoro richiede l'elezione di due giudici d'appello a tempo pieno (1,5–2 posti). Per il rimanente il collegio giudicante può essere composto di giudici non di carriera, scelti tra i giudici del Tribunale amministrativo federale e tra i giudici delle giurisdizioni cantonali superiori.

1.3.4 Motivi a favore dell'attuazione della mozione Janiak

Obiettivo della riforma della giustizia

La revisione totale dell'amministrazione della giustizia federale ha disciplinato in modo completamente nuovo l'organizzazione e la procedura del Tribunale federale, le sue autorità inferiori e i rimedi giuridici che portano all'Alta Corte. Lo scopo di questo progetto era di sgravare in modo efficace e durevole il Tribunale federale fortemente oberato, conservandone la capacità di funzionare, migliorando la tutela giurisdizionale in determinati settori e semplificando la procedura e gli iter ricorsuali. Così l'istituzione di un Tribunale penale federale ha sgravato il Tribunale federale da onerosi processi diretti. Il Tribunale penale federale giudica in primo grado cause penali di competenza federale e inoltre ha ripreso i compiti che spettavano un tempo alla Camera d'accusa del Tribunale federale¹⁵.

La riforma della giustizia non si prefiggeva soltanto di sgravare il Tribunale federale ma anche di consolidare la tutela giurisdizionale al massimo livello. Sotto questo aspetto l'attuazione della mozione Janiak non è in contraddizione con la riforma della giustizia.

¹⁵ FF 2001 3764 3770

Ruolo del Tribunale federale

Il compito del Tribunale federale in quanto autorità giurisdizionale suprema avrebbe originariamente dovuto essere limitato al puro controllo del diritto. L'accertamento dei fatti e il loro esame deve essere compito delle autorità inferiori. Pertanto l'articolo 97 capoverso 1 LTF stabilisce il principio secondo cui l'accertamento dei fatti non può essere rimesso in questione con un ricorso. Il Tribunale federale è vincolato all'accertamento dei fatti operato dall'autorità inferiore (art. 105 cpv. 1 LTF).

Il divieto di mettere in questione l'accertamento dei fatti operato dall'autorità inferiore non è tuttavia assoluto. Il legislatore ha già previsto eccezioni in passato. Segnatamente ha incaricato il Tribunale federale di compiere un controllo senza restrizioni dei fatti nell'ambito dell'assegnazione o del rifiuto di prestazioni pecuniarie dell'assicurazione militare o dell'assicurazione contro gli infortuni (art. 97 cpv. 2 e 105 cpv. 3 LTF), fermo restando che, secondo la nostra proposta, queste eccezioni dovrebbero cadere (cfr. n. 3). Finalmente spetta al legislatore decidere se prevedere un'ulteriore eccezione per la giurisdizione federale. Accettando la mozione il Parlamento ha impartito al Consiglio federale un chiaro mandato legislativo.

Valutazione dell'amministrazione della giustizia federale

La valutazione dell'amministrazione della giustizia federale è stata portata a termine all'inizio del 2013; il nostro rapporto finale che si esprimerà sui risultati della valutazione e su eventuali necessità di intervento dovrebbe essere disponibile nell'autunno 2013. Il rapporto intermedio 2010 ha constatato che per il momento non occorrono interventi da parte del legislatore ma che è necessario attendere i risultati finali.

Durante le deliberazioni sul progetto relativo alla mozione Janiak il Parlamento si fonderà di conseguenza sui risultati della valutazione e, presane conoscenza, potrà decidere su eventuali misure di compensazione per l'aumento degli oneri causato dall'ampliamento della cognizione del Tribunale federale (cfr. n. 3).

Approcci risolutivi per migliorare il sistema di tutela giurisdizionale

Il CPP chiede l'istituzione di un tribunale d'appello che decida sugli appelli contro le sentenze dei tribunali di primo grado e sulle domande di revisione. Il tribunale d'appello è un tribunale di secondo grado con potere d'esame pieno. Nei Cantoni sono i tribunali d'appello e i tribunali cantonali a svolgere questa funzione e – diversamente da un'autorità federale d'appello – non si occupano soltanto di diritto penale ma anche di diritto civile e di diritto amministrativo, nonché di diritto delle obbligazioni e di diritto dell'esecuzione. In tal modo, nei Cantoni si raggiunge un numero di casi che giustifica l'istituzione di un tribunale d'appello indipendente.

Nel messaggio sulla LOAP¹⁶ la questione dei rimedi giuridici contro le decisioni della corte penale del Tribunale penale federale è stata esaminata a fondo. Sono state prese in considerazione le seguenti varianti: l'istituzione di un nuovo tribunale d'appello indipendente o di una corte d'appello del Tribunale penale federale a Bellinzona, il Tribunale federale in quanto autorità d'appello e il mantenimento dell'attuale ordinamento dei rimedi giuridici.

- Come prima variante è stata esaminata l'istituzione, in una località svizzera da definirsi, di un nuovo tribunale d'appello indipendente sotto il profilo

¹⁶ FF 2008 7093

amministrativo. Sotto il profilo dei principi dello Stato di diritto questa soluzione è ineccepibile. Essa è conforme sia alla LTF sia al CPP e offre all'imputato in un processo penale federale la medesima tutela giurisdizionale di cui gode nella procedura cantonale. Inoltre, concretizza la parità tra Confederazione e Cantoni. Il numero di casi previsto non è tuttavia sufficiente per occupare un tribunale professionale con la relativa infrastruttura che giudica in tre lingue. Sotto il profilo economico, un tale tribunale sarebbe giustificato soltanto con un massimo di due giudici a tempo pieno; gli altri giudici potrebbero svolgere soltanto una modesta attività accessoria. Nella maggior parte dei casi il tribunale d'appello sarebbe quindi composto soltanto da un presidente impiegato a titolo principale e da due giudici dei Cantoni (preferibilmente provenienti dai tribunali cantionali d'appello) abituati a pratiche del diritto molto diverse. La creazione di una prassi uniforme, principale compito di un tribunale d'appello, potrebbe di conseguenza essere garantita solo difficilmente.

- La seconda variante consiste nell'insediare il tribunale d'appello presso il Tribunale penale federale a Bellinzona. Questa soluzione presenta il vantaggio di concedere in materia federale la medesima tutela giurisdizionale concessa sul piano cantonale. Contro una sentenza di primo grado è possibile fare appello, un rimedio giuridico pieno, presso la relativa autorità contro la cui sentenza è possibile ricorrere in materia penale al Tribunale federale. Tuttavia, poiché questa variante insedia l'autorità giudicante di primo e secondo grado presso il Tribunale penale federale a Bellinzona, essa desta preoccupazioni quanto alla garanzia dell'indipendenza dei giudici. Nelle loro sentenze i giudici d'appello si pronuncerebbero sulla qualità del lavoro svolto dai loro colleghi di primo grado. Sarebbe inevitabile che i giudici rischino di farsi condizionare, in particolare nel tentativo di dimostrarsi «più che imparziali». L'assistenza tra i giudici nelle diverse corti dovrebbe essere sottoposta a regole severe.
- La terza variante prevede che il Tribunale federale svolga il ruolo di autorità d'appello ed è stata proposta nell'avamprogetto della LOAP, poiché può essere attuata senza problemi organizzativi facendo ricorso alle strutture esistenti ed è in accordo con il CPP. Il tribunale d'appello si fonda regolarmente sull'assunzione delle prove effettuata dal tribunale di primo grado. Secondo le esperienze fatte nei Cantoni i complementi di prova rappresentano l'eccezione e la procedura probatoria è principalmente eseguita per scritto. Questa soluzione non è però in sintonia con la LTF, che ha riorganizzato il Tribunale federale al fine di sgravarlo concentrandone maggiormente i compiti attorno all'attività di suprema autorità giurisdizionale della Confederazione. La LTF limita la cognizione del Tribunale federale alle questioni giuridiche e, per quanto riguarda i fatti, limita il suo esame all'arbitrio. La funzione di autorità materiale di secondo grado non si addice al tribunale supremo.
- La quarta e ultima variante prevede di conservare il vecchio ordinamento dei rimedi giuridici ancora oggi vigente. Ha il vantaggio di usare con parsimonia i fondi della Confederazione. Secondo il diritto vigente, nella giurisdizione del Tribunale federale le parti non dispongono della possibilità di fare appello ma possono unicamente fare ricorso in materia penale presso la Corte di diritto penale del Tribunale federale. Inoltre, va tenuto conto del fatto che la

corte penale del Tribunale penale federale è un tribunale specializzato e non può pertanto essere comparato a un tribunale cantonale di primo grado per quanto concerne la qualità della tutela giurisdizionale, ma piuttosto a un tribunale commerciale contro le cui sentenze non vi è alcun rimedio giuridico oltre all'impugnazione dinanzi al Tribunale federale (art. 75 cpv. 2 lett. b LTF)¹⁷.

Le alternative proposte dal Tribunale federale corrispondono sostanzialmente alla prima e alla seconda variante; la variante preferita dal Tribunale federale è identica alla seconda variante. Secondo l'Alta Corte, il numero dei casi è tuttavia troppo esiguo per occupare, a Bellinzona o a San Gallo, un tribunale d'appello incaricato di pronunciarsi nelle tre lingue. Anche se le attribuzioni della giurisdizione di reclamo sono conferite al tribunale d'appello (art. 20 cpv. 2 CPP), a causa della rappresentanza delle diverse lingue e della problematica della ricasazione, non vi sono vantaggi sostanziali. Infatti chi ha già operato in veste di membro della giurisdizione di reclamo non può fungere da membro del tribunale d'appello nella medesima causa (art. 21 cpv. 2 CPP). In particolare nei casi complessi, in cui vengono sovente esauriti tutti i rimedi giuridici, i nove giudici attualmente attivi nella Corte dei reclami penali del Tribunale penale federale con una percentuale d'impiego dell'800 per cento potrebbero svolgere solo attività molto limitate in un tribunale d'appello a causa delle attività svolte in precedenza. Di conseguenza, dovrebbero essere regolarmente impiegati giudici a titolo accessorio, il che pone i problemi rilevati nell'ambito della prima variante. Inoltre, l'impiego di giudici a titolo accessorio potrebbe essere molto difficile, poiché i casi maggiori richiedono lunghe assenze e pertanto non sarebbero compatibili con la carica di giudice del Tribunale amministrativo federale o di un tribunale cantonale. Sarebbe più ragionevole eleggere giudici ordinari. Tenuto conto delle tre lingue ufficiali, per garantire il funzionamento del tribunale con tre giudici non basterebbe sfruttare le sinergie con la Corte dei reclami penali, ma andrebbero eletti anche nuovi giudici. Il numero di casi (in media 11 casi all'anno) è invece troppo esiguo per impegnare a tempo pieno nove giudici del tribunale d'appello. L'elezione di giudici plurilingui e impiegati a tempo parziale potrebbe permettere di risolvere in parte il problema, ma ciò non semplificherebbe il loro reclutamento già oggi difficile. Infine, i costi dei posti supplementari (giudici, cancellieri e personale della cancelleria) sarebbero chiaramente più elevati che nella proposta del Consiglio federale. Per questi motivi, il Consiglio nazionale ha rifiutato nell'autunno 2012 una mozione¹⁸ della sua Commissione degli affari giuridici che chiedeva l'istituzione di un'autorità d'appello.

Nel nostro messaggio concernente la LOAP eravamo a favore del mantenimento del diritto vigente (variante 4), in particolare perché vi sono già diverse eccezioni al principio dei due livelli di giurisdizione e perché, conservando la situazione attuale, se i casi giudicati dalla corte penale del Tribunale penale federale dovessero aumentare in misura sufficiente a impegnare un'autorità d'appello, sarà possibile istituire in seguito un tribunale d'appello indipendente e trilingue o una corte d'appello aggregata a un altro tribunale sotto il profilo amministrativo. Avevamo rifiutato la variante 3 per evitare di tornare rapidamente a oberare il Tribunale federale con un

¹⁷ FF 2008 7093 7111 segg.

¹⁸ Mozione della Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale del 26 aprile 2012 (12.3341, «Seconda autorità di appello in materia di diritto penale federale»).

controllo dei fatti contrario al sistema pregiudicandogli la possibilità di adempiere i suoi compiti centrali.

La modifica di legge ora proposta si avvicina alla citata terza variante (Tribunale federale in quanto autorità di appello). Ora, nei ricorsi contro le decisioni della corte penale del Tribunale penale federale può essere censurato l'accertamento inesatto o incompleto di ciascun fatto giuridicamente rilevante. Il progetto si distingue dalla terza variante nella misura in cui il Tribunale federale stesso non deve imperativamente assumere le prove e nella maggior parte dei casi non occorre un'udienza pubblica. È pur vero che in determinati casi le procedure si allungano in una certa misura, con conseguenti oneri supplementari per il Tribunale federale, se la sentenza di primo grado è annullata e la causa deve essere rinviata all'autorità inferiore per l'assunzione di prove e nuovo giudizio. Tuttavia, l'onere del Tribunale federale è sostanzialmente inferiore a quello della terza variante e lo sgravio perseguito dalla riforma della giustizia non è pregiudicato. Inoltre, il controllo senza restrizioni dei fatti da parte del Tribunale federale, seppure non conforme al sistema, non è una novità (cfr. art. 97cpv. 2 e 105 cpv. 3 LTF). Nel confronto tra vantaggi e svantaggi prevale chiaramente la migliore tutela giurisdizionale.

Maggiore mole di lavoro per il Tribunale federale

Il nuovo compito comporta un certo onere supplementare. L'entità di questo onere non può attualmente essere stimata o può esserlo molto difficilmente. L'onere supplementare dipende principalmente dalla portata e dal numero dei casi. Tuttavia, è sostanzialmente più semplice giudicare fatti e diritto di una causa che è già stata oggetto di una fondata motivazione da parte di un'autorità inferiore. Non spetta quindi al Tribunale federale investigare tutti i fatti come fa un'autorità di primo grado ma deve limitarsi a esaminare i punti censurati. In proposito, sull'articolo 105 capoverso 3 LTF la giurisprudenza del Tribunale federale pone requisiti elevati all'obbligo di motivare le censure contro gli accertamenti dei fatti operati dall'autorità inferiore. Prevedere cancellieri o addirittura giudici supplementari al Tribunale federale è pertanto prematuro, ma ciò non esclude la possibilità di potenziare le risorse esistenti in funzione dei bisogni, e ciò facendo salva l'istituzione di un'autorità di ricorso.

1.4 Interventi parlamentari

La proposta modifica della legge sul Tribunale federale adempie l'intervento trasmessoci dal Parlamento e citato al numero 1.1.3.

2 Commento ai singoli articoli

Art. 97 cpv. 2 e 105 cpv. 3 LTF

Gli articoli 97 e 105 sono completati in modo tale che il Tribunale federale in caso di ricorsi contro una decisione di una corte penale del Tribunale penale federale non sia vincolato all'accertamento dei fatti operato dall'autorità inferiore.

Per quanto concerne la fase transitoria, occorre stabilire se le nuove disposizioni si applicano alle sentenze della corte penale del Tribunale penale federale pronunciate

prima dell'entrata in vigore ma non ancora passate in giudicato o se si applicano soltanto alle sentenze pronunciate dopo la loro entrata in vigore. È determinante la data in cui è stata pronunciata la decisione. Secondo la regola transitoria generale dell'articolo 132 capoverso 1 LTF, il diritto anteriore si applica ai procedimenti avviati presso il Tribunale federale prima dell'entrata in vigore della LTF e ai ricorsi contro le decisioni pronunciate prima di questa data. Questa normativa riguarda sia i termini ricorsuali sia l'ammissibilità dei ricorsi, la cognizione del Tribunale federale e le spese¹⁹. Essa corrisponde inoltre alla normativa prevista nel CPP per le procedure ricorsuali (cfr. art. 453 seg. CPP).

La regola transitoria generale dell'articolo 132 capoverso 1 LTF si applica per analogia a una revisione parziale della LTF. Poiché nel presente caso non vi si deve derogare, si può rinunciare a una normativa speciale esplicita di diritto transitorio. Visto il basso numero di ricorsi, la questione del diritto transitorio non ha peraltro rilevanza pratica.

3 Ripercussioni per la Confederazione

In passato il Tribunale federale riceveva in media annua 11 ricorsi in materia penale contro decisioni della corte penale del Tribunale penale federale; ogni ricorso può coinvolgere diverse persone. D'ora innanzi il Tribunale federale potrà compiere un controllo dei fatti senza dover assumere eventuali nuove prove. Questo è il compito dell'autorità inferiore. Per questo motivo occorre partire dal presupposto che il maggior onere può essere smaltito con le risorse attuali. Se, contrariamente alle previsioni, ciò non dovesse essere possibile, non è escluso di potenziare le risorse esistenti in funzione dei bisogni in un momento successivo. Se la mole di lavoro e il numero dei casi della corte penale del Tribunale penale federale dovessero aumentare notevolmente, sarà tuttavia necessario approfondire nuovamente la possibilità di istituire un'autorità d'appello.

Occorre sottolineare che, nel messaggio del 30 maggio 2008²⁰ concernente la modifica della legge federale sull'assicurazione contro gli infortuni, il nostro Collegio aveva proposto sgravi per il Tribunale federale tenendo conto delle esigenze di compensazione dell'Alta Corte. Dovrebbero in particolare essere abrogati gli articoli 97 capoverso 2 e 105 capoverso 3 LTF. L'abrogazione è dovuta alla necessità di armonizzare la cognizione del Tribunale federale per tutti i ricorsi in materia di diritto pubblico, compresi i ricorsi in materia di assicurazioni sociali; infatti già nel dicembre 2005 la cognizione del Tribunale federale per le prestazioni dell'assicurazione contro l'invalidità è stata limitata all'applicazione del diritto nell'ambito della revisione dell'assicurazione contro l'invalidità. La revisione dell'assicurazione contro gli infortuni è ancora pendente perché il progetto è stato rinviato al Consiglio federale. Riprenderemo verosimilmente questa richiesta nel rapporto finale sulla valutazione dell'amministrazione della giustizia federale e la sottoporremo al Parlamento.

Non si prevede che il presente progetto avrà ripercussioni per l'informatica. L'attuale dotazione informatica del Tribunale federale è sufficiente.

¹⁹ Cfr. Denise Brühl-Moser / Christoph Errass, Basler Kommentar, Bundesgerichtsgesetz, 2^a ed., Basilea 2011, N 1 ad art. 132 LTF.

²⁰ FF 2008 4703 4750

4 Rapporto con il programma di legislatura

Il progetto non è annunciato né nel messaggio del 25 gennaio 2012²¹ sul programma di legislatura 2011–2015 né nel decreto federale del 15 giugno 2012²² sul programma di legislatura 2011–2015.

È sottoposto al Parlamento in adempimento della mozione Janiak (10.3138).

5 Aspetti giuridici

La LTF si fonda sull'articolo 188 capoverso 2 della Costituzione federale²³, secondo cui la legge stabilisce la procedura del Tribunale federale. Il presente disegno è pertanto conforme alla Costituzione.

Le proposte modifiche di legge non hanno ripercussioni né sugli impegni internazionali della Svizzera né sul diritto internazionale.

Il disegno non contiene alcuna delega di competenze legislative.

²¹ FF **2012** 305

²² FF **2012** 6413

²³ RS **101**