

Presa di posizione del Tribunale federale del 23 febbraio 2001

in merito al progetto del messaggio sulla revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale e sui progetti di Legge sul Tribunale federale, di Legge sul Tribunale penale e di Legge sul Tribunale amministrativo

e

Presa di posizione del Tribunale federale delle assicurazioni del 22 dicembre 2000

in merito al disegno di legge federale sul Tribunale federale e al progetto del messaggio sulla revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale

Questi pareri del Tribunale federale del 23 febbraio 2001 e del Tribunale federale delle assicurazioni del 22 dicembre 2000 costituiscono un allegato supplementare al messaggio sulla revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale (FF 2001 3764).

Osservazioni del Tribunale federale del 23 febbraio 2001 sul messaggio sulla revisione totale della Legge sull'organizzazione giudiziaria e sui progetti di Legge sul Tribunale federale, di Legge sul Tribunale penale e di Legge sul Tribunale amministrativo.

- 1. Ruolo e compito del Tribunale federale quale Corte Suprema**
- 2. Organizzazione della giustizia federale**
- 3. Relazione con il Tribunale federale delle assicurazioni (TFA)**
- 4. Ripartizioni degli affari**
- 5. Creazione prioritaria del Tribunale penale federale**

1. Ruolo e compito del Tribunale federale quale Corte Suprema

Come sottolineato a ragione dal messaggio (n. 2.2), incombe al Tribunale federale principalmente di assicurare l'unità e lo sviluppo del diritto così come la garanzia dei diritti costituzionali. Il noto sovraccarico della Corte suprema costituisce un ostacolo all'adempimento di tale incombenza e, pertanto, la ragione principale per una riforma della giustizia radicale. Tale riforma deve permettere al Tribunale federale di concentrare la sua attività giurisdizionale su ciò che è essenziale e di avere così un carico di lavoro ragionevole e a cui può far fronte. Il *principio* e lo *scopo primario* della revisione totale della procedura federale sono quindi di sottomettere al giudizio del Tribunale federale soprattutto *le questioni fondamentali concernenti lo Stato di diritto e la politica di Stato*, nella misura in cui esse si prestino a essere risolte in sede giudiziaria. Ai fini di preservare l'unità del diritto, la competenza dell'organo giudiziario indipendente supremo dev'essere estesa. D'altro canto, presso il Tribunale federale dovrebbero essere impugnate solo quelle decisioni che rivestono un'importanza primordiale e che sono l'origine di considerevoli svantaggi per i loro destinatari. Sussistono inoltre ambiti del diritto in cui il ricorso al Tribunale federale dev'essere necessariamente escluso. Si tratta di quesiti di spiccato contenuto politico o tecnico, oppure di campi in cui le autorità decisionali fruiscono di un ampio potere di apprezzamento. Il progetto legislativo tiene conto in modo sostanziale degli elementi testé enunciati (vedi in particolare gli art. 70, 74, 78 e 79 del progetto di Legge sul Tribunale federale).

1.1 Poiché l'attività del Tribunale federale deve limitarsi all'essenziale, è d'uopo interrogarsi sulle eccezioni all'ammissibilità dei gravami previste dall'art. 78 del progetto di Legge sul Tribunale federale. Ad esempio, secondo il cpv. 1 lett. g di tale disposizione, *l'assistenza giudiziaria internazionale in materia penale e amministrativa* deve essere devoluta integralmente agli organi giudiziari federali di primo grado, che decidono in ultima istanza. Materialmente, siffatta esclusione della competenza del Tribunale federale non appare giustificata. Non si tratta difatti di una materia inidonea a una soluzione giudiziaria, né le è proprio un carattere tecnico preponderante. Non sono ravvisabili altre ragioni per cui essa debba essere esclusa completamente dalla competenza del Tribunale federale. L'assistenza giudiziaria internazionale in campo penale e amministrativo solleva questioni fondamentali dello Stato di diritto, di politica di Stato e di diritto internazionale pubblico, le quali,

come testé illustrato, devono essere decise dal Tribunale federale. L'extradizione e l'assistenza giudiziaria costituiscono ambiti delicati, specialmente alla luce dei diritti dell'uomo e del segreto bancario, quest'ultimo ora ampiamente discusso a livello internazionale. In modo analogo a quanto stabilito dagli art. 70 cpv. 2 lett. a, 74 cpv. 2 e 79 del progetto di Legge sul Tribunale federale, anche in tali materie le questioni giuridiche di principio devono poter essere sottoposte al Tribunale federale.

1.2 Al contrario, tenendo a mente la necessità di limitare all'essenziale l'attività del Tribunale federale quale giurisdizione suprema, si pongono interrogativi sulle conseguenze di una sua competenza troppo estesa, ad esempio nell'ambito della circolazione ove la possibilità, esclusa in un primo tempo, di ricorrere contro i provvedimenti locali in materia di traffico stradale, è stata in seguito ammessa. Ma non solo. Sorgono dubbi anche sulla procedura proposta per le *cause di diritto delle assicurazioni sociali*. In questo campo, risulta dalla recente discussione dell'iniziativa parlamentare della Commissione di gestione sullo sgravio del Tribunale federale (Boll. uff. 1999 S 1062 e segg., 2000 S 113 e segg. nonché 339 e seg.; 2000 N 46 e segg. nonché 664 e segg.) che il legislatore in futuro vuole garantire un controllo completo dei fatti e del diritto per lo meno da parte di un organo del Tribunale federale. Data questa premessa, un esame dei fatti limitato da parte del Tribunale federale nelle cause in concernenti le assicurazioni sociali, a norma degli art. 92 e 99 del progetto di Legge sul Tribunale federale, appare attuabile solamente se quest'ultime possono essere *sottoposte previamente a un tribunale amministrativo federale inferiore* e, solo in seguito e unicamente per le questioni giuridiche di principio, al Tribunale federale. Se venisse mantenuta l'attribuzione delle competenze formulata nel progetto di Legge sul Tribunale federale e se il Tribunale federale assumesse così in modo generale la funzione di un tribunale di seconda istanza in materia di diritto delle assicurazioni sociali, ne risulterebbe inevitabilmente, nella giurisprudenza della Corte suprema, uno squilibrio tra ambiti giuridici di uguale importanza. Già oggi un terzo delle decisioni del Tribunale federale concerne cause di diritto delle assicurazioni sociali. Se si dovesse rinunciare solo in questo campo a limitare efficacemente il potere di esame della Corte Suprema e l'accesso alla stessa, ci sarebbe un'ulteriore concentrazione di siffatte cause, con il rischio che il Tribunale federale diventi principalmente un tribunale federale delle assicurazioni sociali; tale non può essere il senso di una sana riforma della giustizia. La proposta qui formulata di un doppio grado di giurisdizione della giustizia federale nell'ambito delle assicurazioni sociali dovrebbe poter reinstaurare il necessario equilibrio. Nel contempo sarebbe adempiuto uno dei presupposti essenziali per integrare completamente il Tribunale federale delle assicurazioni nel Tribunale federale (infra, n. 3.6).

1.3 Gli esempi testé citati dimostrano che il progetto legislativo non tiene sufficientemente conto della necessità di ridurre i compiti del Tribunale federale a ciò che è essenziale. In tutti i rami del diritto la competenza di quest'ultimo deve essere limitata all'esame di cause d'importanza primordiale o che, oggettivamente, rivestono per le parti interessate un peso notevole. A ragione, certe problematiche non devono essere esaminate dal Tribunale federale (art. 78 del progetto di Legge sul Tribunale federale). Sarebbe comunque opportuno riflettere se il Tribunale amministrativo federale non debba sottoporre questioni di principio di una certa portata, suscettibili di essere decise in sede giurisdizionale, al Tribunale federale per previa decisione (vedi la procedura di esame preliminare limitata secondo la proposta della Commissione peritale, art. 107 e segg. del progetto di Legge sul Tribunale federale, rapporto finale del giugno 1997, pag. 97 e seg.).

2. Organizzazione della giustizia federale

2.1 Secondo il progetto di Legge sul Tribunale penale e quello di Legge sul Tribunale amministrativo (art. 5 cpv. 1 dei relativi progetti), la nomina dei giudici dei tribunali federali di primo grado è effettuata dal Consiglio federale ed è, eventualmente, confermata dall'Assemblea federale. *La nomina da parte del Consiglio federale è dubbia dal punto di vista del diritto costituzionale e deve quindi essere respinta.* I tribunali federali di grado inferiore devono esaminare le decisioni dell'Amministrazione federale nonché i provvedimenti delle autorità istruttorie della Confederazione. Il Consiglio federale dirige l'Amministrazione federale (art. 178 cpv. 1 Cost.). Esso non è da considerare quale autorità di nomina appropriata per i giudici federali di primo grado. Il Consiglio federale potrebbe apparire come incline a nominare, su proposta dell'Amministrazione, come giudici, persone vicine a quest'ultima e ad essa favorevoli. Un giudice in carica potrebbe temere, nell'eventualità di un giudizio sfavorevole all'Amministrazione, di non essere rieletto. Di conseguenza, l'indipendenza dei giudici, garantita dal diritto costituzionale (art. 191c Cost., versione secondo il Decreto federale sulla riforma della giustizia dell'8 ottobre 1999), rischierebbe d'essere compromessa; anche la conformità di tale sistema all'art. 6 CEDU appare discutibile. La nomina dei giudici da parte del governo non è usuale neppure nei cantoni. Occorre quindi che i giudici dei tribunali federali di prima istanza siano nominati da un altro organo. Al riguardo, si potrebbe pensare a una commissione dell'Assemblea federale oppure a una commissione indipendente da creare a tale fine.

2.2 *Il Tribunale federale dovrebbe assumere la vigilanza dei tribunali federali inferiori.* Tale vigilanza federale ha dato buona prova per quanto concerne le commissioni di stima in materia di espropriazione. L'estensione della vigilanza del Tribunale federale sul nuovo Tribunale amministrativo federale e sul nuovo Tribunale penale federale è destinata a strutturare in modo coerente il terzo potere dello Stato. Così come in numerosi cantoni i tribunali di prima istanza soggiacciono alla vigilanza amministrativa del tribunale cantonale, rispettivamente del tribunale superiore, i tribunali federali inferiori devono essere sorvegliati dal Tribunale federale. Il Parlamento esercita comunque l'*alta vigilanza* sui tribunali federali. La vigilanza diretta del Tribunale federale sui due nuovi tribunali federali inferiori permette di evitare una frammentazione della giurisprudenza nonché di assicurare un'applicazione uniforme delle normative giudiziarie (per esempio: tariffe giudiziarie, regolamenti sull'archiviazione, ecc.). Inoltre, così vengono create condizioni favorevoli a una collaborazione in seno all'amministrazione giudiziaria, in particolare nel campo dell'informatica. Le necessità sono al riguardo le stesse.

2.3 *Le commissioni di stima in materia di espropriazione* dovrebbero essere sottratte alla vigilanza generale – che include il diritto di emanare direttive – che spetta al Tribunale federale ed essere poste sotto la «vigilanza amministrativa» del Consiglio federale (vedi annesso n. 52 alla Legge federale sul Tribunale amministrativo federale). Allo stato attuale, la vigilanza del Tribunale federale comprende, oltre a un controllo amministrativo della gestione e dei conti di competenza dei presidenti, il diritto generale di emanare direttive e di esercitare un potere di controllo anche a livello giurisprudenziale. Per esempio, il Tribunale federale adegua così mediante circolari «l'interesse al saggio usuale» (ai sensi degli art. 76 cpv. 5 e 19^{bis} cpv. 4 della Legge federale sulla espropriazione, LEspr.; RS 711) e organizza, congiuntamente con i presidenti della commissioni, sedute destinate a trattare problemi di sti-

ma. Poiché i membri delle commissioni di stima svolgono tale loro attività a titolo accessorio e che le commissioni non dispongono di una sede permanente, il Tribunale federale, rispettivamente la Cassa del Tribunale federale, assume altresì ulteriori compiti concernenti l'amministrazione della giustizia, come la redazione e l'invio dei moduli, l'archiviazione degli atti, la riscossione delle multe disciplinari, nonché la vigilanza sui conteggi (Art. 4, 6 e 56 del Regolamento del 24 aprile 1972 concernente le commissioni federali di stima, RS 711.1). Tale aiuto nell'ambito della giurisprudenza e della gestione non può essere cancellato con un tratto di penna, ed essere sostituito da «una vigilanza amministrativa» del Consiglio federale senza che sia messa seriamente in pericolo l'efficienza di questi organi giudiziari specializzati. Determinati poteri di controllo non possono d'altronde essere ceduti all'Amministrazione federale, già per il fatto che quest'ultima agisce quale espropriante in diversi campi (installazioni militari, progetti di protezione della natura e del paesaggio, ecc.). Se il Tribunale federale dovesse essere sgravato dai suoi compiti di vigilanza nei confronti delle commissioni di stima, tali compiti dovrebbero essere trasferiti al Tribunale amministrativo federale, quale nuova istanza di ricorso contro le decisioni delle commissioni di stima (art. 77 del progetto sulla Legge federale sulla espropriazioni).

3. Relazione con il Tribunale federale delle assicurazioni

Il progetto propone *l'integrazione parziale del Tribunale federale delle assicurazioni* con il Tribunale federale. Il messaggio (n. 2.4.1.6) si limita ad elencare i motivi a favore di una integrazione parziale. Vengono tralasciati i motivi a sfavore che il Tribunale federale aveva comunicato per iscritto al Dipartimento federale di giustizia e polizia (osservazioni del 1° settembre 2000); non è neppure fatto cenno alla conclusione della commissione peritale (rapporto finale del giugno 1997, pag. 37), la quale, dopo un esame circostanziato, ha respinto con convincente motivazione l'integrazione parziale, poiché giudicata inopportuna. *All'unanimità il Tribunale federale è contrario all'integrazione parziale* essenzialmente per i motivi seguenti:

3.1 I criteri determinanti per una modifica dell'organizzazione giudiziaria devono essere *la qualità e l'efficienza della giurisprudenza della giurisdizione suprema*. L'integrazione parziale del Tribunale federale delle assicurazioni con sede separata a Lucerna non porta alcun vantaggio. Tale integrazione non è nell'interesse di chi chiede giustizia e non comporta, in definitiva, alcuna riduzione dei costi. Al contrario, ci si dovrebbe attendere una diminuzione della qualità della giurisprudenza, dato che, contrariamente a quanto espresso nel messaggio (n. 2.4.1.5), una scelta specializzata dei giudici non potrebbe più avere luogo; una giurisprudenza nell'ambito delle assicurazioni sociali decisa da giudici specializzati non potrebbe più essere garantita.

3.2 Il diritto delle assicurazioni sociali è, sotto ogni profilo, parte integrante del diritto amministrativo federale e deve essere applicato in ultima istanza dalla giurisdizione federale suprema. Queste esigenze sono attualmente soddisfatte. La *coordinazione della giurisprudenza* è assicurata grazie alla banca dati giurisprudenziali comune. La coordinazione tra i due Tribunali non richiede attualmente una grande attività. Una rinuncia all'indipendenza organizzativa del TFA con il mantenimento della sede separata a Lucerna, non offrirebbe alcun vantaggio particolare.

3.3 *L'amministrazione* può essere esercitata efficacemente solo da organi che agiscono alla sede della stessa. La delegazione dell'amministrazione del TFA a Losanna non comporterebbe alcun vantaggio neppure per lo stesso TFA, ma solo gravi inconvenienti per la coesione organizzativa. L'integrazione parziale sarebbe legata a *difficoltà pratiche non indifferenti*. Sarebbe in particolare difficile immaginare come il Presidente dell'intero Tribunale possa svolgere i suoi compiti dirigenziali risiedendo a Lucerna. Frequenti viaggi a Losanna sarebbero inevitabili. Lo stesso vale per le sedute plenarie, che hanno luogo più volte all'anno, e per le quali gli undici giudici attuali di Lucerna dovrebbero trasferirsi a Losanna, come pure per l'esercizio della direzione del Tribunale (i membri di Lucerna della direzione del Tribunale dovrebbero infatti venire, e talvolta d'urgenza, più volte al mese a Losanna). Occorre altresì tenere conto dell'importanza dei contatti informali che hanno luogo tra i giudici di Losanna, e dai quali i giudici di Lucerna sarebbero esclusi.

3.4 Se un candidato al posto di giudice federale non dovesse sapere fin dall'inizio se il luogo di servizio sia Losanna o Lucerna, è presumibile che tale incertezza avrebbe come effetto che un numero importante di persone qualificate rinuncierebbero a proporre la loro candidatura.

Il messaggio (n. 2.4.1.5) rileva che l'occupazione di un posto vacante da parte di un giudice già in carica deve essere discusso e deciso in seno al Tribunale; ciò determina, sia per i candidati che per l'Assemblea federale, il luogo di servizio del giudice da eleggere. Tale modo di procedere sarebbe tuttavia contrario all'art. 16 cpv. 2 del progetto di Legge sul Tribunale federale, secondo il quale per la costituzione delle sezioni devono essere tenute in debita considerazione le conoscenze specifiche dei giudici. Ove le conoscenze specifiche siano determinanti, il cambio di sezione non può essere lasciato alle preferenze dei giudici in carica, soprattutto prima dell'elezione di un nuovo giudice, le cui competenze devono essere considerate non solo dal Parlamento ma anche dal Tribunale. Inoltre, il messaggio si contraddice quando fa prevalere il criterio dell'anzianità di servizio dei giudici già in carica su quello delle conoscenze specifiche dei giudici da eleggere (n. 4.1.1.2 all'art. 5 e n. 4.1.1.3 all'art. 16). Fino ad ora il Tribunale federale ha tenuto conto di quest'ultime e, in caso di posto vacante, ha costituito le sue sezioni solamente dopo l'elezione del nuovo giudice e con la sua collaborazione. Tale modo di procedere corrisponde d'altronde a un'incontestabile esigenza di correttezza. Appaiono così manifesti i difetti insiti nella proposta di libero passaggio tra i due Tribunali.

3.5 Il messaggio (n. 2.4.1.6) parte dall'idea che un'integrazione parziale corrisponda meglio alla concezione del costituente, che ha voluto affidare la giurisdizione suprema della Confederazione a un Tribunale federale (art. 188 cpv. 1 Cost.). Tuttavia, la situazione attuale non appare lesiva del diritto costituzionale. Il TFA è formalmente parte integrante del Tribunale federale. Inoltre, la Costituzione può essere interpretata teleologicamente nel senso che il Tribunale federale evocato in tale disposizione è da intendersi come istituzione. Sotto questo profilo, la suddivisione del Tribunale federale in più tribunali indipendenti non è esclusa dalla Costituzione. Anche l'esperienza fatta sotto l'impero del testo costituzionale precedente dimostra che la Costituzione federale non deve necessariamente essere interpretata al riguardo in senso letterale. Così, il testo dell'art. 103 cpv. 3 e dell'art. 114^{bis} vCost. non ha impedito all'Assemblea federale di attribuire al Tribunale federale cause amministrative riservate di per sé a un organo della giurisdizione amministrativa; né si sono avuti scrupoli per il fatto che la giurisprudenza in materia di assicurazioni sociali proveniva da un Tribunale federale delle assicurazioni autonomo dal 1917 e, dal

1969, facente parte del Tribunale federale. Nel corso delle deliberazioni relative all'aggiornamento della Costituzione federale, la situazione attuale non è stata d'altronde in alcun modo messa in discussione. Le stesse considerazioni valgono per altri organi della giurisdizione amministrativa federale quali, in particolare, la Commissione di ricorso in materia di asilo.

3.6 Nelle sue osservazioni sul progetto della Commissione peritale, il Tribunale federale non ha mosso alcuna obiezione contro un'*integrazione completa a condizione* che la procedura venga unificata e che limitazioni d'accesso permettano di ridurre in misura essenziale l'effettivo del personale, in particolare anche il numero dei giudici. Il Tribunale federale è tuttora favorevole a una integrazione completa del TFA, sempre che le condizioni testé illustrate siano realizzate, in particolare se la procedura nel campo delle assicurazioni sociali venga strutturata in modo tale da garantire un equo equilibrio del carico di lavoro del Tribunale federale in tutti i rami del diritto. Il doppio grado di giurisdizione federale in materia di assicurazioni sociali testé evocato (n. 1.2) costituirebbe un presupposto importante per siffatta integrazione completa.

Per i motivi di cui sopra, il Tribunale federale respinge all'unanimità l'*integrazione parziale*, la quale non comporta alcun miglioramento rispetto alla situazione attuale per quanto concerne l'attività giurisdizionale e, per di più, non implicherebbe alcuno sgravio amministrativo per i due tribunali. A tal riguardo, non si può aderire neppure alla proposta adombrata nel messaggio (n. 2.4.1.6 in fine) di approfittare dello sgravio del Tribunale federale per trasferire a Losanna delle competenze in materia di assicurazioni sociali.

4. Ripartizione degli affari (art. 20 del progetto di Legge sul Tribunale federale)

4.1 La pratica attuale è la seguente: il regolamento attribuisce le materie alle sezioni. La composizione delle sezioni (ripartizione dei 30 giudici nelle 5 sezioni del Tribunale federale) è fissata dal Tribunale federale mediante una specifica decisione. Il Presidente della sezione attribuisce le cause ai singoli giudici tenendo conto della lingua, della materia, delle connessioni obiettive e del carico di lavoro; tale criterio deve rimanere flessibile nell'interesse di una ripartizione equilibrata e di una liquidazione pertinente e sollecita delle cause. Il sistema ha dato buona prova. Esso tiene conto in modo sufficiente del principio del giudice costituzionale.

4.2 Secondo l'art. 20 del progetto di Legge sul Tribunale federale, il Tribunale federale deve determinare con un regolamento la composizione dei collegi giudicanti e l'impiego dei giudici supplenti. La determinazione generale e astratta dei collegi giudicanti *non appare realizzabile dal profilo pratico*. La composizione dei collegi giudicanti e l'attribuzione dei giudici supplenti devono poter essere attuate in modo flessibile, in particolare tenendo conto delle lingue, delle conoscenze specifiche e del carico di lavoro. Un sistema generale e astratto comporterebbe una diminuzione dell'efficienza e pertanto il rischio di ritardi nella liquidazione delle cause; tale sistema dovrebbe semmai essere temperato da un ampio elenco di eccezioni.

5. Creazione prioritaria del Tribunale penale federale

5.1 Il messaggio (n. 2.1.4) presuppone che la Legge sul Tribunale federale, la Legge sul Tribunale penale e la Legge sul Tribunale amministrativo siano approvate e messe in vigore contemporaneamente. Negli ultimi anni è risultato chiaramente che l'assenza di un Tribunale penale federale inferiore costituisce una delle carenze maggiori dell'organizzazione giudiziaria federale. *È pertanto urgente creare un Tribunale penale federale di prima istanza.* Tale Tribunale deve entrare in funzione il più presto possibile. Ne segue che la Legge sul Tribunale penale federale dovrebbe essere deliberata e posta in vigore a titolo prioritario, tanto più che è da presumere che l'adozione della Legge sul Tribunale federale e di quella sul Tribunale amministrativo federale richieda tempi lunghi.

5.2 Il così detto «progetto sull'efficienza» dovrebbe entrare in vigore il 1° giugno 2002. Nel caso in cui, come sembra essere probabile, il Tribunale penale federale inferiore non abbia sino ad allora iniziato la propria attività, occorre prevedere una *soluzione transitoria per sgravare la Camera d'accusa del Tribunale federale.* L'ulteriore carico di lavoro che comporterebbe il progetto sull'efficienza non potrebbe essere infatti in alcun caso sopportato dalla Camera d'accusa né dall'intero Tribunale federale, neppure durante un periodo transitorio, come già rilevato dal Tribunale federale nelle sue osservazioni del 22 maggio 2000 trasmesse alle Camere federali.

Presa di posizione del Tribunale federale delle assicurazioni del 22 dicembre 2000 in merito al disegno di legge federale sul Tribunale federale e al progetto del messaggio sulla revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale

Indice

- I. Considerazioni di principio**
- II. Fusione dei due tribunali**
- III. Ricorso unitario**
- IV. Unificazione della procedura**
- V. Organizzazione e amministrazione**
- VI. Statuto dei giuristi del Tribunale federale**
- VII. Osservazioni finali**

I. Considerazioni di principio

(1) A titolo preliminare, giova sottolineare chiaramente che il Tribunale federale delle assicurazioni (TFA) aderisce senza riserva alcuna alla proposta revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale, unitamente ai rispettivi, ben coordinati, disegni di legge. Essa tien conto delle condizioni quadro essenziali che il TFA ha formulato nel suo rapporto base allestito il 20 giugno 2000 all'attenzione della Consiglieria federale capo del DFGP:

(2) La giurisprudenza di ultima istanza in materia di assicurazioni sociali è e rimane di competenza del Tribunale federale.

(3) Le vie di diritto in tema di assicurazioni sociali sono inserite nel sistema di protezione giudiziaria limitato all'essenziale cui mira il disegno di legge sul Tribunale federale. Le misure previste nel progetto medesimo sono interdipendenti.

(4) Il diritto materiale delle assicurazioni sociali non configura un settore distinto del diritto, bensì costituisce un ramo essenziale del diritto amministrativo, di cui applica i principi generali. Integrato nell'ordinamento giuridico generale, esso ha strette correlazioni con il diritto internazionale pubblico, con il diritto costituzionale e con altri campi del diritto, in particolare con il diritto privato.

(5) Occorre garantire l'unità della giurisprudenza e l'evoluzione coordinata del diritto. Si tratta di obiettivi di riforma innovatori fondamentali della revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale.

(6) La procedura innanzi al nuovo Tribunale federale sarà retta per l'insieme del diritto amministrativo dallo stesso ordinamento. A tal fine dovranno essere apportati correttivi alle vigenti regolamentazioni speciali che disciplinano il processo in materia di assicurazioni sociali per quel che concerne il tema della cognizione e delle spese giudiziarie.

II. Fusione dei due tribunali

(7) Il TFA conferma gli obiettivi esposti nel rapporto base succitato, che prevede la fusione del Tribunale federale e del TFA in un nuovo Tribunale federale.

(8) In tal modo, l'insieme del diritto delle assicurazioni sociali verrà disciplinato, in materia di cognizione e di spese giudiziarie, dalle stesse regole procedurali applicabili agli altri settori del diritto amministrativo. Ne risulterà non solo una sensibile diminuzione del numero delle cause, ma pure un cambiamento per quel che attiene al modo di evaderle. Questa soluzione permetterà inoltre di rimediare alle insufficienze e agli attuali problemi di coordinazione in materia di giurisprudenza, di amministrazione della giustizia e di comunicazione. Ciò significa, dal profilo degli effetti sinergici, che pure motivi organizzativi ed economici parlano in favore della fusione dei due tribunali.

(9) La legge federale sul Tribunale federale è integralmente concepita come legge di fusione. Con la sua introduzione verrà realizzata l'unione istituzionale dei due tribunali supremi. Prenderà fine, in tal modo, un'evoluzione iniziata nel 1917 con l'istituzione del TFA e che, trascorso il periodo intermedio di integrazione delle assicurazioni sociali nell'organizzazione giudiziaria federale (dal 1969), condurrà alla fusione dei due tribunali in un nuovo Tribunale federale, come lo prevede l'art. 188 cpv. 1 Cost. (Sägesser, *Die Bundesbehörden*, pag. 499, n. 1068).

(10) Logicamente, quale sede del Tribunale federale si prevede Losanna (art. 4 cpv. 1). Non è per contro esatto, a nostro avviso, designare Lucerna come seconda sede (art. 4 cpv. 2). L'unione dal profilo istituzionale comporta come conseguenza che la legge deve solo menzionare Lucerna come ubicazione di due corti decentrate. In questo senso, l'art. 4 cpv. 2 dev'essere modificato nel modo seguente:

«Una o due corti hanno ubicazione a Lucerna.»

(11) Qualora l'integrazione totale non fosse attualmente realizzabile, ciò non potrebbe significare che debbano coesistere due tribunali federali autonomi. Determinante è che il disegno di legge sancisce, dal profilo istituzionale, la fusione del Tribunale federale e del TFA in un nuovo Tribunale federale (Spira, *Faut-il supprimer le Tribunal fédéral des assurances?*, SZS 2000, pag. 487 segg.).

(12) La creazione di due tribunali supremi totalmente autonomi, indipendenti e ubicati in luoghi diversi, con il TFA quale autorità di ultima istanza competente in materia di assicurazioni sociali (statu quo ante, anteriore al 1° ottobre 1969), è una soluzione che, già per motivi di diritto costituzionale, deve essere esclusa a priori (cfr. cifra 9).

(13) Altrettanto decisamente dev'essere disattesa l'idea di trasformare il TFA in un tribunale amministrativo federale specializzato in materia di assicurazioni sociali, il quale godrebbe di pieno potere cognitivo e le cui decisioni sarebbero, in modo molto limitato, deferibili con ricorso al Tribunale federale:

(14) La creazione di un tribunale amministrativo federale in materia di assicurazioni sociali, statuito come istanza intermedia subordinata al Tribunale federale, con pieno potere cognitivo e procedura gratuita nelle cause che concernono l'assegnazione o il rifiuto di prestazioni assicurative, sarebbe certo suscettibile di mitigare gli effetti dell'uniformizzazione della procedura e di esercitare un effetto filtrante sui ricorsi interposti al Tribunale federale. Non deve comunque essere disatteso che, tenuto conto della procedura d'opposizione, la quale si è sviluppata nel senso di una

formale via di diritto e che giusta l'art. 52 della Legge federale sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali (LPGA) viene introdotta in modo generale, un istante potrebbe sottoporre la questione in lite a quattro successive istanze. Intercalare un'autorità giudiziaria supplementare costituirebbe inoltre una novità per il diritto amministrativo. Apparirebbe per lo meno curioso il fatto di attribuire al futuro nuovo Tribunale amministrativo federale, chiamato in primo luogo a esaminare decisioni emanate dall'amministrazione federale (cfr. pag. 3942 del messaggio e art. 29 del disegno di legge federale sul Tribunale amministrativo federale), competenze in un settore giuridico in cui le decisioni sono in sede della precedente istanza rese da autorità giudiziarie cantonali (tribunali amministrativi e tribunali delle assicurazioni). Oltre a ciò, le autorità giudiziarie già istituite dai cantoni come ultime istanze per le cause concernenti il diritto federale delle assicurazioni sociali sono efficienti. Esse rappresentano la giurisdizione di riferimento in materia di assicurazioni sociali. L'introduzione di un'ulteriore istanza a livello federale potrebbe se del caso avere effetti negativi sulla motivazione delle autorità giudiziarie cantonali in questione. La creazione di un'istanza intermedia avrebbe infine come conseguenza un iter giudiziario notevolmente più lungo, il che secondo le esperienze più recenti appare assai discutibile dal profilo dell'art. 29 cpv. 1 in fine Cost. come da quello delle disposizioni della CEDU. Non esistono motivi sufficienti per protrarre nel tempo l'iter ricorsuale proprio in un ambito del diritto in cui l'esigenza di una procedura semplice e rapida costituisce uno dei principi generali. Per questo motivo, una trasformazione del TFA in un tribunale amministrativo federale delle assicurazioni sociali, subordinato al Tribunale federale, configura una soluzione inadeguata. Altrettanto inadeguato risulterebbe il modello giusta il quale verrebbe attribuita al Tribunale amministrativo federale la competenza di statuire in ultima istanza su liti in materia di assicurazioni sociali, con la possibilità di ricorso al Tribunale federale solo per i casi di principio.

(15) La fusione dal profilo istituzionale del Tribunale federale e del TFA implica infine che l'Assemblea federale elegga i giudici in qualità di membri del nuovo Tribunale federale. Approviamo la connessa introduzione della libera rotazione dei giudici, aderendo ai motivi convincenti esposti nel messaggio. La libera rotazione è in effetti l'espressione di una realtà per la quale tutti i giudici federali sono giudici supremi del Paese e non, in primo luogo, giudici specializzati in un determinato campo del diritto. Non sussistono ragioni oggettive che militino contro il sistema della libera rotazione.

III. Ricorso unitario

(16) Il TFA approva l'istituto del ricorso unitario. Esso costituisce uno degli oggetti più importanti della revisione totale. Il medesimo, in ossequio al principio dell'equità del processo, semplificherà notevolmente l'attuale complesso regime delle vie di diritto e lo renderà più facilmente accessibile al cittadino.

(17) La modifica del sistema conseguente all'istituzione del ricorso unitario introduce una linea di demarcazione in funzione dell'ambito giuridico in cui rientra il tema sottoposto all'esame del giudice. Il fattore di collegamento con un tipo di ricorso dipende dalla natura del rapporto giuridico alla base della lite.

(18) Ne discende che per quel che concerne il riparto delle materie di diritto fra le singole corti del Tribunale federale sono aperte diverse possibilità. Ad esempio,

concepibile sarebbe attribuire a una corte le cause che rientrano nel diritto sociale in senso lato, e non solo nel diritto delle assicurazioni in senso tradizionale (cfr. riferimenti analoghi a pag. 3843 del messaggio; ad art. 16).

IV. Unificazione della procedura

(19) Dato quanto precede, non esiste più ragione alcuna per trattare il diritto delle assicurazioni sociali come caso particolare a livello procedurale. Lo evidenziano in modo chiaro la convincente struttura e la logica della LTF in merito al nuovo sistema dell'organizzazione giudiziaria federale. Approviamo pertanto pienamente il sistema di unificazione della procedura proposto, conseguenza dell'introduzione del ricorso unitario, contemplante anche il diritto delle assicurazioni sociali. Simile soluzione è senz'alcun dubbio sostenibile dal profilo della politica sociale.

(20) Condividiamo esplicitamente pure la proposta di limitare il potere d'esame anche in materia di prestazioni delle assicurazioni sociali al solo controllo dell'applicazione del diritto.

(21) Nel senso di misura d'accompagnamento suggeriamo di inserire nel progetto la proposta discussa dal gruppo di lavoro costituito nel giugno del 2000 (messaggio pag. 3799 nota in calce 2), non contenuta però nel messaggio. Questa proposta voleva a introdurre una cognizione differenziata per certi settori giuridici sensibili (dunque non solo per determinate parti del diritto delle assicurazioni sociali, ma pure, ad esempio, per il diritto di locazione, per il diritto del lavoro ed il diritto tutorio nonché per il campo delle assicurazioni complementari disciplinate dalla legge sul contratto d'assicurazione). In questo contesto deve pure essere preso in considerazione il fatto che l'art. 80 cpv. 2 LTF non esclude l'istituzione di una seconda istanza cantonale – o di un'istanza comune a più cantoni (cfr. art. 191b cpv. 2 Cost.) – per tutti gli ambiti del diritto pubblico, quindi anche per il settore dell'assicurazione sociale. L'instaurazione di un'ulteriore autorità cantonale comporterebbe tuttavia una modificazione dell'art. 57 LPG. Questa misura presenterebbe inoltre, fino a un certo punto, gli inconvenienti illustrati alla cifra 14. Ma la creazione di tribunali cantonali (o intercantionali), immediatamente preposti al Tribunale federale, con pieno potere cognitivo, avrebbe un effetto filtrante, senza rimettere in discussione la prevista concezione di un Tribunale amministrativo federale chiamato a sostituire le commissioni federali di ricorso e i servizi di ricorso dipartimentali.

(22) Siamo convinti che l'introduzione nella LPG (art. 52), a titolo generale, della procedura d'opposizione attenui gli effetti della limitazione della cognizione al controllo dell'applicazione del diritto. La possibilità di correggere inesattezze e incertezze così come dati poco chiari nell'accertamento dei fatti già a livello della procedura amministrativa, più facilmente accessibile al cittadino, risponde a un sistema di protezione giudiziaria appropriato, efficace ed economico. Come lo dimostra l'esperienza, la procedura d'opposizione apporta inoltre un notevole sgravio ai tribunali cantonali delle assicurazioni.

(23) Il TFA aderisce esplicitamente all'idea di introdurre un obbligo generale di pagamento delle spese di procedura anche nell'ambito delle cause che concernono l'assegnazione o il rifiuto di prestazioni assicurative.

(24) Consideriamo essere la regolamentazione speciale adottata all'art. 63 cpv. 4 LTF per le prestazioni di assicurazioni sociali estranea al sistema, dal momento che

– in conformità al principio dell'unificazione della procedura – nel progetto della LTF non si riscontra più alcuna norma particolare per la giurisdizione in materia di assicurazioni sociali. Dei modesti limiti previsti per la fissazione delle spese nel disposto in questione beneficino, in linea generale, anche gli istituti di assicurazione. Non si tiene conto del fatto che (accanto ai casi di rendite) esistono settori in cui il valore litigioso in giuoco è molto elevato (ad esempio prestazioni d'uscita nell'ambito della previdenza professionale più estesa). Inoltre l'importo delle spese, fissato fra 200 e 1000 franchi, si situa entro limiti troppo ristretti. Per questi motivi riteniamo non essere necessaria una regolamentazione speciale per le controversie in materia di prestazioni di assicurazioni sociali. Basta al riguardo l'art. 63 cpv. 2 LTF, secondo cui la tassa di giustizia è fissata in funzione della situazione finanziaria delle parti. Qualora per motivi socio-politici non si volesse aderire a questa tesi, si imporrebbe ad ogni modo l'inserimento del cpv. 4 nel cpv. 2, quale lett. c, onde anche in queste liti poter oltrepassare gli importi limite.

V. Organizzazione e amministrazione

(25) Il TFA approva il disciplinamento in materia d'organizzazione e d'amministrazione (amministrazione autonoma secondo la riforma giudiziaria art. 188 cpv. 3 Cost.) che consente di reagire in modo flessibile a livello del regolamento del Tribunale federale, disponendo esso in questo ambito di larghe competenze. Dal profilo dell'autonomia del Tribunale federale appare in particolare corretto che la LTF non indichi quante corti siano previste e che essa non preveda quali materie siano attribuite alle corti stesse.

(26) Come correttamente rilevato nel messaggio (pag. 3806), sarà compito del tribunale disporre per regolamento se e in quale misura l'amministrazione debba essere strutturata nel senso che determinati settori della medesima dispongano di maggiore autonomia.

VI. Statuto dei giuristi del Tribunale federale

(27) Nella presa di posizione del 29 gennaio 1998 relativa al progetto di legge sul Tribunale federale elaborato dalla commissione peritale ci siamo chinati in modo approfondito sulla questione dello statuto dei giuristi al Tribunale federale, facendo diversi suggerimenti. In particolare abbiamo esposto che oggi nella maggior parte dei casi le cause sono trattate in modo indipendente dai collaboratori giuristi e dalle collaboratrici giuriste, il cui progetto di sentenza viene sottoposto all'esame e all'approvazione del giudice incaricato dell'istruzione, per poi essere trasmesso al tribunale per il giudizio. La rilevanza delle responsabilità legate a questa attività di cancelliere, rettamente sottolineata pure nel progetto di messaggio (pag. 3846), viene illustrata solo in modo incompleto al cpv. 2 dell'art. 22. Con riferimento all'art. 7 cpv. 2 del regolamento del TFA del 16 novembre 1999 (RS 173.111.2) la posizione dei cancellieri dovrebbe essere definita come segue:

«I cancellieri partecipano all'istruzione delle cause e al processo decisionale. Elaborano relazioni con o senza direttive del giudice incaricato dell'istruzione. Hanno voto consultivo.»

Tenuto conto delle menzionate responsabilità in seno al corpo giudicante e avuto riguardo al fatto che il voto consultivo deve poter esprimersi libero da ogni influenza, ci si deve chiedere se per i cancellieri non si debba prevedere nella legge – come a tutt’oggi (art. 7 cpv. 2 OG) – un periodo amministrativo fisso di una certa durata.

(28) Purtroppo, il messaggio è silente circa altri modelli di collaborazione e la carriera dei cancellieri presso il tribunale, come era stato suggerito nella nostra succitata presa di posizione del 29 gennaio 1998.

(29) Il termine «cancelliere» rispecchia, specie nella sua versione francese («gref-fier»), solo insufficientemente la natura dell’attività dei collaboratori giuristi e la responsabilità da essi assunta nell’ambito del Tribunale federale; esso potrebbe essere sostituito dal termine «referendario» («référéndaire», «Gerichtsreferent»).

(30) Vuole infine essere rilevato che, in modo generico, le persone occupate presso il Tribunale federale, a differenza della situazione giudiziaria odierna (cfr. art. 58 cpv. 2 lett. b cifra 1 e 2 OF; RS 172.221.10, nonché art. 36 cpv. 2 della Legge sul personale della Confederazione del 24 marzo 2000), saranno i soli lavoratori in Svizzera ai quali non sarà dato di adire, in questioni relative allo statuto del personale, un’istanza giudiziaria esterna (cfr. art. 29 lett. a e b LTA, art. 36 Legge sul personale della Confederazione secondo la versione annessa alla LTA). Occorre quindi istituire una possibilità di ricorso esterna pure per il personale del Tribunale federale.

VII. Osservazioni finali

(31) Un’eccessiva mole di lavoro, un notevole impegno amministrativo della direzione del Tribunale, compiti di coordinazione e d’amministrazione della giustizia gravano il collegio dei giudici nonché i collaboratori e le collaboratrici del TFA. Sussiste in simili condizioni il pericolo latente che le mansioni essenziali che competono ad una Corte suprema, segnatamente il vegliare all’uniformità della giurisprudenza e all’evoluzione coordinata del diritto, non possano più essere adempiute in modo efficace. Con il trascorrere del tempo, si rivela sempre più che il sistema d’organizzazione vigente da oltre 30 anni non soddisfa più alle esigenze odierne ed è quindi superato. Grazie alle nuove norme costituzionali si presenta ora l’opportunità unica di conferire una nuova struttura all’organizzazione giudiziaria federale dal profilo istituzionale e procedurale nonché a livello del personale. Questo significa, in linguaggio figurato, costruire un nuovo edificio anziché conservare una struttura composta di elementi architettonicamente eteroclitici o riattare un vecchio stabile con mezzi di fortuna. Sia il progetto di legge che il messaggio colgono quest’occasione, tenendo conto in modo ottimale delle nostre principali preoccupazioni per il futuro, vale a dire la fusione dei due tribunali in un nuovo tribunale e l’unificazione della procedura.

Lucerna, 22 dicembre 2000