

9095

MESSAGGIO

del

**Consiglio federale all'Assemblea federale concernente
una modificazione della legge federale sulla procedura penale**

(Del 2 ottobre 1964)

Onorevoli signori Presidente e Consiglieri,

Ci preghiamo di sottoporvi un disegno di legge federale che modifica quella del 15 giugno 1934 sulla procedura penale. Questa modificazione concerne gli articoli 268 sull'ammissibilità del ricorso per cassazione e 275 *bis* sulle competenze della delegazione di tre giudici della Corte di cassazione.

I

Il disegno ha avuto origine da una lettera del Tribunale federale del 21 novembre 1957 al Dipartimento federale di giustizia e polizia. Con altra lettera del medesimo giorno, quel tribunale domandava d'aumentare i valori litigiosi affinché fosse possibile tener conto della svalutazione monetaria. Le due istanze esponevano il desiderio del Tribunale federale d'essere meno gravato.

La legge federale del 19 giugno 1959 che modifica quella sull'organizzazione giudiziaria e la procedura penale (RU 1959 921) ha aumentato alcuni valori litigiosi nell'amministrazione della giustizia civile e nella giurisdizione amministrativa esercitate dal Tribunale federale.

S'era in vece soprasseduto all'esame dell'istanza concernente il ricorso per cassazione alla Corte di cassazione, tanto più che la nuova legge sulla circolazione stradale era stata emanata soltanto il 19 dicembre 1958 e non è entrata interamente in vigore che il 1° gennaio 1963 (cfr. art. 99, cpv. 2, dell'O del 13 novembre 1962 sulle norme della circolazione stradale, RU 1962 1420), poichè s'attendeva che questo nuovo ordinamento provocasse un maggior numero di ricorsi alla Corte di cassazione.

Nel frattempo, i Cantoni, la Federazione svizzera degli avvocati e gli uffici federali competenti hanno avuto l'opportunità di dichiararsi circa la modificazione delle disposizioni sul ricorso per cassazione.

Abbiamo l'onore di presentarvi un rapporto su questa faccenda e sottoporvi le nostre proposte.

II

La seguente tabella indica, per gli ultimi vent'anni, le quantità dei ricorsi alla Corte di cassazione, di quelli espediti dalla delegazione di tre giudici secondo l'articolo 275 *bis* della legge sulla procedura penale e di quelli rimasti pendenti alla fine di ciascun anno.

Anno	Nuovi ricorsi per cassazione presentati	Ricorsi per cassazione espediti dalla delegazione di tre giudici		Ricorsi pendenti alla fine dell'anno
		Casi	In per cento dei ricorsi per cassazione presentati	
1944	366	196	53,5	24
1945	348	195	56,0	22
1946	398	246	61,8	23
1947	448	292	65,1	29
1948	457	300	65,6	49
1949	479	359	74,5	58
1950	496	296	59,6	43
1951	495	355	71,7	48
1952	448	300	66,9	41
1953	446	258	57,8	76
1954	477	307	64,3	87
1955	434	274	63,1	67
1956	419	195	46,5	78
1957	476	220	46,2	56
1958	451	241	53,4	41
1959	485	221	45,5	64
1960	522	263	50,4	49
1961	443	180	40,6	67
1962	476	259	54,4	73
1963	445 ¹⁾	228	51,2	32
(Totale)	(9009)	(5185)	(1148,1)	(1027)
Media annua	450,45	259,25	57,5	51,35
1) Dei quali, 150 concernevano cause di circolazione stradale.				

Il Tribunale federale allega doversi presumere dal crescere della circolazione stradale un nuovo aumento di pratiche, al che converrebbe ovviare ponendo un freno alle stesse, tanto più che il numero di quelle rimaste pen-

denti non è diminuito nel corso degli anni in cui i ricorsi sono stati meno numerosi. Dopo gli anni dal 1948 al 1954, il numero delle pratiche expedite dalla delegazione di tre giudici è diminuito (massimo nel 1949 = 359, minimo nel 1961 = 180, rispetto a una media annua di 259 a contare dall'anno 1944). Ciò significa che la Corte plenaria ha trattato un maggior numero di pratiche.

Essendo la Corte di cassazione composta di soli cinque giudici, tutti i membri devono partecipare al giudizio nelle cause da trattarsi in seduta plenaria e quindi a tutte le udienze, laddove, nelle Corti civili, composte di sei giudici, uno è libero a turno. I membri della Corte di cassazione che non fanno parte della delegazione di tre giudici devono sobbarcarsi a un numero di casi maggiore. Osserva il Tribunale federale che: « L'occupazione ininterrotta per ricorsi privi d'interesse generale, impedisce alla Corte di cassazione d'adoperare l'attenzione necessaria alle decisioni di principio; i suoi membri non riescono quasi più a tenersi informati sulla dottrina penale ».

Certo, la Corte può sgravarsi aggregandosi dei giudici supplenti, ma il Tribunale federale stima che, alla lunga, questo partito non è soddisfacente, dovendo nondimeno compiere molti lavori « che non giovano al richiedente nè servono a illuminare le questioni giuridiche di principio e quindi all'interesse generale ». Secondo il medesimo tribunale, questa considerazione s'opporrebbe anche a un aumento del numero dei giudici. Da prima, esso era del parere che occorresse sgravare la Corte, restringendo il diritto di ricorrere per cassazione.

III

La proposta primitiva del Tribunale federale era d'impedire il ricorso per cassazione nel caso di multa inferiore a 100 franchi. Certo, da una veduta esclusivamente aritmetica, la quantità del lavoro varia secondo che un rimedio giuridico dipenda, o no, da un ammontare minimo della multa. Ma occorre considerare anche altro.

Il Tribunale federale criticava come « un'esagerazione della tutela giuridica » la possibilità di poter essere adito frequentemente per cause penali implicanti una multa minima; nè comprendeva perchè in materia penale la violazione del diritto federale potesse invocarsi senz'alcuna restrizione davanti alla Corte suprema del paese, laddove ciò non sarebbe possibile per le liti civili (per esempio, in materia di locazione o di contratto di lavoro) poichè ordinariamente il valore litigioso è troppo piccolo.

L'idea di subordinare l'ammissibilità del ricorso per cassazione a un « valore litigioso » non è nuova. L'articolo 6 del decreto federale urgente dell'11 dicembre 1941 che modificava provvisoriamente l'organizzazione giudiziaria (RU 57 1516) escludeva questo ricorso per l'accusato e l'accusatore privato quando fosse stata pronunciata una multa fino a cento franchi per ingiurie o lesioni personali semplici, o fino a cinquanta franchi nei casi di contravvenzione. Durante i lavori di preparazione della nuova legge sull'or-

ganizzazione giudiziaria, la maggioranza della commissione di periti, nonostante il parere del Tribunale federale, s'era dichiarata contraria all'esclusione del ricorso di cassazione per i casi di poca importanza e il Consiglio federale aveva per tanto rinunciato a proporre una restrizione di questo genere (messaggio del 9 febbraio 1943, FF 1943, ediz. ted. pagg. 158-160, ediz. franc. pagg. 167-169). Le Camere federali condivisero questa opinione.

A nostro parere, il raffronto con le sentenze civili non impugnabili per riforma al Tribunale federale non è concludente, perchè, come riconosce lo stesso Tribunale federale, i diritti della personalità sono più particolarmente toccati in materia penale. In un tempo in cui si tende ad accrescere la tutela giuridica, una restrizione di questa garanzia nell'ambito del diritto pubblico, segnatamente del diritto penale, sarebbe certamente molto impopolare. Non devesi dimenticare, che sovente, nel caso di multe inflitte dal giudice, il loro ammontare è molto meno importante della colpevolezza o non colpevolezza.

In una controversia civile, il valore litigioso è determinato dalle parti. Nel processo penale, la colpevolezza o non colpevolezza è accertata dal giudice. In oltre, l'articolo 48 CP stabilisce che la multa non è determinata unicamente secondo la colpa, ma anche secondo la condizione del condannato. Per esempio, nel caso di contravvenzioni in materia di polizia delle ferrovie e di perturbamento del servizio ferroviario o di pubblici servizi (art. 238 e 239 CP), commesse sovente da persone poco abbienti, questi colpevoli si vedono infliggere delle multe inferiori a cento franchi. Simili casi sarebbero dunque sottratti a priori alla cognizione del Tribunale federale. Questo difetto di competenza, e quindi d'una giurisprudenza uniforme, sarebbe tanto più grave, in quanto solitamente i processi penali sono in fatto il fondamento dei susseguenti processi di responsabilità civile. Per ciò, la Federazione svizzera degli avvocati rileva la grande importanza delle sentenze penali per il regolamento delle controversie civili e conclude che la diminuzione del lavoro della Corte di cassazione sarebbe ben presto compensata da un sovraccarico di lavoro per le Corti civili.

La medesima Federazione osserva anche, a ragione, che, subordinando il ricorso per cassazione alla condizione che la multa ascenda almeno a una certa somma, il legislatore appronterebbe al giudice cantonale il mezzo d'impedirlo con l'infliggere una multa appena inferiore a questo minimo. Aggiunge « che, per uguali infrazione e condizioni del condannato, i Cantoni e i Comuni stabiliscono multe diversissime ».

Per questi motivi, giudichiamo che non sia il caso di far dipendere la ammissibilità del ricorso per cassazione da un certo ammontare minimo della multa.

IV

D'altra parte, non diversamente dal Tribunale federale, crediamo non possa tollerarsi il costante sovraccarico della Corte di cassazione, nè il rischio

di vedere soffrire la qualità della sua giurisprudenza. Ma importa vedere come sia possibile rimediare a questo stato di cose.

Il primo partito che corre alla mente sarebbe quello d'aumentare il numero dei membri della Corte di cassazione. L'articolo 1 della legge sull'organizzazione giudiziaria del 16 dicembre 1943 prevede da 26 a 28 giudici. Al presente, secondo l'articolo 1 del decreto federale del 28 settembre 1928 concernente il numero dei membri, dei cancellieri e dei segretari del Tribunale federale (CS 3 546), i giudici federali sono 26. Se fossero eletti ancora due e assegnati alla Corte di cassazione, due membri, a turno, non funzionerebbero nella Corte plenaria e quindi non assisterebbero a un numero corrispondente di sedute. In altre parole, ciascun membro della Corte di cassazione sarebbe sgravato di due settimi del lavoro.

Come risulta dalla lettera del 21 novembre 1957, il Tribunale federale sarebbe piuttosto contrario a un aumento dei suoi giudici. Esso confermava questa opinione in una lettera del 3 luglio 1961 al Dipartimento federale di giustizia e polizia, riferendosi ai motivi già adottati nel 1941, almeno fintanto « che sarà possibile sgravare la Corte di cassazione con altre misure ». I motivi adottati nel messaggio del Consiglio federale del 10 ottobre 1941 (FF 1941, ediz. ted. pag. 774, ediz. franc. pag. 778) a sostegno d'un decreto federale modificante provvisoriamente l'organizzazione giudiziaria federale sono:

« Il Tribunale si compone di 26 giudici. Aumentando questo numero, esso risulterebbe un corpo troppo pesante e sarebbe seriamente da temere per il suo prestigio e la qualità dei giudici e della giurisprudenza. Un tale partito potrebbe essere considerato solo qualora risultassero insufficienti altre misure che permettano di sgravare il Tribunale senza pregiudicare la protezione giuridica e la bontà della giurisprudenza ».

Noi crediamo che il nostro disegno proponga una soluzione che tiene conto di queste considerazioni indipendentemente da un aumento del numero dei giudici del Tribunale federale.

V

Come abbiamo detto nel campo III, non conviene subordinare il ricorso per cassazione alla condizione che la multa ascenda a un determinato ammontare minimo, per esempio a cento franchi. Gli argomenti che erano stati adottati contro una tale misura mantengono tutti il loro valore; ancorchè questa somma corrisponda al minimo richiesto per l'iscrizione d'una multa nel casellario giudiziale (cfr. DCF 22 nov. 1960 che modifica l'O sul casellario giudiziale, RU 1960 1425).

Poco più della metà dei ricorsi per cassazione presentati contro multe minori di 100 franchi concernono casi di circolazione stradale, la cui aliquota rispetto al totale dei nuovi ricorsi è all'incirca di un decimo a un settimo. Si potrebbe riflettere se non convenga, in avvenire, affidare la cognizione di tutti i casi di circolazione stradale alla delegazione di tre giudici, anzi che alla

Corte plenaria. Ora, un tale partito non soddisferebbe, non potendosi pretendere che le condanne per infrazioni di questo genere siano meno importanti delle altre. Non si può sgravare la Corte di cassazione togliendo alla sua composizione un campo determinato o restringendo la sua composizione.

Sarebbe invece giustificato, anzichè restringere la competenza della delegazione di tre giudici a non entrare nel merito dei ricorsi o a respingerli solo se è unanime a giudicarli manifestamente inammissibili, rispettivamente a considerarli senza esitazione infondati, come è ora previsto nell'articolo 275 *bis*, allargarla ad altri casi. Essa dovrebbe poter giudicare anche dei ricorsi contro multe inferiori a cento franchi o contro le dichiarazioni di non doversi procedere, nei casi in cui sia improbabile una multa più elevata se il ricorso fosse ammesso, ossia anche dei ricorsi che non fossero manifestamente inammissibili o infondati.

In questa maniera, rimarrebbe esperibile il ricorso al Tribunale federale anche nel caso di multa inferiore a cento franchi. La maggior parte dei Cantoni approva questo partito. Quello di Berna, tuttavia, teme che il giudice cantonale non possa, fissando l'ammontare della multa, sottrarre la causa alla Corte plenaria. Vorrebbe che a tale Corte fossero sottoposti d'obbligo le questioni giuridiche che debbano essere risolte per la prima volta. Anche il Cantone di Neuchâtel desidererebbe che « des questions de principe et de nature à faire jurisprudence » siano riservate alla Corte di cassazione sedente con cinque giudici. Il capoverso 3 dell'articolo 275 *bis* proposto terrebbe conto di questi desideri, prevedendo che le decisioni di principio, segnatamente quelle destinate a fondare una giurisprudenza o a mutare una pratica esistente, sarebbero riservate alla Corte plenaria. Non sarebbe pregiudizievole delegare a una Corte di cassazione composta di tre membri i casi comuni; anche la Camera criminale; la Camera d'accusa e la Camera d'esecuzione e dei fallimenti constano soltanto di tre giudici, nè sembra che ne siano risultati degli inconvenienti.

VI

Già nella lettera del 21 novembre 1957, poi in quella del 3 luglio 1961, il Tribunale federale faceva osservare che in parecchi Cantoni non v'ha alcun mezzo di diritto cantonale per la violazione del diritto federale contro certe sentenze penali dei tribunali inferiori (tribunali distrettuali, delegazioni di questi tribunali, giudici unici), ond'è che, secondo l'articolo 268 della legge federale sulla procedura penale, queste sentenze di prima istanza possono essere impugnate direttamente davanti alla Corte di cassazione del Tribunale federale.

Questo contrasta direttamente con i principi dell'organizzazione giudiziaria cantonale e federale, potendo i giudizi dati in prima istanza da tribunali inferiori essere impugnati, senza passare per una seconda giurisdizione cantonale, davanti al tribunale supremo del paese, il quale, ove siano di competenza della Corte di cassazione plenaria, deve farli esaminare da cinque

giudici federali. Questa procedura abbreviata è particolarmente urtante quando il tribunale distrettuale è un giudice unico. La rinuncia ai gradi ordinari di giurisdizione nuoce alla protezione giuridica, cui l'incolpato ha diritto. Questi, in fatti, può pretendere che il suo caso sia esaminato a fondo e coscienziosamente, sia in fatto sia in diritto, e tale compito dovrebbe spettare innanzi tutto alle giurisdizioni cantonali.

In quanto manchi la possibilità d'una impugnativa cantonale, i ricorsi per cassazione alla Corte di cassazione del Tribunale federale sono necessariamente più numerosi, il che gli cagiona maggior lavoro.

In materia civile, il legislatore federale è già intervenuto con la legge del 1943 sull'organizzazione giudiziaria, la quale, di regola, non autorizza il ricorso per riforma al Tribunale federale, che contro le decisioni finali dei tribunali cantonali supremi (art. 48, cpv. 1 e 2, lett. a).

Il Tribunale federale ha proposto di rivedere in questo senso l'articolo 268 della legge federale sulla procedura penale. I Cantoni hanno avuto l'opportunità di presentare le loro osservazioni. Soltanto due risposero negativamente; uno dichiarava d'essere esitante; tre non risposero; i rimanenti diedero espressamente o tacitamente il loro accordo. Due Cantoni osservano che dovrebbero completare il loro diritto procedurale penale.

Ci preme specificare che non intendiamo punto escludere il ricorso per cassazione contro le sentenze dei tribunali supremi dei Cantoni (Corti d'assise o camere criminali delle corti supreme), nè contro quelle dei tribunali inferiori che abbiano giudicato in seconda e ultima istanza cantonale.

Anche il Ministero pubblico della Confederazione deve poter ricorrere per cassazione contro multe minime, non tanto a cagione della condanna, quanto per assicurare un'applicazione uniforme del diritto federale, segnatamente delle leggi amministrative. Per ciò, nell'articolo 268, numero 1, da noi proposto, è prevista un'eccezione in favore di quel Ministero. Quest'inuguaglianza di trattamento dell'incolpato rispetto al Ministero pubblico della Confederazione è giustificata, poichè il ricorso per cassazione non ha il medesimo scopo per entrambi. Per il procuratore generale, esso è il mezzo, non di perseguire il colpevole, ma d'assicurare l'interpretazione uniforme del diritto penale (cfr. Leuch *Die Nichtigkeitsbeschwerde an den Kassationshof des Bundesgerichts gegen Entscheidungen der Kantonalen Gerichte*, in *Rivista penale svizzera*, anno LVII, pag. 11). Quest'eccezione in favore del Ministero pubblico della Confederazione può anche costituire per l'incolpato una garanzia dell'oggettività del processo penale.

VII

Il disegno di legge è conforme alla Costituzione federale come la legge sulla procedura penale. Esso cioè si fonda sugli articoli 106 e 114 della stessa. L'articolo 112 della Costituzione federale indicato nell'ingresso della legge del 1934 sulla procedura penale non concerne le nuove disposizioni.

VIII

Vi presentiamo qui accluso un disegno di legge conforme alle nostre spiegazioni e vi raccomandiamo d'approvarlo.

Vogliate gradire, onorevoli signori Presidente e Consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

Berna, 2 ottobre 1964.

In nome del Consiglio federale svizzero,

Il Presidente della Confederazione:

L. von Moos.

Il Cancelliere della Confederazione:

Ch. Oser.

Messaggio del Consiglio Federale all'Assemblea federale concernente una modificazione della legge federale sulla procedura penale (Del 2 ottobre 1964)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1964
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	43
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	9095
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	29.10.1964
Date	
Data	
Seite	2047-2054
Page	
Pagina	
Ref. No	10 155 151

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.
Le document a été digitalisé par les. Archives Fédérales Suisses.
Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.