



16.461

**Iniziativa parlamentare
CEDU e casellario giudiziale, riparazione «in integrum».
Adeguare la legge sul Tribunale federale
Rapporto della Commissione degli affari giuridici
del Consiglio nazionale**

del 4 febbraio 2021

Onorevoli colleghi,

con il presente rapporto vi sottoponiamo il progetto di modifica della legge sul Tribunale federale¹, che trasmettiamo nel contempo per parere al Consiglio federale.

La Commissione vi propone di approvare il progetto di legge allegato.

4 febbraio 2021

In nome della Commissione:

La presidente, Laurence Fehlmann Rielle

¹ FF 2021 301

Compendio

L'iniziativa parlamentare 16.461 chiede che la revisione di una sentenza del Tribunale federale a seguito di una violazione della Convenzione del 4 novembre 1950 per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU; RS 0.101) possa essere domandata anche qualora il Governo svizzero abbia riconosciuto la violazione davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU) e si sia giunti a una composizione amichevole della controversia. Il progetto elaborato dalla Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale propone di modificare di conseguenza l'articolo 122 lettera a della legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale federale (LTF; RS 173.110) e le pertinenti disposizioni di altri atti normativi. In tal modo saranno eliminati gli ostacoli che attualmente non consentono di procedere a una revisione delle sentenze nei casi in cui la Corte EDU non ha pronunciato una condanna definitiva.

Rapporto

1 Genesi e situazione iniziale

Il 27 settembre 2016 il consigliere nazionale Nidegger ha depositato l'iniziativa parlamentare 16.461. Il 2 novembre 2017 la Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale ha deciso, senza voti contrari, di dare seguito all'iniziativa. Il 26 aprile 2018 la Commissione omologa del Consiglio degli Stati ha votato all'unanimità a favore dell'iniziativa.

L'attuazione dell'iniziativa era stata pianificata nell'ambito del progetto concernente la modifica della legge sul Tribunale federale. La realizzazione di questo progetto ha però subito dei ritardi. Il 21 febbraio 2020 la Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale ha quindi proposto di prorogare il termine di attuazione dell'iniziativa, dato che non era stato possibile attuarla per tempo nell'ambito della modifica della legge sul Tribunale federale e che alla Commissione mancava il tempo per elaborare un proprio progetto di atto normativo. Il 5 marzo 2020 il Consiglio nazionale ha deciso di concedere una proroga fino alla sessione primaverile del 2022.

Il Consiglio federale ha integrato le richieste dell'iniziativa parlamentare nel disegno di modifica della legge sul Tribunale federale del 15 giugno 2018. Il Consiglio degli Stati e il Consiglio nazionale hanno però deciso, rispettivamente il 17 dicembre 2019 e il 5 marzo 2020, di non entrare in materia e quindi il disegno è stato definitivamente archiviato. Di conseguenza, anche l'iniziativa parlamentare 16.461 restava ancora inattuata. Le deliberazioni in seno alle Commissioni e alle Camere hanno mostrato che la richiesta dell'iniziativa non era per nulla contestata.

Nella seduta del 4 febbraio 2021 la Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale ha quindi deciso all'unanimità di attuare l'iniziativa presentando un progetto separato.

2 Rinuncia a una procedura di consultazione

Secondo l'articolo 3a capoverso 1 lettera b della legge del 18 marzo 2005² sulla consultazione (LCo) si può rinunciare a una procedura di consultazione se in merito all'oggetto sui cui verte il progetto è già stata svolta una consultazione. La richiesta formulata nell'iniziativa parlamentare è già stata oggetto della procedura di consultazione, svoltasi dal 4 novembre 2015 al 29 febbraio 2016, concernente la revisione della legge sul Tribunale federale. Il rapporto del Consiglio federale del 4 agosto 2017 sui risultati della consultazione può essere consultato sul sito www.admin.ch/ch/i/gg/pc/ind2015.html. Dato che tale consultazione si è svolta recentemente, si è deciso di rinunciare ad effettuarne una sul medesimo oggetto.

In base ai risultati della consultazione concernente la legge sul Tribunale federale, si può constatare che la richiesta formulata nell'iniziativa parlamentare non è contestata

e non è stata oggetto di considerazioni approfondite nei pareri presentati nell'ambito della procedura di consultazione.

3 Punti essenziali del progetto

Secondo l'articolo 122 LTF, la revisione di una sentenza del Tribunale federale può essere domandata se la Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU) ha accertato con una sentenza definitiva che nella causa in questione la Convenzione del 4 novembre 1950 per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali o i suoi protocolli sono stati violati e se sono adempite alcune condizioni supplementari (art. 44 CEDU). Se in un procedimento davanti alla Corte si giunge a una composizione amichevole, la Corte non pronuncia una sentenza definitiva di cui all'articolo 44 CEDU, bensì una «decisione» secondo l'articolo 39 capoverso 3 CEDU. In questo caso le disposizioni della LTF non consentono di domandare una revisione della sentenza del Tribunale federale. Questo fatto rende meno attrattiva la prospettiva di giungere a una composizione amichevole davanti alla Corte, poiché in determinate situazioni il ricorrente può anche ritenere inaccettabile che la decisione del Tribunale federale mantenga formalmente la forza di cosa giudicata.

L'iniziativa parlamentare propone quindi che anche in caso di composizione amichevole ai sensi dell'articolo 39 CEDU sia data la possibilità di domandare al Tribunale federale la revisione della relativa sentenza. Ciò consentirebbe di evitare le situazioni in cui, in caso di composizione amichevole, una sentenza del Tribunale federale non può essere riveduta poiché la Corte EDU non ha pronunciato in merito una sentenza definitiva.

4 Commento ai singoli articoli

4.1 Legge sul Tribunale federale (LTF)

Art. 122 lett. a

Secondo l'articolo 122 LTF, in caso di violazione della CEDU può essere domandata la revisione di una sentenza del Tribunale federale. La domanda di revisione può essere presentata unicamente se la Corte EDU ha constatato in una sentenza definitiva (art. 44 CEDU) che la CEDU o i suoi protocolli sono stati violati (art. 122 lett. a LTF). Nel progetto di revisione si propone di completare l'articolo 122 lettera a LTF affinché la chiusura del caso con una composizione amichevole (art. 39 CEDU) costituisca motivo di revisione.

Secondo la prassi consolidata, nei procedimenti davanti alla Corte EDU il Consiglio federale accetta di giungere a una composizione amichevole solo quando la presunta violazione della CEDU è manifesta e dopo aver sentito il Tribunale federale. Per questo motivo non sussiste un serio rischio che lo strumento della composizione amichevole possa essere utilizzato per ribaltare in base a motivi politici una sentenza del Tribunale federale.

4.2 Modifica di altri atti normativi

Legge federale del 20 dicembre 1968³ sulla procedura amministrativa (PA)

Art. 66 cpv. 2 lett. d

L'articolo 66 PA disciplina la revisione delle decisioni su ricorso emesse secondo la PA. Il capoverso 2 lettera d riprende materialmente l'articolo 122 lettera a LTF. Per mantenere la coerenza tra le due disposizioni è necessario modificare anche l'articolo 66 PA.

2. Codice di procedura civile (CPC)⁴

Art. 328 cpv. 2 lett. a

L'articolo 328 CPC disciplina i motivi per cui può essere chiesta la revisione di una decisione passata in giudicato. Il capoverso 2 riprende materialmente l'articolo 122 lettera a LTF. Per mantenere la coerenza tra le due disposizioni è necessario modificare anche l'articolo 328 CPC.

Art. 396 cpv. 2 lett. a

L'articolo 396 CPC disciplina la revisione dei lodi da parte dei tribunali statali competenti. Il capoverso 2 riprende materialmente l'articolo 122 lettera a LTF. Per mantenere la coerenza tra le due disposizioni è necessario modificare anche l'articolo 396 CPC.

Codice di procedura penale (CPP)⁵

Art. 410 cpv. 2 lett. a

L'articolo 410 CPP disciplina la revisione delle sentenze passate in giudicato e dei decreti d'accusa emessi secondo il CPP. Il capoverso 2 riprende materialmente l'articolo 122 lettera a LTF. Per mantenere la coerenza tra le due disposizioni è necessario modificare anche l'articolo 410 CPP.

Procedura penale militare del 23 marzo 1979 (PPM)⁶

Art. 200 cpv. 1 lett. f

La disposizione concernente la revisione di un decreto d'accusa o di una sentenza esecutori per violazione della CEDU è ancora fondata sulla previgente legge federale del 16 dicembre 1943⁷ sull'organizzazione giudiziaria; deve pertanto essere adeguata al nuovo tenore dell'articolo 122 lettera a CPP oggetto del presente progetto.

³ RS 172.021

⁴ RS 272

⁵ RS 312.0

⁶ RS 322.1

⁷ RU 60 275

5 Ripercussioni

Il progetto non ha significative ripercussioni finanziarie né sull'effettivo del personale del Tribunale federale. Non ha nemmeno ripercussioni che tocchino in modo particolare i Cantoni o i Comuni.

Sono anche escluse altre rilevanti ripercussioni finanziarie o economiche in altri ambiti.

6 Aspetti giuridici

6.1 Costituzionalità

Il presente atto normativo si fonda sull'articolo 188 capoverso 2 Cost. che attribuisce alla Confederazione la competenza di legiferare in materia di organizzazione e procedura del Tribunale federale.

6.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Il progetto è compatibile con il diritto internazionale applicabile alla Svizzera, in particolare con la CEDU.

6.3 Forma dell'atto

Il progetto sottoposto riguarda la revisione di leggi federali.