



ad 13.075

Messaggio aggiuntivo concernente la modifica della legge sul Tribunale federale (Istituzione di una corte d'appello in seno al Tribunale penale federale)

del 17 giugno 2016

Onorevoli presidenti e consiglieri,

il presente messaggio aggiuntivo al messaggio del 4 settembre 2013 sulla modifica della legge sul Tribunale federale (Ampliamento della cognizione sui ricorsi in materia penale) concerne la modifica della legge sul Tribunale federale (Istituzione di una corte d'appello in seno al Tribunale penale federale); con esso vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di modifica della legge federale sull'organizzazione delle autorità penali della Confederazione (progetto 1) e il disegno di ordinanza dell'Assemblea federale sulla modifica dell'ordinanza sui giudici e dell'ordinanza sui posti di giudice presso il Tribunale penale federale (progetto 2).

Nel contempo, vi proponiamo di togliere dal ruolo il disegno di modifica della legge sul Tribunale federale sottopostovi con il messaggio del 4 settembre 2013 e il seguente intervento parlamentare:

2010 M 10.3138 Ampliare la cognizione del Tribunale federale in caso di ricorsi contro sentenze della Corte penale del Tribunale penale federale (S 10.06.10, Janiak; N 17.12.10)

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

17 giugno 2016 In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Johann N. Schneider-Ammann
Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

Compendio

Una mozione depositata dal consigliere agli Stati Janiak ha incaricato il Consiglio federale di estendere la cognizione del Tribunale federale in caso di ricorsi contro sentenze della Corte penale del Tribunale penale federale in modo tale da permettere alla Corte suprema di esaminare senza restrizioni l'accertamento dei fatti. Il Consiglio federale ha adottato il corrispondente messaggio il 4 settembre 2013. Il Parlamento ha rinviato il messaggio al Consiglio federale incaricandolo di elaborare le basi legali per istituire in seno al Tribunale penale federale un'autorità d'appello sotto forma di corte d'appello indipendente.

Situazione iniziale

Secondo il diritto vigente le decisioni della Corte penale del Tribunale penale federale possono essere impugnate dinanzi al Tribunale penale federale con ricorso in materia penale. Tale rimedio giuridico permette al Tribunale federale di esaminare l'applicazione del diritto vincolandolo però in linea di massima all'accertamento dei fatti operato dall'autorità inferiore. Il Tribunale federale interviene soltanto se l'accertamento dei fatti è manifestamente inesatto o si fonda su una violazione del diritto. Questa normativa si distingue da quella del Codice di procedura penale (CPP) secondo cui le sentenze dei tribunali di primo grado possono essere esaminate in diritto e in fatto senza restrizioni.

La mozione 10.3138 Ampliare la cognizione del Tribunale federale in caso di ricorsi contro sentenze della Corte penale del Tribunale penale federale, depositata dal consigliere agli Stati Janiak, è stata trasmessa dal Parlamento al Consiglio federale e incarica quest'ultimo di ampliare la cognizione del Tribunale federale in caso di ricorsi contro sentenze della Corte penale del Tribunale penale federale, in modo tale da permettere l'esame senza restrizioni dell'accertamento dei fatti. Il Parlamento ha rinviato al Consiglio federale il pertinente messaggio del 4 settembre 2013 concernente la modifica della legge sul Tribunale federale, incaricando il Collegio esecutivo di elaborare le basi legali per istituire un'autorità d'appello in seno al Tribunale penale federale sotto forma di corte d'appello autonoma.

Contenuto del progetto

Il progetto 1 modifica la legge del 19 marzo 2010 sull'organizzazione delle autorità penali istituendo una corte d'appello presso il Tribunale penale federale. Introduce inoltre la carica di vicepresidente per tutte le corti del Tribunale penale federale.

Il progetto 2 consiste nella modifica di due ordinanze dell'Assemblea federale: l'ordinanza del 13 dicembre 2002 sui giudici e l'ordinanza del 13 dicembre 2013 sui posti di giudice presso il Tribunale penale federale. Sostanzialmente si tratta di adeguamenti risultanti dalle modifiche della legge del 19 marzo 2010 sull'organizzazione delle autorità penali.

Messaggio

1 Punti essenziali del progetto

1.1 Situazione iniziale

Secondo il diritto vigente le decisioni della Corte penale del Tribunale penale federale possono essere impugnate dinanzi al Tribunale federale con ricorso in materia penale. Tale rimedio giuridico permette al Tribunale federale di esaminare l'applicazione del diritto vincolandolo però in linea di massima all'accertamento dei fatti operato dall'autorità inferiore. Il Tribunale federale interviene soltanto se l'accertamento dei fatti è manifestamente inesatto o si fonda su una violazione del diritto. Questa normativa si distingue da quella del Codice di procedura penale (CPP)¹ secondo cui le sentenze dei tribunali di primo grado possono essere esaminate in diritto e in fatto senza restrizioni.

La mozione 10.3138 Ampliare la cognizione del Tribunale federale in caso di ricorsi contro sentenze della Corte penale del Tribunale penale federale, depositata dal consigliere agli Stati Janiak, è stata trasmessa dal Parlamento al Consiglio federale e incarica quest'ultimo di ampliare la cognizione del Tribunale federale in caso di ricorsi contro sentenze della Corte penale del Tribunale penale federale, in modo tale da permettere l'esame senza restrizioni dell'accertamento dei fatti. Il 4 settembre 2013 il Consiglio federale ha adottato il messaggio di modifica della legge sul Tribunale federale, in adempimento di questa mozione.

Il Parlamento è entrato in materia su questo oggetto. Il Consiglio degli Stati e il Consiglio nazionale, rispettivamente il 10 dicembre 2014 e il 5 maggio 2015, hanno deciso di rinviare l'oggetto al Consiglio federale incaricandolo di formulare le basi legali per istituire una corte d'appello indipendente in seno al Tribunale penale federale.

1.2 La normativa proposta

Il progetto 1 prevede sostanzialmente l'istituzione di una corte d'appello in seno al Tribunale penale federale. Questa corte si occupa esclusivamente di appelli e domande di revisione, senza che le siano conferite le attribuzioni della giurisdizione di reclamo (cfr. art. 20 cpv. 2 CPP). La corte d'appello fa parte del Tribunale penale federale ed è diretta da un presidente eletto dalla Corte plenaria, a sua volta diretta da un presidente e da un vicepresidente eletti dall'Assemblea federale su proposta della Corte plenaria. Il presidente della Corte plenaria rappresenta l'insieme delle corti, e quindi anche quelle di primo e secondo grado, all'esterno del Tribunale.

Per quanto concerne la composizione della corte d'appello, lo scarso numero di casi – si prevedono 11 procedimenti d'appello all'anno – e le tre lingue in cui si svolgono i procedimenti suscitano difficoltà particolari. Il progetto prevede quindi due giudici

¹ RS 312.0

ordinari a tempo parziale, circa tre ausiliari delle corti dei reclami penali nonché dieci giudici non di carriera di preferenza attivi in un tribunale penale cantonale, di primo o secondo grado. I due giudici ordinari e i dieci giudici non di carriera sono eletti dall'Assemblea federale specificamente per la corte d'appello.

Inoltre, il progetto istituisce posti di vicepresidente per tutte le corti del Tribunale penale federale. Il diritto vigente prevede come sostituto del presidente il giudice con la maggiore anzianità di servizio o il giudice più anziano. Questa normativa serve a garantire assistenza sporadica al presidente ed è poco adeguata per assicurare sostituzioni permanenti e sgravare il presidente permettendogli di delegare dei compiti.

Il progetto 2 integra nell'ordinanza del 13 dicembre 2002² sui giudici e nell'ordinanza dell'Assemblea federale del 13 dicembre 2013³ sui posti di giudice presso il Tribunale penale federale le modifiche risultanti dal progetto 1.

1.3 Motivazione e valutazione della soluzione proposta

1.3.1 Trattazione nelle Camere federali

Nell'ambito dei dibattiti parlamentari la commissione della Camera prioritaria, che ha effettuato l'esame preliminare, ha incaricato l'Ufficio federale di giustizia di elaborare una proposta alternativa per istituire un'autorità d'appello in seno al Tribunale penale federale. La Commissione ha pertanto fatto sua una proposta formulata dal Tribunale federale e dal Tribunale penale federale e presentata nel messaggio del 4 settembre 2013⁴. Il 10 dicembre 2014 il Consiglio degli Stati ha dato all'unanimità la sua preferenza alla proposta alternativa di istituire una corte d'appello in seno al Tribunale penale federale e ha rinviato il progetto al Consiglio federale incaricandolo di rielaborare il progetto nel senso della proposta. Il 5 maggio 2015 il Consiglio nazionale ha aderito alla decisione del Consiglio degli Stati con una maggioranza di un solo voto. La minoranza ha rifiutato di rinviare l'oggetto al Consiglio federale perché avrebbe preferito esaminare in dettaglio il disegno del Consiglio federale del 4 settembre 2013. Dato il rinvio, proponiamo quindi, con il presente messaggio aggiuntivo, che il disegno del 4 settembre 2013 sia tolto dal ruolo.

1.3.2 Valutazione della soluzione proposta

Vantaggi

Il progetto 1 attua il principio del doppio grado di giurisdizione ed è di conseguenza in accordo con il CPP e con la legge del 17 giugno 2005⁵ sul Tribunale federale (LTF). Viene così realizzata un'esigenza espressa già a suo tempo nel messaggio

² RS 173.711.2

³ RS 173.713.150

⁴ FF 2013 6121, in particolare pag. 6129

⁵ RS 173.110

concernente l'unificazione del diritto processuale penale⁶ che chiedeva l'istituzione di un'autorità di appello anche a livello federale. Il legislatore federale ha buone ragioni per imporre ai Cantoni due gradi di giurisdizione con un rimedio giuridico completo. Infatti, proprio le cause complesse come quelle trattate dal Tribunale federale penale richiedono un'estesa tutela giurisdizionale.

La soluzione proposta ha anche il vantaggio che la nuova corte d'appello può sfruttare l'attuale infrastruttura del Tribunale federale penale (p. es. sale di tribunale, biblioteca) e utilizzare gli attuali servizi preposti alla contabilità, all'informatica e al personale.

Svantaggi e difficoltà

Il fatto che il primo e il secondo grado di giurisdizione siano insediati presso il Tribunale penale federale a Bellinzona può suscitare interrogativi quanto all'indipendenza dei giudici. Nelle loro sentenze i giudici d'appello sarebbero chiamati a pronunciarsi sulla qualità del lavoro svolto dai loro colleghi di primo grado. I giudici rischierebbero quindi di farsi condizionare. A tale riguardo occorre tuttavia rilevare che in numerosi Cantoni il primo e il secondo grado occupano il medesimo edificio senza che ciò crei particolari difficoltà. Inoltre, la corte dei reclami penali del Tribunale penale federale, secondo il diritto vigente, è l'autorità di reclamo contro tutte le decisioni della corte penale del medesimo tribunale che non sono sentenze e sono prive di carattere ordinatorio. Questo rimedio giuridico interno non è finora stato contestato.

Occorre inoltre nominare regolarmente giudici non di carriera perché la corte d'appello giudica sempre nella composizione di tre giudici e di regola il collegio giudicante non può essere composto esclusivamente da giudici ordinari. Quindi in un procedimento di revisione il collegio giudicante è principalmente composto da giudici non di carriera, fatti salvi i casi in cui vi sia un giudice ordinario che non si è precedentemente occupato della causa e conosca la lingua in cui si svolge il procedimento.

In proposito va tenuto conto del fatto che i giudici non di carriera sono abituati a prassi giuridiche cantonali differenti. La costituzione di una giurisprudenza uniforme può quindi rivelarsi lenta e complicata. Tuttavia, se vi fossero effettive differenze tra le sentenze della corte d'appello, in ultima analisi spetterebbe al Tribunale federale intervenire per garantire un'applicazione uniforme del diritto.

Non va esclusa la possibilità che il reclutamento dei giudici non di carriera possa rivelarsi difficile, in particolare per quanto concerne i giudici attivi nelle giurisdizioni penali cantonali di primo o secondo grado che sono di regola cronicamente oberati di lavoro. Inoltre, l'attività nei grossi procedimenti del Tribunale penale richiede lunghe assenze dall'attività professionale principale.

Il primo e il secondo grado di giurisdizione sono sottoposti alla medesima direzione amministrativa e alla medesima presidenza, il che in Svizzera è eccezionale; il presidente rappresenterà quindi i due gradi all'esterno del tribunale.

⁶ FF 2006 989, in particolare pagg. 1032 e 1284

1.4

Rinuncia a una nuova consultazione

Negli ultimi anni la questione dei rimedi giuridici contro le sentenze della corte penale del Tribunale penale federale è stata sottoposta due volte a consultazione.

Durante i lavori relativi alla legge del 19 marzo 2010⁷ sull'organizzazione delle autorità penali (LOAP) il Consiglio federale ha proposto una nuova disposizione della LTF secondo cui il Tribunale federale fungeva da autorità d'appello con cognizione piena per le sentenze del Tribunale penale federale⁸. Durante la consultazione del 2007 questa proposta è stata rifiutata da una parte dei partecipanti⁹. Il Consiglio federale, d'accordo con il Tribunale federale, nel messaggio sulla LOAP si è pertanto espresso a favore del mantenimento dello statu quo sostenendo che un controllo dei fatti contrario al sistema avrebbe in poco tempo potuto operare nuovamente il Tribunale federale, nuocendo all'adempimento dei suoi compiti principali e mettendo a rischio lo sgravio del Tribunale medesimo cui mirava la legge sul Tribunale federale. Nel contempo il Consiglio federale ha indicato che, se i casi trattati dalla Corte penale del Tribunale penale federale dovessero aumentare ulteriormente creando così una mole di lavoro sufficiente per il tribunale d'appello, la scelta dello statu quo permetterà in futuro di istituire un tribunale d'appello indipendente e trilingue o una corte d'appello trilingue¹⁰. Nel 2010 il Parlamento, dopo qualche esitazione, si è anch'esso pronunciato a favore del mantenimento dello statu quo.

Quasi contemporaneamente all'adozione della LOAP, il consigliere agli Stati Janiak ha depositato la mozione 10.3138 «Ampliare la cognizione del Tribunale federale in caso di ricorsi contro sentenze della Corte penale del Tribunale penale federale» che il Parlamento ha in seguito trasmesso al Consiglio federale. La mozione contiene una proposta elaborata quanto alle modalità della sua attuazione. Nell'avamprogetto il Consiglio federale ha ripreso in ampia misura tale proposta che costituisce una soluzione corretta al problema illustrato. Durante la consultazione del 2012 la soluzione è stata approvata dalla maggioranza dei partecipanti, ma rifiutata dal Tribunale federale e dal Tribunale penale federale. Il messaggio del 4 settembre 2013 presenta due soluzioni elaborate dal Tribunale federale d'intesa con il Tribunale penale federale. La prima variante, preferita dai due tribunali, prevede l'integrazione di un tribunale d'appello in seno al Tribunale penale federale e la seconda l'integrazione di un tribunale d'appello in seno al Tribunale amministrativo federale. Successivamente il Parlamento ha rifiutato il progetto di legge elaborato su suo incarico in seguito alla mozione Janiak, affidando nel contempo al Consiglio federale il mandato di elaborare un nuovo progetto per istituire una corte d'appello presso il Tribunale penale federale.

⁷ RS 173.71

⁸ L'avamprogetto e il relativo rapporto esplicativo possono essere consultati all'indirizzo: www.admin.ch > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2007 > Dipartimento federale di giustizia e polizia.

⁹ La sintesi dei risultati della procedura di consultazione sull'avamprogetto e sul rapporto esplicativo può essere consultata all'indirizzo: www.admin.ch > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2007 > Dipartimento federale di giustizia e polizia.

¹⁰ FF 2008 7093, in particolare pag. 7113

Le esperienze maturate con i due progetti hanno mostrato che, a prescindere dall'esito della consultazione, la questione dei rimedi giuridici contro le sentenze della corte penale del Tribunale penale federale può essere risolta soltanto d'intesa con i tribunali interessati. Il Parlamento ha ripreso la soluzione preferita dai tribunali, secondo cui il tribunale d'appello va integrato nel Tribunale penale federale, e ha incaricato il Consiglio federale di elaborare un progetto. In questa situazione una nuova consultazione non apporterebbe nuovi riscontri, tanto più che non si vedono varianti fondamentalmente diverse da quelle già esaminate e attuabili in modo ragionevole sotto i profili amministrativo ed economico. Rinunciare a una consultazione è giustificato anche perché il progetto riguarda la procedura di ricorso in casi di giurisdizione della Confederazione e l'organizzazione del Tribunale penale federale¹¹.

1.5 Iniziativa parlamentare della Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale 12.426 «Legge sull'organizzazione delle autorità penali della Confederazione. Modifica degli articoli 36 e 56»

L'iniziativa parlamentare 12.426 «Legge sull'organizzazione delle autorità penali della Confederazione. Modifica degli articoli 36 e 56», depositata dalla Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale, chiede, da una parte, che in casi particolari di cui all'articolo 36 capoverso 2 LOAP la corte penale possa giudicare nella composizione di tre giudici e, dall'altra, che il tribunale possa eleggere vice-presidenti per le sue corti. Entrambe le commissioni degli affari giuridici hanno dato seguito a questo intervento.

Il presente progetto attua la seconda richiesta dell'iniziativa parlamentare (cfr. commento all'art. 56 D-LOAP). Invece rinunciamo a riprendere il primo punto dell'iniziativa, in particolare perché il presente progetto modifica in modo sostanziale la situazione. Uno degli elementi centrali a favore della modifica del collegio giudicante era la constatazione che il giudice unico della corte penale era la sola autorità che si pronunciava sui fatti nei casi sottoposti alla giurisdizione della Confederazione. Con il presente progetto s'intende istituire una corte d'appello che possa esaminare le decisioni della corte penale con cognizione piena. In considerazione dei lavori legislativi in corso sui rimedi giuridici contro le decisioni della corte penale del Tribunale penale federale, la Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale ha sospeso i suoi lavori sull'iniziativa parlamentare.

1.6 Interventi parlamentari

Il nostro Collegio chiede di togliere dal ruolo la mozione Janiak 10.3138 Ampliare la cognizione del Tribunale federale in caso di ricorsi contro sentenze della Corte penale del Tribunale penale federale. Il messaggio del 4 settembre 2013 concernente la modifica della legge sul Tribunale federale è stato sottoposto al Parlamento in

¹¹ Cfr. art. 3a della legge del 18 mar. 2005 sulla consultazione, RS 172.061.

Per quanto concerne i giudici non di carriera, la situazione nelle camere penali e nelle camere dei reclami penali è ben diversa da quella della camera d'appello. Mentre nelle camere penali e nelle camere dei reclami penali la quantità di casi basta per impiegare un numero sufficiente di giudici ordinari, ricorrendo solo eccezionalmente a giudici non di carriera, nella camera d'appello il rapporto tra giudici ordinari e giudici non di carriera è inverso. Si prevede che la corte d'appello tratterà pochi casi e non si giustifica quindi l'impiego di numerosi giudici ordinari. Per questo motivo, in quasi tutti i casi d'appello devono essere impiegati giudici non di carriera. Occorre inoltre considerare che il procedimento può svolgersi in ciascuna delle tre lingue. Inoltre, i membri della corte d'appello non possono essere giudici della revisione nella medesima causa (art. 21 cpv. 3 CPP).

Sommando i due nuovi posti ai 16 attuali posti a tempo pieno di giudice ordinario, in applicazione del capoverso 2 si potrebbero nominare fino a 9 giudici non di carriera. Attualmente nelle corti penali e nelle corti dei reclami penali sono impiegati al massimo tre giudici non di carriera (cfr. art. 1 lett. b dell'ordinanza del 13 dicembre 2013 sui posti di giudice presso il Tribunale penale federale). Se la normativa vigente fosse mantenuta, sei posti supplementari di giudici non di carriera esaurirebbero le possibilità concesse dalla legge. Tuttavia sei nuovi posti di giudice non di carriera non basterebbero per garantire lo svolgimento dei compiti della corte d'appello. Il numero massimo di giudici non di carriera attivi in seno alla corte d'appello non può quindi essere indicato in rapporto al numero di giudici ordinari, ma deve essere previsto nella legge in cifre assolute (cpv. 2^{bis}). Esattamente come per i giudici ordinari, la legge deve indicare il numero massimo di posti. Nell'ordinanza del 13 dicembre 2013 sui posti di giudice presso il Tribunale penale federale è indicato il numero esatto di giudici non di carriera attualmente necessari (cfr. n. 2.2.2).

Art. 42 cpv. 1^{bis}

L'Assemblea federale plenaria elegge i membri del Tribunale penale federale, fermo restando che i giudici d'appello sono eletti specificamente per la corte d'appello. Questa soluzione ha il pregio di evitare che la corte d'appello, diversamente dalle corti penali e dalle corti dei reclami penali, debba essere ricomposta ogni due anni dalla Corte plenaria, il che potrebbe essere problematico per diversi motivi (motivi di prestigio, animosità tra i giudici dei due gradi, coerenza della giurisprudenza o durata della presidenza).

Inoltre, il progetto permette ai membri della corte dei reclami penali di assistere la corte d'appello (cfr. commento all'art. 55 cpv. 3). Rinuncia tuttavia a proporre che sia l'Assemblea federale plenaria a eleggere questi giudici nella corte d'appello. Forse una tale scelta darebbe loro maggiore legittimità, ma sarebbe un po' complicata. Inoltre, la corte dei reclami penali è nominata ogni due anni dalla Corte plenaria e in passato praticamente non vi sono stati cambiamenti.

Art. 53 cpv. 2 lett. e ed f

Poiché i suoi membri sono eletti direttamente, la corte d'appello non deve essere nominata dalla Corte plenaria. Di ciò va tenuto conto anche nell'articolo 55 capoverso 1. Tuttavia, la nomina del presidente e del vicepresidente rimane di competenza

della Corte plenaria (lett. e). Per quanto concerne le corti penali e le corti dei reclami penali non vi sono modifiche.

La lettera f precisa che la Corte plenaria può attribuire i giudici non di carriera soltanto alle corti penali e alle corti dei reclami penali, ma non alla corte d'appello in cui i giudici sono eletti specificamente per tale organo.

Art. 55 cpv. 1 e 3

Per quanto concerne le modifiche del capoverso 1 si vedano i commenti all'articolo 53 capoverso 2 lettera e.

Soltanto i membri delle corti penali e delle corti dei reclami penali sono tenuti a prestare il proprio concorso in queste corti (cpv. 3), ma non i membri della corte d'appello. Inoltre il progetto prevede che i giudici delle corti dei reclami penali prestino il proprio concorso nella corte d'appello. In questo modo si vuole ridurre la dipendenza dai giudici non di carriera, fermo restando che i giudici della corte dei reclami penali non devono aver già operato nella medesima causa (art. 21 cpv. 2 e 56 lett. b CPP), il che ne riduce la disponibilità. Secondo le stime del Tribunale penale federale circa tre giudici della corte dei reclami penali dovrebbero prestare il proprio concorso nella corte d'appello.

Di conseguenza, nei singoli casi continua a essere possibile un'assistenza tra le corti, come è attualmente il caso tra corti penali e corti dei reclami penali. Con il suo effettivo attuale la corte penale trilingue presta regolarmente una tale assistenza nelle cause in francese o in italiano.

Art. 56 Presidenza delle corti

Il progetto intende dotare le corti anche di vicepresidenti, pure eletti dalla Corte plenaria (cpv. 1). Sono pertanto necessarie modifiche per i casi di impedimento (cpv. 2). Si riprende quindi una delle richieste dell'iniziativa parlamentare 12.426 «Legge sull'organizzazione delle autorità penali. Modifica degli articoli 36 e 56», depositata dalla Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale, alla quale è stato dato seguito dalle due commissioni degli affari giuridici.

La direzione e l'organizzazione del lavoro di corti che hanno fino a nove giudici e altrettanti cancellieri sono impegnative e richiedono tempo. Il fatto che i presidenti delle corti svolgano un'attività di direzione che eccede le mere attribuzioni amministrative e il compito di garantire la coerenza in seno alla corte è tuttavia essenziale per il rapido disbrigo delle cause. Il diritto vigente prevede che il presidente sia sostituito dal giudice con la maggiore anzianità di servizio o dal più anziano di età. La normativa è concepita per occasionali prestazioni di assistenza ed è poco adeguata ad assicurare una sostituzione permanente e sgravare il presidente della corte permettendogli di delegare i suoi compiti. Nella letteratura in merito si dubita che l'attuale normativa in materia di sostituzione sia applicabile in caso di sovraccarico di lavoro¹³. Inoltre questa normativa non porta sempre alla designazione della per-

¹³ Cfr. Michel Féraud in: Niggli/Uebbersax/Wiprächtiger (a c. di), Basler Kommentar zum Bundesgerichtsgesetz, 2° ed., Basilea 2011, N 4 zu Art. 19 BGG.

sona più adatta a svolgere una funzione direttiva di tal genere. Ai fini della direzione delle corti non è appropriato che il sostituto sia designato in modo casuale. Per ottimizzare il lavoro organizzativo e di gestione nelle corti, è pertanto ragionevole designare sostituti permanenti. La normativa proposta corrisponde a quella prevista per la Corte plenaria (art. 52 cpv. 4 LOAP).

Legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale federale

Art. 80 cpv. 1

Con l'istituzione della corte d'appello del Tribunale penale federale la Confederazione e i Cantoni hanno una medesima tutela giurisdizionale, poiché anche nei casi sottoposti alla giurisdizione federale si applica il principio del doppio grado di giurisdizione.

Art. 119a

La corte d'appello del Tribunale penale federale giudicherà anche le revisioni. Questa competenza del Tribunale federale viene così a cadere.

Codice penale

Art. 374 cpv. 2 e 381 lett. a

In entrambe le disposizioni il disegno inserisce la menzione della corte d'appello del Tribunale penale federale.

Codice di procedura penale

Art. 59 cpv. 1 lett. d

Il progetto precisa che si deve trattare della ricsuzione dell'intero tribunale d'appello di un Cantone. La LOAP prevede una disposizione separata per la domanda di ricsuzione dell'intera corte d'appello del Tribunale penale federale (cfr. art. 38c D-LOAP).

2.2 **Ordinanza dell'Assemblea federale sulla modifica dell'ordinanza sui giudici e dell'ordinanza sui posti di giudice presso il Tribunale penale federale (progetto 2)**

Le previste modifiche della LOAP (cfr. n. 2.1) rendono necessarie modifiche dell'ordinanza sui giudici e dell'ordinanza sui posti di giudice presso il Tribunale penale federale. Poiché le ordinanze dell'Assemblea federale non sottostanno a referendum, queste modifiche sono previste in un disegno separato (atto mantello). L'Assemblea federale ha emanato le due citate ordinanze in base alle deleghe previste negli articoli 41 capoverso 3 e 46 capoverso 3 LOAP.

2.2.1 **Ordinanza del 13 dicembre 2002 sui giudici**

Nota introduttiva sui salari

Secondo l'articolo 5 capoverso 1 dell'ordinanza sui giudici i giudici sono inseriti nella classe di stipendio 33 conformemente all'articolo 36 dell'ordinanza del 3 luglio 2001¹⁴ sul personale federale. Questa regola vale per i giudici della corte penale e della corte dei reclami penali, anche se quest'ultima funge in parte da autorità di ricorso contro le sentenze della corte penale (cfr. n. 1.3.2) e malgrado il fatto che nei Cantoni l'autorità di ricorso faccia parte del tribunale cantonale o superiore. Appare quindi opportuno che i giudici della corte d'appello percepiscano il medesimo stipendio degli altri giudici del Tribunale penale federale. Così, alla scadenza del periodo di carica di sei anni, i giudici della corte d'appello possono essere eletti in un'altra corte senza ripercussioni salariali. Il Tribunale penale federale ha partecipato ai lavori preliminari e non si è opposto all'inserimento dei giudici della corte d'appello nella classe di stipendio 33.

Art. 3 Durata della carica

Con la sua entrata in vigore la LOAP ha sostituito, abrogandola, la legge del 4 ottobre 2002¹⁵ sul Tribunale penale federale. La modifica della presente disposizione è finora stata erroneamente tralasciata.

Art. 6 cpv. 4

Insieme all'istituzione della vicepresidenza in seno al Tribunale penale federale (cfr. commenti dell'art. 56 D-LOAP) va disciplinata la questione dell'indennità corrisposta per questa funzione. La posizione di vicepresidente delle corti del Tribunale penale federale corrisponde all'incirca a quella di presidente di una corte del Tribunale amministrativo federale. Si giustifica quindi la medesima indennità di 5000 franchi.

¹⁴ RS 172.220.111.3

¹⁵ RU 2003 2133

2.2.2

Ordinanza del 13 dicembre 2013 dell'Assemblea federale sui posti di giudice presso il Tribunale penale federale*Art. 1* Posti

La creazione di nuovi posti di giudice è il risultato dell'estensione delle competenze giudicanti. Il Tribunale penale federale è stato consultato sul nuovo fabbisogno. Vi sono due possibilità: creare un nuovo posto di giudice ordinario a tempo pieno o due posti di giudice ordinario a tempo parziale (lett. c). La seconda variante ha il vantaggio di ridurre la dipendenza dai giudici non di carriera e di meglio garantire la rappresentanza delle diverse lingue tra i giudici ordinari. Inoltre, presenta meno difficoltà organizzative (p. es. in caso di impedimenti).

Nell'ordinanza sono utilizzati soltanto numeri interi e vengono quindi inseriti due posti di giudice. Ciò permette di reagire rapidamente all'evoluzione del numero di casi. Attualmente non vi è intenzione di sfruttare pienamente questo limite. Per stabilire i tassi d'occupazione esatti dei primi giudici ordinari della corte d'appello e per eventualmente aumentarli in seguito fino a due posti a tempo pieno, il Tribunale penale federale deve fare domanda alla Commissione giudiziaria dell'Assemblea federale plenaria. Se accoglie la domanda, la Commissione giudiziaria mette i posti a concorso. Il Tribunale penale federale non può inoltre decidere da sé di aumentare i tassi d'occupazione dei giudici già impiegati. Può accettare di modificare il tasso d'occupazione di un giudice soltanto se, complessivamente, nel tribunale la somma delle percentuali d'occupazione rimane invariata (art. 46 cpv. 2 LOAP).

Inoltre, sono eletti alla corte d'appello fino a dieci giudici non di carriera (lett. d). Questo numero relativamente elevato è dovuto al fatto che una causa con una procedura d'appello e una procedura di revisione richiede sei giudici. Tenendo conto delle tre lingue ufficiali, teoricamente occorrono 18 giudici. Viste le esperienze fatte finora, il Tribunale penale federale si attende pochi procedimenti d'appello e di revisione (circa 11 procedimenti d'appello con un numero circa doppio di imputati). Malgrado il concorso di giudici della corte dei reclami penali (cfr. commento all'art. 55 D-LOAP) è quindi inevitabile disporre di un effettivo importante di giudici non di carriera, ovviando così al problema della ricusazione e assicurando la rappresentazione linguistica. Occorre inoltre tenere conto del fatto che i giudici non di carriera devono dare la priorità alla loro attività professionale principale. Il Tribunale penale federale deve fare domanda alla Commissione giudiziaria anche per quanto concerne il numero dei giudici non di carriera da eleggere. Spetta al presidente della corte decidere se e in quali procedimenti verranno impiegati.

Quindi la corte d'appello sarà composta da un numero massimo di 15 collaboratori di cui tre giudici ausiliari della corte dei reclami penali. La corte d'appello dovrebbe così essere in grado di assumere i propri compiti.

Per le corti penali e le corti dei reclami penali non vi saranno modifiche materiali (lett. a e b). Il progetto si limita a precisare che i numeri indicati valgono complessivamente per le corti penali e per le corti dei reclami penali.

3 Riperussioni

3.1 Riperussioni per la Confederazione

3.1.1 Riperussioni finanziarie

Le diarie, gli importi forfettari orari e le indennità per i viaggi di servizio dei giudici non di carriera sono corrisposte conformemente alle pertinenti disposizioni applicabili ai giudici non di carriera del Tribunale federale¹⁶. Questi giudici non percepiscono un salario di base, ma sono indennizzati in funzione delle prestazioni fornite. Per la partecipazione alle sedute del tribunale ricevono una diaria che ammonta a 1300 franchi per i liberi professionisti e a 1000 franchi per gli altri giudici. Il tempo impiegato per l'istruzione, lo studio degli atti e la stesura di rapporti è indennizzato con importi forfettari di 180 franchi l'ora per i liberi professionisti e di 110 franchi l'ora per gli altri giudici. L'indennità per tutti i giudici non di carriera della corte d'appello corrisponde al massimo alla retribuzione corrisposta a un giudice ordinario a tempo pieno.

L'introduzione delle vicepresidenze nelle tre corti del Tribunale penale federale comporta spese annue complessive di 15 000 franchi.

Il disegno comporta inoltre un aumento dei costi per l'effettivo del personale che è illustrato nel capitolo seguente. Nella sede del Tribunale penale federale vi sono sufficienti postazioni di lavoro per i nuovi collaboratori; può pure essere utilizzata l'attuale sala del tribunale.

3.1.2 Riperussioni sull'effettivo del personale

Il disegno ha riperussioni sull'effettivo del personale del Tribunale penale federale. Per l'assunzione dei nuovi compiti devono essere creati i seguenti posti:

- 1,5 posti di giudice: la decisione delle percentuali d'occupazione spetta alla Commissione giudiziaria (cfr. n. 2.2.2);
- 2 posti di cancelliere per collaborare all'istruzione delle cause e al processo decisionale; i cancellieri redigono inoltre rapporti sotto la responsabilità di un giudice nonché le decisioni della corte d'appello. Adempiono altri compiti conformemente al regolamento (art. 59 LOAP).

L'infrastruttura e le risorse di personale esistenti permetteranno probabilmente di sbrigare all'interno del Tribunale il lavoro supplementare di cancelleria, informatica, logistica e sicurezza.

3.2 Riperussioni per i Cantoni

Il progetto non ha riperussioni per i Cantoni.

¹⁶ Ordinanza dell'Assemblea federale del 13 dic. 2013 sulle diarie e le indennità dei giudici non di carriera del Tribunale penale federale, RS 173.713.152.

4 Rapporto con il programma di legislatura

Il progetto non è annunciato nel messaggio del 27 gennaio 2016¹⁷ sul programma di legislatura 2015–2019.

È sottoposto al Parlamento in adempimento dell’incarico che quest’ultimo ha affidato al Consiglio federale con il rinvio del primo disegno (cfr. n. 1.1).

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità

La LOAP si fonda sull’articolo 123 capoverso 1 della Costituzione federale (Cost.)¹⁸ che attribuisce alla Confederazione la competenza di legiferare in materia di diritto penale e di diritto processuale penale. Si fonda pure sugli articoli 173 capoverso 2 e 191a capoversi 1 e 3 Cost. Il disegno di modifica della LOAP (disegno 1) è pertanto conforme alla Costituzione.

5.2 Forma dell’atto

Le modifiche proposte dell’ordinanza sui giudici e dell’ordinanza dell’Assemblea federale sui posti di giudice presso il Tribunale penale federale (disegno 2) sono riunite in un atto mantello. Questo atto separato è necessario poiché le modifiche delle ordinanze dell’Assemblea federale non sottostanno a referendum, diversamente dalle modifiche di leggi federali. L’atto mantello si limita ad attuare le modifiche della LOAP.

5.3 Subordinazione al freno delle spese

Il disegno non è subordinato al freno delle spese secondo l’articolo 159 capoverso 3 lettera b Cost., poiché non contiene disposizioni in materia di sussidi, né crediti d’impegno né dotazioni finanziarie.

¹⁷ FF 2016 909

¹⁸ RS 101

