



18.051

Messaggio concernente la modifica della legge sul Tribunale federale (LTF)

del 15 giugno 2018

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di modifica della legge sul Tribunale federale.

Nel contempo vi proponiamo di togliere dal ruolo i seguenti interventi parlamentari:

- | | | | |
|------|---|---------|--|
| 2013 | P | 13.3694 | Sgravare il Tribunale federale dai casi di poco conto (N 13.12.13, Caroni) |
| 2015 | M | 14.3667 | Tribunale federale. Dissenting Opinions (N 11.3.15, Commissione degli affari giuridici CN; S 18.6.15) |
| 2017 | M | 17.3353 | Aumento dei limiti massimi delle tasse di giustizia riscosse dal Tribunale federale e dal Tribunale amministrativo federale (N 28.11.17, Commissione della gestione CN; S 11.09.17, Commissione della gestione CS) |
| | M | 17.3354 | |
| 2017 | M | 17.3357 | Revisione della legge sul Tribunale federale (N 12.9.17, Commissione degli affari giuridici CN; S 14.3.18) |

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

15 giugno 2018

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Alain Berset
Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

Compendio

La competenza del Tribunale federale non va più esclusa per interi settori del diritto. I ricorsi riguardanti questioni di diritto importanti devono sempre essere ammissibili, anche se si tratta di decisioni del Tribunale amministrativo federale (escluso il settore dell'asilo). Nel contempo, occorre sgravare maggiormente il Tribunale federale dai casi semplici, che non necessitano del giudizio della Corte suprema.

Situazione iniziale

La revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale, entrata in vigore nel 2007, è stata sottoposta a una valutazione nel periodo 2008–2013. Dalla valutazione risultava auspicabile oltretutto possibile migliorare alcuni punti, soprattutto l'onere sproporzionato che grava sul Tribunale federale. Infatti, l'onere causato da casi in cui la tutela giurisdizionale della Corte suprema non offre alcun valore aggiunto rispetto alle autorità inferiori è troppo elevato. Sussiste inoltre la necessità di intervenire anche perché da alcuni anni i ricorsi in materia penale dinnanzi al Tribunale federale sono aumentati in modo sproporzionato.

Contenuto del progetto

È necessario evitare che gli elenchi delle eccezioni e i valori litigiosi minimi previsti nella legge sul Tribunale federale impediscano in generale ogni ricorso al Tribunale federale. Quest'ultimo deve usufruire di una competenza residua per i casi particolarmente importanti. Questa novità non si applica al settore dell'asilo.

Nel catalogo delle eccezioni il progetto riformula in particolare le fattispecie inerenti al diritto in materia di stranieri, di cittadinanza, di protezione dei marchi e di mandati di prestazione e concessioni.

Per i ricorsi in materia penale sono previste le seguenti restrizioni:

- le multe fino a 5000 franchi inflitte per contravvenzioni non sono in linea di massima più impugnabili dinanzi al Tribunale federale;*
- le decisioni in materia di procedura penale delle autorità di ricorso (ma non dei tribunali d'appello) sono in linea di massima impugnabili dinanzi al Tribunale federale soltanto se si tratta di misure coercitive oppure di decisioni di abbandono dell'inchiesta penale o di non luogo a procedere;*
- le parti lese che non sono vittime ai sensi della legge federale concernente l'aiuto alle vittime di reati non hanno più il diritto di ricorrere al Tribunale federale contro le decisioni procedurali del tribunale di secondo grado (decisioni che non contengono né una sentenza di condanna o di assoluzione né accolgono o respingono un'azione civile).*

Ulteriori modifiche riguardano, tra le altre cose, le condizioni del ricorso contro le misure cautelari, l'inserimento di opinioni minoritarie nelle decisioni scritte, l'abolizione delle eccezioni all'iter ricorsuale nei Cantoni e l'armonizzazione dei motivi di ricorso in tutti i rami delle assicurazioni sociali.

Indice

Compendio	3926
1 Punti essenziali del progetto	3929
1.1 Situazione iniziale	3929
1.1.1 Revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale	3929
1.1.2 Valutazione della nuova organizzazione giudiziaria federale	3929
1.1.3 Attuazione dei risultati della valutazione	3930
1.2 La normativa proposta	3931
1.2.1 Possibilità limitate di ricorso contro tutte le decisioni che rientrano in un catalogo di eccezioni o non raggiungono un valore litigioso minimo (eccettuato il diritto in materia d'asilo)	3931
1.2.2 Adeguamento delle fattispecie degli elenchi delle eccezioni	3933
1.2.3 Nuove limitazioni (in particolare eccezioni) per i ricorsi in materia penale	3936
1.2.4 Modifica delle condizioni per il ricorso contro misure cautelari	3938
1.2.5 Ulteriori adeguamenti	3939
1.3 Motivazione e valutazione della soluzione proposta	3943
1.4 Raccomandazioni del Gruppo di Stati del Consiglio d'Europa contro la corruzione	3945
1.5 Parere del Tribunale federale	3949
1.6 Interventi parlamentari	3952
2 Commento ai singoli articoli	3952
2.1 Legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale federale	3952
2.2 Modifica di altri atti normativi	3968
3 Ripercussioni	3979
3.1 Ripercussioni per la Confederazione	3979
3.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni	3979
3.3 Ripercussioni per l'economia	3980
4 Programma di legislatura	3980
5 Aspetti giuridici	3980
5.1 Costituzionalità	3980
5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	3980
Legge federale sul Tribunale federale (Disegno)	3983

Messaggio

1 Puntii essenziali del progetto

1.1 Situazione iniziale

1.1.1 Revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale

La revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale è entrata in vigore a inizio 2007. Le modifiche riguardavano l'organizzazione e la procedura del Tribunale federale, l'istituzione di nuove autorità giudiziarie di grado inferiore (in particolare il Tribunale amministrativo federale) e un nuovo disciplinamento dei rimedi giuridici che permettono di adire il tribunale supremo (l'introduzione del ricorso unitario completato dal ricorso sussidiario in materia costituzionale in quanto garante del rispetto dei diritti costituzionali da parte dei Cantoni). La revisione dell'organizzazione giudiziaria federale ha avuto ripercussioni anche su quella dei Cantoni, che hanno dovuto adeguarla. Il fondamento costituzionale della revisione è stata la riforma della giustizia, accettata dal Popolo e dai Cantoni il 12 marzo 2000¹.

La revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale aveva i seguenti *tre obiettivi*:

- *obiettivo 1*: sgravare efficacemente e durevolmente il Tribunale federale mantenendone l'efficienza;
- *obiettivo 2*: migliorare la protezione giuridica in determinati ambiti;
- *obiettivo 3*: semplificare le procedure e le vie giudiziarie.

Anche il Tribunale penale federale a Bellinzona è stato istituito in considerazione di questi tre obiettivi. Il motivo principale della sua istituzione è tuttavia stata la creazione da parte del Parlamento, a fine 1999, di nuove competenze procedurali della Confederazione nei settori della criminalità organizzata e della criminalità economica².

1.1.2 Valutazione della nuova organizzazione giudiziaria federale

In adempimento del postulato Pfisterer del 21 giugno 2007 (07.3420 «Valutazione della legislazione sull'organizzazione giudiziaria federale e sulla riforma giudiziaria»), il nostro Consiglio ha fatto verificare l'efficacia della nuova organizzazione giudiziaria federale. Nel nostro rapporto del 30 ottobre 2013³ sui risultati complessivi della valutazione della nuova organizzazione giudiziaria federale, siamo giunti alla conclusione che gli obiettivi della riforma sono stati in gran parte raggiunti.

¹ RU 2002 3148

² RU 2001 3071

³ FF 2013 7801, in particolare 7824.

La riforma non è tuttavia riuscita a risolvere completamente i seguenti due problemi:

- in primo luogo, i ricorsi al Tribunale federale – dopo una progressiva diminuzione in seguito all’entrata in vigore della riforma – ultimamente hanno ricominciato ad aumentare. Inoltre, il Tribunale federale si ritiene inadeguatamente gravato. Da una parte deve occuparsi di molti casi di scarsa importanza; dall’altra non può trattare tutti i casi fondamentali per garantire l’uniformità e lo sviluppo del diritto;
- in secondo luogo, in molti settori la tutela giurisdizionale è lacunosa. Ciò riguarda in particolare l’elenco delle eccezioni di cui all’articolo 83 della legge del 17 giugno 2005⁴ sul Tribunale federale (LTF), il diritto in materia di stranieri e di asilo, i diritti politici nonché le decisioni del Consiglio federale e dell’Assemblea federale.

Nel rapporto di valutazione il Consiglio federale ha già prospettato diverse misure legislative per affrontare questo problema⁵.

1.1.3 Attuazione dei risultati della valutazione

Per elaborare le modifiche di legge, l’Ufficio federale di giustizia (UFG) ha istituito a inizio 2014 un gruppo di lavoro composto da rappresentanti del Tribunale federale, del Tribunale amministrativo federale e dell’Amministrazione federale. Nell’autunno 2014, il Tribunale federale e il Tribunale amministrativo federale hanno tenuto riunioni plenarie in cui hanno discusso le proposte del gruppo di lavoro.

In novembre 2015 il nostro Consiglio ha posto in consultazione l’avamprogetto che conteneva essenzialmente le proposte del gruppo di lavoro (cfr. n. 1.3). Dopo la conclusione della procedura di consultazione il gruppo di lavoro si è nuovamente riunito per proporre nuove definizioni di termini giuridici indeterminati (questione di diritto di importanza fondamentale, caso particolarmente importante) e nuove soluzioni quanto all’ammissibilità di ricorsi nel diritto in materia di stranieri. In novembre 2016, la riunione plenaria del Tribunale federale ha accolto queste proposte a grande maggioranza.

Il 6 settembre 2017 abbiamo incaricato il Dipartimento federale di giustizia e polizia di elaborare il messaggio sulla base dell’avamprogetto e delle proposte complementari del gruppo di lavoro, ma senza abolire, contrariamente all’avamprogetto, il ricorso sussidiario in materia costituzionale.

⁴ RS 173.110

⁵ FF 2013 7801, in particolare 7825 segg.

1.2 La normativa proposta

1.2.1 Possibilità limitate di ricorso contro tutte le decisioni che rientrano in un catalogo di eccezioni o non raggiungono un valore litigioso minimo (eccezzuato il diritto in materia d'asilo)

Il Tribunale federale è l'autorità giudiziaria suprema della Confederazione (art. 188 cpv. 1 della Costituzione federale, Cost.⁶). Oltre a essere la più alta giurisdizione, il Tribunale federale ha anche una funzione nomofilattica e provvede allo sviluppo del diritto. Di conseguenza, dovrebbe poter essere adito per tutte le questioni di diritto d'importanza fondamentale e in altri casi particolarmente importanti. Attualmente non è così: le decisioni del Tribunale amministrativo federale in materia di assistenza amministrativa internazionale, ad esempio, non possono essere impugnate dinanzi al Tribunale federale (art. 83 lett. h LTF), nemmeno con ricorso sussidiario in materia costituzionale, poiché quest'ultimo è ammissibile soltanto contro le decisioni delle autorità cantonali. Per l'assistenza internazionale in materia fiscale è stata tuttavia prevista un'eccezione (all'eccezione): un ricorso in tale materia è ammissibile se riguarda una questione di diritto di importanza fondamentale o un caso particolarmente importante per altri motivi (art. 84a LTF).

Secondo il disegno di revisione, gli elenchi delle eccezioni e i valori litigiosi minimi della LTF non escludono più del tutto il ricorso al Tribunale federale; è infatti prevista una competenza residua della Corte suprema per i casi particolarmente importanti. Questa modifica non riguarda i settori dell'asilo, della sicurezza interna ed esterna della Svizzera e degli affari esteri nonché le decisioni sulla concessione dell'accesso ai servizi di telecomunicazione ad altri fornitori (cosiddette controversie di interconnessione)⁷.

Per le decisioni *cantonali* contro cui il ricorso ordinario al Tribunale federale non è ammesso in ragione di un'eccezione o di un valore litigioso minimo, continuano a sussistere le vigenti possibilità limitate di ricorso. Il ricorso resta infatti in parte ammissibile se solleva una questione di diritto d'importanza fondamentale. Ciò vale per i valori litigiosi minimi e per le eccezioni riguardanti gli acquisti pubblici, la dilazione del pagamento di tributi e (quale novità) le decisioni delle autorità di ricorso cantonali secondo il Codice di procedura penale (CPP⁸; cfr. art. 89a cpv. 3 D-LTF). Negli altri casi resta tutt'al più la possibilità del ricorso sussidiario in materia costituzionale (art. 113 segg. LTF).

Per le decisioni delle autorità inferiori *federali* comprese nelle eccezioni o al di sotto del valore litigioso minimo, il disegno prevede un disciplinamento residuale, che riprende il vigente articolo 84a LTF. Il ricorso è ammissibile se concerne una questione di diritto di importanza fondamentale o se si tratta per altri motivi di un caso particolarmente importante (art. 89a cpv. 1 D-LTF).

6 RS 101

7 Cfr. la motivazione più sotto.

8 RS 312.0

Per tre eccezioni resta definitivamente escluso adire il Tribunale federale:

- le decisioni in materia di politica estera o di politica in materia di sicurezza rientrano nell'esclusiva competenza del Consiglio federale o dell'Assemblea federale, se si fondano prevalentemente su considerazioni politiche e se il diritto internazionale non conferisce un diritto al giudizio da parte di un tribunale nazionale (art. 84a D-LTF);
- nel settore dell'asilo è mantenuta l'attuale ripartizione delle competenze, secondo cui le decisioni del Tribunale amministrativo federale sono impugnabili dinanzi al Tribunale federale soltanto se contro l'interessato è pendente una domanda di estradizione dello Stato da cui cerca protezione (art. 84 D-LTF, finora art. 83 lett. d n. 1 LTF). La possibilità di adire il Tribunale federale non è estesa ai casi di importanza particolare o fondamentale, per non creare un nuovo motivo di rallentamento delle procedure;
- secondo il nostro Collegio, le decisioni del Tribunale amministrativo federale sulle controversie di interconnessione secondo la legge del 30 aprile 1979⁹ sulle telecomunicazioni (LTC) dovrebbero essere sempre definitive, in modo da garantire una procedura breve (cfr. art. 83 cpv. 1 lett. p e 89a cpv. 4 D-LTF).

Le nozioni di «questione di diritto di importanza fondamentale» e «caso particolarmente importante», determinanti per l'ammissibilità limitata del ricorso in caso di decisioni rientranti nel catalogo delle eccezioni o al di sotto di un valore litigioso minimo, sono definite nel nuovo articolo 89b LTF. Queste definizioni si fondano essenzialmente sulla giurisprudenza del Tribunale federale e danno ai ricorrenti e alle autorità che applicano il diritto un metro di giudizio per valutare se una questione di diritto sia di importanza fondamentale o se un caso sia particolarmente importante.

La nozione di «questione di diritto di importanza fondamentale» figura nella Costituzione. L'articolo 191 Cost. garantisce la possibilità di adire il Tribunale federale per le controversie concernenti questioni di diritto di importanza fondamentale, a prescindere dal valore litigioso (cpv. 2), ma non per le controversie concernenti settori speciali esclusi (cpv. 3). La relativizzazione dell'elenco delle eccezioni proposta dal disegno non limita tuttavia ulteriormente la garanzia costituzionale di adire il Tribunale federale (art. 191 cpv. 1 Cost.). Altrettanto vale per il secondo criterio, quello del caso particolarmente importante per altri motivi, che, sebbene non previsto dalla Costituzione, già figura nel diritto vigente (art. 84 e 84a LTF). Conformemente alla Costituzione federale in vigore, è importante che, nei casi che sollevano questioni di diritto di importanza fondamentale o sono particolarmente importanti per altri motivi, la limitazione del ricorso al Tribunale federale rimanga legata all'elenco delle eccezioni o al valore litigioso minimo. Al di fuori dell'elenco delle eccezioni o del valore litigioso minimo, l'articolo 191 Cost. non consente di far dipendere la possibilità di adire il Tribunale federale (in generale) da una questione di importanza fondamentale o da un caso particolarmente importante per altri motivi.

⁹ RS 784.10

1.2.2 Adeguamento delle fattispecie degli elenchi delle eccezioni

Diritto in materia di stranieri

Per il diritto in materia di stranieri, la legge vigente contiene un elenco relativamente lungo di decisioni contro cui il ricorso al Tribunale federale è inammissibile (art. 83 lett. c n. 1–6 LTF). Il punto più importante di questo elenco sono i permessi o le autorizzazioni al cui ottenimento né il diritto federale né il diritto internazionale conferiscono un diritto. Il ricorso al Tribunale federale non è tuttavia ammesso neppure in caso di decisioni concernenti l'entrata in Svizzera, l'ammissione provvisoria, l'espulsione e l'allontanamento, le deroghe alle condizioni d'ammissione¹⁰, la proroga del permesso per frontalieri, il cambiamento di Cantone, il cambiamento d'impiego del titolare di un permesso per frontalieri e il rilascio di documenti di viaggio a stranieri privi di documenti.

Questa restrizione della competenza del Tribunale federale, dovuta a ragioni storiche, è complessa. Se si tratta di un permesso o di un'autorizzazione, i ricorrenti devono dapprima verificare in base al diritto materiale e alla giurisprudenza se sussiste un loro diritto al permesso o all'autorizzazione. Le decisioni relative a permessi o autorizzazioni rilasciati secondo libero apprezzamento non sono impugnabili dinanzi al Tribunale federale. Attualmente sussistono diritti soprattutto in relazione al ricongiungimento familiare con cittadini svizzeri o titolari di un permesso di domicilio (inclusa la proroga del permesso di dimora in caso di scioglimento della comunità familiare), alla revoca di permessi nonché agli apolidi e ai rifugiati riconosciuti. Inoltre un diritto può risultare dal rispetto della vita privata e familiare di cui all'articolo 8 CEDU¹¹, dall'Accordo sulla libera circolazione delle persone con l'Unione europea¹² (ALC) o da un altro trattato internazionale. La distinzione fondata sul fatto che sussista o meno un diritto a un permesso o un'autorizzazione è riconducibile alla vecchia legge sull'organizzazione giudiziaria federale nella versione della revisione del 1968. All'epoca i diritti a permessi o autorizzazioni nel settore degli stranieri erano chiaramente l'eccezione, mentre oggi esiste una serie di basi per tale diritto, il che, da una parte, rende più difficile orientarsi e, dall'altra, ha portato a un aumento dei ricorsi al Tribunale federale (nonostante la possibilità, contrariamente a quanto previsto nel 1968, di adire un tribunale cantonale superiore o il Tribunale amministrativo federale anche in caso di permesso o autorizzazione concessi secondo apprezzamento).

La lettera dedicata al diritto in materia di stranieri nel catalogo delle eccezioni dell'articolo 83 LTF (inammissibilità del ricorso al Tribunale federale) va pertanto modificata, da una parte per semplificarla e dall'altra per tenere conto del nuovo sistema secondo cui per tutte le decisioni che rientrano nel catalogo delle eccezioni esiste perlomeno una possibilità limitata di ricorso (cfr. n. 1.2.1). Questo nuovo

¹⁰ Art. 30 della legge del 16 dicembre 2005 sugli stranieri (LStr; RS **142.20**).

¹¹ Convenzione del 4 novembre 1950 per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU; RS **0.101**).

¹² Art. 4 dell'Accordo del 21 giugno 1999 tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone (RS **0.142.112.681**).

sistema permette di migliorare in modo sostanziale la tutela giurisdizionale delle decisioni in materia di stranieri attualmente non impugnabili dinanzi al Tribunale federale secondo l'elenco summenzionato. Per mantenere equilibrato l'onere del Tribunale federale, il presente disegno prevede che per una parte dei casi in cui sussiste il diritto a un permesso o un'autorizzazione il ricorso sarà ammissibile soltanto se concerne una questione di importanza fondamentale o un caso particolarmente importante. Questa maggiore concentrazione sui casi importanti appare ragionevole dato che la percentuale di successo dei ricorsi al Tribunale federale nel settore del diritto in materia di stranieri si attesta chiaramente al di sotto della media degli altri settori del diritto pubblico¹³.

Secondo il presente disegno, nel diritto in materia di stranieri il ricorso al Tribunale federale è ammissibile senza restrizioni se la decisione impugnata riguarda una persona che, al momento della decisione di prima istanza, soggiornava in Svizzera senza interruzioni da almeno dieci anni con un permesso di soggiorno di breve durata o un permesso di dimora oppure era titolare di un permesso di domicilio (art. 83 cpv. 1 lett. b n. 1 D-LTF). In questi casi si può presumere che lo straniero si trovi in una situazione consolidata e dovrebbe quindi avere la possibilità di adire il Tribunale federale in caso di decisioni che ne restringono i diritti. Anche se i ricorsi riguarderanno soprattutto la revoca di permessi di dimora o di domicilio, l'oggetto della decisione impugnata non è più decisivo se lo straniero è titolare di un permesso di domicilio o ha soggiornato in Svizzera per la durata necessaria (con permesso di soggiorno).

Inoltre, il disegno prevede che il ricorso al Tribunale federale sia sempre ammissibile contro le decisioni relative alla carcerazione del diritto in materia di stranieri: carcerazione preliminare, in vista di rinvio coatto o cautelativa (art. 83 cpv. 1 lett. b n. 2 D-LTF). Questa regola s'impone per motivi di coerenza, poiché in materia penale le carcerazioni possono sempre essere impugate fino al Tribunale federale.

Contro le altre decisioni in materia di diritto degli stranieri il Tribunale federale può essere adito soltanto con il ricorso di cui all'articolo 89a D-LTF o – in caso di decisioni cantonali – con il ricorso sussidiario in materia costituzionale.

Diritto in materia di cittadinanza

Secondo il diritto in vigore, il ricorso in materia di diritto pubblico contro le decisioni relative alla naturalizzazione ordinaria non è ammissibile (art. 83 lett. b LTF). Le decisioni negative dei tribunali cantonali possono in linea di massima essere impugate con il ricorso sussidiario in materia costituzionale. Per le decisioni sulla naturalizzazione agevolata o sulla reintegrazione nella cittadinanza, che sono di competenza federale, la legge in vigore non limita invece il ricorso al Tribunale federale.

Oggettivamente la distinzione tra i diversi modi di concessione della cittadinanza non appare più giustificata. Per tutte le forme di naturalizzazione vanno osservate condizioni giuridiche generali, il cui rispetto può essere verificato da un giudice. Il presente disegno di revisione estende pertanto l'eccezione a tutte le decisioni rela-

¹³ Il Tribunale federale accoglie il 10 % circa dei ricorsi nel settore del diritto in materia di stranieri; per la totalità dei ricorsi nel settore del diritto pubblico la percentuale dei ricorsi accolti è del 18 %.

tive alla naturalizzazione, incluso l'annullamento (art. 83 cpv. 1 lett. a D-LTF). Sono fatti salvi i ricorsi di cui all'articolo 89a D-LTF e, nel caso di decisioni cantonali, i ricorsi sussidiari in materia costituzionale.

Mandati di prestazione e concessioni

Secondo il diritto vigente le decisioni concernenti le offerte in materia di trasporto pubblico e le decisioni sulle concessioni in materia di radio e televisione oggetto di un concorso pubblico costituiscono eccezioni alla competenza del Tribunale federale (art. 83 lett. f^{bis} e p n. 1 LTF). Il disegno propone una formulazione più generale dell'eccezione che comprende tutte le decisioni relative a mandati di prestazioni e concessioni che devono essere aggiudicati con pubblico concorso. Questi mandati di prestazioni e concessioni presentano spesso forti analogie con gli acquisti pubblici. L'autorità competente deve scegliere tra diverse offerte o domande quella che meglio tiene conto degli interessi pubblici in gioco. Il diritto si limita a stabilire il quadro di queste aggiudicazioni. A volte occorre risolvere rapidamente le controversie per permettere che le prestazioni a favore della collettività siano fornite tempestivamente.

Protezione dei marchi

Secondo il diritto vigente, il ricorso è inammissibile contro le decisioni pronunciate nell'ambito della procedura di opposizione alla registrazione di un marchio (art. 73 LTF)¹⁴. Dal 2017 la legge sulla protezione dei marchi prevede una procedura semplificata per la cancellazione di un marchio per mancato uso¹⁵. Analogamente a quanto previsto per la procedura di opposizione, spetta all'Istituto Federale della Proprietà Intellettuale (IPI) decidere in merito alla domanda di cancellazione nei confronti del titolare del marchio. Sia nella procedura di opposizione che in quella di cancellazione l'uso o il mancato uso di un marchio e gli eventuali motivi importanti per il mancato uso devono soltanto essere resi verosimili. Ciò consente ai titolari dei marchi di difendere i loro diritti in modo relativamente facile. Le decisioni dell'IPI possono essere impugnate dinanzi al Tribunale amministrativo federale.

Per questi casi, di regola chiari, è sufficiente che il Tribunale federale possa essere adito soltanto eccezionalmente in quanto autorità di ricorso di secondo grado. Il presente disegno prevede pertanto per le decisioni in merito alla procedura di cancellazione semplificata la stessa limitazione come per le decisioni circa la procedura di opposizione (art. 73 D-LTF). Il ricorso al Tribunale federale è ammissibile solo nei casi di cui all'articolo 89a D-LTF.

¹⁴ Cfr. gli art. 31–34 della legge del 28 agosto 1992 sulla protezione dei marchi (LPM, RS 232.11).

¹⁵ Art. 35 lett. e nonché 35a–35c LPM.

1.2.3 Nuove limitazioni (in particolare eccezioni) per i ricorsi in materia penale

Per diminuire l'onere che grava attualmente sul Tribunale federale ed evitare nel contempo che la normativa (parzialmente) nuova sulla possibilità di adirlo vada a incrementarne gli oneri, occorre sgravarlo dai casi meno importanti sotto il profilo dell'unità del diritto, segnatamente dai casi di poca importanza e dai casi in cui sono sollevate soprattutto censure (inammissibili) relative ai fatti. In questi casi, la tutela giurisdizionale individuale è sufficientemente garantita dalle autorità giudiziarie inferiori, vale a dire i tribunali cantonali superiori, il Tribunale amministrativo federale e il Tribunale penale federale.

Il disegno prevede di sgravare il Tribunale federale in particolare in determinati settori del diritto penale (per il diritto pubblico cfr. n. 1.2.2). Il nuovo articolo 79 capoverso 1 lettera a D-LTF non consentirà più, in linea di massima, di presentare ricorso al Tribunale federale contro le multe per contravvenzioni fino a 5000 franchi, sempreché il ricorso non chieda una pena superiore a tale limite. Secondo il diritto vigente queste multe non sono iscritte nel casellario giudiziale. Un'analoga limitazione della possibilità di ricorso è prevista anche in caso di ammonizioni o multe pronunciate per contravvenzioni secondo il diritto penale minorile. Se si chiede un'altra pena secondo il diritto penale minorile, ad esempio una prestazione personale o una pena detentiva, il ricorso è ammissibile.

Secondo il disegno, le decisioni del Tribunale penale federale e le decisioni delle giurisdizioni di reclamo dei Cantoni secondo l'articolo 20 CPP possono essere impugnate dinanzi al Tribunale federale con ricorso in materia penale soltanto se riguardano provvedimenti coercitivi, la disposizione in via cautelare di misure protettive, la disposizione di misure d'osservazione oppure decreti di non luogo a procedere o di abbandono dell'inchiesta penale (art. 79 cpv. 1 lett. b D-LTF). Tale limitazione si applica già attualmente alle decisioni della Corte dei reclami penali del Tribunale penale federale, senza fare tuttavia salvi i decreti di non luogo a procedere o di abbandono (art. 79 LTF). Il ricorso contro le decisioni della Corte dei reclami penali del Tribunale penale federale resta tuttavia ammissibile se concerne una questione di diritto di importanza fondamentale o un caso particolarmente importante per altri motivi (art. 79 cpv. 2 in combinato disposto con l'art. 89a cpv. 1 D-LTF). Se è escluso il ricorso in materia penale contro le decisioni delle autorità di ricorso cantonali secondo l'articolo 79 capoverso 1 D-LTF, resta possibile il ricorso sussidiario in materia costituzionale secondo gli articoli 113 segg. LTF. In caso di decisioni secondo l'articolo 79 capoverso 1 D-LTF il ricorso in materia penale è inoltre ammissibile se riguarda una questione di diritto d'importanza fondamentale (art. 79 cpv. 2 in combinato disposto con l'art. 89a cpv. 3 D-LTF). Questa possibilità di ricorso è prevista perché il pubblico ministero non ha a disposizione il ricorso sussidiario in materia costituzionale.

Intendiamo sgravare ulteriormente il Tribunale federale limitando il diritto di ricorso in materia penale dell'accusatore privato. Secondo l'articolo 81 LTF, il diritto di interporre ricorso in materia penale presuppone, tra le altre cose, un interesse giuridicamente protetto all'annullamento o alla modifica della decisione impugnata (cpv. 1 lett. b). Un elenco non esaustivo riconosce tale interesse anche all'accusatore

privato, se la decisione impugnata può influire sul giudizio delle sue pretese civili (art. 81 cpv. 1 lett. b n. 5 LTF). La versione originaria di questa norma, entrata in vigore a inizio 2007, conferiva il diritto di ricorrere soltanto alla vittima ai sensi della legge del 23 marzo 2007¹⁶ sull'aiuto alle vittime (LAV), nella misura in cui la decisione impugnata poteva influire sul giudizio delle sue pretese civili; gli altri danneggiati non ne beneficiavano. La norma era conforme alla giurisprudenza del Tribunale federale¹⁷ e a una modifica di legge introdotta a inizio gennaio 2001 in seguito a due iniziative parlamentari che chiedevano di limitare alle vittime ai sensi della LAV l'estesa legittimazione ricorsuale introdotta nel 1993 per tutti i danneggiati¹⁸. Nel gennaio 2011, con l'entrata in vigore del CPP e della legge del 19 marzo 2010¹⁹ sull'organizzazione delle autorità penali, il diritto di ricorrere è stato esteso all'accusatore privato, ma soltanto nei casi con presumibili ripercussioni sulle pretese civili (contrariamente a quanto deciso dall'Assemblea federale in un primo momento nell'adottare il CPP²⁰). La nozione di parte è quindi stata armonizzata in ampia misura nell'intera procedura penale fino all'autorità di ultimo grado (come nel caso della procedura civile e delle procedure di diritto pubblico). Questa estensione del diritto di ricorrere ha tuttavia provocato un forte aumento dei ricorsi di danneggiati e accusatori privati. Abbastanza spesso i ricorsi non presentati da vittime ai sensi della LAV non riguardano sentenze penali nel merito, ma decisioni di non entrata nel merito o decisioni di abbandono del procedimento²¹. La percentuale di successo di questi ricorsi è notevolmente inferiore alla media per i ricorsi in materia penale²², poiché nella maggior parte dei casi viene censurato l'apprezzamento dei fatti da parte delle autorità penali, che il Tribunale federale può controllare soltanto in casi eccezionali (cfr. art. 97 LTF). Anche se per le decisioni negative è sovente sufficiente una motivazione sommaria, questi procedimenti causano – anche solo per il loro numero – un onere non insignificante, senza praticamente alcuna utilità per nessuno.

Proponiamo pertanto un compromesso: l'articolo 81 capoverso 1 lettera b numero 5 D-LTF vincola il diritto di ricorrere dell'accusatore privato a due condizioni alternative: se l'accusatore privato è una vittima ai sensi della LAV, è sufficiente che la decisione impugnata possa influire sul giudizio delle sue pretese civili, mentre gli altri accusatori privati hanno diritto di ricorrere soltanto se la decisione impugnata giudica il merito delle rispettive azioni penali o civili. Di conseguenza, perdono il diritto di ricorrere se non è stato avviato o se è stato sospeso un procedimento penale oppure se un'autorità inferiore non è entrata nel merito del ricorso. In seguito alle osservazioni del Tribunale federale, il nostro Consiglio ha modificato la sua posi-

¹⁶ RS 312.5

¹⁷ DTF 133 IV 228.

¹⁸ Rapporto del 4 e 8 settembre 1999 delle Commissioni della gestione del Consiglio degli Stati e del Consiglio nazionale, FF 1999 8431, e parere del Consiglio federale del 4 ottobre 1999, FF 1999 8453.

¹⁹ RS 173.71

²⁰ RU 2010 2022

²¹ Nel 2017 il Tribunale federale ha ricevuto 334 ricorsi presentati da accusatori privati contro decreti di abbandono o decisioni di non entrata nel merito. 66 sono stati presentati da vittime ai sensi della LAV, 268 da altri danneggiati.

²² Meno del 9 % dei 250 ricorsi trattati nel 2017 sono stati accolti, rispetto al 16 % dei ricorsi accolti in totale in materia penale.

zione rispetto al rapporto di valutazione²³. Siamo infatti giunti alla conclusione di dover tenere conto, oltre che degli sforzi di armonizzazione, anche dello sgravio del Tribunale federale e dell'economia procedurale. Se l'autorità inferiore ha già deciso nel merito di un'azione penale o civile, il danneggiato deve tuttavia poter adire il Tribunale federale come finora, senza dover ricominciare da capo per via civile. In sede di consultazione una parte degli interpellati ha criticato questa limitazione del diritto di ricorrere del danneggiato che non è una vittima ai sensi della LAV, poiché in tal modo la decisione che ha posto precocemente fine all'azione penale non può più essere controllata da un'autorità giudiziaria federale. Si impedirebbe così soprattutto al Tribunale federale di controllare il rispetto della massima «in dubio pro duriore». Occorre tuttavia controbattere che molti ricorsi riguardanti il non luogo a procedere o l'abbandono di un procedimento penale non riguardano il merito. La percentuale di successo di tali ricorsi è chiaramente al di sotto della media²⁴. Inoltre, sul piano cantonale l'autorità di ricorso è un'autorità giudiziaria che può verificare in modo esaustivo se un decreto di non luogo a procedere o di abbandono di un procedimento sia giustificato.

1.2.4 Modifica delle condizioni per il ricorso contro misure cautelari

Le misure cautelari sono decisioni di carattere provvisorio che regolano una situazione giuridica in attesa del regolamento definitivo nella decisione finale. Possono consistere nella richiesta di una garanzia nel diritto processuale civile (art. 261 del Codice di procedura civile, CPC²⁵), in misure temporanee di protezione dell'unione coniugale (art. 172 segg. Codice civile, CC²⁶), in misure d'esecuzione anticipate come le misure di protezione del possesso (art. 926 segg. del CC) o anche in misure procedurali come la concessione dell'effetto sospensivo di un ricorso. Le misure cautelari ordinate in una procedura indipendente sono considerate decisioni finali ai sensi dell'articolo 90 LTF, mentre sono considerate incidentali quelle disposte nel corso di una procedura tendente a una successiva decisione finale. Un tribunale supremo come il Tribunale federale non dovrebbe occuparsi più volte di una stessa questione nel quadro della medesima procedura. Se le misure cautelari sono ordinate durante una procedura indipendente (p. es. la concessione del sequestro), può accadere che il Tribunale federale debba nuovamente pronunciarsi sulla medesima questione (p. es. se viene dapprima impugnato l'ordine di sequestro e in seguito la decisione finale sull'azione ordinaria).

Per evitare in una certa misura duplici controlli da parte della giurisdizione suprema e mantenere snella la procedura riguardante procedimenti cautelari, per i ricorsi contro le decisioni in materia di misure cautelari la LTF vigente consente al ricorrente di far valere soltanto la violazione di diritti costituzionali (art. 98 LTF). Pur rimanendo necessario limitare le possibilità di portare dinanzi al Tribunale federale le

²³ Rapporto del 30 ottobre 2013 sui risultati complessivi della valutazione della nuova organizzazione giudiziaria federale; FF **2013** 7801, in particolare 7834.

²⁴ Cfr. nota 22.

²⁵ RS **272**

²⁶ RS **210**

controversie riguardanti le misure cautelari, dal punto di vista attuale la scelta di limitare i motivi di ricorso alla violazione di diritti costituzionali non è più convincente. All'epoca dell'entrata in vigore della LTF, nel 2007, la procedura dinanzi ai tribunali cantonali civili e penali era retta dal diritto cantonale. Chi intendeva impugnare una decisione riguardante misure cautelari a causa di vizi processuali poteva far valere dinanzi al Tribunale federale soltanto la violazione di diritti costituzionali, visto che la Corte suprema si occupa soltanto dell'applicazione del diritto federale. Dall'entrata in vigore, il 1° gennaio 2011, del CPC e del CPP le misure cautelari in materia civile e penale sono rette quasi esclusivamente dal diritto federale. Un rimedio giuridico che nel campo d'applicazione del diritto federale permette solo di far valere la violazione di diritti costituzionali è un corpo estraneo nell'organizzazione giudiziaria federale. Pertanto, le condizioni per il ricorso contro le decisioni riguardanti misure cautelari vanno ridefinite.

Il disegno fa dipendere l'ammissibilità del ricorso al Tribunale federale contro le decisioni riguardanti misure cautelari dai criteri previsti per l'impugnazione di decisioni (di autorità federali) nell'ambito del catalogo delle eccezioni e dei valori litigiosi minimi. Il ricorso è ammissibile se riguarda una questione di diritto di importanza fondamentale o se si tratta per altri motivi di un caso particolarmente importante (art. 93b D-LTF; cfr. art. 89a cpv. 1 D-LTF e n. 1.2.1). Se è soddisfatta una di queste condizioni, possono essere fatti valere tutti i motivi di ricorso di cui agli articoli 95–98 LTF.

1.2.5 Ulteriori adeguamenti

Inserimento di opinioni minoritarie nelle decisioni scritte

Nel 2015 l'Assemblea federale ha accolto una mozione della Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale che incaricava il Consiglio federale di preparare una modifica della LTF affinché le sentenze del Tribunale federale potessero riportare anche le opinioni divergenti (*dissenting opinions*)²⁷.

Proponiamo pertanto di adeguare l'articolo 60 LTF aggiungendo una regola secondo cui, se la sentenza non è stata resa all'unanimità, i giudici le cui proposte sono state respinte possono allegare alla sentenza la loro opinione minoritaria motivata. I giudici in minoranza possono in tal modo illustrare anche nella decisione gli argomenti che hanno esposto a sostegno delle loro proposte respinte nella deliberazione pubblica.

Abbiamo rinunciato a ulteriori modifiche dell'attuale procedura di decisione. Va in particolare mantenuta la regola secondo cui il Tribunale federale deve deliberare oralmente e pubblicamente se non vi è unanimità. La pertinente disposizione (art. 58 cpv. 1 lett. b LTF) era stata il risultato di una lunga discussione nelle Camere in occasione dell'emanazione della LTF. Non è inoltre previsto che alle decisioni possano essere allegate anche opinioni concorrenti, ossia motivazioni divergenti che non influiscono sulla decisione.

²⁷ 14.3667 Tribunale federale. *Dissenting Opinions*.

Aumento del limite massimo delle tasse di giustizia

In virtù di una mozione delle Commissioni della gestione sottoposta a entrambe le Camere, nel 2017 l'Assemblea federale ha chiesto di adeguare in modo flessibile o aumentare gli importi massimi delle tasse di giustizia riscosse dal Tribunale federale e dal Tribunale amministrativo federale²⁸, affinché, in caso di valori litigiosi molto elevati, procedimenti particolarmente complessi o interessi in gioco particolarmente importanti, questi tribunali possano riscuotere importi superiori a quelli massimi attualmente in vigore.

Il presente disegno di revisione prevede due misure per aumentare le tasse di giustizia:

- se non è prescritta una tassa ridotta (art. 65 cpv. 4 LTF), la tassa massima riscossa, in presenza di motivi particolari, dal Tribunale federale per le controversie senza interesse pecuniario sarà di 15 000 franchi (finora 10 000 franchi); quella per le altre controversie ammonterà a 300 000 franchi (finora 200 000) (art. 65 cpv. 5 D-LTF). Le tasse di giustizia riscosse dal Tribunale amministrativo federale sono invece rette dalla legge del 20 dicembre 1968²⁹ sulla procedura amministrativa (PA). Anche in questo caso sarà in futuro possibile superare il limite delle tasse ordinarie in presenza di motivi particolari. L'importo massimo per le controversie senza interessi pecuniari sarà di 10 000 franchi (finora 5000 franchi) e quello per le altre controversie ammonterà a 100 000 franchi (finora 50 000) (art. 63 cpv. 6 D-PA);
- per le cause di carattere pecuniario, ossia cause per le quali può essere calcolato un valore litigioso secondo gli articoli 51–53 LTF, il Tribunale federale potrà fissare la tassa tenendo maggiormente conto dell'interesse finanziario in gioco. Se il valore litigioso supera 100 milioni di franchi, è prevista una tassa di giustizia fino a un milione di franchi (art. 65 cpv. 6 D-LTF).

Attuazione più rigida del principio secondo cui le decisioni delle autorità cantonali inferiori non sono direttamente impugnabili dinanzi al Tribunale federale

L'elaborazione della LTF mirava al rafforzamento del ruolo delle sue autorità inferiori. Secondo la LTF, dinanzi al Tribunale federale possono in linea di massima essere impuginate soltanto le decisioni di altri tribunali. Nel caso di tribunali cantonali, l'autorità inferiore al Tribunale federale deve essere un tribunale superiore. Il ricorso diretto contro decisioni di autorità amministrative è ammissibile soltanto in materia di diritti politici (art. 88 cpv. 1 lett. b e cpv. 2 secondo periodo LTF) e in caso di decisioni cantonali a carattere prevalentemente politico (art. 86 cpv. 3 LTF).

Secondo gli articoli 80 capoverso 2 e 86 capoverso 2 LTF le decisioni del giudice delle misure coercitive e di altre autorità giudiziarie sono impugnabili direttamente dinanzi al Tribunale federale se lo prevede il Codice di procedura penale o un'altra legge federale. Il presente disegno di revisione intende abolire queste eccezioni, affinché lo sgravio del Tribunale federale perseguito con il potenziamento delle giurisdizioni inferiori sia raggiunto in tutti gli ambiti. Il CPP deve essere adeguato di

²⁸ 17.3353/17.3354 Aumento dei limiti massimi delle tasse di giustizia riscosse dal Tribunale federale e dal Tribunale amministrativo federale.

²⁹ RS 172.021

conseguenza. Si tratta in particolare delle decisioni del giudice dei provvedimenti coercitivi e del giudice che si pronuncia sul dissigillamento (art. 248 cpv. 3 CPP)³⁰, sulla perizia stazionaria (art. 186 CPP) e sulla garanzia dell'anonimato di una persona da proteggere (art. 150 cpv. 2 CPP) nonché delle decisioni dell'autorità cantonale competente relative alle contestazioni delle domande di ricasazione (art. 59 cpv. 1 lett. a CPP) o alle garanzie per le pretese dell'imputato nei riguardi dell'accusatore privato (art. 125 cpv. 2 e 4 CPP). Occorre inoltre modificare una disposizione della legge federale del 13 ottobre 1965³¹ sull'imposta preventiva (LIP) e una della legge federale del 12 giugno 1959³² sulla tassa d'esenzione dall'obbligo militare (LTEO).

Armonizzazione dei motivi di ricorso in tutti i rami delle assicurazioni sociali

Nei ricorsi contro decisioni d'assegnazione o rifiuto di prestazioni pecuniarie dell'assicurazione militare o dell'assicurazione contro gli infortuni attualmente può ancora essere censurato qualsiasi accertamento inesatto o incompleto dei fatti giuridicamente rilevanti (art. 97 cpv. 2 e 105 cpv. 3 LTF). Ciò contrasta con la situazione degli altri rami delle assicurazioni sociali, in cui vale la regola generale secondo cui dinanzi al Tribunale federale l'accertamento dei fatti può essere censurato soltanto se è stato svolto in modo manifestamente inesatto o in violazione del diritto e se l'eliminazione del vizio può essere determinante per l'esito del procedimento (art. 97 cpv. 1 LTF). La normativa d'eccezione per le prestazioni dell'assicurazione militare e dell'assicurazione contro gli infortuni non si giustifica più, soprattutto da quando è stata abolita per l'assicurazione per l'invalidità³³. Per sgravare il Tribunale federale il presente disegno propone di abrogare gli articoli 97 capoverso 2 e 105 capoverso 3 LTF.

Sospensione dei termini legali e termini di ricorso particolari

Nella prassi è sorta l'esigenza di un ampliamento delle eccezioni alla sospensione dei termini legali (che si applica sotto Natale, Pasqua e da metà luglio a metà agosto). Il disegno prevede di escludere la sospensione dei termini legali anche nei procedimenti dinanzi al Tribunale federale concernenti le misure di protezione e le decisioni di ricorso secondo la legge federale del 21 dicembre 2007³⁴ sul rapimento internazionale dei minori e sulle Convenzioni dell'Aia sulla protezione dei minori e degli adulti (LF-RMA), nelle procedure riguardanti provvedimenti coercitivi secondo il CPP³⁵, nelle procedure relative a decisioni in materia di offerte pubbliche d'acquisto secondo la legge del 19 giugno 2015³⁶ sull'infrastruttura finanziaria (LInFi) e in tutte le procedure concernenti l'assistenza amministrativa internazionale. Il disegno restringe inoltre l'eccezione vigente dal 1° novembre 2015 in materia di diritti politici relativa allo svolgimento regolare di elezioni e votazioni popolari, al

³⁰ Cfr. la decisione del Tribunale federale 1B_595/2011 del 21 marzo 2012 e DTF 138 IV 225 (1B_397/2012) consid. 1 non pubblicata.

³¹ RS 642.21

³² RS 661

³³ RU 2006 2003

³⁴ RS 211.222.32

³⁵ Cfr. DTF 143 IV 357 consid. 1.2.1.

³⁶ RS 958.1

fine di adeguarne il campo d'applicazione a quello del termine ricorsuale abbreviato (art. 46 cpv. 2 lett. b, c, e–g D-LTF).

Il disegno di revisione prevede di includere nelle eccezioni al termine di ricorso ordinario di 30 giorni anche le decisioni sulle offerte pubbliche d'acquisto secondo la LInFi e tutte le decisioni sull'assistenza amministrativa internazionale, stabilendo un termine di ricorso di dieci giorni (art. 100 cpv. 2 lett. b ed e D-LTF). Per i termini di ricorso speciali riguardanti i diritti politici, il disegno prevede, per ragioni redazionali, un articolo separato (art. 101a D-LTF). Per tutti i ricorsi riguardanti lo svolgimento regolare di elezioni o votazioni popolari tale articolo prevede un termine di cinque giorni; sono fatte salve le elezioni del Consiglio nazionale, per le quali è previsto un termine ricorsuale di 3 giorni. Attualmente il termine di cinque giorni si applica soltanto alle votazioni federali. L'esigenza di chiarire rapidamente se un'elezione o una votazione sia valida o debba eventualmente essere rinviata o ripetuta sussiste anche per gli scrutini cantonali, soprattutto nel caso dell'elezione del Consiglio degli Stati.

Accordo amichevole dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo quale motivo di revisione

Secondo l'articolo 122 LTF la revisione di una sentenza del Tribunale federale può essere domandata se la Corte europea dei diritti dell'uomo ha constatato in una sentenza definitiva che la CEDU o i suoi protocolli sono stati violati e se sono soddisfatte alcune altre condizioni. Se nel procedimento dinanzi alla Corte si giunge a un accordo amichevole, la Corte non pronuncia una sentenza definitiva secondo l'articolo 44 CEDU, bensì una «decisione» secondo l'articolo 39 capoverso 3 CEDU. In presenza di una tale decisione della Corte, secondo il tenore della LTF non è possibile domandare la revisione della sentenza del Tribunale federale. Ciò diminuisce la probabilità di un accordo amichevole dinanzi alla Corte, poiché, a seconda delle circostanze, il ricorrente non intende rassegnarsi al fatto che la sentenza del Tribunale federale mantenga formalmente forza di cosa giudicata (p. es. una condanna penale iscritta nel casellario giudiziale).

Il 27 settembre 2016 in Consiglio nazionale è stata presentata un'iniziativa parlamentare che chiede di inserire nell'articolo 122 quale motivo di revisione anche l'accordo amichevole³⁷. Il 2 novembre 2017 e il 26 aprile 2018 le Commissioni degli affari giuridici di entrambe le Camere hanno raccomandato di dare seguito all'iniziativa. Ritenendo giustificata la richiesta dell'iniziativa parlamentare proponiamo pertanto di adeguare l'articolo 122 LTF nell'ambito della presente revisione.

Commissione di ricorso interna del Tribunale federale per controversie in materia di diritto del lavoro con il proprio personale

Dall'entrata in vigore della modifica del 14 dicembre 2012³⁸ della legge del 24 marzo 2000³⁹ sul personale federale (LPers), manca una base legale per l'istituzione di una commissione di ricorso interna del Tribunale federale che giudichi le controver-

³⁷ 16.461 Iniziativa parlamentare Nidegger. CEDU e casellario giudiziale, riparazione in integrum, adeguare la legge sul Tribunale federale.

³⁸ RU 2013 1493

³⁹ RS 172.220.1

sie di diritto del lavoro con il personale del tribunale. All'epoca il ricorso interno è stato abolito per l'intero campo d'applicazione della LPers. Attualmente gli impiegati del Tribunale federale possono adire soltanto la commissione di ricorso speciale di cui all'articolo 36 capoverso 2 LPers, composta di tre presidenti di tribunali cantonali.

La presente revisione intende creare la base legale per una commissione di ricorso interna del Tribunale federale (art. 25 cpv. 2 D-LTF). Essendo il Tribunale federale l'unica autorità federale le cui decisioni in materia di personale non sono impugnabili dinanzi al Tribunale amministrativo federale, il ripristino della commissione di ricorso interna appare giustificato e corrisponde anche a un'esigenza del personale del Tribunale federale.

1.3 Motivazione e valutazione della soluzione proposta

L'ammissibilità di un ricorso limitato contro tutte le decisioni rientranti nel catalogo delle eccezioni, in particolare anche le decisioni del Tribunale amministrativo federale, corrisponde alla richiesta, risultante dalla valutazione dell'organizzazione giudiziaria, secondo cui sulle questioni fondamentali relative all'applicazione del diritto federale e internazionale deve sempre pronunciarsi il Tribunale federale. Nel contempo quest'ultimo deve essere sgravato in misura maggiore rispetto a oggi da cause che sono da ritenersi di poco conto o che riguardano un settore in cui vengono spesso presentati ricorsi senza alcuna probabilità di successo. Tale scopo è perseguito in particolare con la nuova formulazione dell'elenco delle eccezioni per il diritto in materia di stranieri (n. 1.2.2) e con le nuove limitazioni per i ricorsi in materia penale (n. 1.2.3). Negli ultimi anni è stato infatti registrato un forte aumento dei ricorsi in materia penale, il che ha condotto a una situazione di sovraccarico⁴⁰.

A nostro parere le misure proposte rappresentano nel complesso una soluzione equilibrata. È indispensabile che il progetto, da una parte, estenda le possibilità di ricorrere, ma anche che, dall'altra, le restringa in modo mirato in determinati casi. Non vi è motivo di temere un'incisiva riduzione della tutela giurisdizionale individuale, tanto più che in caso di questioni importanti sarà possibile il ricorso al Tribunale federale (n. 1.2.1) ed è altresì mantenuto il ricorso sussidiario in materia costituzionale.

In sede di consultazione la proposta che, fatte salve norme di legge speciali, il Tribunale amministrativo federale esamini soltanto questioni di fatto e di diritto, ma non mere questioni discrezionali (adeguatezza) è stata ampiamente rifiutata⁴¹. Pertanto il presente disegno non modifica il *potere d'esame del Tribunale amministrativo federale*. Già nel 2014 il Tribunale amministrativo federale stesso si era detto contrario a una siffatta modifica.

⁴⁰ Rapporto d'attività 2016 del Tribunale federale, pagg. 2 e 9.

⁴¹ Cfr. il rapporto del 4 agosto 2017 sui risultati della consultazione sul sito: www.admin.ch
> Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2015 > DFGP.

L'avamprogetto prevedeva ancora di abolire il *ricorso sussidiario in materia costituzionale*, sostituendolo con il ricorso riguardante questioni di diritto di importanza fondamentale o casi particolarmente importanti (in analogia all'art. 89a cpv. I D-LTF). Alcuni partecipanti alla consultazione si sono fortemente opposti all'abolizione del ricorso sussidiario in materia costituzionale. Hanno in particolare criticato che i criteri della questione di diritto di importanza fondamentale e del caso particolarmente importante non garantiscono che, nel campo d'applicazione dell'elenco delle eccezioni e del valore litigioso minimo, il Tribunale federale debba entrare nel merito di tutti i ricorsi contro decisioni cantonali per violazione dei diritti costituzionali. In altre parole, la possibilità del ricorso per le questioni di diritto di importanza fondamentale e dei casi particolarmente importanti non è sufficiente e vi è il pericolo che l'eventuale violazione di diritti costituzionali da parte delle autorità cantonali superiori non possa essere corretta dal Tribunale federale. Le autorità inferiori potrebbero addirittura essere indotte ad applicare meno severamente i diritti costituzionali. Una tale evoluzione andrebbe assolutamente evitata.

Le critiche avanzate sono comprensibili, soprattutto nei settori degli acquisti pubblici e del diritto in materia di stranieri. In questi casi occorre garantire che il Tribunale federale esamini le censure riguardanti la violazione di diritti costituzionali e non si limiti a far valere che non si tratta di una questione di diritto di importanza fondamentale o di un caso particolarmente importante per altri motivi⁴².

Nell'interesse di chi chiede giustizia abbiamo pertanto deciso di mantenere il ricorso sussidiario in materia costituzionale, anche a rischio di sovrapposizioni. Il ricorso sussidiario in materia costituzionale è un pilastro consolidato del sistema svizzero di tutela giurisdizionale ed ha valenza esemplare per la fiducia del cittadino nello Stato di diritto. Non può essere ritenuta una ragione importante per l'onere di lavoro relativamente elevato del Tribunale federale. Nel 2017 il Tribunale federale ha giudicato 417 ricorsi sussidiari in materia costituzionale, mentre il numero complessivo dei ricorsi trattati era di 7782. Nella grande maggioranza dei casi, il Tribunale federale non entra nel merito dei ricorsi sussidiari in materia costituzionale o li respinge. Ma ciò vale probabilmente anche per i ricorsi che riguardano una questione di diritto di importanza fondamentale o un caso particolarmente importante.

Attualmente, nel settore dei *diritti politici* le competenze del Tribunale federale in materia federale sono meno estese di quelle in materia cantonale, nonostante che, in occasione della riforma della giustizia del 2000, l'articolo 189 capoverso 1 lettera f Cost. sia stato formulato in modo tale da conferire al Tribunale federale la stessa competenza nel giudizio di controversie per violazione delle disposizioni federali e di quelle cantonali sui diritti politici⁴³.

In materia cantonale tutti gli atti delle autorità cantonali che violano i diritti politici degli aventi diritto di voto possono essere impugnati fino al Tribunale federale (art. 88 cpv. 2 LTF). In materia federale un'analoga garanzia non si evince né dalla

⁴² Cfr. l'approvazione del ricorso sussidiario in materia costituzionale nonostante l'assenza di una questione di diritto di importanza fondamentale nella decisione del Tribunale federale 2C_233/2016 del 17 novembre 2016.

⁴³ Cfr. le spiegazioni nel messaggio del 20 novembre 1996 (FF 1997 I 1, in particolare 500 seg.).

LTF né dalla legge federale del 17 dicembre 1976⁴⁴ sui diritti politici né dalla PA. In particolare, la legge non indica quale sia la tutela giurisdizionale nei casi in cui gli aventi diritto di voto intendono censurare il fatto che un atto del Consiglio federale o dell'Assemblea federale violi la garanzia della libera formazione della volontà e dell'espressione fedele del voto (art. 34 cpv. 2 Cost.). In considerazione di questa situazione, nel rapporto di valutazione della nuova organizzazione giudiziaria federale il nostro Consiglio aveva preannunciato modifiche legislative⁴⁵.

Dopo un esame approfondito, in occasione dell'avvio della procedura di consultazione eravamo giunti alla conclusione che la tutela giurisdizionale degli aventi diritto di voto come pure la via legale da seguire se un'irregolarità ha ripercussioni in più Cantoni fossero state sufficientemente chiarite nella recente giurisprudenza del Tribunale federale⁴⁶. Non ravvisavamo pertanto alcuna necessità di adeguare le disposizioni sulla tutela giurisdizionale nel settore dei diritti politici. A nostro parere questa valutazione è tuttora valida. Prendiamo tuttavia atto che in sede di consultazione è stata espressa anche l'opinione contraria, in particolare da vari Cantoni⁴⁷.

1.4 **Raccomandazioni del Gruppo di Stati del Consiglio d'Europa contro la corruzione**

Nel quarto ciclo di valutazione, il Gruppo di Stati del Consiglio d'Europa contro la corruzione (GRECO) si è occupato della corruzione di membri del Parlamento, dei tribunali e dei pubblici ministeri. Nel rapporto di valutazione del 2 dicembre 2016 (rapporto GRECO)⁴⁸ il GRECO ha attestato che le istituzioni svizzere godono di ampia fiducia presso i cittadini e funzionano per molti aspetti in modo diverso dalle democrazie rappresentative. Gravi scandali di corruzione nel settore della giustizia sono rari, se non inesistenti. I punti deboli del sistema risiedono piuttosto nella raffinata pressione che il modo in cui è organizzato permette di esercitare sugli attori giudiziari e nella scarsa inclinazione a mettere tale pressione in questione⁴⁹. In Svizzera i membri dei tribunali della Confederazione sono eletti dalle forze politiche presenti in Parlamento. Il GRECO riconosce la legittimità del sistema, poiché rispecchia una lunga tradizione svizzera. Raccomanda tuttavia alla Svizzera di adottare determinate misure per rafforzare e migliorare la qualità e l'imparzialità del reclutamento dei giudici dei tribunali della Confederazione (raccomandazione 6). Dopo l'elezione dei giudici, il loro legame con le forze politiche va assolutamente troncato. Occorre pertanto abbandonare la prassi secondo cui i giudici federali versano una parte della loro retribuzione al loro partito; va inoltre garantito che le decisioni prese da un giudice non diventino un motivo di mancata rielezione da parte dell'Assemblea federale; occorre inoltre esaminare l'opportunità di rivedere o abolire la procedura di rielezione (raccomandazione 7). Il GRECO raccomanda inoltre di

⁴⁴ RS 161.1

⁴⁵ FF 2013 7801, in particolare 7830.

⁴⁶ DTF 138 I 61 consid. 7.4; 140 I 338 (1C 372/2014) consid. 3.1 non pubblicata; decisione del Tribunale federale 1C 63/2015 del 24 agosto 2015 consid. 2.2.

⁴⁷ Cantoni di Argovia, Basilea Città, Berna, Ginevra, Sciaffusa, Soletta.

⁴⁸ Cfr.: www.bj.admin.ch > Sicurezza > Corruzione.

⁴⁹ Rapporto GRECO, n. marg. 1.

sviluppare le norme deontologiche applicabili ai giudici (raccomandazione 8) e di introdurre per i membri dei tribunali della Confederazione un procedimento disciplinare che permetta di sanzionare l'eventuale violazione dei doveri professionali con provvedimenti diversi dalla destituzione (raccomandazione 9)⁵⁰.

Nell'ambito del presente messaggio ci esprimiamo soltanto in merito alle raccomandazioni 7 e 8, dirette soprattutto al legislatore o al Costituente (esame del sistema di rielezione, divieto della cosiddetta tassa sul mandato e introduzione di un procedimento disciplinare).

A tutti i giudici dei tribunali della Confederazione si applica la stessa durata del mandato, pari a sei anni (art. 145 Cost., art. 9 cpv. 1 della legge del 17 giugno 2005⁵¹ sul Tribunale amministrativo federale, LTAF; art. 48 cpv. 1 LOAP; art. 13 cpv. 1 della legge del 20 marzo 2009⁵² sul Tribunale federale dei brevetti, LTFB). La rielezione è possibile senza restrizioni fino all'età di 68 anni. La durata relativamente breve del mandato dei giudici con la possibilità della rielezione rispecchia una lunga tradizione⁵³ ed è considerata un'espressione del sistema democratico svizzero. La rielezione ribadisce la legittimazione democratica dei giudici. Finora tutti i giudici dei tribunali della Confederazione candidatisi per la rielezione sono stati rieletti, anche se in dicembre 1990 un giudice è stato eletto soltanto al secondo turno⁵⁴. Il nostro Consiglio riconosce che non si possono escludere del tutto pressioni da parte delle forze politiche⁵⁵. Il sistema della rielezione richiede ai membri del Parlamento e ai partiti una sensibilità particolare per l'indipendenza della giustizia. Non è detto che l'elezione per un mandato unico più lungo o a tempo indeterminato (come nel Cantone di Friburgo) garantisca effettivamente una maggiore indipendenza dei giudici. Per una siffatta riforma sarebbe necessaria una modifica della Costituzione federale (art. 145 Cost.) e una procedura di consultazione preliminare. Nel complesso il sistema della rielezione periodica dei giudici ha dato buona prova e, anche in considerazione delle opinioni politiche di maggioranza, rinunciamo pertanto a proporre l'abolizione del sistema di rielezione.

La tassa o il tributo sul mandato è di uso comune in Svizzera. In assenza di un finanziamento statale dei partiti, i tributi volontari o convenuti sulle retribuzioni dei mandatari (a livello federale i membri del Consiglio federale, delle Camere federali e dei tribunali della Confederazione) costituiscono un contributo determinante per le casse dei partiti. Mentre i tributi ai partiti da parte dei membri di organi politici possono essere considerati una controprestazione per il sostegno durante le elezioni, per i tributi sui mandati versati dai giudici si pongono diverse questioni relative

⁵⁰ Rapporto GRECO, n. marg. 4, 83 segg.

⁵¹ RS 173.32

⁵² RS 173.41

⁵³ La durata di sei anni si applica da quando è stato istituito un Tribunale federale stabile nel 1875. Prima i giudici esercitavano la loro attività a titolo accessorio e dovevano essere confermati ogni tre anni. Cfr. Thomas Hugi Yar / Andreas Kley, in: Niggli / Uebersax / Wiprächtiger (a c. di), Basler Kommentar zum Bundesgerichtsgesetz, 2^a ed., 2011, art. 9 LTF n. marg. 2 con rimandi.

⁵⁴ Cfr. Hugi Yar / Kley, op. cit. (nota 53), art. 9 LTF n. marg. 3d.

⁵⁵ Ad esempio se i giudici che hanno partecipato a una sentenza malvista o controversa perdono un numero notevole di voti in occasione della rielezione.

all'indipendenza di questi ultimi e alla percezione nell'opinione pubblica⁵⁶. Riteniamo tuttavia che il divieto della tassa sul mandato non troverebbe il sostegno politico di una maggioranza e quindi rinunciamo a proporre alle Camere federali una pertinente disposizione nella LTF⁵⁷.

Per i membri del Tribunale amministrativo federale, del Tribunale penale federale e del Tribunale federale dei brevetti il diritto vigente prevede *una procedura di destituzione*, che ha parzialmente una funzione simile a un procedimento disciplinare. L'Assemblea federale può destituire un giudice prima della scadenza del suo mandato se questi, intenzionalmente o per negligenza grave, ha violato gravemente i suoi doveri d'ufficio (art. 10 lett. a LTAF, art. 49 lett. a LOAP, art. 14 lett. a LTFB)⁵⁸. La preparazione della destituzione compete alla Commissione giudiziaria (art. 40a cpv. 1 della legge del 13 dicembre 2002⁵⁹ sul Parlamento, LParl). Le Commissioni della gestione e la Delegazione delle finanze comunicano alla Commissione giudiziaria i loro accertamenti che mettono seriamente in dubbio l'idoneità professionale o personale dei giudici (art. 40a cpv. 6 LParl). Anche la Commissione amministrativa del Tribunale federale può comunicare alla Commissione giudiziaria accertamenti di questo tipo fatti nell'esercizio della sorveglianza sui tribunali di primo grado della Confederazione⁶⁰. Può inoltre ordinare un'inchiesta preliminare nel caso in cui dovesse entrare in considerazione la destituzione di un membro di un tribunale⁶¹. La Commissione giudiziaria ha stabilito nei propri principi operativi la procedura da applicare in caso di destituzione⁶². Per i giudici del Tribunale federale non è invece prevista una procedura di destituzione.

Anche la *non rielezione* può equivalere a una destituzione. Come illustrato sopra, i giudici dei tribunali della Confederazione sono eletti dall'Assemblea federale per una durata relativamente breve di sei anni. L'Assemblea federale ha quindi la possibilità di non rieleggere un giudice in caso di violazione grave dei doveri d'ufficio. La procedura per preparare la non rielezione è retta dai principi operativi previsti dalla Commissione giudiziaria per la preparazione di una destituzione. Ciò vale anche per la non rielezione dei giudici del Tribunale federale.

Il diritto in vigore non prevede provvedimenti disciplinari per la mera negligenza o la *violazione semplice degli obblighi d'ufficio* che non giustificano la destituzione o la non rielezione. Discussioni in tal senso si sono svolte in occasione dell'elaborazione di un disegno di legge federale sul Consiglio della magistratura⁶³. Nei progetti

⁵⁶ Cfr. Giuliano Racioppi, Die moderne «Paulette»: Mandatssteuern von Richterinnen und Richter, in: Justice – Justiz – Giustizia 2017/3.

⁵⁷ Un eventuale disciplinamento potrebbe essere inserito in un nuovo cpv. 2^{bis} dell'art. 6 LTF (incompatibilità): «I giudici non possono impegnarsi a versare a un partito somme superiori ai contributi ordinari previsti per i membri.».

⁵⁸ La procedura di destituzione si applica anche se un giudice ha durevolmente perso la capacità di esercitare il suo ufficio. Questa seconda possibilità di destituzione non mira a punire la violazione di un obbligo e quindi non si tratta di un provvedimento disciplinare.
RS **171.10**

⁶⁰ Art. 8 cpv. 2 del regolamento dell'11 settembre 2006 sulla vigilanza del Tribunale federale (RVTF; RS **173.110.132**).

⁶¹ Art. 8 cpv. 1 RVTF

⁶² Principi operativi del 3 marzo 2011 della Commissione giudiziaria relativi alla procedura della Commissione in vista di una destituzione o di una non rielezione, FF **2012** 1029.

⁶³ D-LCM; FF **2002** 1091

preliminari (relativi alla legge sul Tribunale penale federale) all'attenzione della Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati, oltre all'attuale disposizione sulla procedura di destituzione, si trova anche la disposizione secondo cui l'Assemblea federale può pronunciare un'ammonizione o una multa fino a 10 000 franchi nei confronti dei giudici che hanno violato intenzionalmente o per negligenza i loro doveri d'ufficio. Questa disposizione non è stata tuttavia mantenuta. È stata invece proposta una procedura informale secondo cui, se constatata che un giudice ha trascurato o violato i suoi doveri d'ufficio, la Commissione giudiziaria ne rende attenti il giudice e la direzione del Tribunale⁶⁴.

La possibilità di intervenire in maniera informale contro i giudici inadempienti non è esplicitamente prevista dal diritto vigente, ma nemmeno esclusa, sempreché ciò non contravvenga alla giurisprudenza né leda l'indipendenza dei giudici. Un intervento informale avviene soprattutto attraverso l'assunzione delle proprie responsabilità da parte dei tribunali stessi nonché, in modo indiretto, nell'ambito delle procedure di vigilanza. Nella sua prassi di vigilanza amministrativa sul Tribunale amministrativo federale, sul Tribunale penale federale e sul Tribunale federale dei brevetti, il Tribunale federale applica il principio della sussidiarietà: la vigilanza intende garantire che i tribunali sottoposti provvedano essi stessi a garantire, mediante provvedimenti di gestione e amministrativi appropriati, l'adempimento esaustivo dei propri compiti amministrativi e di gestione. Spetta pertanto innanzitutto ai tribunali di primo grado della Confederazione gestire i giudici nel rispetto dell'indipendenza professionale di questi ultimi. Nella sua funzione di vigilanza sui tribunali di primo grado della Confederazione, il Tribunale federale non ha quindi la competenza di adottare provvedimenti disciplinari nei confronti dei giudici di detti tribunali, poiché manca la pertinente base legale⁶⁵. La Corte suprema ha quindi soltanto possibilità limitate di intervenire nei confronti di giudici che violano i propri doveri d'ufficio. Nell'ambito della sua attività di vigilanza può solo invitare il tribunale sorvegliato a porre rimedio alla situazione. In mancanza delle basi legali, nemmeno le possibilità d'intervento dell'alta vigilanza parlamentare sono più estese (soprattutto quelle delle Commissioni della gestione e della Delegazione delle finanze). Come illustrato sopra, le autorità di alta vigilanza comunicano tuttavia determinati fatti alla Commissione giudiziaria, che deve esaminare se siano date le premesse per una destituzione; la Commissione giudiziaria non può tuttavia proporre all'Assemblea federale provvedimenti meno severi contro un giudice.

Il sistema vigente non ha sollevato grossi problemi. Le procedure informali rispettano la tradizione svizzera e permettono soluzioni adeguate. In caso di violazioni gravi dei doveri d'ufficio sono a disposizione la procedura di destituzione e quella di non rielezione. L'esercizio della funzione di giudice richiede una grande integrità, poiché i procedimenti disciplinari possono intaccare l'autorità del tribunale. Le violazioni dei doveri d'ufficio sono rare. È preferibile porre requisiti elevati per l'elezione a giudice che introdurre un diritto disciplinare. Infine, un procedimento

⁶⁴ Art. 17 cpv. 1 D-LCM; cfr. il rapporto complementare del 16 novembre 2001 della Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati concernente il D-LCM (LCM) (FF 2002 1073, in particolare 1082).

⁶⁵ Decisioni del Tribunale federale (Commissione amministrativa) 12T_4/2012 del 27 agosto 2012 consid. 3 con rimandi bibliografici, 12T_4/2014 del 10 dicembre 2014 consid. 2.

disciplinare differenziato è opportuno soltanto se i giudici sono eletti per un lungo periodo o a tempo indeterminato. Per questi motivi, rinunciamo a proporre alle Camere federali una normativa riguardante il diritto disciplinare.

1.5 Parere del Tribunale federale

Nel suo parere del 14 marzo 2018, il Tribunale federale accoglie in linea di massima le modifiche di legge proposte dal nostro Consiglio. Chiede tuttavia di cancellare dalla LTF il ricorso sussidiario in materia costituzionale e di applicare le possibilità di ricorso di cui all'articolo 89a capoverso 1 D-LTF anche alle decisioni delle autorità inferiori cantonali (invece del restrittivo cpv. 3). Qui appresso il parere del Tribunale federale è citato integralmente conformemente al numero 4.3.4 del Protocollo d'intesa del 1° maggio 1998⁶⁶ fra il Consiglio federale e il Tribunale federale concernente le consultazioni relative a leggi in generale e allo statuto del Tribunale federale in particolare.

«Parere del Tribunale federale in merito al ricorso sussidiario in materia costituzionale»

Visti gli sviluppi degli ultimi anni e in particolare le cifre record raggiunte nel 2017 (per la prima volta oltre 8000 nuovi ricorsi presentati [8027]), l'aspettativa che la LTF sgravasse in modo durevole il Tribunale federale decisamente non è stata soddisfatta. Nel 2018 questa tendenza all'aumento prosegue. Oggi, anche in cifre assolute che prescindono dalla sostituzione del precedente sistema duale con il ricorso unitario, il Tribunale federale è oberato *in misura maggiore* rispetto a quanto lo erano, assieme, *il Tribunale federale e il Tribunale federale delle assicurazioni* nel 2006, anno precedente l'entrata in vigore della LTF (1° gennaio 2007). È quindi assolutamente necessario rivedere la LTF per garantire anche in futuro il buon funzionamento della Corte suprema, in particolare per quanto riguarda la qualità delle motivazioni delle sue decisioni. Mantenendo, come proposto dal Consiglio federale, il ricorso sussidiario in materia costituzionale, la revisione produrrebbe l'effetto contrario: invece di uno sgravio ne risulterebbe un onere maggiore. Ciò risulterebbe obbligatoriamente dall'estensione del ricorso, di

⁶⁶ FF 2004 1347

per sé positiva, a quasi tutti i settori del diritto in virtù dei nuovi articoli 89a⁶⁷, 89b⁶⁸, 93a⁶⁹ e 93b⁷⁰ D-LTF per le questioni di diritto d'importanza fondamentale e i casi per altri motivi particolarmente importanti, in combinazione con il ricorso sussidiario in materia costituzionale che riapre la via giudiziaria nei casi in cui i due suddetti criteri non sono soddisfatti e quindi il ricorso sarebbe in linea di principio escluso (art. 113 D-LTF)⁷¹. Per garantire il buon funzionamento del Tribunale federale è sufficiente, ma assolutamente necessario, escludere il ricorso sussidiario in materia costituzionale almeno in tutti i casi in cui il ricorso ordinario è ammesso soltanto se concerne una questione di diritto di importanza fondamentale o se per altri motivi si tratta di un caso particolarmente importante.

Oggi, gran parte dei ricorsi sussidiari in materia costituzionale non sono accolti perché non sussistono le condizioni per un giudizio di merito o perché non sono soddisfatti i severi requisiti posti alle motivazioni in caso di censura dell'arbitrio. Il ricorrente riceve una decisione di non entrata nel merito e di norma gli sono addossate le spese; le richieste di gratuito patrocinio sono regolarmente respinte a causa dell'assenza di probabilità di successo del ricorso. Ai ricorrenti non restano che le spese e la frustrazione, il che porta a una perdita di fiducia nella giustizia poiché questa, nonostante possa essere adita, non consente di ottenere i diritti auspicati. Questa situazione è insoddisfacente sia per i ricorrenti sia per il Tribunale federale e occorre quindi porvi rimedio.

Il Tribunale federale propone alle Camere federali di cancellare dalla legge il ricorso sussidiario in materia costituzionale⁷² – che è comunque un corpo estraneo nel sistema del ricorso unitario in materia civile, penale e di diritto

67 Ammissibilità del ricorso ordinario a prescindere dalle eccezioni e dai valori litigiosi minimi in altre disposizioni.

68 Definizione delle nozioni giuridiche.

69 Ricorso contro la decisione parziale, preliminare e incidentale se il ricorso è in linea di massima inammissibile contro la decisione finale.

70 Secondo il nuovo art. 93b il ricorso contro decisioni in materia di misure cautelari è giustamente ammissibile soltanto se concerne una questione di diritto di importanza fondamentale o se si tratta per altri motivi di un caso particolarmente importante. Se tuttavia contro tali decisioni è ammissibile il ricorso sussidiario in materia costituzionale non cambia niente rispetto alla situazione attuale, poiché la cognizione secondo il vigente art. 98 LTF è la stessa di quella del ricorso sussidiario in materia costituzionale. Non vi è alcun motivo di presumere che la parte soccombente nel procedimento cantonale rinunci al rimedio giuridico soltanto perché si tratta del ricorso sussidiario in materia costituzionale. Anche in questo ambito risulta minato l'obiettivo della revisione di sgravare il Tribunale federale migliorando nel contempo la tutela giurisdizionale.

71 Il Tribunale federale presume che il ricorso sussidiario in materia costituzionale, che presuppone un interesse giuridicamente protetto, non sia ammissibile almeno nei casi in cui, in virtù delle disposizioni modificate sulla legittimazione ricorsuale, i semplici danneggiati non hanno diritto al ricorso poiché non sussiste un interesse *giuridicamente* protetto. Questa interpretazione si fonda sull'art. 81 cpv. 1 lett. b riveduto: secondo il n. 5 per l'accusatore privato sussiste un interesse giuridicamente protetto soltanto se la decisione impugnata giudica il merito della sua azione penale o civile o può influire sul giudizio delle sue pretese civili in quanto vittima.

72 Limitandolo eventualmente ai casi in cui sono previsti i criteri di ammissibilità della questione di diritto di importanza fondamentale o del caso particolarmente importante per altri motivi.

pubblico – e di adeguare in tal senso il progetto di revisione. I numerosi altri svantaggi di tale ricorso sono noti. Innanzitutto, non è possibile contro le decisioni di autorità *federali* inferiori, neppure contro le decisioni del Tribunale amministrativo federale, il che è di per sé un'incoerenza ingiustificabile. In secondo luogo, nel *diritto in materia di stranieri*, settore di eccezione *più importante per numero di casi*, il ricorso sussidiario in materia costituzionale è del tutto inefficiente poiché, non sussistendo la condizione dell'interesse *giuridicamente* protetto, non possono essere impugnate neppure le decisioni cantonali. Con la normativa proposta, il campo d'applicazione del ricorso sussidiario in materia costituzionale sarebbe esteso in modo inopportuno, poiché il ricorso in materia di diritto pubblico sarà in linea di massima inammissibile anche nel caso in cui sussista un diritto a un permesso previsto dal diritto in materia di stranieri. In tal caso, dato che sussiste un interesse giuridicamente protetto, si potrebbe quindi far uso del ricorso sussidiario in materia costituzionale. In terzo luogo, da quando il *CPC e il CPP sono diritto federale*, un rimedio giuridico che, anche in caso di censure processuali, prevede soltanto la cognizione in materia costituzionale, è altamente inadatto, poiché impedisce al Tribunale federale di applicare il diritto federale con cognizione piena e quindi di adempiere il suo compito prioritario. Infine, il ricorso sussidiario in materia costituzionale non è ammesso per le *autorità*, nonostante siano loro a sollevare spesso – se hanno a disposizione un rimedio giuridico – questioni di diritto di importanza fondamentale che è opportuno far giudicare dal Tribunale federale. Per questo motivo va accolta favorevolmente la nuova soluzione che consente ai privati e alle autorità di adire il Tribunale federale in caso di questioni di diritto di importanza fondamentale e di casi particolarmente importanti per altri motivi, il che rende inutile il ricorso sussidiario in materia costituzionale.

Il motivo appena illustrato è sufficiente per mostrare che l'abolizione del ricorso sussidiario in materia costituzionale non diminuisce la tutela giurisdizionale. Vi sono tuttavia anche altri motivi. Nel 2017 il Tribunale federale ha potuto accogliere (del tutto o in parte) solo 8 dei 427 ricorsi sussidiari in materia costituzionale, mentre la percentuale media generale dei ricorsi accolti è stata del 13 per cento e, non contando i ricorsi sussidiari in materia costituzionale, addirittura del 14 per cento, il che significa che un ricorrente su sette può sperare in un successo a Losanna o Lucerna. In base alle esperienze maturate dal 2007, il ricorso sussidiario in materia costituzionale non serve a nessuno, pur causando al Tribunale federale un ventesimo del suo lavoro complessivo (e con il sistema proposto dal Consiglio federale è presumibile che il numero di tali ricorsi aumenterebbe notevolmente). Abolire il ricorso sussidiario in materia costituzionale *non* diminuirebbe neppure la tutela giurisdizionale di coloro i cui ricorsi verrebbero accolti. Questi casi *rientrano* infatti in quelli che sollevano questioni di diritto di importanza fondamentale o che sono particolarmente importanti per altri motivi; due criteri ora previsti dal disegno di legge (art. 89b D-LTF). Anzi, la potenziale tutela giurisdizionale ne risulta addirittura migliorata. In virtù degli articoli 89a e 89b, i pochi ricorsi sussidiari in materia costituzionale finora accolti potranno essere anche in futuro giudicati dal Tribunale federale. A tal

fine, nell'articolo 89a capoverso 3 D-LTF occorre semplicemente prevedere anche per le sentenze cantonali il criterio del caso particolarmente importante per altri motivi.

Riassumendo: se nel corso della procedura legislativa il ricorso sussidiario in materia costituzionale non venisse cancellato dalla legge, il Tribunale federale rifiuterebbe il progetto di legge in generale».

1.6 Interventi parlamentari

Le mozioni e i postulati che proponiamo di togliere dal ruolo nella «lettera accompagnatoria» sono adempiuti con il presente messaggio. Le misure tese a soddisfare le richieste del postulato «Sgravare il Tribunale federale dai casi di poco conto»⁷³ sono illustrate ai numeri 1.2.2 e 1.2.3. Le basi legali richieste dalle mozioni «Tribunale federale. Dissenting Opinions»⁷⁴ e «Aumento dei limiti massimi delle tasse di giustizia riscosse dal Tribunale federale e dal Tribunale amministrativo federale»⁷⁵ sono contenute nel presente disegno di legge (cfr. n. 1.2.5). Proponiamo pertanto di togliere dal ruolo questi interventi parlamentari.

2 Commento ai singoli articoli

2.1 Legge del 17 giugno 2005⁷⁶ sul Tribunale federale

Art. 19 cpv. 3

Il diritto attuale permette a un giudice di presiedere una corte del Tribunale federale per sei anni al massimo. Il disegno propone di modificare tale periodo in modo da comprendere tre bienni interi. Se un giudice assume la presidenza durante un biennio in corso, quest'ultimo non conta.

Art. 20 cpv. 2 secondo periodo

Le corti devono poter giudicare nella composizione di cinque giudici anche i ricorsi contro le decisioni delle autorità cantonali di vigilanza in materia di esecuzione e fallimento, se la causa concerne una questione di diritto di importanza fondamentale o se un giudice lo richiede. L'eccezione prevista nel vigente articolo 20 capoverso 2 secondo periodo è abrogata.

⁷³ 13.3694

⁷⁴ 14.3667

⁷⁵ 17.3353, 17.3354

⁷⁶ RS **173.110**

Art. 25 cpv. 2^{bis}

Il nuovo capoverso 2^{bis} dell'articolo 25 istituisce la base legale per una commissione di ricorso interna chiamata a giudicare i ricorsi contro le decisioni concernenti i rapporti di lavoro del personale del Tribunale federale (cfr. n. 1.2.5).

Art. 42 cpv. 2 secondo periodo

Il secondo periodo del testo francese dell'articolo 42 capoverso 2 subisce una modifica redazionale per adeguarlo agli articoli 74, 89a, 93a e 93b.

Art. 46 cpv. 2

Le eccezioni alla sospensione dei termini legali (le cosiddette ferie giudiziarie) sono ora elencate in una lista e completate conformemente a quanto illustrato al numero 1.2.5.

Art. 60 cpv. 1^{bis} e 2^{bis}

Il capoverso 1^{bis} contiene la base, illustrata al numero 1.2.5, per l'inserimento delle opinioni minoritarie (dissenting opinions) nelle decisioni del Tribunale federale.

Il capoverso 2^{bis} tiene conto di una richiesta nell'ambito dell'aiuto alle vittime. A seconda delle circostanze, una vittima ai sensi dell'articolo 116 capoverso 1 CPP che era parte in qualità di accusatore privato nell'inchiesta penale e nel procedimento dinanzi al tribunale di primo grado non è più parte dinanzi alle autorità di ricorso. Questo succede ad esempio se la persona condannata ricorre unicamente contro la sanzione (tipo e portata; cfr. art. 382 cpv. 2 CPP). Dal punto di vista della vittima la sanzione penale è di grande importanza per l'elaborazione del torto subito. Occorre quindi evitare che una vittima venga a sapere soltanto dai giornali di una decisione che la riguarda. Il disegno prevede pertanto che il Tribunale federale notifichi alla vittima che non è più parte nella procedura di ricorso il dispositivo e le parti della motivazione che trattano i reati commessi a suo danno.

Art. 64 cpv. 4 secondo periodo

Con l'aggiunta secondo cui il diritto della Confederazione al risarcimento delle spese del gratuito patrocinio si prescrive in dieci anni dalla chiusura del procedimento con decisione passata in giudicato, il disegno chiarisce la situazione giuridica. Il termine di prescrizione decennale risulta dai principi generali del diritto. Per motivi legati alla certezza del diritto è opportuna una normativa chiara come quella prevista nell'articolo 123 capoverso 2 CPC e nell'articolo 135 capoverso 5 CPP⁷⁷.

⁷⁷ Anche nell'art. 123 cpv. 2 CPC s'intende la chiusura del procedimento con decisione definitiva. Cfr. Frank Emmel, in: Thomas Sutter-Somm / Franz Hasenböhler / Christoph Leuenberger [a c. di], Kommentar zur Schweizerischen Zivilprozessordnung, 2^a ed., Zurigo 2013, art. 123 N 3.

Art. 65 cpv. 5 e 6

La modifica dell'articolo 65 è tesa ad innalzare il limite massimo della tassa di giustizia, come chiesto dall'Assemblea federale con una mozione (cfr. n. 1.2.5).

I limiti minimi e massimi di cui al capoverso 3 applicabili in casi normali restano invariati. Anche gli importi ridotti per ragioni di politica sociale di cui al capoverso 4 non sono modificati. Secondo il vigente capoverso 5, se motivi particolari lo giustificano, gli importi massimi di cui al capoverso 2 possono essere aumentati, ma al massimo fino al doppio. Secondo il *nuovo capoverso 5* il limite massimo potrà essere aumentato fino al triplo.

Il nuovo *capoverso 6* prevede che nelle cause di carattere pecuniario con un valore litigioso superiore a 100 milioni di franchi l'importo della tassa di giustizia può ammontare fino a un milione di franchi (quindi al massimo l'un per cento del valore litigioso).

Art. 73 Eccezione

L'eccezione vigente all'ammissibilità del ricorso in materia civile si applica alle decisioni pronunciate nell'ambito della procedura di opposizione alla registrazione di un marchio (art. 31–34 LPM). Secondo il disegno, in futuro l'eccezione comprenderà anche le decisioni nella procedura di cancellazione del marchio secondo gli articoli 35a–35c LPM (cfr. n. 1.2.2). Come per tutti gli articoli riguardanti le eccezioni alla competenza del Tribunale federale in quanto autorità di ricorso, vanno fatte salve le possibilità di ricorso secondo l'articolo 89a D-LTF (cfr. n. 1.2.1).

Art. 74 cpv. 2 lett. a

Secondo l'articolo 74 capoverso 1 LTF, nelle cause di carattere pecuniario il ricorso in materia civile è ammissibile soltanto se si raggiunge il valore litigioso minimo determinante. Il capoverso 2 prevede diverse eccezioni a tale regola. La vigente lettera a menziona il caso in cui la controversia concerne una questione di diritto di importanza fondamentale. La nuova lettera a rinvia invece ai casi di cui all'articolo 89a D-LTF. Per il ricorso contro decisioni cantonali questo non cambia niente (art. 89a cpv. 3 D-LTF). Contro le decisioni del Tribunale federale dei brevetti e del Tribunale amministrativo federale il ricorso al Tribunale federale sarà in futuro ammissibile anche in presenza di un caso particolarmente importante (art. 89a cpv. 1 e 89b cpv. 2 D-LTF).

Art. 78 cpv. 2 lett. a

Il nuovo tenore della disposizione sancisce la prassi del Tribunale federale e precisa un punto poco chiaro⁷⁸. Ai fini dell'ammissibilità del ricorso in materia penale è decisivo che l'autorità inferiore al Tribunale federale abbia giudicato o avrebbe dovuto giudicare sia gli aspetti penali che quelli civili. In questi casi il ricorso in materia penale è ammissibile anche se è stato impugnato soltanto un aspetto civile

⁷⁸ DTF 133 III 701

della decisione. Se già dinanzi all'autorità inferiore era contestato soltanto un aspetto civile, il Tribunale federale va adito con ricorso in materia civile.

Art. 79 Eccezioni

Per il ricorso in materia penale la vigente LTF ammette soltanto un'eccezione alla competenza del Tribunale federale. Il ricorso è inammissibile contro le decisioni della Corte dei reclami penali del Tribunale penale federale, eccetto che si tratti di decisioni in materia di provvedimenti coercitivi (art. 79 LTF, «coattivi» nel testo vigente). Il disegno aggiunge due nuove eccezioni.

La prima eccezione riguarda le condanne per una contravvenzione, se è stata pronunciata una multa di 5000 franchi al massimo o un'ammonizione e il ricorso non chiede una pena superiore (art. 79 cpv. 1 lett. a D-LTF). Sono considerate contravvenzioni i reati per i quali è comminata la multa e non la pena detentiva o la pena pecuniaria (in aliquote giornaliere)⁷⁹. Secondo le disposizioni attualmente in vigore, le multe fino a 5000 franchi pronunciate per contravvenzioni non devono di regola essere iscritte nel casellario giudiziale⁸⁰. L'ammonizione è una sanzione ai sensi del diritto penale minorile⁸¹, meno incisiva della multa e che pertanto va contemplata nell'eccezione. La condanna a una multa per contravvenzione di cui all'articolo 24 DPMIn è già contemplata dalla prima parte della frase dell'articolo 79 capoverso 1 lettera a D-LTF (multa di 5000 franchi al massimo).

La seconda eccezione intende rendere in linea di massima definitive le decisioni delle giurisdizioni di reclamo cantonali secondo l'articolo 20 CPP che non riguardano provvedimenti coercitivi, analogamente alle decisioni della Corte dei reclami penali del Tribunale penale federale. Oltre che alle decisioni su reclamo concernenti provvedimenti coercitivi (art. 79 cpv. 1 lett. b. n. 1 D-LTF), questa eccezione non va applicata neppure alle decisioni su reclamo concernenti decreti di non luogo a procedere o di abbandono dell'inchiesta penale⁸² (art. 79 cpv. 1 lett. b. n. 3 D-LTF) né alle decisioni delle autorità di ricorso cantonali sulla disposizione in via cautelare di misure protettive e di misure d'osservazione secondo la procedura penale minorile⁸³ (art. 79 cpv. 1 lett. b. n. 2 D-LTF). Ciò consente di non limitare la tutela giurisdizionale individuale in questi settori importanti e di garantire una prassi uniforme in tutta la Svizzera.

Per tutte le eccezioni previste nel presente articolo vanno fatti salvi i casi in cui il ricorso al Tribunale federale è ammissibile in virtù dell'articolo 89a D-LTF. Il ricorso in materia penale contro le decisioni del Tribunale penale federale è ammissibile se concerne una questione di diritto di importanza fondamentale o se si tratta per altri motivi di un caso particolarmente importante (art. 89a cpv. 1 D-LTF). Contro le decisioni delle autorità di ricorso cantonali il ricorso è invece ammissibile solo se riguarda una questione di diritto di importanza fondamentale (art. 89a cpv. 3

⁷⁹ Cfr. art. 10 e 103 del Codice penale (CP; RS **311.0**).

⁸⁰ Art. 3 cpv. 1 lett. c e d dell'ordinanza del 29 settembre 2006 sul casellario giudiziale (RS **331**).

⁸¹ Art. 22 del diritto penale minorile del 20 giugno 2003 (DPMIn; RS **311.1**).

⁸² Cfr. art. 393 cpv. 1 lett. a e b in combinato disposto con l'art. 397 cpv. 3 CPP.

⁸³ Art. 39 cpv. 1 lett. a e b della procedura penale minorile del 20 marzo 2009 (PPMIn; RS **312.1**).

D-LTF). Nel caso di decisioni di autorità cantonali secondo l'articolo 79 capoverso 1 D-LTF è inoltre fatto salvo il ricorso sussidiario in materia costituzionale secondo gli art. 113 e seguenti.

Art. 79a Valori litigiosi minimi

Se il ricorso concerne soltanto le pretese civili conformemente all'articolo 78 capoverso 2 lettera a LTF, vanno rispettati i valori litigiosi minimi applicabili al ricorso in materia civile (art. 74 LTF). Trovano applicazione anche le eccezioni previste nell'articolo 74 capoverso 2 LTF (in particolare il rimando all'articolo 89a nella lettera a modificata). In ultima analisi la nuova disciplina rispecchia quanto chiesto dalla commissione di esperti in occasione della revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale. Secondo la loro proposta riguardo alla disposizione che è attualmente l'articolo 78 capoverso 2 lettere a LTF, i ricorsi contro sentenze penali riguardanti unicamente aspetti civili avrebbero dovuto essere trattati come ricorsi in materia civile. Il Tribunale federale ha tuttavia interpretato diversamente l'articolo 78 LTF per aumentare la certezza del diritto nella scelta del corretto rimedio giuridico⁸⁴.

Art. 80 cpv. 2

Il terzo (e ultimo) periodo del capoverso 2 vigente menziona i casi in cui secondo il CPP decide, quale istanza cantonale unica, un giudice dei provvedimenti coercitivi o un altro giudice. Questi giudici sono quindi autorità direttamente inferiori al Tribunale federale, pur non trattandosi di tribunali cantonali superiori. In futuro, prima del Tribunale federale, deciderà sempre un tribunale cantonale superiore (cfr. n. 1.2.5). Il periodo va pertanto abrogato. Il secondo periodo fa salvi i casi in cui secondo il CPP l'autorità di ricorso o il tribunale d'appello di un Cantone non decidono quale istanza di ricorso, bensì quale istanza cantonale unica⁸⁵.

Art. 81 cpv. 1 lett. b n. 5 e cpv. 4

Il disegno propone di modificare il *capoverso 1* lettera b numero 5 in modo tale che l'accusatore privato, se non è nel contempo una vittima ai sensi della LAV, possa ricorrere soltanto contro le decisioni in cui è giudicato il merito della sua azione penale o civile. Questi accusatori privati non avranno più diritto di ricorrere contro le decisioni procedurali e contro i decreti di non luogo a procedere o di abbandono del procedimento. La modifica sgrava il Tribunale federale da molti ricorsi che hanno scarse possibilità di successo (cfr. n. 1.2.3). Se l'accusatore privato è nel contempo anche vittima, il suo diritto di ricorrere rimane immutato. Le espressioni «azione penale» e «azione civile» corrispondono a quelli usati nell'articolo 119 capoverso 2 lettere a e b CPP.

Il nuovo *capoverso 4* abilita i Cantoni a prevedere il ricorso da parte di un'autorità in materia di esecuzione di pene e misure. Il pubblico ministero ha già diritto di ricorrere in materia d'esecuzione (art. 81 cpv. 1 lett. b n. 3). Tuttavia, secondo la conce-

⁸⁴ DTF 133 III 701

⁸⁵ Cfr. p. es. art. 40 cpv. 1 e 59 cpv. 1 lett. b e c CPP.

zione tradizionale, il pubblico ministero non svolge alcuna funzione di vigilanza in tale materia. Per la procedura cantonale alcuni Cantoni si sono dotati della possibilità del ricorso da parte di un'autorità per impugnare le decisioni giudiziarie, segnatamente quelle che sollevano questioni di sicurezza. Questi diritti di ricorso non espletano però alcun effetto sulla procedura dinanzi al Tribunale federale. Una delle richieste della mozione Amherd del 13 dicembre 2013 era di adottare un fondamento legale federale che preveda il diritto di ricorso delle autorità preposte all'esecuzione delle pene (13.4296 «Esecuzione delle decisioni penali. Unificazione del diritto procedurale»).

Art. 83 cpv. 1 lett. a–f, h, m, o, p, r, s, u, w, x e cpv. 2

L'articolo 83 contiene il principale elenco di eccezioni della vigente LTF. Le finalità del disegno impongono di apportare varie modifiche alla disposizione. Da una parte, il disegno propone di correggere in una certa misura e abbreviare l'elenco delle materie in cui non è dato ricorso al Tribunale federale (cpv. 1). Dall'altra, le eccezioni cessano di avere valore assoluto e il ricorso resta ammissibile se sono soddisfatte le condizioni di cui all'articolo 89a D-LTF (cpv. 2; cfr. n. 1.2.1).

Cpv. 1

a) Naturalizzazioni

Il disegno intende limitare l'accesso al Tribunale federale per tutte le decisioni di naturalizzazione (cfr. n. 1.2.2), mentre l'eccezione vigente (art. 83 lett. b LTF) concerne soltanto le naturalizzazioni ordinarie.

Per ragioni di sistematica legislativa, l'eccezione riguardante le decisioni in materia di sicurezza interna o esterna del Paese e di affari esteri, che il diritto vigente disciplina alla lettera a, è spostata all'articolo 84a D-LTF.

b) Diritto in materia di stranieri

L'elenco delle eccezioni nell'ambito del diritto in materia di stranieri (lett. c vigente) è sottoposto a un'ampia revisione (cfr. n. 1.2.2).

Le decisioni concernenti l'espulsione ai sensi dell'articolo 66a CP o la sua esecuzione non fanno parte di tale elenco. Contro queste decisioni è ammissibile il ricorso in materia penale.

c) Diritto in materia d'asilo

La maggior parte delle decisioni in materia d'asilo sono adottate da autorità federali. Contro di esse è dato ricorso al Tribunale amministrativo federale. Il disegno disciplina l'esclusione del ricorso al Tribunale federale in un nuovo articolo a sé stante (art. 84 D-LTF).

Per quanto concerne le decisioni cantonali (p. es. in merito alle prestazioni di aiuto sociale ai richiedenti l'asilo), la nuova lettera c riprende in linea di massima l'eccezione della vigente lettera d numero 2. Che la controversia riguardi un permesso (in particolare ai sensi della LStr) per il quale sussiste un diritto, non ha tuttavia più alcuna importanza (cfr. anche n. 1.2.2).

e) Acquisti pubblici

La normativa vigente (art. 83 lett. f LTF) in materia di acquisti pubblici permette il ricorso al Tribunale federale soltanto se sono adempiute due condizioni cumulative: in primo luogo, deve essere raggiunto il valore minimo previsto nella legge federale del 16 dicembre 1994⁸⁶ sugli acquisti pubblici o nel pertinente accordo con l'Unione europea⁸⁷; in secondo luogo, il ricorso deve riguardare una questione di diritto di importanza fondamentale. Il disegno continua a includere le decisioni in materia di acquisti pubblici nell'elenco delle eccezioni. L'eccezione all'eccezione è tuttavia retta dall'articolo 89a D-LTF, a cui rinvia il capoverso 2. Pertanto il valore dell'acquisto non sarà più direttamente determinante in ogni caso, bensì soltanto se rende un caso particolarmente importante ai sensi dell'articolo 89a capoverso 1.

f) Mandati di prestazioni e concessioni oggetto di pubblico concorso

Per le decisioni su mandati di prestazioni e concessioni che secondo la legge devono essere messi a pubblico concorso il disegno propone un'eccezione generale che va oltre quanto previsto dalle lettere f^{bis} e p numero 1 (cfr. n. 1.2.2).

h) Assistenza giudiziaria internazionale in materia penale e assistenza amministrativa internazionale

Nell'assistenza giudiziaria internazionale in materia penale e nell'assistenza amministrativa internazionale, il diritto di ricorrere al Tribunale federale è già limitato. Nel disegno l'accesso alla Corte suprema risulta dal capoverso 2 e dall'articolo 89a D-LTF (art. 84 e 84a LTF, con minute sfumature di carattere redazionale). Le altre controversie in materia di assistenza amministrativa internazionale, per le quali secondo il diritto vigente non è attualmente possibile adire il Tribunale federale (art. 83 lett. h LTF), devono in futuro essere trattate allo stesso modo. Nei casi di assistenza giudiziaria internazionale va inoltre osservata la restrizione di cui all'articolo 89a capoverso 2 D-LTF (attualmente contenuta nell'art. 84 cpv. 1 LTF).

m) Condono e dilazione del pagamento di tributi

Visto il nuovo capoverso 2, il complemento alla lettera m vigente, introdotto nell'ambito della legge del 20 giugno 2014⁸⁸ sul condono dell'imposta, è soppresso.

o) Approvazione dei piani di impianti elettrici a corrente forte e di impianti elettrici a corrente debole

La vigente lettera o esclude il ricorso al Tribunale federale contro le decisioni sull'omologazione del tipo di veicolo nell'ambito della circolazione stradale. Anche se ogni anno il numero delle omologazioni raggiunge svariate migliaia, i ricorsi sono estremamente rari, anche contro le decisioni di primo grado. Non occorre pertanto mantenere la presente eccezione.

Il disegno prevede ora alla lettera o l'eccezione riguardante le decisioni concernenti l'approvazione dei piani di impianti elettrici a corrente forte e di impianti elettrici a

⁸⁶ RS 172.056.1

⁸⁷ Accordo del 21 giugno 1999 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea su alcuni aspetti relativi agli appalti pubblici (RS 0.172.052.68).

⁸⁸ RU 2015 9

corrente debole, entrata in vigore il 1° gennaio 2018 e attualmente prevista alla lettera w. In virtù del capoverso 2, l'ultima parte della frase è soppressa.

p) Accesso ai servizi di telecomunicazione ad altri fornitori

La vigente lettera p, riguardante il settore delle telecomunicazioni, della radiotelevisione e della posta, comprende tre numeri. Il numero 1 riguarda le concessioni oggetto di una pubblica gara; questa fattispecie sarà in futuro contemplata dalla lettera f. Il disegno non mantiene l'eccezione del numero 3 sull'accesso agli impianti di caselle postali e ai dati sugli indirizzi cui sono distribuiti gli invii postali⁸⁹. Le controversie fondate su disposizioni legali che impongono ai proprietari o agli esercenti di impianti di permettere ad altri esercenti di utilizzare i loro impianti possono di regola essere impugnate fino al Tribunale federale. Ciò vale segnatamente per le reti elettriche⁹⁰, l'infrastruttura ferroviaria⁹¹, le condotte⁹² o i servizi di diffusione per programmi radiotelevisivi⁹³. Continua a essere prevista un'eccezione soltanto per l'accesso dei concorrenti ai servizi di telecomunicazione (attuale n. 2), poiché è particolarmente importante che le procedure in questo segmento dinamico del mercato si concludano rapidamente.

r) Assicurazione malattie

L'eccezione concernente l'assicurazione malattie (in particolare le tariffe dei fornitori di prestazioni e le liste degli ospedali) deve essere adeguata sotto il profilo redazionale in seguito ad alcune modifiche già apportate alla legge federale del 18 marzo 1994⁹⁴ sull'assicurazione malattie (LAMal) e alla LTAF. L'oggetto dell'eccezione rimane il medesimo. Il disegno prevede tuttavia la riserva di cui al capoverso 2. A seconda del risultato della revisione in corso della LAMal relativa all'ammissione di fornitori di prestazioni, il tenore della lettera r dovrà essere adeguato.

w) Contributi di solidarietà in seguito a misure coercitive a scopo assistenziale e a collocamenti extrafamiliari prima del 1981

L'eccezione finora disciplinata alla lettera x può essere spostata alla lettera w. Nel contempo, in considerazione del capoverso 2, l'ultima parte della frase può essere soppressa.

Art. 84 Decisioni del Tribunale amministrativo federale in materia d'asilo

Nel settore del diritto in materia d'asilo le decisioni del Tribunale amministrativo federale sono attualmente impugnabili dinanzi al Tribunale federale soltanto se ri-

⁸⁹ Cfr. art. 6 cpv. 4 e 7 cpv. 4 della legge del 17 dicembre 2010 sulle poste (LPO; RS 783.0).

⁹⁰ Cfr. art. 22 cpv. 2 lett. a della legge del 23 marzo 2007 sull'approvvigionamento elettrico (LAEI; RS 734.7).

⁹¹ Cfr. art. 9 e 40a^{bis} della legge federale del 20 dicembre 1957 sulle ferrovie (Lferr; RS 742.101).

⁹² Cfr. art. 13 cpv. 2 della legge del 4 ottobre 1963 sugli impianti di trasporto in condotta (LITC; RS 746.1).

⁹³ Cfr. art. 51 cpv. 2 e 59 segg. della legge federale del 24 marzo 2006 sulla radiotelevisione (LRTV; RS 784.40).

⁹⁴ RS 832.1

guardano persone per le quali lo Stato dal quale chiedono protezione ha presentato una domanda di estradizione (art. 83 lett. d n. 1 LTF).

Questa regola è mantenuta nell'articolo 84 (cpv. 1 e 3). A causa del nuovo disciplinamento della competenza del Tribunale federale nel diritto in materia di stranieri (art. 83 cpv. 1 lett. b e cpv. 2 D-LTF) la delimitazione tra diritto in materia d'asilo e in materia di stranieri acquista maggiore importanza. Pertanto, il *capoverso 2* stabilisce che l'articolo 84 si applica anche alle decisioni pronunciate secondo la LStr e riguardanti persone che hanno precedentemente chiesto asilo. Chi ha presentato una domanda d'asilo non può, fino alla partenza dalla Svizzera in seguito a un ordine di allontanamento passato in giudicato, impugnare dinanzi al Tribunale federale le decisioni prese in virtù della LStr, neppure nel caso in cui la domanda d'asilo sia stata ritirata o sia stata concessa l'ammissione provvisoria.

Art. 84a Decisioni in materia di politica estera e di politica di sicurezza

In materia di sicurezza interna ed esterna e di affari esteri il ricorso dinanzi ai tribunali è ammissibile soltanto se il diritto internazionale conferisce un diritto al giudizio da parte di un tribunale nazionale (art. 83 lett. a LTF; in analogia all'art. 32 cpv. 1 lett. a LTF). Le decisioni in questo settore non sono ritenute giustiziabili e quindi non sarebbe giustificato fare salvi questioni fondamentali o casi particolarmente importanti (art. 83 cpv. 2 in combinazione con l'art. 89a D-LTF). Pertanto, il disegno propone un articolo specifico per questa eccezione.

La *lettera a* proposta dal disegno prevede esplicitamente che deve trattarsi di una decisione fondata prevalentemente su considerazioni politiche. Ciò corrisponde a quanto illustrato nel messaggio del 2001 sulla LTF⁹⁵ e alla giurisprudenza costante relativa all'articolo 83 lettera a LTF⁹⁶. Il tenore della disposizione è precisato in tal senso, senza che si intenda introdurre una modifica materiale.

Art. 85 cpv. 2

Il capoverso 2 stabilisce quando è ammissibile il ricorso al Tribunale federale nelle cause di diritto pubblico a carattere patrimoniale di cui al capoverso 1, indipendentemente dal valore litigioso. Come per il ricorso in materia civile (art. 74 cpv. 2 lett. a AP-LTF), il disegno rinvia alle possibilità di ricorso di cui all'articolo 89a D-LTF.

⁹⁵ FF 2001 3764, in particolare 3779, 3878, 3940 seg.

⁹⁶ DTF 142 II 313 consid. 4.3; 137 I 371 consid. 1.2; 132 II 342 consid. 1; decisioni del Tribunale federale 1C_370/2013 del 14 ottobre 2013 consid. 1.1 e 2C_327/2017 del 12 settembre 2017 consid. 5.2; decisioni del Tribunale amministrativo federale A-8284/2010 del 11 giugno 2011 consid. 1.2 e A-1713/2014 del 17 novembre 2014 consid. 1.1; Hansjörg Seiler, in: Hansjörg Seiler et al. (a c. di), Bundesgerichtsgesetz, 2^a ed., Berna 2015, art. 83 N. 12 segg.; Marino Leber, in: Christoph Auer / Markus Müller / Benjamin Schindler [a c. di], Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, Zurigo 2008, art. 72 N. 8.

Art. 86 cpv. 2

I tribunali cantonali che giudicano in qualità di autorità di grado immediatamente inferiore al Tribunale federale devono in linea di massima essere tribunali superiori. Il diritto vigente prevede tuttavia un'eccezione a questo requisito nel caso in cui un'altra legge federale permetta di impugnare presso il Tribunale federale la decisione di un'autorità giudiziaria inferiore. Questa possibilità di deroga in virtù di una legge speciale è abrogata (cfr. n. 1.2.5). Attualmente ciò riguarda soltanto i settori dell'imposta preventiva e della tassa d'esenzione dall'obbligo militare; vanno pertanto modificate anche le relative leggi.

Art. 89a Ammissibilità del ricorso

Uno degli elementi centrali della revisione è mettere a disposizione una possibilità limitata di ricorrere al Tribunale federale contro tutte le decisioni che rientrano nell'elenco delle eccezioni o non superano un valore litigioso minimo (cfr. n. 1.2.1 e i tre casi ivi menzionati in cui le eccezioni sono ancora applicate senza riserve).

Cpv. 1

Per le decisioni di autorità inferiori federali, il disegno propone che, nonostante le eccezioni di cui agli articoli 73, 79 e 83 e a prescindere dai valori litigiosi minimi degli articoli 74, 79a e 85 D-LTF, il ricorso al Tribunale federale sia ammissibile se concerne una questione di diritto di importanza fondamentale o se si tratta per altri motivi di un caso particolarmente importante. Nel caso di valori litigiosi al di sotto del valore minimo il criterio della questione di diritto di importanza fondamentale è già applicabile con il diritto vigente. Per gli altri casi menzionati il disegno apre in modo mirato l'accesso alla Corte suprema.

Cpv. 2

Nell'ambito dell'assistenza giudiziaria internazionale in materia penale il ricorso al Tribunale federale è sottoposto a una doppia restrizione conformemente al vigente articolo 84 LTF. Non deve trattarsi soltanto di un caso particolarmente importante, ma anche di una decisione concernente un'extradizione, un sequestro, la consegna di oggetti o beni patrimoniali oppure la comunicazione di informazioni inerenti alla sfera segreta. Non è invece mai dato ricorso presso il Tribunale federale per gli altri atti di assistenza giudiziaria, come la consegna di sentenze o atti penali, un semplice interrogatorio di testimoni che non riguarda informazioni relative alla sfera segreta o l'approvazione di un'ispezione oculare.

Il capoverso 2 ha la funzione di mantenere, per l'assistenza internazionale in materia penale (cfr. art. 83 cpv. 1 lett. h D-LTF), questa restrizione specifica legata all'oggetto della decisione. Ne risulta una differenza con il ricorso in materia di assistenza amministrativa internazionale, la cui ammissibilità è retta soltanto dal capoverso 1. Questa differenza non è priva di fondamento. L'assistenza giudiziaria internazionale è fornita a sostegno di un procedimento penale all'estero. Chi è oggetto di siffatto procedimento penale ha la qualità di parte e di conseguenza può tutelare i propri interessi. L'assistenza amministrativa consiste invece sovente in una cooperazione nel contesto di un procedimento amministrativo. In molti casi l'interessato non sa ancora nulla del procedimento in atto, mentre in altri casi ne ha conoscenza senza

avere qualità di parte. Vista questa situazione, è ragionevole esigere che per l'assistenza amministrativa internazionale il ricorso al Tribunale federale sia ammesso se riguarda una questione di diritto di importanza fondamentale o un caso particolarmente importante per altri motivi.

Cpv. 3

Se non raggiungono il valore litigioso minimo prescritto dalla legge, i ricorsi contro le decisioni di autorità inferiori cantonali sono ammissibili soltanto se riguardano una questione di diritto di importanza fondamentale. Questo disciplinamento corrisponde al diritto vigente (art. 74 cpv. 2 lett. a, 85 cpv. 2 LTF) e alle prescrizioni della Costituzione federale (art. 191 cpv. 2 Cost.). La LTF vigente prevede la riserva del ricorso in caso di questioni di diritto di importanza fondamentale e per alcune eccezioni in base alla materia. Ne fanno parte le eccezioni nel settore degli acquisti pubblici e del condono di tasse, che possono riguardare anche decisioni cantonali. Anche queste regole sono mantenute mediante il rinvio del capoverso 3 all'articolo 83 capoverso 1 lettere e ed m D-LTF. Inoltre, secondo il disegno, in caso di questioni di diritto di importanza fondamentale il ricorso è ammissibile per le decisioni delle giurisdizioni di reclamo cantonali secondo il CPP (art. 79 cpv. 1 lett. b D-LTF). In tal modo si garantisce che il pubblico ministero, che non ha a disposizione il ricorso sussidiario in materia costituzionale, possa portare dinanzi al Tribunale federale questioni fondamentali inerenti all'applicazione del diritto.

Le eccezioni alle eccezioni non sono identiche per le decisioni delle autorità inferiori federali (cpv. 1) e per quelle cantonali (cpv. 3), poiché, come sinora, contro le decisioni cantonali può essere presentato, quale rimedio giuridico residuale, il ricorso sussidiario in materia costituzionale (art. 113 segg. LTF; cfr. n. 1.3)

Cpv. 4

In virtù dell'articolo 83 capoverso 1 lettera p D-LTF, le decisioni del Tribunale amministrativo federale sulle controversie inerenti all'interconnessione secondo la LTC saranno definitive anche se, conformemente al capoverso 1, un ricorso dovesse riguardare una questione di diritto di importanza fondamentale o si trattasse per altri motivi di un caso importante. Abbiamo deciso di mantenere questo disciplinamento speciale nonostante le critiche sollevate in sede di consultazione⁹⁷. Riteniamo infatti necessario abbreviare l'iter ricorsuale per non complicare la pianificazione degli affari e dei preventivi dei piccoli fornitori.

Art. 89b Definizioni

L'articolo 89b definisce le nozioni di «questione di diritto di importanza fondamentale» e di «caso particolarmente importante», dalle quali dipende l'ammissibilità del ricorso secondo l'articolo 89a D-LTF. Queste definizioni vanno osservate anche nell'applicazione degli articoli 93a, 93b e 106 cpv. 3 D-LTF.

⁹⁷ Il Tribunale federale, economiesuisse e Swisscom hanno chiesto di rinunciare all'art. 89a cpv. 4 D-LTF.

Cpv. 1

Sulla nozione di «questione di diritto di importanza fondamentale» esiste già una giurisprudenza abbastanza approfondita del Tribunale federale, poiché essa ricorre già nella LTF vigente. La concretizzazione esemplificativa nel nuovo articolo 89b capoverso 1 si fonda su questa giurisprudenza e non la modifica.

Una questione di diritto in merito alla quale il Tribunale federale non ha mai deciso è di importanza fondamentale se il suo peso richiede il chiarimento della Corte suprema e la decisione in materia può fungere da punto di riferimento per la prassi (lett. a)⁹⁸. Tale è in particolare il caso se le istanze inferiori devono giudicare molti casi simili e la controversia è idonea a chiarire anche tutti gli altri casi.

Anche una questione su cui il Tribunale federale si è già pronunciato può essere di importanza fondamentale se si impone un riesame, ad esempio se la giurisprudenza è fortemente criticata dalla dottrina o se il contesto giuridico o la società sono notevolmente cambiati (lett. b)⁹⁹.

Una giurisprudenza non uniforme da parte delle autorità direttamente inferiori al Tribunale federale è un altro indizio della presenza di una questione di diritto di importanza fondamentale (lett. c)¹⁰⁰. In quanto autorità giudiziaria suprema della Confederazione, il Tribunale federale ha il compito di garantire, nella sua sfera di competenza, l'applicazione uniforme del diritto (art. 188 cpv. 1 e 189 Cost.).

Quale ultima situazione tipica in cui si pone una questione di diritto di importanza fondamentale la lettera d menziona il rifiuto da parte dell'autorità inferiore di applicare la giurisprudenza del Tribunale federale. Se dalla decisione impugnata o dal contesto risulta che l'autorità inferiore non intendeva osservare la giurisprudenza del Tribunale federale, quest'ultimo deve entrare nel merito del ricorso imponendo o modificando la sua prassi¹⁰¹. Non è invece data una questione di diritto di importanza fondamentale se la controversia riguarda unicamente l'applicazione a un caso concreto dei principi riconosciuti della giurisprudenza¹⁰².

Cpv. 2

Anche la nozione di «caso particolarmente importante» si trova nella LTF vigente, ma soltanto per i settori dell'assistenza giudiziaria internazionale in materia penale, dell'assistenza amministrativa internazionale in materia fiscale e del condono dell'imposta (art. 83 lett. m, 84 e 84a LTF). Il vigente articolo 84 capoverso 2 LTF menziona alcuni criteri per la presenza di un caso particolarmente importante nel campo dell'assistenza giudiziaria in materia penale. Tali criteri possono essere trasposti senza modifiche nel nuovo articolo 89a capoverso 2 (lett. b). È però necessario stabilire anche in generale, ossia per i ricorsi senza relazione con un procedimento all'estero, le caratteristiche tipiche di un caso particolarmente importante.

Secondo la lettera a del disegno, un ricorso riguarda un caso particolarmente importante se la decisione impugnata viola gravemente principi fondamentali del diritto.

⁹⁸ DTF **141** II 14 consid. 1.2.2.1, **143** II 425 consid. 1.3.2.

⁹⁹ DTF **139** II 340 consid. 4.

¹⁰⁰ DTF **141** II 14 consid. 1.2.2.3.

¹⁰¹ Decisione del Tribunale federale 5A_948/2015 del 12 aprile 2016 consid. 1.3.

¹⁰² DTF **140** III 501 consid. 1.3, **143** II 425 consid. 1.3.2.

Il Tribunale federale deve intervenire su ricorso per correggere la decisione, se quest'ultima è fortemente contraria al senso di giustizia poiché non è compatibile con principi importanti del diritto materiale o se è stata pronunciata in un procedimento non conforme ai principi dello Stato di diritto. La norma riguarda soltanto i casi in cui l'applicazione del diritto rilevante per la decisione è indifendibile. Tale è pure il caso quando la decisione impugnata è manifestamente contraria alla giurisprudenza consolidata della Corte europea dei diritti dell'uomo¹⁰³. Non si è invece in presenza di una grave violazione dei principi fondamentali del diritto se è solo dubbio che l'autorità inferiore abbia scelto la migliore possibile delle sostenibili interpretazioni della legge o ponderazioni degli interessi.

Secondo la lettera c, infine, un caso è particolarmente importante se la decisione impugnata ha conseguenze straordinarie o di ampia portata. Deve trattarsi oggettivamente di conseguenze che oltrepassano nettamente ciò che è usuale nella prassi giudiziaria quotidiana¹⁰⁴. Non è quindi sufficiente il solo punto di vista della parte soccombente.

Art. 93a Ricorso contro decisioni parziali, pregiudiziali e incidentali in caso di fondamentale inammissibilità del ricorso contro la decisione finale

In ossequio al principio dell'unità della procedura, la possibilità di ricorrere al Tribunale federale contro una decisione parziale, pregiudiziale e incidentale non può essere più estesa della possibilità di ricorrere contro la decisione finale. Se la LTF permette il ricorso contro una decisione finale soltanto se riguarda una questione di diritto di importanza fondamentale o un caso particolarmente importante per altri motivi, queste condizioni si applicano anche al ricorso contro una decisione parziale, pregiudiziale o incidentale adottata nella stessa causa. Sono determinanti le censure presentate contro la decisione parziale, pregiudiziale o incidentale.

Art. 93b Misure cautelari

Il diritto vigente limita il ricorso contro le decisioni in materia di misure cautelari in quanto dinanzi al Tribunale federale può essere fatta valere soltanto la violazione di diritti costituzionali (art. 98 LTF). La presente revisione sostituisce questa limitazione: contro le decisioni in materia di misure cautelari il ricorso è ammesso, con le stesse censure previste per le altre decisioni, se concerne una questione di diritto di importanza fondamentale o se si tratta per altri motivi di un caso particolarmente importante (cfr. n. 1.2.4 e art. 89b D-LTF).

Art. 97 cpv. 2

Il disegno abroga la disposizione vigente secondo cui, se il ricorso è diretto contro una decisione d'assegnazione o rifiuto di prestazioni pecuniarie dell'assicurazione militare o dell'assicurazione contro gli infortuni può essere censurato qualsiasi accertamento inesatto o incompleto dei fatti giuridicamente rilevanti, a differenza di

¹⁰³ Cfr. art. 28 cpv. 1 lett. b CEDU.

¹⁰⁴ Cfr. p. es. DTF 142 IV 250 consid. 1.3, 143 II 459 consid. 1.2.3, 1.2.4.

quanto previsto negli altri rami delle assicurazioni sociali e in tutti gli altri ambiti giuridici (cfr. n. 1.2.5).

La garanzia costituzionale della via giudiziaria (art. 29a Cost.) vale anche in materia di diritti politici¹⁰⁵. Tale garanzia impone che si possa adire almeno un'autorità giudiziaria che decida con cognizione piena sulle questioni di diritto e di fatto. I ricorsi concernenti il diritto di voto dei cittadini nonché le elezioni e votazioni popolari sono parzialmente ammissibili contro gli atti emanati da un governo o da un parlamento (cfr. art. 88 LTF). In questi casi l'autorità inferiore del Tribunale federale non è un'autorità giudiziaria e quindi il rispetto della garanzia della via giudiziaria esige il libero esame dei fatti da parte della Corte suprema. Anche nei ricorsi rivolti direttamente contro un atto normativo cantonale (art. 87 cpv. 1 LTF), il Tribunale federale deve essere in grado di esaminare i fatti¹⁰⁶. Il nuovo capoverso 2 stabilisce pertanto che, se un ricorso riguarda i diritti politici o è diretto contro un atto normativo, la limitazione della censura dei fatti secondo il capoverso 1 si applica soltanto se l'autorità inferiore che ha deciso è un'autorità giudiziaria.

Art. 98

Secondo il disegno, il ricorso contro una decisione su una misura cautelare è ammissibile soltanto se concerne una questione di diritto di importanza fondamentale o un caso particolarmente importante per altri motivi (art. 93b). Quale contropartita a tale modifica, la restrizione vigente dei motivi di ricorso contro una misura cautelare è abrogata (art. 98 LTF; cfr. n. 1.2.4).

Art. 100 cpv. 2 lett. b, c ed e nonché cpv. 3 e 4

Secondo il *capoverso 2 lettera b* il termine ricorsuale di dieci giorni non va applicato soltanto all'assistenza giudiziaria internazionale in materia penale e all'assistenza amministrativa internazionale in materia fiscale, ma anche ad altre decisioni in materia di assistenza amministrativa internazionale. Non vi è infatti motivo di mantenere il termine ricorsuale di 30 giorni negli ambiti dell'assistenza amministrativa internazionale che non riguardano la materia fiscale. L'esigenza di accelerare la procedura vale infatti per l'intero settore.

Secondo il *capoverso 2 lettera c*, il termine ricorsuale di dieci giorni vale per tutte le decisioni dell'autorità cantonale unica secondo l'articolo 7 LF-RMA¹⁰⁷. L'attuale articolo 100 capoverso 2 lettera c menziona soltanto due convenzioni dell'Aia, ragion per cui il termine di ricorso ordinario, più lungo, si applica attualmente alle decisioni fondate su altre convenzioni dell'Aia nel medesimo settore della protezione dei minori e degli adulti.

Nel nuovo *capoverso 2 lettera e*, il termine di ricorso di dieci giorni è previsto anche per impugnare le decisioni in materia di offerte pubbliche d'acquisto secondo la LInFi.

¹⁰⁵ Cfr. DTF **138** I 61, 72 segg. consid. 4.3.

¹⁰⁶ Decisione del Tribunale federale 2C_519/2016 del 4 settembre 2017 consid. 1.5.5.

¹⁰⁷ Cfr. nota 34.

Il *capoverso 3* è modificato e il *capoverso 4* abrogato, poiché il termine ricorsuale in materia di diritti politici è disciplinato in un articolo a sé stante (art. 101a).

Art. 101a Ricorso in materia di diritti politici

Ai termini ricorsuali in materia di diritto di voto è dedicato un articolo proprio per motivi redazionali. Il disegno prevede un termine ricorsuale di cinque giorni (finora 30 giorni) anche per i ricorsi concernenti lo svolgimento regolare di elezioni e votazioni cantonali (cfr. n. 1.2.5).

Art. 105 cpv. 3

L'articolo 105 capoverso 3 va adeguato all'articolo 97 capoverso 2 D-LTF.

Art. 106 cpv. 3

Riguardo ai ricorsi che, a causa del valore litigioso minimo o delle eccezioni quanto al campo d'applicazione materiale, sono ammissibili soltanto se riguardano una questione di diritto di importanza fondamentale o un caso particolarmente importante per altri motivi, occorre stabilire la portata dell'esame del Tribunale federale.

Se entra nel merito di un ricorso perché concerne una questione di diritto di importanza fondamentale, il Tribunale federale limita dapprima il suo esame di merito alla fondatezza del ricorso in riferimento alla suddetta questione di diritto. Soltanto se ammette la fondatezza di tale questione e deve di conseguenza decidere nel merito della causa o rinviarla all'autorità inferiore, l'Alta Corte esamina le altre censure fatte valere nel ricorso. Se invece l'autorità inferiore ha giudicato correttamente la questione di diritto di importanza fondamentale, il Tribunale federale respinge il ricorso senza esaminare gli altri punti.

Se il Tribunale federale deve entrare nel merito del ricorso perché si tratta per altri motivi di un caso particolarmente importante, l'esame materiale non può essere suddiviso in tal modo.

Art. 107 cpv. 3 primo periodo

La regola secondo cui il Tribunale federale decide di non entrare nel merito entro 15 giorni se ritiene inammissibile un ricorso interposto nel campo dell'assistenza giudiziaria internazionale in materia penale o dell'assistenza fiscale internazionale viene estesa all'intera materia dell'assistenza amministrativa internazionale e al settore delle offerte pubbliche d'acquisto secondo la LInFi. Il termine ordinatorio è motivato dalla necessità di chiarire rapidamente le questioni relative all'entrata nel merito per evitare di ritardare inutilmente l'esecuzione dell'assistenza in materia amministrativa o giudiziaria o la vendita di titoli di partecipazione.

Art. 109 cpv. 1 primo periodo

L'adeguamento dell'articolo 109 è di mera natura redazionale. Nel primo periodo del capoverso 1 è soppresso il rimando agli articoli 74 e 83–85. Tale rimando do-

vrebbe essere adeguato, ma non è indispensabile per la comprensione della disposizione.

La decisione di non entrare nel merito di un ricorso perché, contrariamente a quanto richiesto dalla legge, non riguarda una questione di diritto di importanza fondamentale o un caso particolarmente importante per altri motivi, è adottata nella composizione di tre giudici in procedura semplificata. Come finora, resta possibile decidere per circolazione degli atti anche se non vi è unanimità.

Una delle conseguenze del disegno sarà l'aumento del numero di ricorsi per i quali occorre esaminare se sussiste una questione di diritto di importanza fondamentale o un caso particolarmente importante per altri motivi (cfr. n. 1.2.1). Il Tribunale federale tenterà però indubbiamente di portare a termine entro 1–2 mesi le procedure ricorsuali in cui queste condizioni non sono adempiute. Senza una rapida cernita, la Corte suprema rischierebbe un aumento dei ricorsi introdotti a fini puramente dilatori. Per il trattamento dei casi menzionati all'articolo 107 capoverso 3 LTF vige un termine legale di 15 giorni. In molti casi le decisioni di non entrata nel merito secondo l'articolo 109 capoverso 1 LTF possono essere prese senza un precedente scambio di scritti.

Art. 112 cpv. 2

Secondo l'attuale capoverso 2, un'autorità cantonale inferiore al Tribunale federale può notificare la sua decisione senza motivarla se il diritto cantonale lo prevede. In tal caso le parti possono chiedere il testo integrale della decisione entro 30 giorni; questo termine è quindi decisivo per il decorso del termine ricorsuale. Tale regola intendeva esimere i Cantoni dal motivare per scritto sentenze civili e penali, spesso notificate oralmente nel dibattimento principale, a meno che le parti chiedessero una motivazione scritta. La norma non verteva sulle cause di diritto amministrativo, nelle quali la notificazione orale delle sentenze è del tutto eccezionale.

Con l'unificazione del diritto processuale civile e penale, in queste materie la notificazione delle decisioni è stata disciplinata sul piano federale. Sia il CPC che il CPP permettono soltanto alle autorità cantonali di grado inferiore di notificare le sentenze senza motivarle per scritto. Alle autorità superiori è invece imperativamente imposto di motivare le sentenze per scritto¹⁰⁸. Normative cantonali ai sensi dell'articolo 112 capoverso 2 LTF sono attualmente possibili soltanto per la giurisdizione amministrativa. Nel diritto amministrativo tradizionale sono piuttosto rare e d'intralcio al ricorso delle autorità federali¹⁰⁹. Senza motivazione scritta, l'autorità federale non può infatti giudicare l'opportunità di un ricorso. Nel settore della protezione dei minori e degli adulti, vari Cantoni fanno uso (art. 72 cpv. 2 lett. b n. 6 LTF) delle agevolazioni di cui all'articolo 112 capoverso 2 LTF.

¹⁰⁸ Cfr. in particolare gli art. 318 cpv. 2 e 327 cpv. 5 CPC nonché 82 CPP.

¹⁰⁹ Art. 89 cpv. 2 lett. a LTF.

Siamo del parere che i requisiti posti alla notificazione delle decisioni delle ultime autorità cantonali debbano essere uniformi in tutti i settori del diritto. Visto che il CPC e il CPP impongono alle autorità superiori una motivazione scritta e l'Assemblea federale si è più volte detta contraria a eccezioni¹¹⁰, l'articolo 112 capoverso 2 LTF va abrogato.

Art. 113, 114 e 117

Negli articoli sul ricorso sussidiario in materia costituzionale devono essere adeguati diversi rimandi ad altri articoli. Come finora, questo tipo di ricorso è ammissibile contro le decisioni cantonali di ultima istanza che non possono essere impugnate con il ricorso ordinario (ricorso in materia civile, penale o di diritto pubblico, compreso il ricorso concernente questioni di diritto di importanza fondamentale secondo l'art. 89a cpv. 3 D-LTF).

Art. 122 lett. a

Secondo l'articolo 122 LTF la violazione della CEDU può conferire il diritto alla revisione di una sentenza del Tribunale federale. La revisione può essere domandata soltanto se la Corte europea dei diritti dell'uomo ha constatato in una sentenza definitiva (art. 44 CEDU) che la CEDU o i suoi protocolli sono stati violati (art. 122 lett. a LTF). Oltre alla sentenza definitiva, il disegno menziona ora anche la chiusura del caso con una composizione amichevole (art. 39 CEDU; cfr. n. 1.2.5).

Secondo la prassi costante, il nostro Consiglio acconsente a una composizione amichevole soltanto se la violazione della CEDU appare chiara e solo dopo aver sentito il Tribunale federale. Non appare quindi giustificato paventare il pericolo che lo strumento della composizione amichevole venga usato per annullare per motivi politici una sentenza del Tribunale federale.

2.2 Modifica di altri atti normativi

1. Legge del 21 marzo 1997¹¹¹ sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA)

Art. 47 cpv. 6

Nel diritto vigente questa disposizione si applica nei casi in cui una decisione materialmente suscettibile di impugnativa è assoggettata dalla legge alla competenza decisionale del Consiglio federale senza che la LTAF lo indichi come autorità inferiore del Tribunale amministrativo federale. L'articolo 47 capoverso 6 LOGA prevede che questi casi siano automaticamente delegati al dipartimento competente per consentire un ricorso al Tribunale amministrativo federale. Secondo il disegno,

¹¹⁰ Cfr. la mozione Caroni dell'11 settembre 2013 respinta dal Consiglio nazionale (13.3684 «Nessun obbligo di motivazione dinanzi ai tribunali di secondo grado contro la volontà delle parti»), in particolare anche il parere del nostro Consiglio.

¹¹¹ RS 172.010

anche le decisioni prese in prima istanza dal Consiglio federale devono in linea di massima poter essere impugnate presso il Tribunale amministrativo federale (cfr. art. 33 lett. b D-LTAF). L'articolo 47 capoverso 6 va quindi abrogato poiché superfluo.

2. Legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa (PA)

Art. 49 cpv. 1 lett. c e cpv. 2

Il vigente articolo 49 indica, come unica eccezione alla possibilità di fare valere l'inadeguatezza, il caso in cui un'autorità cantonale ha deciso come autorità di ricorso. Molte leggi federali escludono tuttavia espressamente la possibilità di far valere la censura dell'inadeguatezza nella procedura ricorsuale¹¹². Per i ricorsi contro l'approvazione dei piani secondo la legge federale dell'8 marzo 1960¹¹³ sulle strade nazionali (LSN) il disegno prevede una restrizione analoga. Per motivi di trasparenza è apportata una corrispondente riserva nell'articolo 49 (per la rinuncia a un'ulteriore modifica dell'articolo 49 PA, cfr. n. 1.3).

Art. 63 cpv. 4bis-6

La modifica dell'articolo 63 serve soprattutto a innalzare il limite massimo delle tasse di giustizia riscosse dal Tribunale amministrativo federale (e dal Tribunale penale federale in cause di diritto amministrativo), come chiesto da una mozione accolta dal Parlamento (cfr. n. 1.2.5).

Cpv. 4bis

Secondo il disegno, l'importo minimo della tassa di decisione ammonterà a 200 franchi, invece degli attuali 100 franchi. Ciò corrisponde a una proposta della summenzionata mozione delle Commissioni della gestione. Ma la modifica non riguarda soltanto il Tribunale amministrativo federale e il Tribunale penale federale, bensì tutte le autorità di ricorso chiamate a decidere secondo la PA. Se circostanze particolari giustificano il condono parziale o totale delle spese processuali, la tassa potrà essere anche in futuro inferiore a 200 franchi (art. 63 cpv. 1 terzo periodo PA).

¹¹² Le seguenti leggi escludono l'esame dell'adeguatezza: legge del 26 giugno 1998 sull'asilo (LAsi, RS 142.31; art. 106 cpv. 1), LAPub (art. 31), legge del 1° ottobre 2010 sui valori patrimoniali di provenienza illecita (LVP, RS 196.1; art. 11 cpv. 3), legge federale del 14 dicembre 2012 sulla promozione della ricerca e dell'innovazione (LPRI, RS 420.1; art. 13 cpv. 3), legge dell'11 dicembre 2009 sulla promozione della cultura (LPCu, RS 442.1; art. 26), legge del 14 dicembre 2001 sul cinema (LCin, RS 443.1; art. 32 cpv. 3) e la legge federale del 21 marzo 1980 sulle domande d'indennità nei confronti dell'estero (RS 981; art. 8 cpv. 3); inoltre in parte: legge federale del 20 dicembre 1957 sulle ferrovie (Lferr, RS 742.101; art. 51a cpv. 2), legge del 20 marzo 2009 sul trasporto di viaggiatori (LTV, RS 745.1; art. 56 cpv. 3) e LAMal (art. 53 cpv. 2 lett. e).

¹¹³ RS 725.11

Cpv. 5

Un adeguamento redazionale precisa che il Tribunale amministrativo federale e il Tribunale penale federale disciplinano nei rispettivi regolamenti i dettagli relativi alla determinazione delle tasse di giustizia, ma che nel farlo non possono derogare all'articolo 63 PA.

Cpv. 6

Il nuovo capoverso 6 riprende, per le tasse di giustizia del Tribunale amministrativo federale e del Tribunale penale federale, il modello dell'articolo 65 capoverso 5 LTF. Se motivi particolari lo giustificano, il Tribunale amministrativo federale e il Tribunale penale federale possono aumentare gli importi massimi della tassa di cui al capoverso 4^{bis} fino al doppio.

Art. 65 cpv. 4 secondo periodo

Come nell'articolo 64 capoverso 4 secondo periodo D-LTF, è esplicitamente disciplinata la prescrizione della pretesa della collettività a un risarcimento dei costi assunti per il gratuito patrocinio.

Art. 72 lett. a

La precisazione del nuovo articolo 84a LTF rispetto al vigente articolo 83 lettera a LTF rende necessario adeguare in modo analogo l'articolo 72 lettera a PA. Non ne risulta una modifica sotto il profilo materiale.

Art. 78 cpv. 2 secondo periodo

Al giorno d'oggi non è più raro che siano impugnate dinanzi al Tribunale amministrativo federale o al Tribunale federale, a torto o a ragione, le decisioni del Consiglio federale. Con la modifica dell'articolo 33 LTAF, la frequenza di questi ricorsi è probabilmente destinata ad aumentare. Quando il Consiglio federale è invitato a esprimersi su un procedimento giudiziario, è molto oneroso ottenere l'approvazione dell'intero Collegio governativo. Un complemento all'articolo 78 capoverso 2 PA permette di abilitare il dipartimento che ha preparato la decisione del Consiglio federale a rappresentare il Collegio governativo dinanzi all'autorità ricorsuale. Ovviamente il dipartimento rimane vincolato alla decisione del Consiglio federale.

3. Legge del 24 marzo 2000 sul personale federale (LPers)

Art. 36 cpv. 2 primo, secondo e terzo periodo

Secondo il diritto vigente, la commissione di ricorso esterna sui generis di cui all'articolo 36 capoverso 2 è composta dei presidenti dei tribunali amministrativi dei Cantoni di Vaud, Lucerna e Ticino. I tribunali amministrativi dei Cantoni di Lucerna e Vaud sono stati aggregati ai rispettivi tribunali cantonali. Per questo motivo occorre ridefinire la composizione della commissione esterna di ricorso del personale del

Tribunale federale. Secondo il disegno, i presidenti delle sezioni competenti in materia di rapporti di lavoro di diritto pubblico presso i tribunali superiori dei Cantoni di Vaud, Lucerna e Ticino sono d'ufficio membri della commissione di ricorso. Per il rimanente, il nuovo tenore della norma tiene conto anche dell'istituzione di una commissione di ricorso interna prevista dall'articolo 25 capoverso 2^{bis} D-LTF.

La commissione di ricorso esterna è necessaria poiché le decisioni del Tribunale federale riguardanti il proprio personale non possono essere impugnate presso l'Alta Corte medesima con ricorso in materia di diritto pubblico. La possibilità di adire la commissione esterna di ricorso non dovrebbe essere più estesa della possibilità di cui beneficiano attualmente gli impiegati di altri enti pubblici di adire il Tribunale federale. È pertanto opportuno applicare per analogia alla procedura di questa commissione le disposizioni sul ricorso in materia di diritto pubblico, in particolare l'articolo 83 capoverso 1 lettera g e capoverso 2 nonché l'articolo 85 LTF (in combinato disposto con l'art. 89a cpv. 1 D-LTF). Quindi, nelle cause patrimoniali, se il valore litigioso è inferiore a 15 000 franchi, il ricorso alla commissione di ricorso esterna è ammissibile soltanto se concerne una questione di diritto di importanza fondamentale o se si tratta per altri motivi di un caso particolarmente importante.

4. Legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale amministrativo federale (LTAF)

Art. 23 cpv. 2 lett. a

Il riferimento all'articolo 111 LAsi è adeguato in considerazione delle modifiche già subite da questa disposizione.

Art. 32 cpv. 1 lett. a, f, h

La *lettera a* del capoverso 1 deve tenere conto del testo degli articoli 84a D-LTF e 72 lettera a D-LTAF. Per i settori del servizio delle attività informative e dei controlli di sicurezza relativi alle persone le leggi speciali precisano che il ricorso al Tribunale amministrativo federale è ammissibile¹¹⁴. Il legislatore ha presupposto che in questi casi non sussistono le condizioni per un'eccezione ai sensi dell'articolo 32 capoverso 1 lettera a LTAF.

La vigente *lettera f* statuisce l'inammissibilità del ricorso al Tribunale amministrativo federale contro le decisioni in materia di rilascio o estensione di concessioni di infrastrutture ferroviarie. A suo tempo l'eccezione era stata adottata soprattutto per mantenere la competenza del Consiglio federale in prima istanza e impedire l'applicazione della delega automatica dell'articolo 47 capoverso 6 LOGA. Con la proposta di abrogare tale disposizione, questo motivo viene a cadere. Non vi è quindi più alcun motivo pertinente di escludere il ricorso dinanzi a un tribunale per le decisioni in materia di concessioni di infrastrutture ferroviarie e non per altre decisioni in

¹¹⁴ Art. 83 cpv. 1 della LF del 25 settembre 2015 sulle attività informative (RS 121); art. 21 cpv. 3 della legge federale del 21 marzo 1997 sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (RS 120).

materia di concessioni. Tale rimedio giuridico è anzi necessario per garantire la via giudiziaria secondo l'articolo 29a Cost.

L'eccezione riguardante le concessioni in materia ferroviaria è pertanto abolita. Il disegno propone di sostituirla con un'altra eccezione: nel campo d'applicazione della legge del 5 ottobre 2007¹¹⁵ sulla geoinformazione (LGI) il disegno prevede di non consentire d'impugnare la determinazione dei nomi geografici (p. es. nomi delle stazioni delle imprese di trasporto concessionarie) e l'approvazione dei nomi stabiliti dai Cantoni. In questo tipo di procedimenti, la LGI e l'ordinanza del 21 maggio 2008¹¹⁶ sui nomi geografici (ONGeo) prevedono come parti soltanto le autorità della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni nonché le imprese di trasporto concessionarie. È pertanto sufficiente che la LGI preveda una procedura di appianamento delle divergenze (cfr. art. 7 cpv. 2 D-LGI).

Anche nella *lettera h* l'eccezione vigente è sostituita da una nuova eccezione. Le decisioni in materia di rilascio di concessioni per case da gioco devono poter essere sottoposte al vaglio di un giudice, poiché il rispetto delle condizioni quadro giuridiche e della procedura prescritta deve essere giustiziabile¹¹⁷. È invece prevista un'eccezione per l'approvazione di atti normativi e tariffe di diritto pubblico. Questi atti possono difficilmente essere considerati decisioni secondo l'articolo 31 LTAF, ma in merito la prassi si è a varie riprese rivelata poco chiara; talora si è perfino giunti a esaminare nel merito i ricorsi contro questi atti. I ricorsi contro l'approvazione di atti normativi e tariffe di diritto pubblico sono tuttavia ammissibili se previsti da una legge speciale (p. es. art. 53 LAMal).

Art. 33 lett. a e b

Secondo l'articolo 189 capoverso 4 Cost., gli atti dell'Assemblea federale e del Consiglio federale non possono essere impugnati presso il Tribunale federale (e ancora meno presso altre autorità giudiziarie). Il legislatore ha fatto un uso molto parsimonioso del suo potere derogatorio (art. 189 cpv. 4 secondo periodo Cost.) e il ricorso diretto al Tribunale federale contro atti di questo tipo non esiste. È possibile impugnare le decisioni del Consiglio federale o degli organi dell'Assemblea federale dinanzi al Tribunale amministrativo federale nei casi elencati all'articolo 33 lettere a e b LTAF. Si tratta soprattutto di decisioni riguardanti i rapporti di lavoro di collaboratori dell'Amministrazione federale e la destituzione di membri degli organi di direzione di unità decentralizzate dell'Amministrazione federale. Nella misura in cui la LTF lo preveda, è possibile impugnare dinanzi al Tribunale federale le corrispondenti decisioni del Tribunale amministrativo federale.

Il rapporto tra le diverse norme di cui va tenuto conto ai fini della protezione giuridica nei confronti delle decisioni del Consiglio federale e dell'Assemblea federale è relativamente complicato ed è stato anche uno dei motivi della mozione della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale del 3 febbraio 2011

¹¹⁵ RS 510.62

¹¹⁶ RS 510.625

¹¹⁷ Cfr. il messaggio del 21 ottobre 2015 concernente la legge sui giochi in denaro; FF 2015 6849, in particolare 6964 seg.

«Protezione giuridica in situazioni straordinarie»¹¹⁸. Soprattutto la cosiddetta delega automatica disciplinata dall'articolo 47 capoverso 6 LOGA è spesso mal compresa. Secondo tale disposizione, gli affari del Consiglio federale spettano di diritto al dipartimento competente per materia, nella misura in cui le relative decisioni siano impugnabili nel merito dinanzi al Tribunale amministrativo federale (competenza materiale, art. 31 e 32 LTAF) e il Consiglio federale non sia autorità inferiore del Tribunale amministrativo federale secondo l'articolo 33 LTAF.

Questo disciplinamento piuttosto confuso concerne in linea di principio tutte le decisioni del Consiglio federale e non soltanto quelle menzionate dalla mozione, fondate direttamente sulla Costituzione. Contro eventuali decisioni dell'Assemblea federale la tutela giurisdizionale garantita dal diritto internazionale può essere assicurata soltanto ricorrendo a un'interpretazione che colmi le lacune esistenti¹¹⁹.

Intendiamo pertanto semplificare il disciplinamento della tutela giurisdizionale contro le *decisioni* del Consiglio federale e dell'Assemblea federale (a differenza degli altri atti secondo l'art. 189 cpv. 4 Cost.) e colmare eventuali lacune. Quando decidono in primo grado, l'Assemblea federale e i suoi organi nonché il Consiglio federale sono menzionati nel disegno di legge come possibili autorità inferiori del Tribunale amministrativo federale (art. 33 lettere a e b D-LTAF). Il vigente elenco abbastanza copioso delle singole categorie di decisioni è abrogato, come pure la delega automatica dell'articolo 47 capoverso 6 LOGA.

La nuova normativa permette di impugnare dinanzi al Tribunale amministrativo federale e successivamente dinanzi al Tribunale federale le decisioni di primo grado dell'Assemblea federale e del Consiglio federale nella misura in cui gli elenchi delle eccezioni degli articoli 32 D-LTAF e degli articoli 83 e 84a D-LTF non limitino la competenza materiale di questi tribunali. Nel settore della sicurezza interna ed esterna e degli affari esteri il ricorso ai tribunali è ammissibile soltanto se la decisione non si fonda prevalentemente su considerazioni politiche o se il diritto internazionale conferisce un diritto al giudizio da parte di un tribunale nazionale. Se nessuna di queste due condizioni è adempiuta, le decisioni del Consiglio federale (e se del caso dell'Assemblea federale; cfr. art. 173 cpv. 1 lett. c Cost.) nelle materie menzionate sono definitive, mentre le decisioni dell'Amministrazione federale sono impugnabili dinanzi al Consiglio federale (art. 47 e 72 lett. a PA). Gli atti non qualificabili come decisioni non possono essere impugnati, il che risulta dagli articoli 31 LTAF e 44 PA. (cfr. art. 31 LTAF). Rispettando le condizioni (relativamente severe) dell'articolo 25a PA, si può però ottenere una decisione sui cosiddetti atti materiali¹²⁰.

¹¹⁸ 11.3006. La mozione non è stata accolta dal Consiglio degli Stati.

¹¹⁹ Non vi sono invece difficoltà serie per quanto riguarda le *ordinanze*: chi è particolarmente toccato da un dato disciplinamento dei diritti e degli obblighi e ha un interesse degno di protezione, può chiedere una decisione impugnabile.

¹²⁰ Cfr. DTF **140** II 315 consid. 4.

5. Codice di procedura penale (CPP)

Art. 40 cpv. 1, 59 cpv. 1, frase introduttiva, 125 cpv. 2 primo periodo, 150 cpv. 2 secondo periodo, 186 cpv. 2 secondo periodo, e 3, 248 cpv. 3, frase introduttiva, 440 cpv. 3

Per le decisioni menzionate in queste disposizioni il disegno elimina il termine «definitivo». Secondo l'articolo 380 CPP questo termine significa soltanto che non è dato alcun ricorso giusta il CPP. Le decisioni che il CPP qualifica come definitive possono attualmente essere impugnate direttamente dinanzi al Tribunale federale, il che non è conforme al ruolo di un tribunale supremo (cfr. n. 1.2.5). In futuro le decisioni in questione potranno essere impugnate con reclamo conformemente all'articolo 393 CPP, sempre che non siano prese da un'autorità inferiore del Tribunale federale ai sensi della nuova versione dell'articolo 80 LTF.

Art. 119 cpv. 2 lett. a, 120 cpv. 2

Per l'espressione «azione civile» il testo francese vigente usa «plainte pénale». Tuttavia nel CP questo termine indica la querela della parte lesa (art. 30 CP). Nel testo francese «plainte pénale» è pertanto sostituito con «action pénale». I testi tedesco e italiano restano invariati.

Art. 135 cpv. 3

L'attuale disciplinamento dei rimedi giuridici contro la decisione relativa alla retribuzione del difensore d'ufficio è insoddisfacente per diversi motivi. La lettera a comporta una via di ricorso non uniforme. Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, anche il pubblico ministero può impugnare, mediante appello, l'onorario del difensore d'ufficio¹²¹. Se il difensore d'ufficio impugna a sua volta l'onorario, si verifica una separazione delle vie di ricorso, il che può comportare difficoltà. Pertanto il disegno prevede che l'onorario del difensore d'ufficio potrà essere impugnato solo con il rimedio giuridico previsto per la causa principale.

Inoltre, attualmente contro la decisione della giurisdizione di reclamo o del tribunale d'appello cantonale in merito alla retribuzione del difensore d'ufficio è possibile il reclamo presso il Tribunale penale federale (lett. b). Questa via di ricorso da un tribunale penale cantonale al Tribunale penale federale al di fuori delle vertenze in materia di competenza e di assistenza giudiziaria è atipica e implica un iter ricorsuale sproporzionatamente lungo, considerato che la decisione del Tribunale penale federale può essere a sua volta impugnata dinnanzi al Tribunale federale¹²². Inoltre, l'iter ricorsuale secondo la disposizione vigente non è uniforme nei casi in cui sono contestati sia la retribuzione per la procedura di primo grado sia quella per la procedura di secondo grado¹²³. Pertanto, all'impugnabilità delle decisioni sulla retribuzione emanate dalle giurisdizioni di ricorso e d'appello cantonali va applicata la LTF. La lettera b è quindi abrogata.

¹²¹ DTF **139** IV 199 consid. 5.5.

¹²² Cfr. art. 79 cpv. 1 lett. b e cpv. 2 D-LTF.

¹²³ Cfr. DTF **140** IV 213 consid. 1.6.

Art. 365 cpv. 3

La questione del rimedio giuridico ammissibile contro le decisioni indipendenti successive del giudice è controversa perché l'articolo 365 CPP non disciplina esplicitamente se detta decisione sia una sentenza oppure un'ordinanza o un decreto (cfr. art. 80 cpv. 1 CPP).

La grande maggioranza della dottrina si esprime a favore del reclamo, in quanto la decisione indipendente successiva dell'autorità giudicante è emessa sotto forma di decreto o ordinanza, soprattutto a causa del concetto restrittivo di sentenza o per mancanza di una nuova sentenza di merito. Anche il Tribunale federale si è pronunciato in tal senso¹²⁴.

Questo risultato è tuttavia criticato dalla dottrina, poiché non si comprende come mai sia possibile interporre appello contro una misura di primo grado – come ad esempio l'internamento –, mentre invece sia ammesso soltanto il reclamo se la stessa misura è ordinata nell'ambito di una decisione indipendente successiva. Inoltre, il reclamo non rende giustizia alla portata del contenuto di gran parte delle decisioni successive e limita i diritti procedurali dell'interessato in modo indesiderato¹²⁵.

Per questo motivo il nuovo capoverso 3 stabilisce espressamente che le decisioni successive indipendenti possono essere impugnate mediante appello. In tal modo è inoltre chiaro che tali decisioni sono impugnabili in ultima istanza con ricorso al Tribunale federale (l'art. 79 cpv. 1 lett. b D-LTF non è applicabile).

Art. 377 cpv. 4 terzo periodo

Secondo il diritto vigente, nell'ambito di una procedura indipendente di confisca, il giudice emana un'eventuale decisione in merito all'opposizione in forma di decreto o di ordinanza (art. 377 cpv. 4 CPP). Pertanto tale decisione può essere impugnata soltanto mediante reclamo (art. 393 cpv. 1 lett. b CPP).

Poiché, secondo il disegno, contro le decisioni indipendenti successive sarà ammesso l'appello anziché il reclamo (cfr. art. 365 cpv. 3 D-CPP), per motivi di coerenza nel capoverso 4 si propone l'appello come rimedio giuridico ammissibile contro le decisioni giudiziali relative all'opposizione.

Art. 393 cpv. 1 lett. c

Il disegno prevede che le decisioni del giudice dei provvedimenti coercitivi siano in generale impugnabili con reclamo secondo l'articolo 393 CPP, e non soltanto quando ciò sia previsto da un'altra norma del CPP. Questa modifica è necessaria affinché non sia più possibile impugnare direttamente presso il Tribunale federale le decisioni del giudice dei provvedimenti coercitivi (cfr. n. 1.2.5).

¹²⁴ DTF 141 IV 396.

¹²⁵ Cfr. DTF 141 IV 396 consid. 3.9.

Art. 398 cpv. 1

Poiché, secondo il disegno, contro le decisioni giudiziarie indipendenti successive e contro le decisioni di confisca indipendenti sarà in futuro ammissibile l'appello (art. 365 cpv. 3 e 377 cpv. 4 D-CPP), il capoverso 1 è adeguato di conseguenza.

6. Legge federale del 14 dicembre 2012 sulla promozione della ricerca e dell'innovazione (LPR)

Art. 13 cpv. 3

La disposizione è modificata soltanto sotto il profilo redazionale: invece di ripetere le censure ammissibili dinanzi al Tribunale amministrativo federale a norma dell'articolo 49 PA, va indicata soltanto l'eccezione alla regola. Pertanto basta escludere la censura dell'inadeguatezza.

7. Legge del 5 ottobre 2007 sulla geoinformazione (LGI)

Art. 7 Abs. 2

La legge sulla geoinformazione attribuisce al Consiglio federale la competenza di decidere come ultima autorità sulle controversie in materia di nomi geografici. Il Governo è pertanto stato chiamato a pronunciarsi anche su ricorsi relativi al nome di una stazione o di una fermata di autobus. Nella misura in cui non vi siano divergenze a livello federale tra i dipartimenti, non si giustifica che l'Esecutivo si pronunci su tali questioni di carattere prettamente locale. Per questo motivo, in futuro i dipartimenti competenti saranno chiamati a decidere definitivamente in caso di divergenze di opinione tra gli interessati (Cantoni, Comuni, imprese di trasporto, uffici federali). La decisione rimane di competenza del Consiglio federale soltanto se il caso interessa più dipartimenti e questi non riescono a raggiungere un accordo.

8. Legge federale del 13 ottobre 1965 sull'imposta preventiva (LIP)

Art. 56 e. Ricorso al Tribunale federale

Nel settore dell'imposta federale diretta, la possibilità di impugnare in ogni caso la decisione della commissione cantonale di ricorso in materia di imposte direttamente dinanzi al Tribunale federale (art. 146 LIFD¹²⁶) è stata abolita dalla legge federale del 26 settembre 2014¹²⁷ su un adeguamento della LIFD e della LAID alle disposizioni generali del CP. L'articolo 56 LIP prevede una normativa analoga a quella del vecchio articolo 146 LIFD. Per disciplinare in modo uniforme la giurisdizione in materia di diritto fiscale occorre adeguare l'articolo 56 LIP. La disposizione secondo

¹²⁶ Legge federale del 14 dicembre 1990 sull'imposta federale diretta (LIFD; RS **642.11**).

¹²⁷ RU **2015 779**

cui soltanto il tribunale cantonale superiore può decidere come autorità inferiore diretta del Tribunale federale deve essere applicata senza eccezioni (cfr. n. 1.2.5). Per analogia all'articolo 146 LIFD, anche l'articolo 56 LIP prevede ora un diritto di ricorso dell'amministrazione cantonale delle contribuzioni (ufficio dell'imposta preventiva).

9. Legge federale del 12 giugno 1959 sulla tassa d'esenzione dall'obbligo militare (LTEO)

Art. 31 cpv. 3

Nel settore dell'imposta federale diretta, la possibilità di impugnare in ogni caso la decisione della commissione cantonale di ricorso in materia di imposte direttamente presso il Tribunale federale (art. 146 LIFD) è stata abolita dalla legge federale del 26 settembre 2014¹²⁸ su un adeguamento della LIFD e della LAID alle disposizioni generali del CP. L'articolo 31 capoverso 3 LTEO prevede una normativa analoga a quella del vecchio articolo 146 LIFD. Per disciplinare in modo uniforme la giurisdizione in materia di diritto fiscale, occorre adeguare l'articolo 31 capoverso 3 LTEO. La disposizione secondo cui soltanto il tribunale cantonale superiore può decidere come autorità inferiore diretta del Tribunale federale deve essere applicata senza eccezioni (cfr. n. 1.2.5). Il nostro Consiglio ha già proposto il medesimo adeguamento dell'articolo 31 LTEO nel messaggio del 6 settembre 2017 concernente la modifica della LTEO¹²⁹.

10. Legge federale dell'8 marzo 1960 sulle strade nazionali (LSN)

Art. 28 cpv. 5

L'articolo 28 disciplina l'approvazione dei piani, la loro durata di validità e il ricorso. Quest'ultimo era disciplinato dal capoverso 5, abrogato con l'entrata in vigore della LTAF. Proponiamo di reintrodurre un nuovo capoverso 5 che rimanda espressamente alle disposizioni generali sull'amministrazione della giustizia federale e alla legge federale del 20 giugno 1930¹³⁰ sulla espropriazione (LEspr), ma con l'aggiunta che nella procedura di ricorso l'inadeguatezza non può essere invocata.

La pianificazione e la costruzione delle strade nazionali si svolge in tre tappe. In una prima tappa, l'Assemblea federale decide il tracciato generale e la specie delle strade nazionali da costruire (art. 11 LSN). Successivamente il Consiglio federale approva i progetti generali da cui si evincono il tracciato particolare e i punti di collegamento (art. 20 LSN). Infine, il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) rilascia l'approvazione dei piani per i progetti esecutivi elaborati dall'Ufficio federale delle strade (art. 26 LSN). Le autorità com-

¹²⁸ RU **2015** 779

¹²⁹ FF **2017** 5305, in particolare 5309.

¹³⁰ RS **711**

petenti hanno a disposizione un grande margine di apprezzamento quanto alla pianificazione e alle scelte e per esercitarlo sono in particolare necessarie competenze tecniche dell'Amministrazione. Il classico potere d'apprezzamento nel diritto amministrativo generale è caratterizzato proprio dal margine di cui dispone l'Amministrazione; margine che la giustizia deve rispettare fintanto che non siano violate disposizioni legali. Nell'ambito della costruzione delle strade nazionali è oggettivamente giustificato escludere la censura dell'inadeguatezza nella procedura di ricorso contro l'approvazione dei piani. Questa limitazione moderata del potere cognitivo del Tribunale amministrativo federale può inoltre contribuire ad accelerare le procedure spesso interminabili.

11. Legge federale del 20 dicembre 1957 sulle ferrovie (Lferr)

Art. 51a cpv. 2

La disposizione è modificata soltanto sotto il profilo redazionale. Invece di ripetere, in due lettere, le censure ammissibili dinanzi al Tribunale amministrativo federale a norma dell'articolo 49 PA, va indicata soltanto l'eccezione alla regola. È pertanto sufficiente un secondo periodo che esclude la censura dell'inadeguatezza.

12. Legge dell'8 ottobre 2004¹³¹ sui trapianti

Art. 68 cpv. 2

Il termine «Tribunale amministrativo federale» è sostituito con «autorità di ricorso». Contro la decisione su ricorso del Tribunale amministrativo federale in materia di trapianti di organi, tessuti e cellule sarà in futuro ammissibile il ricorso al Tribunale federale se concerne una questione di diritto di importanza fondamentale o un caso particolarmente importante per altri motivi (art. 83 cpv. 2 e 89a cpv. 1 D-LTF).

13. Legge federale del 6 ottobre 2000¹³² sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali (LPGA)

Art. 61 lett. b^{bis}

Secondo la giurisprudenza, l'inadeguatezza di una decisione può essere fatta valere anche dinanzi al tribunale cantonale delle assicurazioni¹³³. Si tratta di una conseguenza del fatto che, in queste controversie, i tribunali cantonali delle assicurazioni non possono avere un potere di cognizione più limitato di quello del Tribunale amministrativo federale¹³⁴. Questa regola viene ora espressamente sancita nell'arti-

¹³¹ RS **810.21**

¹³² RS **830.1**

¹³³ DTF **137** V 71 consid. 5.2.

¹³⁴ Cfr. art. 49 PA.

colo 61 LPGA, ma limitatamente alle controversie in materia di prestazioni assicurative, come già era il caso fino al 2006¹³⁵. Le controversie sui contributi assicurativi sono escluse.

3 Ripercussioni

3.1 Ripercussioni per la Confederazione

Secondo gli obiettivi del presente progetto di revisione, in futuro il Tribunale federale dovrà concentrarsi maggiormente sui casi che in base alla loro importanza, in particolare per le questioni di diritto che sollevano, giustificano il trattamento da parte della Corte suprema. È pertanto necessario diminuire i casi di semplice routine, in cui di regola il Tribunale federale non può che confermare il giudizio dell'autorità inferiore. Per contro, nei settori del diritto in cui la legge in vigore esclude del tutto l'accesso al Tribunale federale, il presente progetto ammette almeno il ricorso in casi di importanza fondamentale e quindi non è unicamente teso a sgravare il Tribunale federale. Le misure proposte sono tuttavia coordinate in modo tale che a medio termine dovrebbero contribuire a stabilizzare l'attuale onere del Tribunale federale.

Il progetto non ha quindi ripercussioni degne di nota sulle finanze e sull'effettivo del personale del Tribunale federale. Lo stesso vale per gli altri organi di giurisdizione della Confederazione. L'innalzamento del limite massimo delle tasse di giustizia (cfr. n. 1.2.5) porterà a un aumento degli introiti, ma solo in pochi casi.

3.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni

L'abrogazione delle disposizioni che, stabilendo eccezioni, consentono di impugnare le decisioni di tribunali cantonali inferiori direttamente dinanzi al Tribunale federale (cfr. n. 1.2.5) comporta un onere maggiore per i tribunali cantonali superiori. Soprattutto per le autorità di ricorso e le giurisdizioni di reclamo secondo il CPP l'aumento sarà sensibile, anche se non enorme. Il progetto non obbliga tuttavia i Cantoni a istituire nuove autorità o a modificare l'organizzazione delle autorità.

Per i Cantoni in cui, nella giurisdizione amministrativa, il tribunale cantonale superiore notifica una parte delle decisioni senza motivazione scritta e fornisce quest'ultima solo successivamente su richiesta, l'abrogazione dell'articolo 112 capoverso 2 LTF crea un onere aggiuntivo (cfr. il commento a tale articolo).

Il progetto non ha ripercussioni specifiche per i Comuni.

¹³⁵ Cfr. art. 132 lett. a della legge federale del 16 dicembre 1943 sulla organizzazione giudiziaria (RU 1969 784).

3.3 Ripercussioni per l'economia

Un sistema di giustizia funzionante, che gode della fiducia dei cittadini e delle imprese, è di grande importanza per un'economia sana. Il presente progetto prevede adeguamenti mirati delle competenze del Tribunale federale, affinché quest'ultimo possa assolvere ancora meglio i suoi compiti principali. Nel complesso, la revisione non implica un indebolimento della tutela giurisdizionale né crea nuove procedure inutili.

4 Programma di legislatura

Il progetto non è annunciato né nel messaggio del 27 gennaio 2016¹³⁶ sul programma di legislatura 2015–2019 né nel decreto federale del 14 giugno 2016¹³⁷ sul programma di legislatura 2015–2019. Esso attua il rapporto del Consiglio federale del 30 ottobre 2013¹³⁸ sui risultati complessivi della valutazione della nuova organizzazione giudiziaria federale ed è stato chiesto dall'Assemblea federale con la mozione del 12 maggio 2017 «Revisione della legge sul Tribunale federale» della Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale¹³⁹.

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità

Il progetto poggia sugli articoli 123 capoverso 1, 177 capoverso 3, 187 capoverso 1 lettera d, 188 capoverso 2, 189 capoverso 4, 191 e 191a Cost. Questi articoli conferiscono alla Confederazione la competenza di emanare disposizioni in materia di organizzazione e procedura del Tribunale federale, nonché nel campo del diritto processuale pubblico e penale della Confederazione. Il presente progetto modifica la legge sul Tribunale federale e, nell'allegato, altri atti normativi. Non prevede nuove eccezioni alla garanzia della via giudiziaria di cui all'articolo 29a Cost.

5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Il progetto è compatibile con il diritto internazionale vincolante per la Svizzera, in particolare con la CEDU, il Patto internazionale del 16 dicembre 1966¹⁴⁰ relativo ai diritti civili e politici e gli accordi bilaterali con l'Unione europea. La modifica proposta dell'articolo 33 LTAF permette di eliminare, in riferimento alle decisioni del Consiglio federale e dell'Assemblea federale, le incertezze sul rispetto del diritto

¹³⁶ FF 2016 909

¹³⁷ FF 2016 4605

¹³⁸ FF 2013 7801

¹³⁹ 17.3357

¹⁴⁰ RS 0.103.2

al giudizio delle controversie da parte di un tribunale nazionale, previsto dal diritto internazionale. Quanto al ricorso a un tribunale (quale autorità di ricorso di secondo grado) garantito dall'articolo 11 capoverso 3 ALC¹⁴¹, il Tribunale federale può entrare nel merito di un ricorso nel settore del diritto in materia di stranieri in virtù dell'articolo 89a capoverso 1 D-LTF o delle disposizioni sul ricorso sussidiario in materia costituzionale (art. 113 segg. LTF), sempreché la suddetta garanzia non sia già stata soddisfatta dalla procedura dinanzi all'autorità inferiore. Il Tribunale federale condivide questa valutazione.

¹⁴¹ Cfr. anche l'art. 11 cpv. 3 dell'allegato K alla Convenzione del 4 gennaio 1960 istitutiva dell'Associazione europea di libero scambio (AELS), RS **0.632.31**.

