

99.441 s  
99.440 n

## **Iniziative parlamentari** **Revisione parziale della legge federale sull'organizzazione giudiziaria volta a sgravare il Tribunale federale**

### **Rapporto delle Commissioni della gestione del Consiglio degli Stati e del Consiglio nazionale**

del 4 e 8 settembre 1999

---

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Conformemente all'articolo 21<sup>ter</sup> capoverso 3 in relazione all'articolo 21<sup>quater</sup> capoverso 3 della legge sui rapporti fra i Consigli (LRC), vi sottoponiamo il presente rapporto e lo trasmettiamo simultaneamente al Consiglio federale per parere.

Le Commissioni della gestione vi propongono di approvare il seguente progetto di atto legislativo.

4 e 8 settembre 1999

In nome delle Commissioni della gestione:

Il presidente della CDG del Consiglio degli Stati,  
Bieri

Il presidente della CDG del Consiglio nazionale,  
Tschäppät

---

## Compendio

*Negli ultimi anni, il sovraccarico di lavoro del Tribunale federale e del Tribunale federale delle assicurazioni è ancora aumentato e rischia di impedire alla Corte suprema di svolgere i suoi compiti. Le Commissioni della gestione e i Tribunali federali ritengono che non si possa attendere la revisione totale dell'organizzazione giudiziaria, che permetterà di sgravare in modo durevole i Tribunali federali, ma non potrà entrare in vigore prima del 2004. È quindi necessario reagire con celerità a questa situazione.*

*Mediante modifiche puntuali, che non sono contestate a livello politico e possono essere rapidamente realizzate, la presente revisione parziale dell'OG si prefigge di ottenere un certo sgravio al fine di garantire l'efficacia della Corte suprema sino all'entrata in vigore della revisione totale. Come misura di sgravio, il disegno propone la soppressione di una buona parte delle cause dirette di diritto civile, una limitazione moderata della legittimazione a ricorrere per cassazione in materia penale, l'istituzione di un'istanza giudiziaria inferiore (commissione di ricorso) per le controversie in materia di responsabilità dello Stato, la creazione delle condizioni necessarie per aumentare il numero dei giudici presso il Tribunale delle assicurazioni, la limitazione del potere cognitivo del Tribunale federale delle assicurazioni all'esame del diritto, la semplificazione della procedura per circolazione degli atti nonché agevolazioni di carattere amministrativo e procedurale.*

*Le modifiche proposte non sono in concorrenza né pregiudicano o ritardano la revisione totale dell'organizzazione giudiziaria. La necessità di una riforma totale resta indiscussa. I lavori di revisione totale possono essere proseguiti indipendentemente dalla presente revisione parziale.*

# Rapporto

## **1 Parte generale**

### **11 Situazione iniziale**

#### **111 Sovraccarico del Tribunale federale e del Tribunale federale delle assicurazioni**

A partire dagli anni Ottanta, il sovraccarico dei Tribunali federali è diventato un problema costante che nel corso degli ultimi anni si è ancora aggravato. Negli ultimi dodici anni, le cause in entrata presso il Tribunale federale di Losanna hanno registrato un aumento del 34 per cento. Nel corso degli ultimi sei anni, il numero di nuovi affari si è stabilizzato attorno a 5200 all'anno. Questa stabilizzazione non deve tuttavia indurre a supporre che la situazione sta migliorando: l'onere di lavoro attuale ha infatti raggiunto un livello tale da essere praticamente insopportabile. Presso il Tribunale federale delle assicurazioni (TFA) di Lucerna, il numero di ricorsi è aumentato del 39 per cento in soli cinque anni raggiungendo i 2205 casi nel 1998. Per il 1999 si sta delineando un nuovo incremento.

Il sovraccarico permanente dei Tribunali supremi implica una serie di rischi. La forte pressione cui sono sottoposti i giudici nello svolgimento del loro lavoro non permette più di dedicare il tempo necessario per esaminare accuratamente ogni caso. Inoltre, il sovraccarico necessario per la liquidazione degli affari, minacciando la protezione giuridica dell'individuo. L'attuale onere di lavoro ostacola inoltre il Tribunale federale nell'adempimento dei suoi compiti fondamentali ossia lo sviluppo del diritto e la garanzia della sua applicazione uniforme (cfr. il rapporto finale della commissione peritale del giugno 1997, *Schlussbericht der Expertenkommission für die Totalrevision der Bundesrechtspflege*, p. 9).

Le cause di questo aumento costante degli affari depositati presso il Tribunale federale e il Tribunale federale delle assicurazioni vanno ricercate, da una parte, nel fatto che la legislazione federale disciplina un numero sempre maggiore di settori. La portata e la complessità delle leggi e delle ordinanze si amplificano aumentando le possibilità di ricorso al Tribunale federale. D'altra parte, oggi i cittadini sono sempre meno disposti ad accettare senza critiche le decisioni delle autorità. Inoltre, soprattutto presso il TFA, la situazione congiunturale ed economica ha contribuito ad aumentare l'onere di lavoro (cfr. rapporto della commissione peritale, p. 10).

#### **112 Revisioni precedenti dell'OG**

La revisione parziale dell'OG del 1989 (progetto sottoposto a referendum) perseguiva uno sgravio del Tribunale federale mediante una procedura di esame preliminare per i ricorsi di diritto pubblico, l'aumento dei limiti del valore litigioso in materia civile e la semplificazione della procedura decisionale (FF 1985 II 709). Il progetto è stato tuttavia respinto in votazione popolare il 1° aprile 1990, in particolare a causa dell'aumento dei limiti del valore litigioso e della limitazione di accesso al Tribunale federale.

La revisione dell'organizzazione giudiziaria del 1991 (FF 1991 II 413) ha ripreso le proposte non contestate del progetto del 1989 e ha permesso uno sgravio dei Tribunali federali grazie all'introduzione di istanze giudiziarie inferiori, a livello della Confederazione e dei Cantoni, alla generalizzazione della composizione a tre giudici e all'introduzione della procedura per circolazione degli atti.

Questi provvedimenti di sgravio sono stati tuttavia rapidamente compensati dall'aumento continuo delle cause in entrata. Già nel 1994, nel corso della presentazione alla stampa del suo rapporto d'attività 1993, il Tribunale federale ha lanciato un vero e proprio grido di allarme, dichiarando che non era più in grado di sbrigare l'onere di lavoro e che il pericolo di anticostituzionali ritardi, minacciava l'amministrazione della giustizia. Nei colloqui svoltisi con le Commissioni della gestione, i presidenti di alcune Camere del Tribunale federale avevano messo in guardia sulle conseguenze di un'ulteriore inazione e avevano chiesto aiuto immediato. Successivamente, la Commissione della gestione del Consiglio degli Stati ha depositato un'iniziativa parlamentare che rivendicava l'aumento del numero dei giudici federali (Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati del 24 maggio 1994, FF 1994 III 1116). Il progetto prevedeva un aumento del numero massimo di giudici dagli attuali 30 a 36. Nel contempo il numero di giudici supplenti era ridotto da 30 a 15. Tuttavia, nel febbraio 1995, il Consiglio nazionale ha deciso di non entrare in materia su questo progetto. Una maggioranza di deputati temeva, infatti, che un tribunale con un effettivo troppo elevato non permettesse più di garantire una giurisprudenza uniforme.

Nel corso degli ultimi anni, i due Tribunali sono riusciti a potenziare notevolmente le loro capacità mediante miglioramenti di carattere organizzativo e procedurale e un aumento dell'effettivo dei collaboratori. I rapporti d'attività annuali del Tribunale federale e del Tribunale federale delle assicurazioni forniscono ampie informazioni sui provvedimenti interni adottati. Le possibilità organizzative volte ad aumentare la capacità sono oggi ampiamente sfruttate.

## **113 Speranza di una revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale**

Già in occasione della revisione dell'OG del 1991 era evidente che solo una revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale con una riforma strutturale fondamentale avrebbe soddisfatto le necessità dell'evoluzione a lungo termine e avrebbe permesso uno sgravio duraturo dei Tribunali federali. La prospettiva di una revisione totale, annunciata da lungo tempo, ha fatto sì che il Consiglio nazionale respingesse l'aumento del numero di giudici federali. Nel 1996, il Tribunale federale delle assicurazioni, confrontato con un aumento considerevole del volume di lavoro, ha di nuovo sollecitato le Commissioni della gestione affinché avviassero con urgenza una revisione puntuale dell'OG al fine di sgravarlo di una parte del lavoro. Il Dipartimento federale di giustizia e polizia ha sconsigliato di procedere a una revisione parziale facendo riferimento all'imminente revisione totale. Il direttore dell'Ufficio federale di giustizia e presidente della commissione peritale aveva promesso che il messaggio sulla revisione totale sarebbe stato pronto nel 1998 e che i dibattiti parlamentari avrebbero potuto svolgersi nel 1999. In seguito, le sezioni "Autorità" delle Commissioni della gestione hanno rinunciato a proporre alle loro commissioni di presentare un intervento.

L'esperienza mostra tuttavia che la realizzazione di una riforma così profonda richiede tempi molto più lunghi. La commissione peritale per la revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale ha pubblicato nel giugno 1997 il rapporto finale e un nuovo avamprogetto di legge sul Tribunale federale. Allo stato attuale, l'Ufficio federale di giustizia prevede che il messaggio concernente la legge sul Tribunale federale sarà adottato nell'autunno del 2000 e che la legge potrà entrare in vigore già nel 2002.

## 12 Necessità di agire rapidamente

Nel corso della scorsa primavera, in occasione delle visite annuali delle sezioni Autorità delle Commissioni della gestione ai Tribunali federali, il Tribunale federale ha rinnovato l'appello urgente al Parlamento pregandolo di sgravarlo di una parte del lavoro mediante una revisione parziale dell'organizzazione giudiziaria per garantire l'efficacia della Corte suprema fino all'attuazione della revisione totale. Su domanda delle Commissioni della gestione, il Tribunale federale e il Tribunale federale delle assicurazioni hanno presentato proposte concrete per una revisione parziale puntuale dell'OG.

Dall'esame delle proposte dei Tribunali da parte delle Commissioni della gestione sono emerse due possibilità: aspettare la revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale o presentare, sotto forma d'iniziativa parlamentare, un progetto di revisione parziale realizzabile rapidamente.

Le Commissioni della gestione sono giunte alla conclusione che sia *necessario agire con urgenza*. Le CDG e i due Tribunali ritengono che il programma previsto dall'amministrazione per l'attuazione della revisione totale sia troppo ottimista. La nuova legge sul Tribunale federale non entrerà in vigore prima del 2004 e probabilmente potrà essere messa in vigore solo gradualmente. In tal modo, gli effetti intesi a sgravare i Tribunali saranno ritardati. La revisione totale è un affare di grande portata politica che comporterà modifiche profonde e non può essere accelerata a causa delle pressioni esercitate dagli eventi. Vista l'evoluzione dell'onere di lavoro dei due tribunali, sarebbe irresponsabile aspettare l'attuazione della revisione totale.

Insieme al Legislativo e all'Esecutivo, i Tribunali federali rappresentano il potere giudiziario, ovvero il terzo potere della Confederazione. Il mantenimento dell'efficacia della Corte suprema è molto importante dal punto di vista delle istituzioni politiche. Il Parlamento esercita l'alta vigilanza sulla gestione amministrativa dei Tribunali federali. È quindi responsabile del fatto che i due Tribunali siano in grado di svolgere le loro funzioni senza essere ostacolati. Per la Costituzione, i Tribunali non dispongono di strumenti per intervenire direttamente nell'attività legislativa. Di conseguenza, la responsabilità del Parlamento è ancora maggiore e quest'ultimo deve intervenire a livello legislativo nei settori che concernono direttamente i Tribunali quando questi lo richiedono. Il Parlamento non può ignorare i ripetuti appelli del terzo potere. Visto che il Consiglio federale – a parte la preparazione della revisione totale – non ha intenzione di prendere provvedimenti a breve termine per sgravare i Tribunali federali, le Commissioni della gestione ritengono che sia indispensabile proporre mediante un'iniziativa parlamentare una revisione parziale dell'organizzazione giudiziaria che sia rapidamente attuabile.

## **13 Procedura della Commissioni della gestione**

Su domanda delle sezioni Autorità delle Commissioni della gestione, il Tribunale federale e il Tribunale federale delle assicurazioni hanno allestito un elenco dei provvedimenti che a loro avviso sono realizzabili celermente e sono atti ad alleggerire sensibilmente il loro lavoro. Le Commissioni della gestione, il 29 aprile (CDG-N) e il 21 giugno 1999 (CDG-S), hanno di principio approvato una revisione parziale anticipata dell'OG. Questa deve contenere solo modifiche politicamente non contestate, mentre le proposte che comportano un cambiamento più radicale rispetto al sistema dei rimedi giuridici in vigore devono essere perseguite nell'ambito della prevista revisione totale.

Il 4 settembre (CDG -S) e l'8 settembre 1999 (CDG-N) le Commissioni hanno approvato all'unanimità la presente iniziativa parlamentare.

## **14 Caratteristiche del progetto**

La presente revisione parziale dell'OG si prefigge di ridurre rapidamente l'onere di lavoro dei Tribunali federali mediante modifiche puntuali e politicamente non contestate. Dovrebbe permettere di garantire il buon funzionamento dei Tribunali sino all'entrata in vigore della revisione totale. Il progetto prevede le modifiche illustrate qui appresso.

## **141 Soppressione di determinate cause dirette in materia civile**

La modifica dell'*articolo 41 OG* e l'abrogazione dell'*articolo 42 OG* permettono di sopprimere una buona parte delle cause civili portate direttamente davanti al Tribunale federale (cfr. n. 21).

La soppressione di una buona parte delle cause dirette nelle quali il Tribunale federale giudica in prima e unica istanza è un provvedimento da tempo riconosciuto e incontestato volto a sgravare il Tribunale federale. Le cause dirette richiedono un considerevole dispendio di tempo, poiché il Tribunale deve chiarire tutti i fatti di un litigio in una procedura probatoria. Simili cause non rientrano nei compiti di un Tribunale supremo. Il Tribunale federale dovrebbe poter dedicarsi soprattutto all'interpretazione del diritto, mentre gli accertamenti dei fatti possono essere svolti altrettanto bene da un tribunale inferiore.

L'articolo 189 capoverso 1 lettera d della nuova Costituzione federale, che entrerà in vigore il 1° gennaio 2000, prevede le cause dirette solo per le controversie di diritto pubblico tra la Confederazione e i Cantoni o tra i Cantoni. In questo ambito, la competenza diretta del Tribunale federale è richiesta dal punto di vista del diritto pubblico e lo stesso vale per le controversie di diritto civile a questo livello.

Per sopprimere le cause portate direttamente davanti al Tribunale federale nel diritto penale e pubblico sarebbe necessario istituire istanze inferiori a livello federale, ossia un tribunale penale e un tribunale amministrativo federali. Una simile modifica supererebbe il quadro di una revisione parziale attuabile facilmente e rapidamente. Per contro, nel diritto civile è possibile sopprimere una buona parte delle cause dirette poiché le istanze inferiori necessaria esistono già a livello cantonale. Con la proposta soppressione delle cause dirette, i tribunali cantonali diventano automati-

camente competenti, come per tutte le altre controversie di diritto civile, conformemente al diritto procedurale cantonale.

Il numero delle cause dirette in materia civile (negli ultimi anni tra 13 e 26 casi all'anno) sembra relativamente esiguo. Tuttavia, visto la mole di lavoro che questi casi comportano, il Tribunale federale prevede che questa modifica contribuisca a diminuire in modo sensibile il suo onere di lavoro.

La soppressione di cause dirette in materia civile non significa limitare l'accesso al Tribunale federale. Per quanto concerne le controversie di diritto civile, si tratterebbe soltanto di istituire un'istanza giudiziaria inferiore. Come gli altri casi di diritto civile, le controversie possono essere successivamente deferite al Tribunale federale, alle condizioni fissate dalla legge, mediante ricorso per riforma o ricorso per cassazione. In tal modo il Tribunale federale non dovrebbe più procedere all'accertamento dei fatti e il suo lavoro sarebbe alleggerito.

Questa modifica va nella stessa direzione della prevista revisione totale senza pregiudicarla. La soppressione di una buona parte dei processi diretti in materia civile davanti al Tribunale federale è prevista nell'avamprogetto di legge concernente il Tribunale federale posto in consultazione (art. 106 cpv. 1 lett. b dell'avamprogetto) ed è citata nel rapporto finale della commissione peritale come uno degli obiettivi principali della revisione (Rapporto finale del giugno 1997, p. 16).

## **142 Limitazione della legittimazione a ricorrere per cassazione in materia penale**

La modifica dell'*articolo 270* della legge federale sulla procedura penale (PP) si prefigge di limitare alle vittime e ai suoi parenti il diritto di accesso al Tribunale federale mediante ricorso per cassazione (cfr. n. 24 qui appresso). Secondo la vigente disposizione, introdotta il 1° gennaio 1993 con la legge federale del 4 ottobre 1991 concernente l'aiuto alle vittime di reati, possono ricorrere per cassazione in materia penale tutti i danneggiati che erano già parte nel procedimento e nella misura in cui la decisione possa influenzare il giudizio in merito alle loro pretese di risarcimento. Per danneggiati si intendono non solo le vittime ai sensi della legge concernente l'aiuto alle vittime di reati (art. 2) ma tutte le persone che sono state lese a causa di un reato. La definizione di legittimazione attiva è quindi molto ampia, nonostante non vi siano argomenti convincenti a favore di una simile soluzione. Anche il messaggio del 25 aprile 1990 sulla legge concernente l'aiuto alle vittime di reati (FF 1990 II 709) non fornisce alcuna motivazione in proposito. Tale legge si prefigge di rafforzare la posizione della vittima e dei suoi parenti e affini nell'ambito del processo penale. L'attuale disposizione secondo cui anche i terzi, che sono stati lesi a causa di un reato senza tuttavia essere vittime ai sensi della legge concernente l'aiuto alle vittime di reati, sono legittimati a ricorrere per cassazione va oltre lo scopo e onera il Tribunale con ricorsi supplementari.

Con la modifica proposta, la protezione delle vittime e dei suoi parenti continua ad essere garantita. Inoltre, la legittimazione al ricorso per cassazione viene opportunamente parificata a quella del ricorso di diritto pubblico (DTF 120 Ia 157 con rinvii). Il Tribunale federale ritiene che questa modifica dovrebbe contribuire a sgravare in modo sensibile la Corte di cassazione.

## **143 Istanza giudiziaria inferiore in materia di responsabilità della Confederazione**

La modifica dell'*articolo 10 capoverso 1* della legge sulla responsabilità (LResp) antepone al Tribunale federale una commissione di ricorso come istanza giudiziaria inferiore in materia di responsabilità dello Stato (cfr. n. 22).

Prima dell'ultima revisione di questa disposizione in vigore dal 1° gennaio 1994, le pretese litigiose in materia di responsabilità dello Stato erano giudicate mediante processo diretto davanti al Tribunale federale. A partire dalla revisione, l'autorità competente giudica le pretese litigiose avanzate dalla Confederazione o contro di essa. La procedura di ricorso è retta dalle disposizioni generali dell'organizzazione giudiziaria federale. In questo importante settore, che concerne soprattutto le pretese in materia di risarcimento dei danni o d'indennità a titolo di riparazione avanzate contro la Confederazione in materia di responsabilità, manca quindi un'istanza giudiziaria inferiore. Per questo motivo, nei ricorsi di diritto amministrativo il Tribunale federale deve procedere a una verifica completa dell'accertamento dei fatti e dell'applicazione del diritto. In un simile caso, l'onere di lavoro è più o meno identico a quello che sarebbe necessario se la controversia fosse giudicata in un processo diretto.

L'introduzione di un'istanza giudiziaria inferiore permette di sgravare il Tribunale federale dell'accertamento dei fatti, che nei casi di responsabilità richiede spesso molto lavoro. Come seconda istanza giudiziaria, il Tribunale federale dovrebbe unicamente procedere alla verifica dell'applicazione del diritto (art. 104 lett. b in relazione all'art. 105 cpv. 2 OG). In taluni settori, la revisione dell'OG del 1991 ha introdotto la possibilità di istituire commissioni federali di ricorso per sgravare il Tribunale federale. La modifica proposta dovrebbe permettere di colmare una grossa lacuna nel sistema delle istanze giudiziarie inferiori al Tribunale federale.

Le Commissioni della gestione rinunciano a menzionare concretamente la commissione di ricorso. Il progetto fa riferimento alla commissione federale di ricorso competente come prima istanza di ricorso per i casi di responsabilità dello Stato. Secondo gli accertamenti svolti dalle Commissioni della gestione in seno all'amministrazione è possibile sia istituire una nuova commissione di ricorso in materia di responsabilità dello Stato sia attribuire i casi di responsabilità a una commissione già esistente, per esempio la Commissione di ricorso per gli acquisti pubblici. In caso di istituzione di una nuova commissione di ricorso, il Consiglio federale potrebbe nominare membri specializzati in materia di responsabilità, che esercitino la funzione a titolo accessorio e siano indennizzati in base al lavoro svolto.

La nomina dei membri e l'organizzazione delle commissioni di ricorso spettano al Consiglio federale. Quest'ultimo potrà formulare una proposta concreta nel suo parere sul presente progetto o disciplinare la questione mediante ordinanza.

## **144 Aumento del numero di giudici del Tribunale federale delle assicurazioni**

La modifica dell'*articolo 123 capoverso 1 OG* ha lo scopo di permettere di aumentare il numero dei giudici federali del Tribunale federale delle assicurazioni di Lucerna da 9 a 11 giudici al massimo (cfr. n. 21). La disposizione offre pure la possibilità di aumentare in modo corrispondente il numero dei supplenti. La modifica di legge

non istituisce direttamente i nuovi posti di giudice, che devono ancora essere autorizzati dal Parlamento nell'ambito del preventivo.

L'introduzione di un limite di 9-11 giudici consente di reagire in modo flessibile all'evoluzione futura. Infatti la modifica proposta non obbliga ad aumentare immediatamente il numero dei giudici ma offre la possibilità di farlo quando diventerà necessario.

La nomina di giudici federali supplementari migliorerebbe sensibilmente la situazione del Tribunale federale delle assicurazioni. Si dovrebbe dare la preferenza a questa soluzione piuttosto che aumentare il numero di collaboratori giuridici. Questi ultimi possono certamente ridurre notevolmente l'onere di lavoro dei giudici e preparare la loro attività, ma non possono assumere il lavoro vero e proprio di un giudice, segnatamente la responsabilità delle decisioni. Non è quindi possibile aumentare il numero dei collaboratori in rapporto al numero dei giudici. Attualmente, il Tribunale federale delle assicurazioni dispone di 32 posti di collaboratore giuridico.

Nell'ambito di un'iniziativa parlamentare del 1994 che proponeva di aumentare il numero dei giudici del Tribunale federale di Losanna da 30 a un massimo di 36, è stato espresso il timore che un numero troppo importante di giudici potesse minacciare l'unità della giurisprudenza. Questo pericolo non sussiste per il Tribunale federale delle assicurazioni che è molto più piccolo.

#### **145 Limitazione del potere di cognizione del Tribunale federale delle assicurazioni**

La modifica dell'articolo 132 OG limita il potere di cognizione particolare del Tribunale federale delle assicurazioni. In caso di ricorso di diritto amministrativo, il TFA, come il Tribunale federale di Losanna, deve di regola verificare soltanto la conformità al diritto delle decisioni prese dalle istanze inferiori. Tuttavia, a differenza del Tribunale federale, il Tribunale federale della assicurazioni deve mantenere la possibilità di scostarsi dalle conclusioni delle parti, a loro vantaggio o pregiudizio (cfr. n. 21).

Attualmente, per quanto concerne le controversie in materia di prestazioni delle assicurazioni sociali, il TFA, a differenza del Tribunale federale, deve verificare la decisione impugnata non solo dal profilo della conformità del diritto, ma anche dell'inadeguatezza e dei fatti giuridicamente rilevanti; ciò facendo può scostarsi dalle conclusioni delle parti, a loro vantaggio o pregiudizio. La verifica approfondita, in particolare la verifica dei fatti, che nell'ambito delle assicurazioni sociali concerne spesso questioni tecniche e complesse, richiede molto lavoro da parte del Tribunale. Inoltre, l'accertamento dei fatti non rientra tra i compiti di un tribunale superiore. Tale accertamento può essere svolto altrettanto bene da un'istanza inferiore. L'adeguamento del potere cognitivo a quello del Tribunale federale di Losanna (art. 104 segg. OG) sgraverebbe sensibilmente il Tribunale federale delle assicurazioni.

Nonostante la limitazione della cognizione, la protezione giuridica in relazione all'accertamento dei fatti resta sufficientemente garantita, poiché il Tribunale delle assicurazioni non è vincolato all'accertamento dei fatti da parte dell'istanza giudiziaria inferiore se quest'ultimo è manifestamente inesatto o incompleto o effettuato violando norme essenziali di procedura (art. 105 cpv. 2 OG). In questi casi, il Tribunale federale delle assicurazioni continua a svolgere il suo ruolo di giudice del merito.

La cognizione omnicomprendensiva del Tribunale delle assicurazioni risale all'introduzione dei singoli rami delle assicurazioni sociali, non corrisponde più alla realtà dell'odierna giustizia amministrativa. Attualmente, le autorità cantonali che giudicano in prima istanza le questioni in materia di assicurazioni sociali sono istanze giudiziarie molto sviluppate e altamente qualificate. Verificano anche i fatti e l'esercizio del potere d'apprezzamento da parte dell'amministrazione (art. 98a OG). Anche da questo punto di vista, è giustificato equiparare il potere cognitivo del TFA a quello del Tribunale federale. L'avamprogetto di legge sul Tribunale federale della commissione peritale propone pure un disciplinamento unitario del potere di cognizione dei Tribunali federali limitato essenzialmente alle questioni giuridiche (art. 88 e 90 del progetto di legge).

Nonostante l'equiparazione con il potere di cognizione del Tribunale federale, le Commissioni della gestione ritengono che sia necessario mantenere una particolarità del potere cognitivo del TFA, ossia la possibilità di scostarsi dalle conclusioni delle parti, a loro vantaggio o pregiudizio (*reformatio in peius vel in melius*). Nella prassi, questa disposizione è favorevole ai ricorrenti, che spesso non sono rappresentati da un avvocato. Nel caso in cui l'autorità competente assegna al richiedente solo un quarto di rendita al posto della mezza rendita d'invalidità richiesta e questa decisione è confermata dall'istanza giudiziaria cantonale, è possibile che nella procedura di ricorso amministrativo il TFA constati che il ricorrente avrebbe persino diritto a una rendita completa. Se il Tribunale delle assicurazioni fosse vincolato alle conclusioni delle parti, potrebbe assegnare al ricorrente solo una mezza rendita. Se, invece, può scostarsi dalle conclusioni, il Tribunale può assegnare una rendita intera. Viceversa, se la situazione giuridica obbliga il TFA a scostarsi dalla decisione dell'istanza giudiziaria inferiore a pregiudizio del ricorrente, conformemente alla propria giurisprudenza concernente il diritto costituzionale di essere sentiti, informa il ricorrente e lo rende attento sulla possibilità di ritirare il suo ricorso (DTF 122 V 166). Nell'ambito delle assicurazioni sociali dove si tratta spesso di problemi esistenziali per gli interessati, questa disposizione continua ad essere pienamente giustificata.

## **146      Decisione presa a maggioranza in caso di procedura per circolazione degli atti**

Nella procedura per circolazione degli atti di cui all'*articolo 36b OG* sarà necessaria la maggioranza dei giudici per giudicare un caso. Secondo la vigente disposizione la decisione per circolazione degli atti esige l'unanimità (cfr. n. 21).

La procedura per circolazione degli atti è stata introdotta con la revisione del 1991. Prima di questa revisione la legge non prevedeva espressamente una simile procedura, ma nella prassi era ampiamente ammessa (messaggio del 18 marzo 1991, FF 1991 II 437). Soprattutto per il Tribunale federale delle assicurazioni l'attuale prescrizione implica un'enorme mole di lavoro, poiché in caso di disaccordo i giudici chiamati a decidere spesso devono far circolare gli atti diverse volte prima di raggiungere l'unanimità. Il TFA desidererebbe ritornare alla vecchia prassi in base alla quale era necessaria la maggioranza e non l'unanimità per adottare una decisione nella procedura per circolazione degli atti. Questo provvedimento dovrebbe permettere di ridurre notevolmente l'onere di lavoro.

Oggi, il Tribunale federale e il Tribunale federale delle assicurazioni prendono la maggior parte delle decisioni mediante procedura per circolazione degli atti. La

nuova disposizione proposta non cambia questa situazione. Tuttavia, il fatto che l'unanimità non sia più necessaria semplificherà in numerosi casi la procedura per circolazione degli atti. Ciononostante, la semplificazione di tale procedura non deve nuocere alla qualità delle deliberazioni dei Tribunali federali. Per questo motivo la proposta permette che ogni giudice possa chiedere una discussione orale se non condivide l'opinione della maggioranza o se ritiene che si tratti di una questione fondamentale di diritto. La procedura interna ai tribunali garantisce che il diritto di ogni giudice di chiedere una discussione orale sia rispettato.

L'avamprogetto di legge sul Tribunale federale posto in consultazione prevede la procedura per circolazione degli atti con decisione presa a maggioranza come regola generale (art. 55). Le presente proposta va quindi nella stessa direzione dell'avamprogetto di revisione totale della Commissione peritale.

## **147      Altre modifiche**

### **Deposito del ricorso per cassazione in materia penale entro un termine di 30 giorni**

I termini inusuali attualmente in vigore per il deposito di un ricorso per cassazione in materia penale secondo l'*articolo 272 capoversi 1 e 2* della legge federale sulla procedura penale devono essere abrogati e sostituiti dal termine di 30 giorni usuale nella procedura penale federale (cfr. n. 24).

Attualmente, nel diritto penale i ricorsi per cassazione devono essere depositati entro un termine di dieci giorni e la motivazione del ricorso entro un termine di venti giorni dalla notificazione del testo scritto della decisione. L'introduzione di un termine uniforme di 30 giorni permetterebbe in circa 100-200 casi all'anno di evitare alla Corte di cassazione del Tribunale federale di dover aprire un incarto per poi stralciarlo in quanto dopo la ricezione della notificazione del testo scritto della decisione, il ricorso per cassazione è stato ritirato o non è stato motivato. La modifica proposta permette di unificare i termini di impugnazione e di sopprimere una complicazione procedurale. Inoltre, in conformità all'avamprogetto posto in consultazione (art. 92 cpv. 1) il ricorso deve essere depositato presso il Tribunale federale e non più come finora presso l'autorità che ha preso la decisione. L'*articolo 274* sulle istanze inferiori è adeguato in tal senso.

### **Parere dell'autorità amministrativa federale**

La modifica dell'*articolo 110 capoverso 2 OG* si prefigge di dare ai Tribunali la possibilità di chiedere il parere dell'autorità amministrativa federale competente in caso di ricorso di diritto amministrativo (cfr. n. 21).

Secondo la normativa vigente, il Tribunale federale comunica il ricorso di diritto amministrativo all'autorità amministrativa federale che avrebbe avuto diritto di ricorrere in virtù dell'articolo 103 lettera b (art. 110 cpv. 1). Questa autorità può esprimere un parere in merito al ricorso, ma non ne è obbligata. Attualmente, tali pareri si limitano di regola a formulare una proposta di rigetto o di approvazione senza alcuna motivazione più approfondita. Soprattutto il Tribunale federale delle assicurazioni ha auspicato di poter esigere un parere dall'autorità amministrativa federale competente. Un parere dettagliato di quest'ultima (concerne essenzialmente l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) e la Segreteria di Stato dell'economia *seco*) sarebbe utile per il TFA per trattare casi tecnicamente complessi e offrirebbe al

Tribunale nell'ambito della procedura semplificata di cui all'articolo 36a OG la possibilità di rinviare a questo parere per la motivazione della sentenza. La modifica proposta non obbliga tuttavia l'autorità amministrativa a fornire un parere in ogni caso. Si evita in tal modo un lavoro inutile. Ciononostante, il Tribunale federale può chiedere un parere se lo ritiene opportuno.

### **Soppressione delle cause dirette in materia di ferrovie**

La modifica dell'*articolo 40 capoverso 2* della legge sulle ferrovie (Lferr) è volta a chiarire che in caso di controversie tra la Confederazione e i Cantoni sulle spese e la loro ripartizione secondo il capo quarto della legge sulle ferrovie, non è possibile l'azione diretta presso il Tribunale federale conformemente all'articolo 116 lettera a OG (cfr. n. 25).

Fino alla revisione dell'organizzazione giudiziaria del 1991, nella procedura delle azioni di diritto amministrativo (azioni dirette) il Tribunale federale decideva in merito alle controversie relative alle spese in base agli articoli 25-32 della legge sulle ferrovie. La revisione dell'OG si prefiggeva di rinunciare ad una buona parte delle cause dirette a favore della procedura decisionale per sgravare il Tribunale federale. Ciononostante, la deroga a favore dell'azione di diritto amministrativo in virtù dell'articolo 116 lettera a OG nelle controversie tra la Confederazione e i Cantoni era rimasta iscritta nell'articolo 40 capoverso 2 Lferr. In uno scambio d'opinioni con l'Ufficio federale dei trasporti UFT (MA/1997, lettera del Tribunale federale del 26 marzo 1998 indirizzata all'UFT), il Tribunale federale ha definito un errore legislativo il fatto che questa deroga non sia stata stralciata, ritenendo che in questo ambito non sia possibile adire il TF mediante un'azione di diritto amministrativo. Anche in occasione dell'ultima revisione della legge sulle ferrovie del 20 marzo 1998, la deroga in questione non è stata stralciata. Tale fatto potrebbe di nuovo generare incertezza per quanto concerne la competenza diretta del Tribunale federale.

Per chiarire la questione il legislatore dovrebbe stralciare tale riserva. Le azioni di diritto amministrativo presso il Tribunale federale nelle controversie tra Confederazione e Cantoni in materia di spese non sono giustificate poiché non concernono in primo luogo le relazioni confederali. Inoltre, la procedura d'azione dovrebbe essere limitata alle liti che non sono adatte alla procedura decisionale, ciò che non il caso in questo ambito. Stralciare questa deroga non significa sopprimere la protezione giuridica, poiché contro le decisioni dell'autorità amministrativa competente è ammissibile il ricorso di diritto amministrativo presso il Tribunale federale.

## **15 Rapporto del progetto con la revisione totale dell'OG e la riforma giudiziaria**

La presente revisione parziale non pregiudica la revisione totale dell'OG e non è in concorrenza con essa. Per quanto concerne le modifiche proposte, il progetto va nella stessa direzione dell'avamprogetto di nuova legge sul Tribunale federale della commissione peritale. La revisione totale non è pregiudicata in quanto la nuova legge sul Tribunale federale sostituirà integralmente la legge sull'organizzazione giudiziaria in vigore a quel momento. Inoltre, in occasione del dibattito sulla nuova legge ci si potrà riferire a esperienze già fatte, preparando parzialmente la transizione verso la nuova legge. Non per questo la presente revisione parziale sostituisce la revisione totale, che rimane incontestata.

Il progetto è indipendente dalla riforma giudiziaria a livello costituzionale che dovrebbe essere sottoposta a votazione nel corso del prossimo anno.

## **16           Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale della Confederazione**

L'aumento del numero dei giudici federali e dei supplenti presso il Tribunale federale delle assicurazioni (modifica dell'art. 123 cpv. 1 OG) si ripercuote sui costi del personale e dell'infrastruttura. Ogni membro del Tribunale ha diritto ad un collaboratore giurista. Secondo calcoli provvisori del Tribunale federale delle assicurazioni i costi annui complessivi per due giudici supplementari e due collaboratori ammontano a circa 1,2 milioni di franchi. L'allestimento dei posti di lavoro comporta una spesa unica di 160 000 franchi. I supplenti sono indennizzati secondo il lavoro svolto. Il preventivo attuale prevede annualmente un importo di 50 000 franchi per giudice supplente.

È difficile quantificare i costi generati dall'attribuzione di casi di responsabilità dello Stato a una commissione federale di ricorso (modifica dell'art. 10 cpv. 1 LResp). Dipendono dal numero dei ricorsi depositati e dall'organizzazione amministrativa che spetta al Consiglio federale.

Le altre disposizioni del progetto non comportano costi per la Confederazione.

## **17           Ripercussioni per i Cantoni**

Con la soppressione di determinate cause dirette in materia civile, queste cause saranno assegnate ai tribunali cantonali esistenti (modifica dell'art. 41 e abrogazione dell'art. 42 OG). I Cantoni dovranno procedere a piccoli adeguamenti delle loro normative procedurali. Non è possibile valutare gli eventuali costi supplementari. I casi saranno tuttavia ripartiti tra i Cantoni e l'onere supplementare per ciascuno di essi sarà minimo.

## **18           Basi legali**

Lo sgravio del Tribunale federale va attuato mediante la revisione dell'OG e di alcune leggi federali. Per le presenti modifiche, la Confederazione può fondarsi sulla sua competenza costituzionale in materia di giurisdizione federale (art. 103 e 106-114<sup>bis</sup> Cost.; art. 188-191 nCost.).

## **19           Rapporto con il diritto europeo**

Con lo sgravio del Tribunale federale e del Tribunale federale delle assicurazioni, il progetto contribuisce a realizzare l'esigenza posta dall'articolo 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU, RS 0.101) secondo cui le controversie di carattere civile e le accuse penali devono essere trattate «entro un termine ragionevole». L'istituzione di una commissione di ricorso in qualità di istanza giudiziaria inferiore nei casi di responsabilità dello Stato tiene pure conto di questa disposizione.

## **2 Parte speciale: Commento alle singole disposizioni**

### **21 Modifica della legge federale sull'organizzazione giudiziaria (OG)**

*Articolo 36b* Procedura per circolazione degli atti

Il Tribunale potrà prendere decisioni per circolazione degli atti anche se non vi è l'unanimità tra i giudici chiamati a statuire. Come già con l'attuale diritto, ogni giudice ha la facoltà di chiedere una discussione orale (cfr. n. 146).

*Articolo 41* Cause dirette di diritto civile

*Capoverso 1*

Con la modifica della presente disposizione, le sole cause civili dirette che rimangono di competenza del Tribunale federale sono i processi diretti relativi alle controversie tra la Confederazione e i Cantoni come pure quelle tra i Cantoni. Tutte le altre pretese di diritto civile di privati o di enti collettivi contro la Confederazione nonché tutte le cause di diritto civile tra privati sono assegnate ai tribunali cantonali esistenti. L'attuale possibilità dei Cantoni di deferire al Tribunale federale certe cause di diritto civile definite nella Costituzione o nella legislazione e la possibilità che hanno le parti di sottoporre la causa direttamente al Tribunale federale sono soppresse. In questi casi, il Tribunale federale rimane istanza di ricorso (cfr. n. 141).

*Capoverso 2*

Per le pretese di diritto civile tra privati o enti collettivi contro la Confederazione, sussiste la possibilità, analogamente al vigente capoverso 2, di scegliere quale foro la città di Berna oppure il capoluogo del Cantone in cui è domiciliato l'attore.

*Articolo 42* Cause dirette di diritto civile

L'abrogazione di questa disposizione sopprime la competenza diretta del Tribunale federale per le controversie in materia di risarcimento dei danni e di responsabilità contro un Cantone che oggi sono giudicate direttamente dalle Corti civili o di diritto pubblico del Tribunale federale. Le controversie in materia civile tra un Cantone e privati o enti collettivi sono assegnate ai tribunali cantonali esistenti.

*Articolo 110 capoverso 2* Parere dell'autorità amministrativa federale

La modifica permette al Tribunale federale, in occasione della risposta a un ricorso di diritto amministrativo, di chiedere il parere della competente autorità amministrativa federale legittimata a ricorrere secondo l'articolo 103 lettera b (cfr. n. 147).

*Articolo 117 lettera a* Modifica redazionale

Conseguentemente all'abrogazione dell'articolo 42, il testo della presente disposizione è adeguato dal punto di vista redazionale.

*Articolo 123 capoverso 1* Numero di giudici federali presso il Tribunale federale delle assicurazioni

L'attuale disposizione prevede per il Tribunale federale delle assicurazioni un numero fisso di nove giudici e di nove supplenti. La modifica introduce un numero massimo, sia di giudici sia di supplenti, variante tra i nove e gli undici. Si offrono così al Parlamento differenti possibilità di autorizzare, nell'ambito del preventivo, l'au-

mento dei giudici in funzione dell'evoluzione del carico di lavoro. È possibile aumentare solo il numero dei giudici o solo il numero dei supplenti oppure prevedere una aumento combinato (cfr. n. 144).

*Articolo 132* Norme di procedura per il Tribunale federale delle assicurazioni

La disposizione contiene una rinvio generale alle norme di procedura in materia di ricorso di diritto amministrativo al Tribunale federale di Losanna (art. 103-114). Le attuali prescrizioni derogatorie per il Tribunale delle assicurazioni riguardanti l'accertamento dei fatti e l'esame dell'adeguatezza sono abrogate. È mantenuta invece la possibilità per il Tribunale di scostarsi, in deroga all'articolo 114 capoverso 1, dalle conclusioni delle parti, a loro vantaggio o pregiudizio (cfr. n. 145).

## **22 Modifica della legge sulla responsabilità (LResp)**

*Articolo 10 capoverso 1* Procedura in caso di controversie in materia di responsabilità dello Stato

Come finora, l'autorità competente statuisce sulle pretese della Confederazione contestate o su quelle dirette contro di essa. Le autorità competenti sono il Dipartimento federale delle finanze o le unità amministrative decentralizzate rispettivamente le imprese della Confederazione (art. 2 dell'ordinanza concernente la legge sulla responsabilità). Attualmente, le decisioni possono essere impugnate con ricorso di diritto amministrativo direttamente al Tribunale federale mediante la procedura ricorsuale ordinaria. Il disegno di legge prevede che contro le decisioni è ammissibile il ricorso in prima istanza alla commissione federale di ricorso. La decisione della commissione è impugnabile mediante ricorso di diritto amministrativo al Tribunale federale (cfr. n. 143).

## **23 Modifica della legge di procedura federale (PC)**

*Articolo 1 capoverso 1* Modifica redazionale

Conseguentemente all'abrogazione dell'articolo 42 OG, il testo della presente disposizione è adeguato dal punto di vista redazionale.

*Articolo 31 capoverso 1* Modifica redazionale

Conseguentemente all'abrogazione dell'articolo 42 OG, il testo della presente disposizione è adeguato dal punto di vista redazionale.

## **24 Modifica della legge federale sulla procedura penale (PP)**

*Articolo 270* Legittimazione a ricorrere per cassazione

Come nel diritto attuale, possono ricorrere per cassazione l'accusato e l'accusatore pubblico del Cantone. Con la modifica della norma, la legittimazione a ricorrere per cassazione dei danneggiati è limitata essenzialmente alle vittime e ai loro parenti. Per una migliore comprensione, è stato modificato l'ordine dei vari capoversi. La modifica considera anche la giurisprudenza del Tribunale federale in materia di le-

gittimazione attiva della vittima e del querelante, circostanza questa che contribuisce alla trasparenza e alla completezza della legge (cfr. n. 142).

#### *Capoversi 1 e 2* Legittimazione dell'accusato

Le norme riprendono il diritto attuale (cpv. 1, 2 e 5 in vigore).

#### *Capoverso 3* Legittimazione degli accusatori pubblici

La norma riprende il diritto attuale (cpv. 1 e 6 in vigore).

#### *Capoverso 4* Legittimazione della vittima

È abrogata l'attuale disposizione estensiva, secondo cui tutti i danneggiati, a determinate condizioni, sono legittimati a ricorrere per cassazione. Già secondo l'articolo 8 capoverso 1 lettera c della legge federale concernente l'aiuto alle vittime di reati (RS 312.5), sono legittimate a ricorrere anche le vittime nella misura in cui fossero già parte nella procedura e la decisione concerna le loro pretese civili o possa influenzare il giudizio in merito a queste ultime. Per ragioni di chiarezza, la legittimazione attiva delle vittime viene nuovamente menzionata con il corrispondente rinvio. Vittima ai sensi di questa norma non è unicamente la vittima come tale, bensì anche i suoi parenti stretti, in quanto essi, dal punto di vista processuale, sono parificati alla vittima (art. 2 cpv. 2 lett. b e c LAV). I parenti stretti sono il coniuge, i figli e i genitori della vittima nonché altre persone a lei unite da legami analoghi.

Il secondo periodo riprende la giurisprudenza del Tribunale federale, secondo cui una vittima è legittimata a ricorrere per cassazione se fa valere una violazione dei diritti che le sono attribuiti dalla legge federale concernente l'aiuto alle vittime di reati (DTF 120 IV 51 e 57).

#### *Capoverso 5* Legittimazione del querelante

In questa disposizione viene integrata la giurisprudenza del Tribunale federale, secondo cui il querelante può ricorrere per cassazione nella misura in cui il ricorso concerna il diritto di querela come tale (DTF 120 IV 51 e 52).

#### *Capoverso 6* Legittimazione dell'accusatore privato

La norma corrisponde alla disposizione che era in vigore fino all'introduzione, il 1° gennaio 1993, della legge concernente l'aiuto alle vittime di reati. È stata abrogata in quanto uno dei cambiamenti apportati da detta legge è l'estensione della legittimazione attiva a tutti i danneggiati e quindi anche all'accusatore privato a condizione che egli sia contemporaneamente danneggiato. Con detta soppressione si è però creata una lacuna per i casi previsti in alcuni Cantoni dove l'accusatore privato anche se non è danneggiato agisce praticamente al posto dell'accusatore pubblico. In questi casi l'accusatore privato dovrebbe essere legittimato a ricorrere per cassazione. Questa lacuna è colmata grazie all'introduzione del capoverso 6.

#### *Capoverso 7* Legittimazione di talune categorie di terzi

Con la modifica dell'articolo 270, è soppressa la legittimazione generale di terzi che non sono personalmente vittime ai sensi della LAV. La prassi ha però dimostrato che esistono alcune categorie di terzi a cui deve essere riconosciuta la legittimazione a ricorrere. Si tratta di terzi toccati da confisca ai sensi dell'articolo 58 del Codice penale o dalla pubblicazione di una sentenza.

*Articolo 272* Termine per depositare il ricorso per cassazione

*Capoverso 1*

La modifica prevede di aumentare il termine di ricorso da venti a trenta giorni dalla notifica del testo integrale della decisione. La dichiarazione di ricorso prevista dell'attuale diritto è soppressa. Il ricorso va presentato al Tribunale federale e non all'autorità che ha preso la decisione impugnata.

*Capoverso 2*

*Abrogato*

*Capoverso 5*

La disposizione subisce unicamente modifiche redazionali.

*Articolo 274* Istanza inferiore

*Capoverso 1*

L'articolo 274 in vigore è sostituito da una disposizione secondo cui il Tribunale federale comunica il ricorso all'istanza inferiore e invita quest'ultima a trasmettergli gli atti.

*Capoversi 2 e 3 (nuovi)*

Queste disposizioni garantiscono alla parte che intende ricorrere per cassazione di ricevere in ogni caso una decisione motivata per scritto. In quest'ambito, la modifica tiene conto delle differenti procedure cantonali.

*Articolo 278 capoverso 3* Modifica redazionale e precisazione

Conseguentemente alla modifica dell'articolo 270, il testo della presente disposizione è adeguato dal punto di vista redazionale. Sul piano materiale la norma rimane invariata.

## **25 Modifica della legge federale sulle ferrovie (Lferr)**

*Articolo 40 capoverso 2* Competenza decisionale in materia di controversie sulle spese

Con l'abrogazione della riserva in favore dell'azione di diritto amministrativo al Tribunale federale in virtù dell'articolo 116 lettera a OG relativa alle controversie tra Confederazione e Cantoni (secondo periodo dell'articolo in vigore) è precisato che l'autorità di vigilanza decide in prima istanza anche le contestazioni tra Confederazione e Cantoni inerenti alle spese e alla loro ripartizione come pure alle indennità ai sensi degli articoli 19,21 e 25-32 Lferr. Le decisioni sono impugnabili con ricorso di diritto amministrativo al Tribunale federale (cfr. n. 147).