

Rapporto sui risultati intermedi della valutazione della nuova organizzazione giudiziaria federale

del 18 giugno 2010

Onorevoli presidenti e consiglieri,

in adempimento del postulato Pfisterer 07.3420 «Valutazione della legislazione sull'organizzazione giudiziaria federale e sulla riforma giudiziaria» vi sottoponiamo il presente rapporto intermedio affinché ne prendiate atto.

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

18 giugno 2010

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Doris Leuthard

La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

In adempimento del postulato Pfisterer 07.3420 (Valutazione della legislazione sull'organizzazione giudiziaria federale e sulla riforma giudiziaria) il Consiglio federale presenta i risultati intermedi della valutazione della nuova organizzazione giudiziaria federale.

La valutazione esamina se gli obiettivi della revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale, entrata in vigore all'inizio del 2007, sono stati raggiunti. Due gruppi di lavoro esterni sono stati incaricati di condurre le indagini.

Il risultato delle indagini condotte sinora è positivo: la maggior parte degli obiettivi è stata raggiunta e attualmente non sussiste un'urgente necessità di legiferare. In altri termini, l'attuazione della nuova organizzazione giudiziaria è a buon punto. Ecco i risultati intermedi salienti:

- il primo obiettivo della revisione dell'organizzazione giudiziaria federale, ovvero sgravare il Tribunale federale garantendo nel contempo la sua capacità di funzionamento in qualità di autorità giudiziaria suprema, è stato parzialmente raggiunto. I cancellieri e gli altri collaboratori del Tribunale federale riferiscono di un alleviamento del carico di lavoro; la mole di lavoro per i giudici federali, invece, non è diminuita. A sgravare il Tribunale federale sono state in particolare la riforma dell'organizzazione del Tribunale federale (in particolare l'istituzione della Commissione amministrativa) e l'istituzione del Tribunale amministrativo federale;*
- anche il secondo obiettivo della revisione, ossia migliorare la protezione giuridica in alcuni ambiti, è stato raggiunto, nonostante sussista una certa competizione tra questo obiettivo e l'obiettivo 1 (sgravio del Tribunale federale). Dalle interviste condotte con i collaboratori dei tre Tribunali federali, dei tribunali cantonali superiori e i membri dell'Ordine degli avvocati emerge che, nel complesso, la riforma dell'organizzazione giudiziaria federale ha migliorato la protezione giuridica, grazie in particolare all'istituzione del Tribunale amministrativo federale, al ricorso unitario e – in misura minore – all'istituzione del Tribunale penale federale e ai nuovi rimedi giuridici cantonali;*
- anche il terzo obiettivo della revisione, vale a dire semplificare le procedure e l'iter giudiziario, è stato raggiunto, grazie in particolare all'istituzione del Tribunale amministrativo federale e all'introduzione del ricorso unitario. Tuttavia le persone intervistate ritengono che le procedure siano rimaste complicate.*

Nella seconda fase della valutazione saranno condotti ulteriori sondaggi e analisi e si approfondiranno le riflessioni attuali. Nel 2013 il Consiglio federale sottoporrà al Parlamento un rapporto dettagliato sui risultati finali della valutazione e sulle eventuali misure da prendere.

Rapporto

1 Situazione iniziale

1.1 Revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale

La revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale è entrata in vigore all'inizio del 2007. Le conseguenti modifiche di legge concernono l'organizzazione e la procedura del Tribunale federale (TF), le autorità giudiziarie inferiori nonché il nuovo disciplinamento dei rimedi giuridici che consentono di adire la Corte suprema. La revisione dell'organizzazione giudiziaria federale ha ripercussioni anche sui Cantoni, che dispongono di un periodo transitorio fino all'inizio del 2011 per adeguare i loro sistemi giudiziari. La base costituzionale della revisione è la riforma giudiziaria, approvata dal Popolo e dai Cantoni il 12 marzo 2000.

La revisione totale dell'organizzazione giudiziaria persegue i seguenti obiettivi:

- *obiettivo 1*: sgravare efficacemente e durevolmente il TF mantenendone intatta l'efficienza;
- *obiettivo 2*: migliorare la protezione giuridica in determinati ambiti;
- *obiettivo 3*: semplificare le procedure e l'iter giudiziario.

L'istituzione del Tribunale penale federale (TPF) non è direttamente legata alla revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale. Il TPF è stato istituito piuttosto nel quadro del cosiddetto *Progetto Efficienza* e degli obiettivi di politica criminale da esso perseguiti.

1.2 Postulato Pfisterer 07.3420

Il postulato Pfisterer 07.3420 ha invitato il Consiglio federale a esaminare l'efficacia del nuovo ordinamento della giustizia e dell'organizzazione giudiziaria federale, a proporre le misure necessarie, a dare ai tribunali l'opportunità di trarre le loro conclusioni e a presentare brevi valutazioni intermedie al Parlamento o alle sue commissioni competenti nonché a sottoporgli un rapporto finale. Il Consiglio federale ha proposto di accogliere il postulato. All'epoca in cui è stato depositato il postulato, l'Ufficio federale di giustizia aveva già avviato i lavori preparatori in vista di una valutazione. Il presente rapporto informa sui risultati intermedi dell'esame dell'efficacia della nuova organizzazione giudiziaria federale. La valutazione non concerne il Progetto Efficienza e nemmeno i codici di procedura federali, che entreranno in vigore nel 2011.

2 Una valutazione su vasta scala

2.1 Partecipazione dei Tribunali federali e cantonali e del mondo scientifico

Il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) e, più precisamente, l'Ufficio federale di giustizia (UFG) sono responsabili della valutazione della revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale. Per coinvolgere quanto prima i principali attori nel progetto di valutazione, l'UFG aveva istituito, già nella fase concettuale del progetto, un gruppo d'accompagnamento con funzione consultiva composto di rappresentanti dell'Amministrazione federale, dei Tribunali federali e cantonali e del mondo scientifico:

Ufficio federale di giustizia:	Luzius Mader, vicedirettore (presidenza)
Tribunale federale:	Susanne Leuzinger-Naef, vicepresidente Paul Tschümperlin, segretario generale
Tribunale amministrativo federale:	Elena Avenati-Carpani, giudice Philippe Weissenberger, giudice
Tribunale penale federale:	Daniel Kipfer Fasciati, vicepresidente Patrick Guidon, segretario generale supplente
Tribunale amministrativo del Cantone di Berna:	Ruth Herzog, giudice
Tribunale superiore del Cantone di Sciaffusa:	Arnold Marti, vicepresidente
Università di Zurigo:	Regina Kiener, professoressa
Università di Ginevra:	Thierry Tanquerel, professore

La partecipazione del gruppo d'accompagnamento è tesa ad agevolare l'accesso alle informazioni, a favorire la cooperazione e l'approvazione dei lavori e, non da ultimo, a garantire una sorta di controllo continuo della qualità dell'analisi dell'efficienza. Il gruppo d'accompagnamento ha partecipato all'elaborazione del piano e del capitolato d'oneri della valutazione nonché alla scelta dei gruppi di lavoro esterni. Segue inoltre le diverse fasi di lavoro, esamina i rapporti intermedi e quello finale.

2.2 Mandato

L'UFG ha elaborato, in stretta collaborazione con il gruppo d'accompagnamento, un piano di valutazione, approvato dal capo del DFGP all'inizio del 2008. Una delle sfide più importanti poste dalla valutazione è la complessità dell'oggetto da analizzare. La revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale concerne infatti numerose leggi, svariati attori e tutta una serie di misure. Inoltre, tra i diversi obiettivi della riforma vi è in parte un rapporto di competizione. Per tenere conto delle interazioni complesse che scaturiscono nell'analisi, il piano prevede una valutazione su vasta scala che si basa sui fatti verificatisi nel periodo intercorrente tra il 2007 e il 2011 e un confronto con la situazione nel 2006 e, più precisamente, nel periodo tra il 2002 e il 2006.

Il capitolato d'oneri, approntato sulla base del piano di valutazione, è stato sottoposto a varie università, istituti e uffici di valutazione per la stesura di un'offerta. Alla

scadenza del termine di concorso erano giunte otto offerte. Nell'autunno 2008, dopo un esame accurato dei vari progetti da parte del gruppo d'accompagnamento, l'UFG ha incaricato un gruppo di lavoro di procedere alla valutazione. Il gruppo si compone del «Kompetenzzentrum für Public Management» (kpm) dell'Università di Berna (prof. dott. Andreas Lienhard), di «Interface Politikstudien» (dott. Stefan Rieder) e dell'Università di Zurigo (prof. dott. Martin Killias). Il gruppo di lavoro è coadiuvato da 5 esperti (prof. dott. Walter Kälin, prof. dott. Jolanta Kren, prof. dott. Alexander Markus [Università di Berna], Fabio Righetti, ex giudice cantonale, prof. dott. Frédéric Varone [Università di Ginevra]).

A complemento dell'analisi sull'efficacia, l'UFG ha incaricato un gruppo di progetto dell'Università di Zurigo (prof. dott. Felix Uhlmann, prof. dott. Giovanni Biaggini e prof. dott. Andreas Auer) di valutare se, dopo la revisione dell'organizzazione giudiziaria federale, la protezione giuridica continua a presentare lacune e, in caso affermativo, in quale ambito.

All'inizio del 2010, i due gruppi hanno presentato rapporti intermedi esaustivi¹, sui quali si basa il presente rapporto.

3 Risultati intermedi degli studi

3.1 Valutazione esaustiva dell'efficacia

3.1.1 Oggetto e modo di procedere

Il gruppo di lavoro kpm/Interface/Università di Zurigo ha esaminato in quale misura sono stati raggiunti gli obiettivi della revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale fino all'autunno 2009 e ha analizzato gli effetti delle singole misure. La valutazione era incentrata nel determinare se e in quale misura le modifiche derivanti dalla revisione hanno contribuito a sgravare il TF (*obiettivo 1*), a migliorare la protezione giuridica (*obiettivo 2*) e a semplificare le procedure (*obiettivo 3*).

Oggetti della valutazione:

- *aspetti organizzativi*: tali aspetti riguardano la riorganizzazione del TF (ad es. integrazione del Tribunale federale delle assicurazioni [TFA] di Lucerna nel TF di Losanna), l'istituzione del Tribunale amministrativo federale (TAF) e del TPF, gli adattamenti apportati al regime della vigilanza e dell'alta vigilanza sui tre Tribunali federali nonché le modifiche nei Cantoni

¹ *Rapporto A*:
Lienhard Andreas, Rieder Stefan e Killias Martin (con la collaborazione di Schwenkel Christof, Hardegger Sophie e Odermatt Simon), Evaluation der Wirksamkeit der neuen Bundesrechtspflege: Zwischenbericht der Evaluationsphase I zuhanden des Bundesamtes für Justiz, Berna/Zurigo/Lucerna, 31 marzo 2010.

Rapporto B:
Uhlmann Felix, Biaggini Giovanni e Auer Andreas, Evaluation der Wirksamkeit der neuen Bundesrechtspflege: Teilprojekt Rechtsschutzlücken, Zwischenbericht, Zurigo, gennaio 2010.

I due rapporti (disponibili soltanto in tedesco) possono essere consultati al seguente indirizzo:
http://www.bj.admin.ch/bj/de/home/themen/staat_und_buerger/evaluation/bundesamt_fue_r_justiz.html.

(ad es. l'introduzione del doppio grado di giudizio). È stato valutato se e in quale misura queste misure hanno contribuito a sgravare il TF;

- *modifiche che interessano le procedure, i compiti e i rimedi giuridici*: tra le riforme importanti da segnalare in questo contesto vi sono l'introduzione del doppio controllo giudiziario delle decisioni federali e cantonali, la limitazione del potere cognitivo del TF alle questioni di diritto (in particolare in materia di assicurazioni sociali) e l'introduzione del ricorso unitario al TF. La valutazione era tesa a determinare in quale misura tali innovazioni abbiano contribuito a sgravare il TF, a migliorare la protezione giuridica e a semplificare le procedure;
- *modifica dell'output*: riguarda principalmente il numero e la qualità della giurisprudenza dei tre Tribunali. L'obiettivo della valutazione era analizzare l'evoluzione del carico di lavoro del TF e stabilire in quale misura i dati risultanti riflettessero un effetto di sgravio indotto dalla revisione;
- *incidenza della revisione dell'organizzazione giudiziaria federale sui gruppi interessati*: la valutazione ha esaminato in quale misura le modifiche della revisione dell'organizzazione giudiziaria federale hanno avuto ripercussioni sull'Ordine degli avvocati, le organizzazioni legittimate a ricorrere (operanti principalmente nel settore sociale e nella protezione dell'ambiente) e le unità amministrative federali.

Per valutare i quattro oggetti summenzionati sono stati adottati i seguenti metodi:

- *analisi di documenti relativi alla revisione dell'organizzazione giudiziaria federale*. Si tratta in particolare del messaggio, delle leggi pertinenti, di pubblicazioni scientifiche nonché di rapporti annuali e di documenti dei tribunali federali e cantonali;
- *interviste qualitative* condotte con 33 persone (collaboratori dei Tribunali federali, dei tribunali cantonali superiori e delle unità amministrative federali e membri dell'Ordine degli avvocati);
- *sondaggi quantitativi* presso sette gruppi di persone (tre Tribunali federali, tribunali cantonali superiori, l'Ordine degli avvocati, organizzazioni, unità amministrative federali);
- *analisi delle statistiche* dei tre Tribunali federali in riferimento al numero e alla portata dei ricorsi e delle decisioni. I dati provengono dai loro rapporti annuali o da valutazioni interne che i Tribunali, in particolare il TF, hanno messo a disposizione.

3.1.2 Risultati intermedi

Per valutare il conseguimento dei tre obiettivi della revisione dell'organizzazione giudiziaria federale sono stati considerati:

- il giudizio soggettivo delle persone interrogate;
- l'analisi dettagliata delle singole misure in base alla valutazione di documenti, interviste e sondaggi;
- i risultati delle valutazioni statistiche.

Questi tre elementi sono poi stati riuniti in un giudizio complessivo.

**Bilancio intermedio sul conseguimento dell'obiettivo 1:
sgravare efficacemente e durevolmente il TF mantenendone intatta l'efficienza**

Dalla valutazione intermedia emerge che la revisione dell'organizzazione giudiziaria federale ha sgravato il TF e che l'obiettivo 1 è stato, almeno in parte, conseguito. Questa constatazione si fonda su tre risultati parziali:

- i collaboratori del TF riferiscono che le misure adottate in seguito alla revisione dell'organizzazione giudiziaria federale hanno portato a una diminuzione del carico di lavoro quotidiano pur mantenendo intatta l'efficienza dell'autorità giudiziaria suprema. Rispetto agli altri gruppi di persone interrogate, i giudici sono più cauti nel definire la portata dello sgravio. La maggior parte di essi ritiene che il TF continui a essere gravato di compiti che gli sono estranei e che debba giudicare troppi casi irrilevanti;
- dall'analisi emerge che su sedici singole misure previste nell'ambito dell'obiettivo 1, cinque hanno contribuito a sgravare il TF. La funzione di vigilanza del TF sul TAF e sul TPF ha per contro aumentato il carico di lavoro del TF. Dieci delle misure analizzate non hanno, almeno finora, minimamente influito sulla mole di lavoro del TF;
- la valutazione dei dati statistici ha mostrato che lo sgravio del TF è riconducibile primariamente alla diminuzione del numero dei ricorsi in materia di diritto pubblico. In determinati ambiti (assicurazioni sociali, diritto civile e penale) è diminuita anche la durata dei procedimenti. Questi due cambiamenti sono in parte riconducibili alla revisione dell'organizzazione giudiziaria federale. Resta da vedere se questa tendenza si confermerà anche nel corso della seconda fase della valutazione.

Quali sono le misure che hanno contribuito maggiormente a sgravare il TF? Secondo le analisi sono soprattutto la nuova organizzazione del TF (in particolare l'istituzione della Corte amministrativa) e la creazione del TAF. Anche la competenza di statuire su determinate fattispecie come giudice unico introdotta dall'articolo 108 della legge del 17 giugno 2005² sul Tribunale federale (LTF) rappresenta un'importante misura di sgravio. L'istituzione del TPF, l'estensione della procedura semplificata e la restrizione del potere cognitivo del TFA nelle controversie relative a prestazioni delle assicurazioni sociali hanno avuto un impatto minore. Nel complesso lo sgravio non è stato così importante come auspicato, soprattutto a causa del ricorso sussidiario in materia costituzionale.

Da notare che una serie di misure con un potenziale effetto sgravante (introduzione di un valore litigioso minimo, obbligo di partecipare alle spese, integrazione parziale del TFA nel TF, istituzione di autorità giudiziarie inferiori) non ha finora avuto effetto o almeno non quello desiderato. Presumibilmente questa situazione cambierà con l'introduzione dei nuovi rimedi giuridici cantonali. I risultati conseguiti finora nei Cantoni non permettono ancora di rilevare modifiche sostanziali. Dalle interviste condotte presso il TF emerge inoltre che le persone interrogate non hanno avuto l'impressione che il carico di lavoro sia diminuito nella misura auspicata: nonostante la revisione dell'organizzazione giudiziaria federale, molti giudici ritengono di essere ancora molto carichi di lavoro o addirittura oberati. Confrontando il numero

² RS 173.110

di giudici del TF e il numero di ricorsi o decisioni prese emerge che nel periodo tra il 2002 e il 2007 il carico di lavoro è aumentato costantemente. Nel 2008 invece si registra un leggero calo della mole di lavoro. Soltanto l'evoluzione a lungo termine dirà se questo calo è duraturo. In questo contesto va anche menzionato che, dall'entrata in vigore della revisione, il numero dei giudici ordinari del TF è diminuito da 41 a 38 e il numero dei giudici non di carriera è passato da 41 a 19.

Bilancio intermedio sul conseguimento dell'obiettivo 2: migliorare la protezione giuridica in determinati ambiti

Nonostante la concorrenza tra l'obiettivo 1 (sgravare il TF) e l'obiettivo 2 (migliorare la protezione giuridica), la valutazione intermedia permette di affermare che la revisione dell'organizzazione giudiziaria federale ha migliorato la protezione giuridica. Quest'affermazione è avvalorata dai seguenti argomenti:

- i collaboratori dei tre Tribunali federali, quelli dei tribunali cantonali superiori e i membri dell'Ordine degli avvocati intervistati ritengono in generale che la revisione dell'organizzazione giudiziaria federale abbia contribuito a migliorare la protezione giuridica;
- dall'analisi delle singole misure della revisione dell'organizzazione giudiziaria federale è emerso che quattro misure hanno fornito un contributo positivo o molto positivo all'aumento della protezione giuridica e che altre due, invece, l'hanno limitata. Undici misure hanno avuto un effetto piuttosto contenuto o addirittura nullo sull'obiettivo 2;
- la valutazione dei dati statistici non permette di trarre conclusioni in riferimento al raggiungimento dell'obiettivo 2.

Gli effetti contrastanti della revisione sull'obiettivo 2 sono riconducibili al fatto che se da un lato quattro misure strettamente correlate alla revisione dell'organizzazione giudiziaria federale, ovvero l'istituzione del TAF, l'introduzione del ricorso unitario e (in misura minore) l'istituzione del TPF nonché i nuovi rimedi giuridici cantonali (se già attuati), hanno migliorato la protezione giuridica per i cittadini, dall'altro, questa protezione è stata (volutamente) ristretta limitando il potere cognitivo nell'ambito del diritto delle assicurazioni sociali e introducendo l'obbligo di sostenere le spese per le controversie sulle prestazioni fornite dalle assicurazioni sociali.

La valutazione mostra tuttavia che la citata concorrenza fra gli obiettivi non è così importante da aver permesso di sgravare il TF unicamente a scapito della protezione giuridica. È stato invece possibile affievolire almeno parzialmente tale concorrenza grazie all'istituzione dei tribunali di primo grado e all'introduzione del ricorso unitario.

Anche una serie di altre misure (ad es. la regolamentazione dell'effetto sospensivo dei ricorsi al TF, la definizione delle decisioni finali ecc.) ha avuto effetti positivi, anche se limitati, sulla protezione giuridica. Undici misure analizzate hanno avuto un impatto debole o addirittura inesistente sulla protezione giuridica.

Bilancio intermedio sul conseguimento dell'obiettivo 3: semplificare le procedure e l'iter giudiziario

Finora la revisione ha avuto un effetto positivo sul conseguimento dell'obiettivo 3 semplificando le procedure nel quadro dell'organizzazione giudiziaria federale. Questo effetto è stato tuttavia meno importante rispetto all'impatto che la revisione

ha avuto sugli obiettivi 1 e 2. Quest'affermazione è avvalorata dai seguenti argomenti:

- le persone intervistate presso i tre Tribunali federali ritengono nel complesso che le procedure nell'organizzazione giudiziaria federale siano state semplificate in una certa misura. Tuttavia, secondo gli intervistati le procedure rimangono complesse. Mentre l'Ordine degli avvocati ritiene che l'introduzione del ricorso unitario abbia chiaramente semplificato le procedure, i membri dei tribunali cantonali superiori sono del parere che la revisione non abbia portato a una semplificazione;
- dall'analisi delle singole misure emerge che mentre due di esse hanno semplificato le procedure nell'organizzazione giudiziaria federale, dodici misure hanno avuto una debole incidenza sull'obiettivo 3 e due hanno complicato le procedure;
- le valutazioni dei dati statistici non permettono di trarre conclusioni riguardo al conseguimento dell'obiettivo 3.

I rilevamenti indicano che la semplificazione delle procedure è riconducibile in prima linea all'istituzione del TAF e all'introduzione del ricorso unitario. La maggior parte degli interpellati nella valutazione concorda sul fatto che queste due novità abbiano contribuito in maniera determinante al conseguimento dell'obiettivo 3. Non meno di dodici misure hanno invece avuto un effetto relativamente limitato o addirittura nullo sulla semplificazione delle procedure. L'istituzione del TPF ha contribuito piuttosto a complicare la procedura dell'organizzazione giudiziaria federale. In questo ambito sussiste una concorrenza con l'obiettivo 2: mentre da un lato l'istituzione del TPF ha migliorato la protezione giuridica, dall'altro ha allungato e complicato le procedure. Va tuttavia notato in proposito che il TPF è stato istituito in vista del Progetto Efficienza e degli obiettivi di politica contro la criminalità ad esso associati e che quindi il suo contributo al raggiungimento degli obiettivi posti dalla revisione era, già a priori, limitato. Anche l'introduzione dell'obbligo di partecipare alle spese nel diritto delle assicurazioni sociali ha contribuito a complicare le procedure. Nel complesso tuttavia la revisione le ha semplificate.

3.1.3 Valutazione complessiva intermedia

In sintesi, la valutazione giunge alle seguenti conclusioni intermedie:

1. Finora le misure analizzate hanno contribuito in maniera decisiva al conseguimento dei tre obiettivi della revisione dell'organizzazione giudiziaria federale. Si tratta in particolare dell'istituzione del TAF, dell'introduzione del ricorso unitario e della riorganizzazione del TF: tre novità da cui attualmente scaturiscono gli effetti più importanti. Il TF ritiene che l'obiettivo 1 offra ancora un certo margine di miglioramento (effetti che l'inammissibilità del ricorso nelle fattispecie enumerate nell'art. 83 LTF produce sulla funzione del TF di garante dell'uniformità della giurisprudenza e dell'elaborazione del diritto). Anche la facoltà di decidere in qualità di giudice unico secondo l'articolo 108 LTF rappresenta un'importante misura di sgravio. Non è ancora possibile determinare l'effetto dei nuovi rimedi giuridici cantonali, poiché l'attuazione delle norme pertinenti terminerà soltanto nel 2011.

2. Gli effetti dell'introduzione dell'obbligo di partecipare alle spese e della limitazione del potere cognitivo del TF nel diritto delle assicurazioni sociali sono ambivalenti e nel complesso poco significativi. Da un lato, queste misure sgravano il TF, dall'altro, tuttavia, limitano la protezione giuridica. Sussiste quindi una certa concorrenza tra gli obiettivi 1 e 2.
3. Un conflitto tra gli obiettivi è emerso pure in riferimento all'istituzione del TPF. La creazione di detto tribunale si è resa necessaria per evitare di obere il TF con processi diretti che comportano una notevole mole di lavoro (obiettivo 1) in seguito all'estensione della giurisdizione federale in materia penale (Progetto Efficienza) e per permettere nel contempo un controllo da parte di un'autorità giudiziaria superiore (obiettivo 2). Questa misura è stata adottata pur sapendo che avrebbe comportato maggiori possibilità di ricorso e dunque recato pregiudizio all'obiettivo 3.

3.2 Studio sulle lacune nella protezione giuridica

3.2.1 Oggetto e modo di procedere

Lo studio dei professori Uhlmann, Biaggini e Auer esamina se, dopo l'entrata in vigore della revisione totale, la protezione giuridica continui a presentare lacune e, se sì, in quali settori. A tal fine, in una parte generale di dottrina giuridica è stata innanzitutto chiarita la nozione di *lacuna nella protezione giuridica*.

L'espressione *lacuna nella protezione giuridica* è definita alla luce del confronto tra la situazione attuale e quella desiderata. Vi è una lacuna nella protezione giuridica quando non vengono soddisfatte legittime aspettative di adeguata protezione giuridica. Le aspettative legittime (situazione desiderata) derivano dai pertinenti principi sanciti dalla Costituzione federale (art. 29 segg. e 188 segg. Cost.³) e dagli obiettivi della revisione dell'organizzazione giudiziaria federale. Secondo questi principi la protezione giuridica deve essere individuale, va esercitata da un'autorità giudiziaria (suprema) e deve essere efficace. La situazione attuale è data dalle restrizioni della protezione giuridica imposte dall'assetto giuridico concreto (ad es. limitazione dell'accesso ai tribunali sotto forma di esclusione di determinati settori o valore litigioso minimo), dalla prassi dei tribunali (ad es. presupposti per l'entrata nel merito) o dalle difficoltà pratiche per i cittadini (ad es. durata o costi delle procedure giudiziarie). Tuttavia, non ogni restrizione della protezione giuridica rappresenta una lacuna: la lacuna è data soltanto se una restrizione della protezione giuridica non è oggettivamente giustificata. Le restrizioni della protezione giuridica possono essere giustificate da motivi legati alla separazione dei poteri, al federalismo, alla deducibilità in giudizio, alla praticabilità, allo sgravio dei tribunali o alla banalità delle controversie in causa.

³ RS 101

3.2.2 **Categorie restrizioni della protezione giuridica**

Il rapporto intermedio analizza le restrizioni della protezione giuridica e valuta, a titolo provvisorio, se sono oggettivamente giustificabili o se rappresentano una lacuna in questa protezione:

- *restrizioni generali*: oggetto di ricorso; valori litigiosi minimi e questioni giuridiche d'importanza fondamentale; esclusione di determinati settori (art. 83 LTF); cognizione e portata del controllo; legittimazione ricorsuale; obbligo di sollevare e motivare le censure; durata e costo delle procedure;
- *restrizioni in singoli settori specifici*: sicurezza interna ed esterna; diritto in materia di asilo e di stranieri; naturalizzazioni; esami; condoni; diritti politici;
- *problemi speciali*: mancanza di una giurisdizione costituzionale in materia di leggi federali; ricorso sussidiario in materia costituzionale; soppressione quasi totale dei rimedi giuridici interni all'Amministrazione a livello federale.

3.2.3 **Valutazione intermedia**

A titolo di un primo bilancio, il rapporto intermedio rileva che la revisione dell'organizzazione giudiziaria federale *non ha lasciato aperte o creato nuove lacune evidenti nella protezione giuridica*. Né la dottrina, né la giurisprudenza e nemmeno i primi riscontri dalla prassi rilevano ambiti che destino critiche unanime e insistenti. Secondo gli autori, che fondano il loro parere sulle affermazioni della dottrina e sulle inchieste condotte presso i tribunali e l'Ordine degli avvocati, occorrerebbe tuttavia analizzare in modo più approfondito i seguenti punti:

- alcuni membri dei tribunali e dell'Ordine degli avvocati hanno in parte criticato *l'elenco dei settori di cui all'articolo 83 LTF per i quali è escluso il ricorso*. Deplorano in particolare il fatto che il TF non sia in grado di garantire l'unità della giurisprudenza e che in seguito a tale elenco in certi casi il TAF può decidere definitivamente in merito a questioni importanti, mentre per altre questioni di minore importanza può essere adito il TF. I primi riscontri propongono che il TF statuisca perlomeno sulle questioni di principio o su casi importanti, il che vale in particolare per le decisioni del TAF;
- l'istituzione del TAF era connessa alla soppressione di quasi tutte le *procedure di ricorso interne all'Amministrazione*. L'intervento del TAF non avrebbe dovuto allungare l'iter procedurale. Per non peggiorare la situazione di chi adisce la giustizia, il legislatore ha conferito al TAF il pieno potere cognitivo, ovvero la facoltà di verificare i fatti, l'applicabilità del diritto e l'adeguatezza delle decisioni impugnate. Alcuni interpellati esprimono perplessità, in quanto ritengono che il TAF sia sprovvisto delle conoscenze specialistiche necessarie all'esercizio del pieno potere cognitivo e che quindi pregiudichi l'efficacia della protezione giuridica;
- per quanto riguarda *l'obbligo di sollevare e motivare le censure*, alcuni interpellati rimproverano al TF di adottare una prassi troppo severa, pregiudicando la protezione giuridica. La critica è soprattutto diretta contro la prassi adottata in caso di violazione di diritti fondamentali (art. 106 cpv. 2

LTF). Come evidenziato espressamente anche da singoli membri del gruppo d'accompagnamento, in questo ambito vi è una certa frizione con la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo;

- dai primi riscontri dei Tribunali emerge che *la mancanza di una giurisdizione costituzionale in materia di leggi federali* (art. 190 Cost.) rappresenta una delle lacune più citate;
- *nel settore dell'asilo e degli stranieri* l'accesso al TF è limitato. Nella maggior parte dei casi, il ricorso di diritto pubblico contro le decisioni del TF è escluso. Per tale motivo si ricorre alla possibilità di inoltrare una denuncia all'autorità di vigilanza. Anche se il ricorso sussidiario in materia costituzionale permette d'impugnare le decisioni cantonali in materia di diritto degli stranieri, nella maggior parte dei casi questa impugnazione fallisce, a causa dell'assenza di un interesse giuridicamente protetto;
- le restrizioni della protezione giuridica contro le decisioni nel *settore della sicurezza interna ed esterna* sono, in linea di principio, incontestate. Vi sono tuttavia settori potenzialmente atti a generare lacune nella protezione giuridica (ad es. l'esercizio delle competenze del Consiglio federale secondo gli art. 184 cpv. 3 e 185 cpv. 3 Cost.; l'esclusione delle possibilità di protezione giuridica in caso di applicazione di sanzioni dell'ONU).

4 Conclusioni: attualmente non vi è una necessità urgente di legiferare

Secondo i risultati provvisori, la revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale ha dato, in linea di principio, buona prova. Non sono inoltre emersi problemi d'attuazione tali da imporre l'adozione di misure legislative. La valutazione intermedia ha permesso di raccogliere informazioni preziose per i tre Tribunali federali, in particolare per le commissioni amministrative in vista dell'ottimizzazione del loro funzionamento interno.

Il TF ritiene invece che sia necessario agire in riferimento alle esclusioni statuite dall'articolo 83 LTF. In alcuni settori di diritto importanti, esclusioni simili potrebbero di fatto pregiudicare il TF nella sua funzione di garante dell'uniformità della giurisprudenza e dell'elaborazione del diritto. Questo aspetto sarà approfondito nel quadro degli ulteriori lavori. Il Consiglio federale riconosce la necessità di agire.

5 Prospettiva

Nella seconda fase della valutazione (2011 e 2012) saranno condotti ulteriori sondaggi, verranno valutati altri dati e si procederà a un'analisi delle sentenze. I risultati saranno raccolti in un rapporto finale. Nel 2012 sarà inoltre pubblicato un rapporto esaustivo sulle eventuali lacune nella protezione giuridica. I rapporti verteranno su un attento esame delle imperfezioni nell'attuazione della revisione dell'organizzazione giudiziaria federale e sulle eventuali nuove carenze. Nel 2013 il Consiglio federale si esprimerà, in un rapporto dettagliato destinato all'Assemblea federale, sui risultati finali della valutazione e sull'eventuale necessità di agire.