

# **Rapporto sui risultati complessivi della valutazione della nuova organizzazione giudiziaria federale**

del 30 ottobre 2013

---

Onorevoli presidenti e consiglieri,

in adempimento del postulato Pfisterer 07.3420 vi sottoponiamo il presente rapporto affinché ne prendiate atto.

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

30 ottobre 2013

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Ueli Maurer

La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

---

## Compendio

***In adempimento del postulato Pfisterer 07.3420 Valutazione della legislazione sull'organizzazione giudiziaria federale e sulla riforma giudiziaria, del 21 giugno 2007, il Consiglio federale presenta i risultati complessivi della valutazione della nuova organizzazione giudiziaria federale.***

*La valutazione esamina se gli obiettivi della revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale, entrata in vigore all'inizio del 2007, sono stati raggiunti. Due gruppi di lavoro esterni sono stati incaricati di condurre le indagini: il primo gruppo, composto dal «Kompetenzzentrum für Public Management» (kpm) dell'Università di Berna, da «Interface Politikstudien» e dall'Università di Zurigo, ha allestito una valutazione esaustiva dell'efficacia. A complemento di tale analisi un gruppo di progetto dell'Università di Zurigo è stato incaricato di valutare se, dopo la revisione dell'organizzazione giudiziaria federale, la protezione giuridica continui a presentare lacune, e, in caso affermativo, in quale ambito.*

*Secondo la valutazione esaustiva dell'efficacia e secondo lo studio sulle lacune nella protezione giuridica gli obiettivi della riforma dell'organizzazione giudiziaria federale sono stati in gran parte raggiunti. Tale risultato si fonda su un'ampia base empirica, su diversi approcci metodici e sulle riflessioni di due gruppi di studio. Dopo l'entrata in vigore della riforma dell'organizzazione giudiziaria federale nel 2007, le importanti modifiche previste sono state attuate senza causare difficoltà maggiori. Secondo il Consiglio federale, la revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale è stata conclusa con successo.*

*Anche dopo la riforma permangono tuttavia ancora due problemi da risolvere: in primo luogo, dopo una temporanea fase di sgravio, dal 2008 il Tribunale federale deve nuovamente far fronte a un aumento del suo carico di lavoro; l'Alta Corte si ritiene inoltre in parte gravata in modo inadeguato, perché deve giudicare casi irrilevanti e non tratta tutti i casi fondamentali per garantire l'uniformità e l'evoluzione del diritto. In secondo luogo in alcuni ambiti vi sono ancora lacune nella protezione giuridica.*

*Esiste quindi tuttora un potenziale di miglioramento per i tribunali (p. es. nell'ambito del reclutamento del personale e del chiarimento di questioni processuali), per l'Assemblea federale (eventuali miglioramenti del regime dell'alta vigilanza) e per le autorità legislative, che può essere ottenuto modificando le basi giuridiche:*

- *il Consiglio federale prenderà in esame l'elenco delle eccezioni e ne sottoporrà una nuova versione al Parlamento nel quadro dell'elaborazione di un progetto di legge sull'attuazione di vari postulati di valutazione;*
- *il Consiglio federale intende inoltre modificare le disposizioni legali sulla cognizione del Tribunale amministrativo federale di modo che il controllo dell'applicazione del diritto e dei fatti (ma non il controllo dell'adeguatezza) diventi la regola. In determinati settori il pieno controllo del potere d'apprezzamento è invece mantenuto;*

- 
- *il Consiglio federale rinnoverà la sua proposta di sopprimere il libero controllo del Tribunale federale sull'accertamento dei fatti in materia di prestazioni pecuniarie dell'assicurazione militare e dell'assicurazione contro gli infortuni;*
  - *il Consiglio federale elaborerà proposte per migliorare o semplificare la protezione giuridica nei confronti delle proprie decisioni e di quelle dell'Assemblea federale;*
  - *il Consiglio federale proporrà le necessarie modifiche legislative al fine di dare piena attuazione all'articolo 189 capoverso 1 lettera f della Costituzione federale, secondo il quale il Tribunale federale giudica le controversie per violazione delle disposizioni sui diritti politici, anche in merito a votazioni ed elezioni federali.*

## Indice

<b>1</b>	<b>Situazione iniziale</b>	<b>7806</b>
1.1	Revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale	7806
1.2	Postulato Pfisterer 07.3420	7807
1.3	Una valutazione su vasta scala	7807
1.3.1	Organizzazione del progetto e gruppo di accompagnamento per la valutazione	7807
1.3.2	Piano di valutazione su ampia scala	7808
1.3.3	Esecuzione in due fasi	7809
1.4	Assegnazione di due incarichi di valutazione	7809
1.5	Rapporto del Consiglio federale sui risultati intermedi della valutazione della nuova organizzazione giudiziaria federale	7809
1.6	I rapporti allestiti nel quadro degli studi di valutazione	7810
<b>2</b>	<b>Valutazione esaustiva dell'efficacia</b>	<b>7811</b>
2.1	Obiettivo e oggetto	7811
2.2	Modo di procedere	7811
2.3	Risultati	7812
2.3.1	Raggiungimento degli obiettivi	7812
2.3.2	Ripercussioni della riforma sulle sentenze	7815
2.3.3	Valutazione complessiva della riforma	7815
2.4	Proposte	7816
2.4.1	Proposte per regolare l'accesso al Tribunale federale	7816
2.4.2	Proposte sull'organizzazione dei tribunali federali	7817
2.4.3	Proposte su singole questioni procedurali	7817
2.4.4	Proposte sulle procedure a livello cantonale	7818
2.4.5	Proposte sulla vigilanza e sull'alta vigilanza	7818
2.4.6	Proposte di ulteriori accertamenti	7818
<b>3</b>	<b>Studio sulle lacune nella protezione giuridica</b>	<b>7818</b>
3.1	Oggetto e modo di procedere	7818
3.2	Raccomandazioni su singole restrizioni della protezione giuridica	7819
3.2.1	Elenco delle eccezioni (art. 83 LTF)	7819
3.2.2	Cognizione del Tribunale amministrativo federale / soppressione dei rimedi giuridici interni all'Amministrazione a livello federale	7820
3.2.3	Diritto degli stranieri e dell'asilo	7821
3.2.4	Diritti politici	7821
3.2.5	Sicurezza interna e esterna	7822
3.2.6	Assenza di giurisdizione costituzionale in materia di leggi federali	7822
3.2.7	Ambiti in cui non sussiste necessità di legiferare	7822
<b>4</b>	<b>Valutazione dei risultati complessivi</b>	<b>7824</b>

4.1	La riforma dell'organizzazione giudiziaria federale è ampiamente riuscita	7824
4.2	Margine di miglioramento	7824
4.3	Miglioramenti presso i tribunali	7825
4.4	Margine di miglioramento per l'Assemblea federale	7825
4.5	Miglioramenti derivanti dalla modifica delle basi legali	7825
4.5.1	Miglioramento dell'elenco delle eccezioni di cui all'articolo 83 della legge sul Tribunale federale	7825
4.5.2	Adeguamento delle disposizioni sul potere cognitivo del Tribunale amministrativo federale	7827
4.5.3	Abolizione della cognizione estesa del Tribunale federale nell'ambito dell'assicurazione militare e dell'assicurazione contro gli infortuni	7828
4.5.4	Migliore protezione giuridica nei confronti delle decisioni del Consiglio federale e dell'Assemblea federale	7829
4.5.5	Migliore protezione giuridica nell'ambito dei diritti politici	7830
4.6	Rinuncia all'attuazione di altre proposte avanzate	7832
4.6.1	La proposta non ha dato buone prove nella prassi	7832
4.6.2	La proposta è già stata attuata in un'altra maniera	7832
4.6.3	Gli svantaggi prevalgono su eventuali vantaggi	7833
4.6.4	Altre soluzioni	7833
4.6.5	Nessuna necessità di legiferare	7833
4.6.6	L'attuazione della proposta non sarebbe conciliabile con i Codici di procedura federali	7834
4.6.7	La proposta non raccoglierebbe una maggioranza a livello politico	7834
4.6.8	Concentrare ulteriori accertamenti su modifiche concrete di legge	7834
4.7	Coordinamento della LTF con i Codici di procedura federali	7835
<b>5</b>	<b>Prospettive e seguito dei lavori</b>	<b>7835</b>

# Rapporto

## 1 Situazione iniziale

### 1.1 Revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale

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

La revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale perseguiva *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.

Tra gli obiettivi menzionati vi era e vi è in parte ancora oggi una certa tensione, segnatamente tra gli obiettivi 1 e 2.

Concretamente sono state attuate le *seguenti misure*:

modifiche di strutture organizzative:

- modifiche dell'organizzazione del Tribunale federale: integrazione parziale del Tribunale federale delle assicurazioni nel Tribunale federale, modifiche dell'organizzazione del tribunale;
- istituzione del Tribunale amministrativo federale;
- istituzione del Tribunale penale federale;
- attribuzione della vigilanza sul Tribunale amministrativo federale e sul Tribunale penale federale al Tribunale federale;

modifiche procedurali:

- introduzione di vie di ricorso per le cause di diritto penale federale;
- estensione della procedura semplificata dinnanzi al Tribunale federale;
- limitazione fondamentale alle questioni di diritto del potere cognitivo del Tribunale federale;
- requisiti più severi per le autorità inferiori dei Cantoni;
- possibilità di impugnare direttamente dinnanzi al Tribunale penale federale le decisioni cantonali e federali di prima istanza nell'ambito dell'assistenza internazionale in materia penale;
- altre modifiche (termini, decisioni di riforma, effetto sospensivo, definizione delle decisioni impugnabili).

Modifica dei compiti del Tribunale federale:

- esclusione di determinati settori dalle competenze del Tribunale federale;
- modifica del valore litigioso e introduzione dell'obbligo di partecipare alle spese nel diritto delle assicurazioni sociali;
- esame di questioni giuridiche d'importanza fondamentale a prescindere dal valore litigioso.

Nuovi rimedi giuridici:

- introduzione del ricorso unitario nel diritto civile, penale e pubblico;
- introduzione del ricorso sussidiario in materia costituzionale.

L'istituzione del Tribunale penale federale non era invece direttamente legata agli obiettivi menzionati della revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale. Il tribunale è stato piuttosto istituito come conseguenza del cosiddetto Progetto Efficienza e degli obiettivi di politica criminale da esso perseguiti.

## **1.2 Postulato Pfisterer 07.3420**

Il postulato Pfisterer 07.3420 Valutazione della legislazione sull'organizzazione giudiziaria federale e sulla riforma giudiziaria, del 21 giugno 2007, invita il Consiglio federale a esaminare l'efficacia del nuovo ordinamento della giustizia e dell'organizzazione giudiziaria federale, a proporre le misure necessarie, a dare ai tribunali l'opportunità di trarre le loro conclusioni e a presentare brevi valutazioni intermedie al Parlamento o alle sue commissioni competenti nonché a sottoporgli un rapporto finale. Il nostro Collegio ha proposto di accogliere il postulato. All'epoca in cui è stato depositato il postulato, l'Ufficio federale di giustizia (UFG) aveva già avviato i lavori preparatori in vista di una valutazione. Il presente rapporto informa sui risultati complessivi della valutazione dell'efficacia e individua i punti sui quali, secondo il nostro Collegio, occorre intervenire. La valutazione non concerne il Progetto Efficienza e nemmeno i codici di procedura federali, entrati in vigore nel 2011.

## **1.3 Una valutazione su vasta scala**

### **1.3.1 Organizzazione del progetto e gruppo di accompagnamento per la valutazione**

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

Ufficio federale di giustizia:	Luzius Mader, direttore supplente (presidenza)
Tribunale federale:	Susanne Leuzinger, ex vicepresidente (fino al 2010), Gilbert Kolly, presidente (dal 2011), Paul Tschümperlin, segretario generale
Tribunale amministrativo federale:	Elena Avenati-Carpani, giudice (fino al 2011), Philippe Weissenberger, giudice ed ex vicepresidente (fino al 2011), Markus Metz, presidente (dal 2012), Michael Beusch, giudice ed ex vicepresidente (dal 2012)
Tribunale penale federale:	Daniel Kipfer Fasciati, vicepresidente, Patrick Guidon, segretario generale supplente (fino al 2010), Klaus Schneider, segretario generale supplente (2011)
Tribunale amministrativo del Cantone di Berna:	Ruth Herzog, giudice ed ex presidente
Tribunale superiore del Cantone di Sciaffusa:	Arnold Marti, vicepresidente
Università di Zurigo:	Regina Kiener, professoressa
Università di Ginevra:	Thierry Tanquerel, professore

La partecipazione del gruppo di accompagnamento era tesa ad agevolare l'accesso alle informazioni, nonché a favorire la cooperazione tra i rispettivi tribunali e la buona accoglienza dei lavori. Il gruppo di accompagnamento ha partecipato all'elaborazione del piano e del capitolato d'onori della valutazione nonché alla scelta dei gruppi di lavoro esterni. Ha infine seguito le diverse fasi di lavoro ed esaminato i rapporti intermedi e finali.

Werner Bussmann, Philippe Gerber, Marino Leber ed Esther Tophinke hanno fatto parte del gruppo d'accompagnamento interno all'Amministrazione.

### **1.3.2 Piano di valutazione su ampia scala**

L'UFG ha elaborato, in stretta collaborazione con il gruppo di accompagnamento, un piano di valutazione, approvato all'inizio del 2008 dall'allora capo del DFGP. Una delle sfide più importanti poste alla valutazione era la complessità dell'oggetto da analizzare. La revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale concerneva infatti più leggi, numerosi attori nonché tutta una serie di misure (cfr. n. 1.1). Per tenere conto della complessità di queste interazioni, il piano prevedeva una valutazione su vasta scala che si basava sulla situazione e sulle esperienze maturate dal 2007 al 2011 paragonandole alla situazione nel 2006 e, più precisamente, allo sviluppo avvenuto tra il 2002 e il 2006.

### 1.3.3 Esecuzione in due fasi

La valutazione mirava da un lato a garantire nell'arco di cinque anni, a partire dal 2007, una sorta di controllo continuo della qualità dell'analisi dell'efficacia, dall'altro a fornire un bilancio finale solido dei risultati della riforma e dell'eventuale margine di miglioramento. A questo proposito la valutazione è stata suddivisa in due fasi: nel 2010 sono stati allestiti i primi rapporti intermedi (cfr. n. 1.5 e 1.6) e nel 2012/2013 i rapporti finali (cfr. n. 1.6, 2 e 3).

## 1.4 Assegnazione di due incarichi di valutazione

Il capitolato d'oneri, approntato sulla base del piano di valutazione, è stato sottoposto a varie università, istituti e uffici di valutazione per la stesura di un'offerta e pubblicato in importanti riviste giuridiche. Alla scadenza del termine di concorso erano giunte otto offerte.

Nell'autunno 2008, dopo un esame accurato dei vari progetti da parte del gruppo di accompagnamento, l'UFG ha incaricato un gruppo di lavoro di procedere alla *valutazione esaustiva dell'efficacia*. Il gruppo si componeva del «Kompetenzzentrum für Public Management» (kpm) dell'Università di Berna (prof. dott. Andreas Lienhard), di «Interface Politikstudien» (dott. Stefan Rieder) e dell'Università di Zurigo (prof. dott. Martin Killias) ed era coadiuvato da otto esperti: prof. dott. Walter Kälin, prof. dott. Jolanta Kren, prof. dott. Alexander Markus (tutti dell'Università di Berna), LD dott. Ueli Kieser (Università di San Gallo), dott. Miriam Lendfers (Università di San Gallo), prof. dott. Peter Ludwig, ex giudice amministrativo, Fabio Righetti, ex giudice cantonale, e prof. dott. Frédéric Varone (Università di Ginevra).

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

## 1.5 Rapporto del Consiglio federale sui risultati intermedi della valutazione della nuova organizzazione giudiziaria federale

Il rapporto del 18 giugno 2010<sup>1</sup> sui risultati intermedi della valutazione della nuova organizzazione giudiziaria federale era giunto a una conclusione positiva. Dalle inchieste condotte presso il Tribunale federale, il Tribunale amministrativo federale, il Tribunale penale federale, i tribunali cantonali e gli avvocati nonché dalle analisi dei dati, era emerso che gli *obiettivi* della revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale, entrata in vigore all'inizio del 2007, erano stati *in gran parte* raggiunti. Complessivamente la revisione aveva migliorato la protezione giuridica e semplificato le procedure. Unico aspetto negativo, sollevato già allora, consisteva nel bilancio dei giudici federali, secondo il quale la riforma non aveva effettivamente sgravato il Tribunale federale.

<sup>1</sup> FF 2010 4251

Secondo il rapporto, dai risultati provvisori della valutazione non erano emersi problemi di attuazione tali da imporre allora una rapida adozione di misure legislative. La valutazione aveva permesso di raccogliere informazioni utili per i tre tribunali della Confederazione.

## 1.6 I rapporti allestiti nel quadro degli studi di valutazione

I rapporti intermedi concernenti i due studi sono stati conclusi nel 2010, quelli finali nel 2013. Sia i rapporti intermedi sia quelli finali sono accessibili al pubblico<sup>2</sup>.

Il presente rapporto si fonda soprattutto sui rapporti finali dei due studi di valutazione:

- valutazione esaustiva dell'efficacia:  
Lienhard Andreas, Rieder Stefan, Killias Martin, Schwenkel Christof, Nunweiler Sophie e Müller Andreas, *Evaluation der Wirksamkeit der neuen Bundesrechtspflege: Schlussbericht zuhanden des Bundesamtes für Justiz Berna/Lucerna/Zurigo 2013* [disponibile soltanto in tedesco], (cit. «*Schlussbericht umfassende Wirksamkeitsstudie*»);  
Questo rapporto finale tiene conto dei risultati dello Zwischenbericht I [disponibile soltanto in tedesco], (cit. «ZWB I»)<sup>3</sup> e dello Zwischenbericht II [disponibile soltanto in tedesco], (cit. «ZWB II»)<sup>4</sup>.
- Studio sulle lacune nella protezione giuridica:  
Uhlmann Felix/Biaggini Giovanni, *Evaluation der Wirksamkeit der neuen Bundesrechtspflege: Teilprojekt Rechtsschutzlücken, Schlussbericht, Zurigo 2013* [disponibile soltanto in tedesco], (cit. «*Schlussbericht Rechtsschutzlücken*»).

Di seguito sono riportati gli obiettivi, il modo di procedere nonché i risultati e le proposte di ambedue gli studi. Le versioni originali sono state in parte riprese testualmente oppure abbreviate.

<sup>2</sup> Tutte le valutazioni sono disponibili sul sito: [www.bj.admin.ch](http://www.bj.admin.ch) > Temi > Stato & cittadino > Valutazione > Ufficio federale di giustizia: valutazione.

<sup>3</sup> Zwischenbericht I: Lienhard Andreas, Rieder Stefan e Killias Martin (con la collaborazione di Schwenkel Christof, Hardegger Sophie e Odermatt Simon), *Evaluation der Wirksamkeit der neuen Bundesrechtspflege: Zwischenbericht der Evaluationsphase I zuhanden des Bundesamtes für Justiz, Berna/Zurigo/Lucerna 2010* [disponibile soltanto in tedesco].

<sup>4</sup> Zwischenbericht II: Lienhard Andreas, Rieder Stefan, Killias Martin, Schwenkel Christof, Nunweiler Sophie e Müller Andreas, *Evaluation der Wirksamkeit der neuen Bundesrechtspflege: Zwischenbericht II zuhanden des Bundesamtes für Justiz, Berna/Zurigo/Lucerna* [disponibile soltanto in tedesco].

## 2 Valutazione esaustiva dell'efficacia

### 2.1 Obiettivo e oggetto

La valutazione esaustiva dell'efficacia del prof. Lienhard, del dott. Rieder e del prof. Killias era volta a esaminare se gli obiettivi della revisione menzionati al numero 1.1 erano stati raggiunti entro la fine del 2011. Se del caso, andavano formulate proposte di miglioramento.

Per procedere alla valutazione, la revisione totale era stata suddivisa in quattro ambiti di analisi, proponendo pertinenti misure e le relative modifiche (potenziali):

- *modifiche organizzative*: in tale ambito rientravano le modifiche concernenti l'organizzazione del Tribunale federale, in particolare l'integrazione del Tribunale federale delle assicurazioni di Lucerna nel Tribunale federale di Losanna, l'istituzione del Tribunale amministrativo federale e del Tribunale penale federale, gli adattamenti apportati al regime della vigilanza e dell'alta vigilanza sui tribunali federali nonché le modifiche nei Cantoni (p. es. l'introduzione del doppio grado di giudizio);
- *modifiche concernenti le procedure, i compiti e i rimedi giuridici*: le riforme da menzionare in questo contesto sono in particolare l'istituzione di autorità giudiziarie inferiori in seno alla Confederazione e ai Cantoni, la cognizione del Tribunale federale (controllo dell'applicazione del diritto) e l'introduzione del ricorso unitario;
- *modifica dell'output*: la valutazione riguardava la quantità e la qualità della giurisprudenza del Tribunale federale. L'obiettivo era analizzare l'evoluzione del carico del Tribunale federale e stabilire in quale misura i dati risultanti riflettessero un effetto di sgravio indotto dalla revisione. Erano stati inoltre esaminati aspetti qualitativi con un'analisi delle sentenze del Tribunale federale;
- *incidenza sui gruppi bersaglio*: la valutazione aveva esaminato, come quarto punto, se e in quale misura le modifiche della revisione dell'organizzazione giudiziaria federale avevano avuto ripercussioni sugli avvocati, sulle organizzazioni legittimate a ricorrere (principalmente quelle operanti nel settore sociale e nella protezione dell'ambiente) e sulle unità amministrative federali.

L'obiettivo principale della valutazione era determinare se la revisione, in riferimento ai quattro punti summenzionati, aveva generato le modifiche previste e se queste avevano contribuito a raggiungere i tre obiettivi auspicati della riforma. Era stato esaminato se e in quale misura le modifiche derivanti dalla revisione avevano favorito lo sgravio del Tribunale federale, il miglioramento della protezione giuridica e la semplificazione delle procedure.

### 2.2 Modo di procedere

La valutazione esaustiva dell'efficacia si è servita di due livelli di paragone:

- *situazione auspicata-situazione attuale*: è stato esaminato se le modifiche derivanti dalla revisione hanno contribuito al raggiungimento dei tre obiettivi della riforma;

- *analisi longitudinale*: il rilevamento dei dati è stato effettuato in due momenti (2009 e 2011). In questo modo è stato possibile determinare quali modifiche sono state generate dalla riforma e se gli obiettivi sono stati raggiunti in modo duraturo.

La valutazione si è basata su cinque *strumenti metodici*:

- *valutazione di documenti relativi alla revisione dell'organizzazione giudiziaria federale*. Si trattava in particolare del messaggio, delle leggi pertinenti, di pubblicazioni scientifiche nonché di rapporti annuali e di documenti dei tribunali federali e cantonali;
- *interviste qualitative*: nella prima fase della valutazione nel 2009 sono state condotte 33 interviste (con giudici, cancellieri e collaboratori del Tribunale federale, del Tribunale amministrativo federale e del Tribunale penale federale, con presidenti di alcuni tribunali superiori cantonali scelti, con collaboratori dell'Amministrazione federale e con avvocati). Nel 2011 sono stati svolti altri 20 colloqui, cercando di intervistare una seconda volta una gran parte delle persone sollecitate già nel 2009;
- *sondaggi quantitativi*: sono stati condotti 11 sondaggi quantitativi a cui hanno partecipato 1000 persone. Tutti i collaboratori del Tribunale federale, del Tribunale amministrativo federale e del Tribunale penale federale nonché avvocati con più di cinque casi dinnanzi al Tribunale federale hanno partecipato a un sondaggio online in due momenti (2009 e 2011). I collaboratori dei tribunali superiori cantonali e delle unità amministrative federali, nonché i responsabili delle organizzazioni con legittimazione a ricorrere erano stati interpellati solo nel 2009;
- *esame delle sentenze*: è stato svolto un esame qualitativo di alcune sentenze scelte del Tribunale federale, pronunciate nei quattro settori seguenti: diritto pubblico, diritto delle assicurazioni sociali, diritto penale e diritto privato. Per analizzare le menzionate sentenze del Tribunale federale, prima e dopo la riforma, sono stati interpellati specialisti dei quattro settori summenzionati;
- *valutazione dei dati*: analisi delle statistiche del Tribunale federale per il periodo dal 2002 al 2011. I dati provenivano dai rapporti annuali dei tribunali federali o da valutazioni interne del Tribunale federale.

## 2.3 Risultati

### 2.3.1 Raggiungimento degli obiettivi

La valutazione esaustiva dell'efficacia ha esaminato se e in che misura sono stati raggiunti i tre obiettivi menzionati al n. 1.1. Di seguito sono riportate le conclusioni degli studi.

#### **Obiettivo 1: sgravio del Tribunale federale**

Dalle analisi emerge che *la riforma ha nettamente contribuito a sgravare il Tribunale federale*, grazie alle diverse misure adottate. Si tratta segnatamente delle misure seguenti: riorganizzazione del Tribunale federale, istituzione del Tribunale amministrativo federale e del Tribunale penale federale, integrazione parziale del Tribunale

federale delle assicurazioni, estensione della procedura semplificata, nonché la restrizione del potere cognitivo e l'obbligo di partecipare alle spese nel diritto delle assicurazioni sociali. I risultati empirici delle misure menzionate vengono confermati dai sondaggi online, dall'analisi delle sentenze, dalle statistiche e dalle interviste qualitative.

Al contrario, una serie di misure che avrebbero potuto alleviare il carico di lavoro (introduzione di un valore litigioso minimo e del ricorso unitario, esigenze riguardanti le autorità giudiziarie inferiori) non hanno (finora) prodotto alcun effetto di sgravio.

L'effetto di sgravio constatato non significa che tutti i giudici e tutti i cancellieri del Tribunale federale siano meno oberati. Per determinare l'effetto di sgravio della riforma occorre rilevare due aspetti:

- dalle interviste online condotte presso *i giudici* del Tribunale federale risulta che *una parte di questi ultimi si reputa ancora eccessivamente oberata*. La loro valutazione complessiva si discosta inoltre dalle analisi delle singole misure e dei dati statistici;
- una parte dei giudici del Tribunale federale intervistati affermano di essere «gravati di compiti estranei». Deplorano, infatti, che l'eccessivo dispendio di tempo per gli aspetti formali vada a scapito delle questioni materiali.

Secondo i dati, la revisione dell'organizzazione giudiziaria federale ha sì permesso di alleviare il carico di lavoro, ma non è stata in grado di risolvere il *problema dell'eccessiva mole di lavoro*. A tale proposito l'analisi statistica ha fornito i seguenti risultati: per la prima volta dal 2002, nel 2007 la durata delle procedure è diminuita e a partire dal 2008 il carico di lavoro dei giudici del Tribunale federale è diminuito (valutato per numero di casi trattato da ogni giudice). La diminuzione è tuttavia contenuta poiché inferiore al dieci per cento. Le cifre attuali delle statistiche per il 2012 hanno inoltre rilevato un aumento dei ricorsi depositati presso il Tribunale federale. Non è stato possibile approfondire i motivi di tale aumento nel quadro della valutazione, perché lo studio empirico si è concluso nel 2011.

Occorre anche considerare che alcuni sviluppi non legati alla revisione si sono sovrapposti agli effetti di sgravio, diminuendone in parte l'impatto, ad esempio l'introduzione del Codice di procedura penale (CPP; RS 312.0) e del Codice di procedura civile (CPC; RS 272). Anche l'aumento sostanziale delle controversie nel diritto delle assicurazioni sociali ostacola la quantificazione precisa dell'effetto di sgravio. La reintroduzione parziale del ricorso del danneggiato ai sensi dell'articolo 81 capoverso 1 lettera b numero 5 della legge sul Tribunale federale del 17 giugno 2005 (LTF; RS 173.110), in seguito all'entrata in vigore del CPP, implica che ulteriori partecipanti al procedimento abbiano diritto di interporre ricorso. Si tratta segnatamente dell'accusatore privato e non più soltanto della vittima prevista dalla legge federale del 23 marzo 2007 concernente l'aiuto alle vittime di reati (LAV; RS 312.5), come originariamente stabilito dalla legge sul Tribunale federale. Tale reintroduzione causa un aumento considerevole del numero annuo di ricorsi.

## **Obiettivo 2: aumento della protezione giuridica**

I *risultati* dell'obiettivo 2 sono *ambivalenti*, poiché *alcune misure* hanno *favorito*, altre invece *osteggiato il raggiungimento dell'obiettivo*.

Va in primo luogo rilevato che una serie delle misure esaminate ha considerevolmente o per lo meno in parte aumentato la protezione giuridica. Queste comprendono (in ordine d'importanza) l'istituzione del Tribunale amministrativo federale, il ricorso unitario, il ricorso sussidiario in materia costituzionale, la possibilità di far esaminare dal Tribunale federale questioni giuridiche d'importanza fondamentale, il nuovo disciplinamento dei termini di ricorso nonché l'istituzione di autorità giudiziarie inferiori cantonali.

*Quattro misure della revisione hanno limitato in modo mirato la protezione giuridica.* Si tratta in concreto (in ordine d'importanza) della restrizione del potere cognitivo e dell'introduzione dell'obbligo di partecipare alle spese nel diritto delle assicurazioni sociali, l'aumento dei valori litigiosi minimi e l'estensione della procedura semplificata.

Sebbene gli effetti delle misure siano stati ambivalenti, la revisione dell'organizzazione giudiziaria federale ha dato buoni risultati in merito all'obiettivo 2: il modo di procedere è consolidato ed è stato possibile attuare come pianificato le misure tese a migliorare la protezione giuridica in alcuni ambiti e quelle tese a limitarla in altri.

### **Obiettivo 3: semplificazione delle procedure e dell'iter giudiziario**

*In linea di principio l'obiettivo è stato raggiunto.* Rispetto agli obiettivi 1 e 2 gli effetti costatati per l'obiettivo 3 sono nettamente meno pronunciati e i risultati meno solidi. Va notato che le sei misure attuate nel quadro della nuova organizzazione giudiziaria federale hanno dato buoni risultati. Secondo i collaboratori dei tribunali federali e gli avvocati, l'istituzione del Tribunale amministrativo federale e il ricorso unitario sono le misure più importanti.

Il ricorso sussidiario in materia costituzionale, l'aumento del valore litigioso minimo e l'introduzione dell'obbligo generale di partecipare alle spese non hanno invece avuto alcun impatto sulle procedure e sulle vie giudiziarie. Tuttavia, da queste misure non ci si attendeva neppure effetti materiali importanti.

Gli intervistati presso i tribunali federali ritengono che le decisioni pronunciate secondo la procedura semplificata facilitino le procedure e le vie giudiziarie. Sulla stessa questione gli avvocati hanno invece espresso un giudizio negativo, probabilmente riferendosi alla protezione giuridica, con la conseguenza che anche l'estensione della procedura semplificata è stata nel complesso giudicata in modo ambivalente. Riguardo all'obiettivo 3 diverge anche il giudizio in merito all'istituzione del Tribunale federale penale: gli interpellati presso i tribunali federali prevedono un aumento della complessità per iter e procedure (p. es. nell'ambito dell'assistenza giudiziaria internazionale perlomeno a livello cantonale). Gli avvocati ritengono invece che l'istituzione del Tribunale penale federale abbia permesso di semplificare le procedure.

### **Sgravio del Tribunale federale e miglioramento della protezione giuridica: due obiettivi in conflitto**

Sin dall'inizio la revisione dell'organizzazione giudiziaria ha dovuto fronteggiare un dilemma: come migliorare la protezione giuridica senza aumentare il carico di lavoro del Tribunale federale (conflitto tra gli obiettivi 1 e 2). Non essendo stato risolto neppure con la revisione, questo conflitto sussiste, poiché le misure che hanno un impatto negativo sulla protezione giuridica spesso hanno invece un effetto di sgravio per il Tribunale federale. La concorrenza tra i due obiettivi tuttavia non è

tale da far sì che lo sgravio del Tribunale federale possa essere ottenuto soltanto riducendo la protezione giuridica. Dal punto di vista della valutazione, l'istituzione del Tribunale amministrativo federale e del Tribunale penale federale e l'introduzione del ricorso unitario hanno invece *permesso di attenuare nettamente il conflitto tra i due obiettivi*.

### 2.3.2 Ripercussioni della riforma sulle sentenze

Nell'ambito della valutazione esaustiva dell'efficacia sono pure state esaminate le ripercussioni della revisione dell'organizzazione giudiziaria federale sulle sentenze. A tal fine, sono state analizzate sentenze del Tribunale federale in materia di diritto civile, di diritto penale, di diritto pubblico e di diritto delle assicurazioni sociali. Dal 2005 al 2010 sono state esaminate 423 sentenze sotto il profilo qualitativo e 805 sotto il profilo quantitativo.

Dalla valutazione risulta che dopo l'entrata in vigore della revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale la qualità delle sentenze analizzate è cambiata soltanto in misura esigua. In due dei quattro settori del diritto esaminati, la qualità redazionale delle sentenze ha presentato una lieve variazione ai sensi della revisione: è diminuita la lunghezza delle sentenze nel diritto delle assicurazioni sociali e nel diritto penale le questioni concernenti l'entrata nel merito sono trattate in modo molto più breve. Complessivamente né la *densità delle motivazioni* né la *comprensibilità* delle sentenze ha subito rilevanti modifiche<sup>5</sup>.

L'analisi qualitativa dimostra che le sentenze del Tribunale federale non hanno subito *cambiamenti rilevanti oppure inattesi* rispetto alla prassi attuata prima dell'entrata in vigore della LTF. Le modifiche più importanti interessano:

- la cognizione riguardo alla *verifica dei fatti*, soprattutto nel diritto delle assicurazioni e nel diritto pubblico;
- le decisioni incidentali e finali, nella misura in cui *di norma le sentenze di rinvio e la maggioranza delle decisioni parziali sono ora qualificate come decisioni incidentali*<sup>6</sup>.

In numerosi altri ambiti sono state osservate modifiche di lieve entità<sup>7</sup>.

### 2.3.3 Valutazione complessiva della riforma

Dalla valutazione complessiva risulta che la revisione ha dato *buoni risultati*. Le misure esaminate hanno fornito un contributo sostanziale al conseguimento dei tre obiettivi e, visto il margine di manovra, quanto raggiunto può essere considerato appropriato. L'analisi longitudinale mostra inoltre che gli effetti positivi della riforma sono aumentati tra il 2009 e il 2011. Fondati su un'ampia base empirica e diversi approcci metodici, i risultati possono essere considerati solidi. È quindi possibile affermare che la riforma ha attuato le possibilità previste dal legislatore e raggiunto gli effetti perseguiti.

<sup>5</sup> ZWB II, pag. 207 (cfr. n. 1.6).

<sup>6</sup> ZWB II, pag. 179.

<sup>7</sup> Schlussbericht umfassende Wirksamkeitsstudie, pag. 16–17.

## 2.4

### Proposte

Nonostante la valutazione complessiva positiva della riforma, sono state avanzate diverse proposte di miglioramento tese a sgravare il Tribunale federale. Le proposte si basano in parte anche sulla discussione del gruppo di esperti e vanno oltre i risultati empirici. Sono inoltre confluite le prime riflessioni scaturite dalle riunioni con il gruppo di accompagnamento (cfr. n. 1.3.1). È possibile combinare le diverse proposte, ma il conflitto tra gli obiettivi è in parte inevitabile. La valutazione delle proposte dal punto di vista del nostro Collegio è riportata al numero 4.

### 2.4.1

#### Proposte per regolare l'accesso al Tribunale federale

Gli autori della valutazione esaustiva dell'efficacia ritengono che il carico di lavoro del Tribunale federale sia una sfida centrale che si porrà anche in futuro. A questo proposito formulano sette proposte per disciplinare l'accesso al Tribunale federale:

- *dichiarazione d'inammissibilità* (p. es. se l'inammissibilità del ricorso è manifesta, se il ricorso è manifestamente privo di probabilità di successo, non è sufficientemente motivato oppure è querulomane o abusivo)<sup>8</sup>;
- *obbligo di ricorrere a un avvocato o a un avvocato accreditato*;
- *esame sommario dei ricorsi per valutarne le prospettive di successo*;
- *ulteriore aumento del valore litigioso minimo*<sup>9</sup>;
- *sostituzione dell'elenco delle eccezioni con una procedura di ammissione o di accettazione* per i casi d'importanza fondamentale oppure per i casi di particolare importanza per analogia alla prassi applicata agli appalti pubblici (art. 83 lett. f LTF), all'assistenza internazionale in materia penale (art. 84 LTF) nonché all'assistenza amministrativa in materia fiscale (art. 84a LTF)<sup>10</sup>. A tale proposito sarebbero esclusi i settori non adatti all'esame giudiziario (p. es. actes de gouvernement); cfr. anche le proposte avanzate dallo studio sulle lacune nell'ambito della protezione giuridica, n. 3.2.1.
- *ulteriore sfruttamento del potenziale di sgravio dell'articolo 108* (in procedura semplificata il giudice unico decide circa la non entrata nel merito) e dell'*articolo 109 LTF* (corti trimembri, motivazione sommaria)<sup>11</sup>;

<sup>8</sup> Un'indicazione generica circa la mancanza di prospettive di successo renderebbe inammissibile un ricorso senza necessità di ulteriori esami. Queste dichiarazioni d'inammissibilità permettono sia alla CEDU sia al Comitato dei diritti dell'uomo dell'ONU di liquidare molti casi senza un onere di lavoro considerevole. Nel 1997 il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) ha elaborato un disegno per introdurre nella LTF una disposizione in questo senso: cfr. la proposta del DFGP del 5 settembre 1997 riguardo all'esame preliminare; cfr. ZWB II, pag. 208.

<sup>9</sup> ZWB II, pag. 205.

<sup>10</sup> ZWB II, pag. 208.

<sup>11</sup> ZWB II, pag. 60.

- istituzione di un modello a due gradi di giurisdizione nell’ambito della giurisdizione penale federale con una nuova *autorità d’appello*<sup>12</sup>: esame delle sentenze della Corte penale del Tribunale federale penale con pieno potere cognitivo; a tal fine è ipotizzabile un’*autorità giudiziaria indipendente* oppure l’integrazione di quest’ultima nel Tribunale penale federale o nel Tribunale amministrativo federale.

#### 2.4.2 Proposte sull’organizzazione dei tribunali federali

- *Attribuzione di competenze addizionali alle Commissioni amministrative* dei diversi tribunali federali per sgravare i giudici da compiti amministrativi;
- *reclutamento coordinato del personale dei tribunali federali*; la funzione di coordinamento compete al Tribunale federale (p. es. offerte d’impiego)<sup>13</sup>.

#### 2.4.3 Proposte su singole questioni procedurali

- *Rinuncia al «ricorso del danneggiato»* in parte reintrodotta con la legge sull’organizzazione delle autorità penali<sup>14</sup>;
- *estensione della legittimazione a ricorrere degli enti pubblici (soprattutto Cantoni e Comuni)*;
- *impugnazione di decisioni pregiudiziali e incidentali*: cancellare<sup>15</sup> l’enunciato «consentendo di evitare una procedura probatoria defaticante o dispendiosa» all’articolo 93 capoverso 1 lettera b LTF oppure concretizzarlo in maniera appropriata;
- *definizione dell’espressione «è particolarmente toccato»* secondo l’articolo 89 capoverso 1 lettera b LTF;
- *le sentenze di rinvio e le decisioni parziali non vanno qualificate come decisioni incidentali*;
- *nel diritto delle assicurazioni sociali* i tribunali sono invitati a *separare* più chiaramente *le questioni di fatto dalle questioni di diritto*;
- abolizione del potere cognitivo esteso del Tribunale federale nell’ambito dell’assicurazione contro gli infortuni e dell’assicurazione militare<sup>16</sup>;
- il Tribunale federale è invitato ad approfondire maggiormente le *allegazioni delle parti* e a *rimettere in questione il principio della domanda nel diritto delle assicurazioni sociali*;
- *aumentare le deliberazioni orali presso il Tribunale federale* (nell’interesse dell’elaborazione del diritto e dell’uniformità del diritto).

<sup>12</sup> A questo proposito cfr. anche la mozione 12.3341 Seconda autorità di appello in materia di diritto penale federale, respinta, depositata dalla Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale il 26 aprile 2012.

<sup>13</sup> ZWB I, pag. 208.

<sup>14</sup> Cfr. il messaggio del 10 settembre 2008 concernente la legge federale sull’organizzazione delle autorità penali della Confederazione, FF **2008** 7093, in particolare pag. 7147 segg.

<sup>15</sup> ZWB II, pag. 185.

<sup>16</sup> ZWB II, pag. 185.

## **2.4.4 Proposte sulle procedure a livello cantonale**

- *Esame di un doppio grado di giudizio a livello cantonale nel diritto delle assicurazioni sociali.*

## **2.4.5 Proposte sulla vigilanza e sull'alta vigilanza**

- *Semplificare la vigilanza amministrativa del Tribunale federale sui tribunali federali di primo grado (p. es. diminuire il numero di rapporti allestiti dai tribunali federali inferiori all'attenzione del Tribunale federale), separazione più netta dell'alta vigilanza parlamentare<sup>17</sup>;*
- *riesaminare l'organizzazione delle commissioni incaricate dell'alta vigilanza parlamentare sui tribunali federali; eventualmente diminuire il numero delle commissioni parlamentari competenti per l'alta vigilanza.*

## **2.4.6 Proposte di ulteriori accertamenti**

Nell'ambito della valutazione esaustiva dell'efficacia è stato proposto anche di procedere a ulteriori accertamenti che concernono la sovrapposizione degli effetti generati dalla revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale e da altre riforme (soprattutto l'introduzione del CPC e del CPP, il Progetto Efficienza, i motivi per l'aumento dei ricorsi al Tribunale federale nel 2012), le ripercussioni del doppio grado di giudizio nei Cantoni, lo sviluppo dell'analisi delle sentenze nonché l'analisi complessiva del sistema giudiziario svizzero<sup>18</sup>.

# **3 Studio sulle lacune nella protezione giuridica**

## **3.1 Oggetto e modo di procedere**

Lo studio dei professori Uhlmann e Biaggini esamina se, dopo la revisione dell'organizzazione giudiziaria federale, la protezione giuridica continua a presentare lacune, e, in caso affermativo, in quale ambito.

L'esame si basa fondamentalmente su una valutazione della dottrina e della prassi giuridica tenendo conto anche di interventi politici e, se disponibili, di dati empirici emersi da sondaggi. I dati empirici utilizzati nello studio provengono dai rilevamenti e dalle valutazioni compiuti nell'ambito della valutazione esaustiva dell'efficacia (cfr. n. 2.2 e 2.3)<sup>19</sup>.

In una parte generale di dottrina giuridica lo studio spiega dapprima la nozione di lacuna nella protezione giuridica. Le lacune nella protezione giuridica si presentano laddove i requisiti costituzionali posti alla protezione giuridica (art. 29 segg. e

<sup>17</sup> In seguito agli esami effettuati nella prima fase di valutazione (ZWR I, pag. 56–60) il Tribunale federale ha nettamente semplificato la vigilanza sui tribunali di primo grado; di conseguenza, nella seconda fase della valutazione, il giudizio sulla vigilanza (ZWR II, pag. 29–31) è molto più positivo. Oggi il problema è risolto.

<sup>18</sup> Schlussbericht umfassende Wirksamkeitsstudie pag. 22–23.

<sup>19</sup> Schlussbericht Rechtsschutzlücken, pag. 17.

art. 188 segg. Cost.) non vengono adeguatamente rispettati oppure vi è la necessità di legiferare per altri motivi. Secondo la Costituzione la protezione giuridica deve essere in primo luogo individuale, giudiziaria ed efficace. Tuttavia, non ogni limitazione della protezione giuridica costituisce una lacuna. Siamo in presenza di una lacuna soltanto se una restrizione della protezione giuridica non è oggettivamente giustificata<sup>20</sup>.

Gli autori analizzano in seguito in quali ambiti le limitazioni della protezione giuridica sono determinate dalla nuova organizzazione giudiziaria federale o si sono sviluppate nella prassi e come, se del caso, tali restrizioni vadano giustificate. Vi sono tre tipi di restrizioni della protezione giuridica: le restrizioni formali che, fondamentalmente, corrispondono alle condizioni usuali di entrata nel merito; le restrizioni in singoli settori in cui è esclusa la protezione giuridica dinanzi a un'autorità giudiziaria (suprema); le difficoltà pratiche che ostacolano i cittadini nell'adire il tribunale. Queste restrizioni possono essere giustificate da motivi legati alla separazione dei poteri, al federalismo, alla deducibilità in giudizio, alla praticabilità, allo sgravio dei tribunali o alla banalità delle controversie in causa. Infine, gli autori indicano in che ambito, secondo loro, il legislatore ed eventualmente anche i tribunali devono intervenire<sup>21</sup>.

### **3.2 Raccomandazioni su singole restrizioni della protezione giuridica**

Nel rapporto finale gli autori confermano quanto emerso nel rapporto intermedio del gennaio 2010, ovvero che la nuova organizzazione giudiziaria *non ha lasciato aperte né creato lacune evidenti nella protezione giuridica*. Gli autori hanno invece riconosciuto la necessità d'intervenire nei seguenti ambiti.

#### **3.2.1 Elenco delle eccezioni (art. 83 LTF)**

Nel diritto pubblico non è in linea di massima possibile interporre ricorso in materia di diritto pubblico al Tribunale federale contro decisioni cantonali di ultima istanza e decisioni del Tribunale amministrativo federale nei settori menzionati all'articolo 83 LTF (cfr. anche art. 84 e 84a LTF). Con il ricorso sussidiario in materia costituzionale introdotto nella fase parlamentare, è possibile impugnare dinanzi al Tribunale federale le decisioni cantonali di ultima istanza pronunciate nei settori esclusi, se sono stati violati i diritti costituzionali.

Il Tribunale federale, il Tribunale amministrativo federale e gli avvocati hanno spesso criticato l'elenco delle eccezioni, non tanto perché sussistono dubbi circa la qualità delle decisioni del Tribunale amministrativo federale, ma principalmente perché, secondo loro, il Tribunale federale non è in grado di garantire l'uniformità della giurisprudenza nei settori in questione. Inoltre ritengono che l'elenco delle eccezioni crei in parte «distorsioni assurde», poiché il Tribunale amministrativo federale può decidere definitivamente in merito a questioni importanti, mentre giudica questioni di minore importanza soltanto come autorità giudiziaria inferio-

<sup>20</sup> Schlussbericht Rechtsschutzlücken, pag. 18 segg.

<sup>21</sup> Schlussbericht Rechtsschutzlücken, pag. 27 segg.

re<sup>22</sup>. Infine, secondo il loro parere, l'elenco delle eccezioni è asimmetrico, poiché si possono deferire al Tribunale federale le decisioni cantonali che violano il diritto costituzionale, ma non le decisioni del Tribunale amministrativo federale<sup>23</sup>.

Gli autori raccomandano di sottoporre l'elenco delle eccezioni di cui all'articolo 83 LTF a un esame complessivo e di adattarlo in base alle funzioni del Tribunale amministrativo federale. Secondo loro il Tribunale federale deve esercitare un'autorità giudiziaria (suprema) per tutti i casi che incidono sull'uniformità della giurisprudenza e sull'elaborazione del diritto. È adeguato limitare la possibilità di adire il Tribunale federale nei casi in cui la protezione giuridica è sufficientemente garantita dalle autorità giudiziarie inferiori, contribuendo in questo modo a uno sgravio effettivo del Tribunale federale<sup>24</sup>.

### **3.2.2                   Cognizione del Tribunale amministrativo federale / soppressione dei rimedi giuridici interni all'Amministrazione a livello federale**

In seguito all'istituzione del Tribunale amministrativo federale sono state in gran parte soppresse le Commissioni federali arbitrali e di ricorso nonché la procedura di ricorso interna all'Amministrazione federale. Per non peggiorare la situazione di chi intende adire le vie legali, il legislatore ha conferito al Tribunale amministrativo federale il pieno potere cognitivo, ovvero la facoltà di verificare i fatti, l'applicazione del diritto e l'adeguatezza delle decisioni impugnate. La dottrina e la prassi sono sempre più critiche nei confronti del Tribunale amministrativo federale che, secondo loro, non esercita o non può esercitare la piena cognizione conferitagli per mancanza di conoscenze specialistiche o perché altri motivi gli impongono una posizione di ritegno<sup>25</sup>.

Gli autori propongono di invitare il legislatore a chiarire il menzionato punto di critica. Nella misura in cui si decide di limitare la cognizione del Tribunale amministrativo federale nell'ambito delle decisioni discrezionali, occorre riflettere alla possibilità di incaricare un'autorità inferiore di controllare l'esercizio del potere discrezionale<sup>26</sup>.

<sup>22</sup> Il legislatore ha dato seguito a talune di queste richieste: con la modifica dell'art. 83 lett. h e il nuovo art. 84a LTF le decisioni del Tribunale amministrativo federale riguardo all'assistenza amministrativa internazionale in materia fiscale possono essere esaminate dal Tribunale federale se concernono una questione di diritto di importanza fondamentale o se si tratta per altri motivi di un caso particolarmente importante. L'art. 83 LTF è stato anche oggetto della mozione Janiak 10.3054 Ricorso dinanzi al Tribunale federale contro sentenze del Tribunale amministrativo federale anche in casi d'importanza fondamentale di diritto pubblico, del 4 marzo 2010.

<sup>23</sup> Schlussbericht Rechtsschutzlücken, pag. 39 segg.

<sup>24</sup> Schlussbericht Rechtsschutzlücken, pag. 68 seg.

<sup>25</sup> Schlussbericht Rechtsschutzlücken, pag. 66 segg.

<sup>26</sup> Schlussbericht Rechtsschutzlücken, pag. 69.

### 3.2.3 Diritto degli stranieri e dell'asilo

In materia di diritto degli stranieri e dell'asilo la possibilità di adire il Tribunale federale è limitata. Nel diritto degli stranieri è di norma possibile interporre ricorso in materia di diritto pubblico se il diritto federale o la normativa di diritto internazionale accorda all'interessato il diritto al rilascio di una determinata autorizzazione. Negli altri casi sarebbe possibile impugnare le decisioni cantonali con il ricorso in materia costituzionale, ma nella maggior parte dei casi ciò non è possibile per mancanza di legittimazione ricorsuale (interesse legittimo giusta l'art. 115 lett. b LTF). Vi sono problemi particolari legati all'entrata in Svizzera (manca l'armonizzazione tra l'Accordo sulla libera circolazione delle persone / Convenzione AELS e la LTF), alle modalità di esecuzione di una decisione di allontanamento (il Tribunale amministrativo federale nega che tali modalità costituiscono una decisione e quindi anche la possibilità di sottoporle a verifica) e al cambiamento di Cantone di uno straniero ammesso provvisoriamente<sup>27</sup>.

Nel settore dell'asilo il ricorso in materia di diritto pubblico contro le decisioni del Tribunale amministrativo federale e contro le decisioni discrezionali cantonali è fondamentalmente escluso. Le decisioni (urtanti) del Tribunale amministrativo federale vengono occasionalmente impugunate mediante denuncia all'autorità di vigilanza. Per quanto concerne le autorizzazioni in casi di rigore rilasciate dai Cantoni prima della conclusione della procedura d'asilo, è possibile impugnare dinanzi al Tribunale amministrativo federale il rifiuto dell'approvazione da parte dell'Ufficio federale della migrazione, ma non la decisione cantonale (secondo l'art. 14 cpv. 4 LAsi l'interessato non ha qualità di parte nella procedura cantonale)<sup>28</sup>. Sotto il profilo della protezione giuridica si dovrà inoltre prestare attenzione alle modifiche urgenti della legge sull'asilo, decise il 28 settembre 2012 dal Parlamento, in particolare la «procedura d'asilo nell'ambito di fasi di test» secondo l'articolo 112b LAsi<sup>29</sup>.

Gli autori propongono di sottoporre la protezione giuridica nel diritto degli stranieri e soprattutto nel settore dell'asilo a un esame complessivo, segnatamente alla luce delle competenze del Tribunale federale (art. 83 lett. c e d LTF)<sup>30</sup>.

### 3.2.4 Diritti politici

Gli autori raccomandano di chiarire la protezione giuridica nell'ambito delle elezioni e votazioni federali, tenendo tra l'altro conto delle competenze del Tribunale federale, del Consiglio federale e dei Governi cantonali. Il ricorso alla via giudiziaria dei Governi cantonali nel caso di irregolarità verificatesi nelle votazioni federali non è in ogni caso applicabile<sup>31</sup>. Anche il Tribunale federale ha invitato il legislatore a adeguare le disposizioni sulla protezione giuridica alle condizioni poste dalla Costituzione federale<sup>32</sup>.

<sup>27</sup> Art. 85 cpv. 3 della legge del 16 dicembre 2005 sugli stranieri (RS 142.20); cfr anche Schlussbericht Rechtsschutzlücken, pag. 52 seg.

<sup>28</sup> Cfr. DTF 137 I 128 consid. 4.3.2.

<sup>29</sup> Schlussbericht Rechtsschutzlücken, pag. 53 segg.

<sup>30</sup> Schlussbericht Rechtsschutzlücken, pag. 69.

<sup>31</sup> Schlussbericht Rechtsschutzlücken, pag. 60 segg.

<sup>32</sup> DTF 136 II 132 consid. 2.7.

### 3.2.5 Sicurezza interna e esterna

I ricorsi contro le decisioni in materia di sicurezza interna o esterna del Paese e in materia di affari esteri non sono ammissibili né dinnanzi al Tribunale amministrativo federale né dinnanzi al Tribunale federale, se il diritto internazionale pubblico non conferisce un diritto al giudizio da parte di un tribunale (art. 32 cpv. 1 lett. a LTAF<sup>33</sup>, art. 83 lett. a LTF). Di principio tale restrizione della protezione giuridica è incontestata e può essere giustificata da motivi legati alla separazione dei poteri e in parte alla scarsa deducibilità in giudizio. Sono tuttavia ipotizzabili lacune nella protezione giuridica se il Consiglio federale estende la portata delle sue competenze in virtù degli articoli 184 capoverso 3 e 185 capoverso 3 Cost. La nuova legge federale concernente la salvaguardia della democrazia, dello Stato di diritto e della capacità di agire in situazioni straordinarie impedisce che le misure adottate in virtù del diritto d'urgenza possano restare in vigore per una durata indeterminata. Tuttavia, l'assenza di protezione giuridica delle persone oggetto di tali misure resta una lacuna che la respinta mozione 11.3006 Protezione giuridica in situazioni straordinarie, della Commissione delle istituzioni politiche, intendeva colmare. Secondo gli autori vi è ancora necessità di intervenire<sup>34</sup>.

### 3.2.6 Assenza di giurisdizione costituzionale in materia di leggi federali

Dai riscontri dei tribunali, l'articolo 190 Cost. è la disposizione citata più spesso in relazione con le lacune nella protezione giuridica. Considerata la recente decisione politica del Parlamento di non estendere la giurisdizione costituzionale alle leggi federali, gli autori propongono di esaminare un «modello di conferma»: se il Tribunale federale costata che una legge federale è contraria alla Costituzione federale, il Parlamento dovrebbe confermarne la costituzionalità entro un certo termine. In assenza di una tale conferma la rispettiva disposizione sarebbe abrogata<sup>35</sup>.

### 3.2.7 Ambiti in cui non sussiste necessità di legiferare

Gli autori non ravvisano necessità di legiferare nei seguenti ambiti:

- protezione giuridica in caso di *decisioni incidentali* (art. 93 LTF), in particolare nell'ambito della procedura penale (p. es. ricorso in caso di violazione dei diritti della difesa durante il procedimento): il legislatore dovrà intervenire soltanto se la prassi non chiarisce o non può chiarire le domande che si pongono in tale ambito. Vi è necessità di legiferare segnatamente per il Tribunale federale che deve garantire una protezione giuridica sufficiente e un'applicazione del diritto uniforme<sup>36</sup>;

<sup>33</sup> Legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale amministrativo federale; RS 173.32

<sup>34</sup> Schlussbericht Rechtsschutzlücken, pag. 48 segg.

<sup>35</sup> Schlussbericht Rechtsschutzlücken, pag. 62 segg.

<sup>36</sup> Schlussbericht Rechtsschutzlücken, pag. 36 seg., pag. 68 seg.

- protezione giuridica in caso di *atti statali che non costituiscono decisioni* (atti materiali): si può partire dal presupposto che anche in futuro la prassi colmerà eventuali lacune<sup>37</sup>;
- *valore litigioso minimo e questioni giuridiche d'importanza fondamentale* nel quadro di procedimenti dinnanzi al Tribunale federale: la normativa legale e la prassi del Tribunale federale sembrano per lo più accettate; l'effetto di sgravio prodotto dal valore litigioso minimo è tuttavia contenuto<sup>38</sup>;
- *legittimazione a ricorrere dinnanzi al Tribunale federale*: sebbene si sia discusso molto del ricorso in materia costituzionale per violazione del divieto dell'arbitrio, la necessità di interventi puntuali da parte dei tribunali e del legislatore è negata<sup>39</sup>;
- *obbligo di sollevare censure e obbligo di motivazione / durata e costo delle procedure*: tribunali e legislatore non ravvisano necessità di legiferare<sup>40</sup>;
- *naturalizzazione*: la possibilità formale di adire le vie legali è oggi garantita. Le precedenti lacune nella protezione giuridica dovute al margine di arbitrio statale sono state colmate. Non è quindi necessario che il legislatore e i tribunali intervengano<sup>41</sup>;
- *esami*: i ricorsi contro decisioni in merito al risultato di esami hanno di norma poche probabilità di successo. Per forza di cose i tribunali procedono con molto riserbo quando si tratta di giudicare il potere discrezionale delle autorità competenti<sup>42</sup>;
- *grazia*: non vi è l'obbligo di motivazione; la protezione giuridica su scala giudiziaria è fortemente limitata. Vista la scarsa importanza nella prassi, gli autori non ritengono necessario un intervento da parte dei tribunali o del legislatore<sup>43</sup>;
- *ricorso in materia costituzionale*: il ricorso in materia costituzionale, introdotto dal «gruppo di lavoro legge sul Tribunale federale» soltanto nel corso delle deliberazioni parlamentari riguardo alla LTF, non ha creato le paventate nuove lacune nella protezione giuridica in materia di diritto costituzionale. Si temevano infatti nuove lacune causate dall'interazione tra limitazioni della possibilità di adire il Tribunale federale, ricorso unitario e abolizione del ricorso di diritto pubblico<sup>44</sup>.

37 Schlussbericht Rechtsschutzlücken, pag. 34 seg.

38 Schlussbericht Rechtsschutzlücken, pag. 37 seg.

39 Schlussbericht Rechtsschutzlücken, pag. 44 segg.

40 Schlussbericht Rechtsschutzlücken, pag. 46 segg.

41 Schlussbericht Rechtsschutzlücken, pag. 56 segg.

42 Schlussbericht Rechtsschutzlücken, pag. 58 seg.

43 Schlussbericht Rechtsschutzlücken, pag. 60.

44 Schlussbericht Rechtsschutzlücken, pag. 64.

## 4 Valutazione dei risultati complessivi

### 4.1 La riforma dell'organizzazione giudiziaria federale è ampiamente riuscita

Gli autori della valutazione esaustiva dell'efficacia e dello studio sulle lacune giuridiche concludono che la riforma dell'organizzazione giudiziaria federale è *ampiamente riuscita*. Tale conclusione si fonda su un'ampia base empirica, su diversi approcci metodici e sulle riflessioni dei due gruppi di studio.

*Le importanti modifiche introdotte nel 2007 con l'entrata in vigore della riforma dell'organizzazione giudiziaria federale sono state attuate senza maggiori difficoltà.* I problemi iniziali quali ad esempio la diversità di opinioni riguardo alla vigilanza del Tribunale federale sul Tribunale amministrativo federale e sul Tribunale penale federale oppure la grande quantità di pendenze del Tribunale amministrativo federale sono stati affrontati in modo costruttivo. Gli effetti auspicati della riforma sono pertanto intervenuti rapidamente. Il paragone tra i rilevamenti del 2009 e del 2011 mostra che in tale periodo gli *effetti positivi* della riforma si sono rafforzati. Nonostante abbia provocato anche conflitti tra gli obiettivi, la riforma ha *contribuito a un migliore raggiungimento dei tre obiettivi*. È quindi possibile affermare che la riforma ha attuato le possibilità indicate dal legislatore raggiungendo gli effetti voluti. Riteniamo la revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale un successo.

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

- in primo luogo il *Tribunale federale*, dopo varie fasi di sgravio, dal 2008 deve nuovamente *far fronte a un aumento del carico di lavoro*; lo stesso tribunale ritiene inoltre di essere in parte *gravato in modo inadeguato*, poiché, da una parte, deve giudicare casi irrilevanti e, dall'altra, non si può invece occupare di tutti i casi fondamentali per garantire l'uniformità del diritto e l'elaborazione del diritto. La revisione totale ha avuto un effetto di sgravio, ma altre decisioni legislative hanno aumentato il carico di lavoro negli ultimi anni;
- in secondo luogo permangono ancora *lacune nella protezione giuridica* nei settori elencati al n. 3.2 (elenco delle eccezioni, potere cognitivo del Tribunale amministrativo federale, diritto degli stranieri e dell'asilo, diritti politici, sicurezza interna ed esterna, mancanza di una giurisdizione costituzionale in materia di leggi federali).

### 4.2 Margine di miglioramento

Alla luce dei miglioramenti raggiunti grazie alla riforma, sarebbe sicuramente inopportuno mettere in questione i pilastri della nuova organizzazione giudiziaria federale (cfr. le misure indicate nel n. 1.1) o apportarvi modifiche importanti.

Va anche osservato che tra lo sgravio del Tribunale federale e l'estensione della protezione giuridica sussiste un certo conflitto e che quindi il miglioramento di un obiettivo comporta di norma un peggioramento dell'altro.

Per migliorare l'organizzazione giudiziaria federale, gli autori dei due rapporti hanno formulato varie raccomandazioni che forniscono un'ottima base di discussione.

ne. In base alle discussioni del gruppo di accompagnamento (n. 1.3.1) e in seguito ad altri accertamenti saranno presi in considerazione i seguenti miglioramenti. Si tratta in particolare dell'attuazione di misure autonome da parte dei tre tribunali federali, di possibili miglioramenti legati alla vigilanza dell'Assemblea federale e di altri miglioramenti che richiedono la modifica delle basi giuridiche.

### **4.3 Miglioramenti presso i tribunali**

I tribunali ritengono che vi sia un potenziale da sfruttare coordinando meglio la loro presenza sul mercato del lavoro (cfr. n. 2.4.2). Potrebbero presentarsi insieme alle fiere professionali universitarie e, in generale, sfruttare le sinergie elaborando una strategia comune di marketing del personale. Non è invece pensabile centralizzare il reclutamento del personale, poiché non va intaccata l'autonomia amministrativa dei tribunali.

In base al diritto vigente i tribunali tengono già conto delle proposte seguenti<sup>45</sup> e lo faranno anche in futuro:

- impugnazione di decisioni pregiudiziali, decisioni incidentali e giudizi di rinvio (prassi trasparente);
- separazione netta tra questioni di fatto e di diritto;
- maggiori approfondimenti delle allegazioni delle parti.

La legge non si oppone a un'esecuzione più frequente delle deliberazioni pubbliche del Tribunale federale. Il limite è invece posto dal maggior onere che ne deriva per i giudici.

### **4.4 Margine di miglioramento per l'Assemblea federale**

Spetta all'Assemblea federale trarre dai risultati complessivi della valutazione le conclusioni rilevanti per l'alta vigilanza sui tribunali federali.

### **4.5 Miglioramenti derivanti dalla modifica delle basi legali**

#### **4.5.1 Miglioramento dell'elenco delle eccezioni di cui all'articolo 83 della legge sul Tribunale federale**

Insieme ad altre disposizioni della LTF (art. 73, 79, 84, 84a), l'articolo 83 contiene l'elenco dei settori in cui il ricorso (ordinario) al Tribunale federale non è ammissibile. Contro le decisioni cantonali è tuttavia possibile interporre il ricorso sussidiario in materia costituzionale (art. 113 LTF). L'articolo 191 capoverso 3 Cost. permette di escludere la possibilità di adire il Tribunale federale in determinati settori speciali.

<sup>45</sup> Cfr. n. 2.4.3 e 3.2.7.

Un simile elenco di eccezioni era previsto già nel diritto anteriore<sup>46</sup>. Nell'ambito dell'elaborazione della LTF l'intenzione era, da un lato, di abbreviare l'elenco, che doveva escludere il ricorso soltanto in settori che effettivamente incidavano sull'onere del Tribunale federale e, dall'altro, di giustificare tutte le eccezioni con sufficienti motivazioni materiali. Si consideri ad esempio l'assenza del valore aggiunto di un doppio controllo giudiziario con cognizione de facto limitata (p. es. decisioni in materia di esami, sovvenzioni concesse in seguito a decisioni discrezionali) oppure l'abbreviazione dell'iter ricorsuale per velocizzare le procedure (in particolare in caso di decisioni che equivalgono a misure cautelari). L'elenco delle eccezioni che figura nella LTF, nella forma adottata infine dal legislatore, risponde soltanto in parte agli obiettivi fissati. Neanche le eccezioni aggiunte a posteriori hanno consentito di creare un sistema completo.

Data la genesi, non ci si deve meravigliare se la valutazione considera insoddisfacente la forma odierna dell'elenco delle eccezioni. Il nostro Collegio esaminerà pertanto l'elenco e ne sottoporrà una versione modificata al Parlamento nel quadro dell'elaborazione di un progetto di legge sull'attuazione di vari principi di valutazione. A tale proposito intendiamo procedere come segue:

in primo luogo si tratta di mantenere le eccezioni o di introdurne di nuove soltanto se è possibile spiegare in modo convincente perché in linea di massima per le decisioni in questione basti o debba bastare un unico esame giudiziario.

Secondariamente l'elenco delle eccezioni, alla stregua del valore litigioso minimo, deve prevedere una riserva che permetta il ricorso al Tribunale federale per le questioni di diritto d'importanza fondamentale (cfr. art. 74 cpv. 2 lett. a e 85 cpv. 2 LTF). Permettendo al Tribunale federale di emanare decisioni in merito a questioni giuridiche di natura fondamentale in tutti gli ambiti (eccettuata la giustizia militare) viene rafforzato il suo ruolo di autorità giudiziaria suprema della Confederazione (art. 188 cpv. 1 Cost.) che garantisce l'uniformità del diritto. L'articolo 191 Cost. garantisce la possibilità di adire il Tribunale federale a partire da un determinato valore litigioso minimo (cpv. 2), ma esclude tale possibilità per determinati settori speciali (cpv. 3). Una tale relativizzazione dell'elenco delle eccezioni non limita ulteriormente la possibilità di adire il Tribunale federale (cpv. 1) garantita in linea di principio dalla Costituzione. Il legislatore ha già previsto all'articolo 83 lettera f LTF un tale regolamento per gli acquisti pubblici. Secondo la Costituzione federale vigente è importante mantenere il vincolo tra il ricorso al Tribunale federale limitato ai soli casi in cui vi sono questioni giuridiche d'importanza fondamentale e l'elenco delle eccezioni. A prescindere dal valore litigioso minimo e dall'elenco delle eccezioni, l'articolo 191 Cost. non permette di far dipendere (in generale) la possibilità di adire il Tribunale federale da una questione di principio<sup>47</sup>.

Infine, l'ammissibilità del ricorso al Tribunale federale per questioni di diritto d'importanza fondamentale va concessa anche nel settore dell'asilo (cfr. art. 83 lett. d LTF), ma è ulteriormente legata alla condizione che l'autorità inferiore abbia espressamente dichiarato nella sua decisione di aver giudicato una tale questione. Visti l'alto numero di casi nel diritto dell'asilo e la tentazione di usare i mezzi giuri-

<sup>46</sup> Legge federale del 16 dicembre 1943 sull'organizzazione giudiziaria (OG; CS 3 499) nella versione del titolo concernente la procedura amministrativa del 1968 (RU 1969 755).

<sup>47</sup> Christina Kiss/Heinrich Koller, in: Bernhard Ehrenzeller et al. [ed.], Die schweizerische Bundesverfassung, 2<sup>a</sup> ed., Zurigo/San Gallo 2008, art. 191 n. 35 seg.

dici indipendentemente dalla loro probabilità di successo per prolungare il soggiorno in Svizzera (l'allontanamento non è di norma possibile se la decisione non è ancora passata in giudicato), il fatto che un'autorità inferiore abbia ammesso di avere giudicato una questione di diritto di importanza fondamentale dovrebbe essere una condizione necessaria (ma non sufficiente) per adire il Tribunale federale. Le autorità di vigilanza potrebbero condannare una prassi delle autorità inferiori troppo restrittiva riguardo alla sussistenza di questioni di diritto d'importanza fondamentale. La protezione giuridica individuale in questo ambito non sarebbe possibile, in quanto le decisioni pronunciate dalle autorità inferiori senza ammettere di aver esaminato una questione di diritto d'importanza fondamentale sarebbero in ogni caso definitive.

#### **4.5.2 Adeguamento delle disposizioni sul potere cognitivo del Tribunale amministrativo federale**

Nella procedura dinnanzi al Tribunale amministrativo federale si applicano i motivi di ricorso elencati all'articolo 49 della legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa (PA; RS 172.021; cfr. art. 37 LTAF). Ciò significa che il ricorrente può far valere anche l'inadeguatezza a condizione che il ricorso non impugni una decisione su ricorso pronunciata da un'autorità cantonale. Nel loro campo d'applicazione diverse leggi speciali escludono tuttavia la possibilità di censurare l'inadeguatezza presso il Tribunale amministrativo federale<sup>48</sup>.

Il fatto che in linea di principio il Tribunale amministrativo federale disponga oggi di un pieno potere cognitivo ha motivi storici. Con la revisione parziale dell'organizzazione giudiziaria federale del 1991 sono state istituite diverse commissioni di ricorso a cui erano state principalmente conferite competenze che prima venivano svolte da servizi di ricorso dipartimentali. Al contempo l'articolo 71a capoverso 2 PA (RU 1992 288) prevedeva che la procedura dinnanzi alle commissioni di ricorso e alle commissioni arbitrali fosse retta da tale legge. Durante l'elaborazione della LTAF, il pieno potere cognitivo delle commissioni di ricorso di allora è stato conferito al Tribunale amministrativo federale. A tale proposito il messaggio spiegava che si voleva evitare una riduzione della protezione giuridica<sup>49</sup>.

Non a torto si fa ripetutamente notare che il Tribunale amministrativo federale non è in grado di garantire appieno il controllo dell'adeguatezza previsto dalla legge. Inoltre il classico potere d'apprezzamento nel diritto amministrativo generale è caratterizzato proprio dal margine di cui dispone l'Amministrazione che la giustizia deve rispettare, fintanto che non siano violate disposizioni legali. Già prima

<sup>48</sup> Cfr. art. 31 della legge federale del 16 dicembre 1994 sugli acquisti pubblici (RS 172.056.1); art. 11 cpv. 3 della legge federale del 1° ottobre 2010 sulla restituzione dei valori patrimoniali di provenienza illecita di persone politicamente esposte (RS 196.1); art. 37 cpv. 4 della legge federale del 4 ottobre 1991 sui politecnici federali (RS 414.110); art. 26 cpv. 2 della legge federale del 11 dicembre 2009 sulla promozione della cultura (RS 442.1); art. 32 cpv. 3 della legge del 14 dicembre 2001 sul cinema (RS 443.1); art. 53 cpv. 2 lett. e della legge federale del 18 marzo 1994 sull'assicurazione malattie (RS 832.10); art. 8 cpv. 3 della legge federale del 21 marzo 1980 sulle domande d'indennità nei confronti dell'estero (RS 981); da interpretare nello stesso modo l'art. 13 cpv. 2 della legge federale del 7 ottobre 1983 sulla promozione della ricerca e dell'innovazione (RS 420.1) e l'art. 51 cpv. 6 della legge federale del 20 dicembre 1957 sulle ferrovie (RS 742.101).

<sup>49</sup> FF 2001 3764, in particolare 3817.

dell'istituzione del Tribunale amministrativo federale era possibile constatare che persino nella giurisdizione interna all'Amministrazione le correzioni di decisioni discrezionali di prima istanza per puri motivi di esercizio dell'apprezzamento si verificavano molto raramente. L'argomento di allora secondo cui s'intendeva evitare una restrizione della protezione giuridica va quindi interpretato piuttosto a un livello simbolico. Questo tanto più che le leggi speciali la cui applicazione poteva produrre decisioni a forte carattere discrezionale (p. es. nell'ambito della promozione della cultura, del film e della ricerca) escludevano il controllo dell'adeguatezza.

Il nostro Collegio intende modificare le disposizioni legali riguardo alla cognizione del Tribunale amministrativo federale in modo tale che il controllo dei fatti e dell'applicazione del diritto (escluso il controllo dell'adeguatezza) diventi la regola. Per gli ambiti in cui il termine «apprezzamento» non significa apprezzamento di diritto amministrativo, ma, alla stregua del diritto civile, apprezzamento del giudice, è mantenuto il pieno esame dell'apprezzamento. Ad esempio, all'epoca in cui la giurisdizione amministrativa federale veniva esclusivamente esercitata dal Tribunale federale il ricorrente poteva far valere l'inadeguatezza di decisioni di prima istanza concernenti la determinazione di contribuzioni o di indennità di diritto pubblico<sup>50</sup>. Riteniamo che una reintroduzione di una giurisdizione interna all'Amministrazione entri in linea di conto tutt'al più per singoli casi, poiché prolunga la via giudiziaria. La limitazione dei rimedi giuridici a un massimo di tre istanze può fornire un contributo maggiore a una protezione giuridica efficace della possibilità, piuttosto teorica, dell'esame dell'adeguatezza da parte di un'autorità ricorsuale interna all'Amministrazione.

### **4.5.3 Abolizione della cognizione estesa del Tribunale federale nell'ambito dell'assicurazione militare e dell'assicurazione contro gli infortuni**

Se il ricorso è diretto contro una decisione d'assegnazione o rifiuto di prestazioni pecuniarie dell'assicurazione militare o dell'assicurazione contro gli infortuni (art. 97 cpv. 2 LTF), il Tribunale federale non è vincolato dall'accertamento dei fatti operato dalle autorità inferiori (art. 105 cpv. 3 LTF) e può procedere senza restrizioni a un esame del ricorso interposto per un accertamento inesatto o incompleto dei fatti. Questa disposizione è una vestigia dell'articolo 132 della precedente legge sull'organizzazione giudiziaria federale: questo articolo prevedeva che il Tribunale federale delle assicurazioni potesse procedere a un accertamento illimitato dei fatti in caso di assegnazione o rifiuto di prestazioni assicurative. Già nel messaggio del 28 febbraio 2001 concernente la revisione totale dell'organizzazione giudiziaria (FF 2001 3764) avevamo proposto di limitare la cognizione del Tribunale federale nell'ambito delle assicurazioni sociali al controllo dell'applicazione del diritto (FF 2001 3800). L'Assemblea federale decise invece di mantenere il pieno controllo dei fatti in caso di ricorsi in merito a prestazioni pecuniarie nell'assicurazione militare, nell'assicurazione contro gli infortuni e nell'assicurazione per l'invalidità. Di conseguenza quando il 16 dicembre 2005 è stata approvata la revisione della legge federale su l'assicurazione per l'invalidità, la cognizione del Tribunale federale è stata limitata al controllo dell'applicazione del diritto anche in caso di prestazioni

<sup>50</sup> Art. 104 lett. c n. 1 OG (CS 3 499).

pecuniarie fornite nell'ambito dell'assicurazione per l'invalidità. Nel messaggio del 30 maggio 2008 concernente la modifica della legge federale sull'assicurazione contro gli infortuni (FF 2008 4703), non avevamo considerato opportuna una cognizione estesa del Tribunale federale in materia di prestazioni dell'assicurazione militare e dell'assicurazione contro gli infortuni e avevamo quindi chiesto l'abrogazione degli articoli 97 capoverso 2 e 105 capoverso 3 LTF. Rimaniamo persuasi che la cognizione del Tribunale federale vada armonizzata per l'intero ambito delle assicurazioni sociali, nonostante l'Assemblea federale abbia respinto il progetto riguardo alla modifica della legge federale sull'assicurazione contro gli infortuni, chiedendo di riconsiderare la portata della revisione e di limitarla eventualmente allo stretto necessario. Sottoporremo quindi ancora una volta la proposta di limitare la cognizione del Tribunale federale in caso di prestazioni pecuniarie nell'ambito dell'assicurazione militare e dell'assicurazione contro gli infortuni.

#### **4.5.4 Migliore protezione giuridica nei confronti delle decisioni del Consiglio federale e dell'Assemblea federale**

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 quindi ancora meno presso altre autorità giudiziarie). Il legislatore ha fatto un uso solo molto parsimonioso del suo potere di stabilire eccezioni (art. 189 cpv. 4 secondo periodo Cost.). Non è possibile interporre ricorso diretto presso il Tribunale federale contro atti di questo tipo. Nei casi elencati all'articolo 33 lettere a e b LTAF è possibile impugnare le decisioni del Consiglio federale o degli organi dell'Assemblea federale dinnanzi al Tribunale amministrativo federale. Si tratta soprattutto di decisioni in merito a rapporti di lavoro di collaboratori dell'Amministrazione federale e della revoca di membri di direzione degli organi direttivi di unità decentralizzate dell'Amministrazione federale. Nella misura in cui la LTF lo prevede, è possibile deferire al Tribunale federale le corrispondenti decisioni su ricorso del Tribunale amministrativo federale.

Con la mozione 11.3006 Protezione giuridica in situazioni straordinarie, del 3 febbraio 2011, la Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale deplora l'insufficiente protezione giuridica nei confronti delle decisioni e ordinanze del Consiglio federale e dell'Assemblea fondate direttamente sulla Costituzione federale. Il nostro Collegio non condivideva quest'opinione e nel Consiglio degli Stati è riuscito a imporre la sua proposta di respingere la mozione.

Va tuttavia constatato, e non da ultimo in base alle deliberazioni parlamentari sulla mozione menzionata, che il rapporto tra le diverse prescrizioni di cui va tenuto conto ai fini della protezione giuridica nei confronti delle decisioni del Consiglio federale e dell'Assemblea federale è relativamente complicato. Segnatamente la cosiddetta delegazione automatica disciplinata all'articolo 47 capoverso 6 della legge del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA; RS 172.010) è spesso mal compresa. Secondo tale articolo gli affari del Consiglio federale spettano di diritto al dipartimento competente per materia, in quanto le relative decisioni siano per oggetto (competenza materiale, art. 31 e 32 LTAF) impugnabili dinnanzi al Tribunale amministrativo federale e il Consiglio federale

non sia autorità inferiore del Tribunale amministrativo federale secondo l'articolo 33 LTAF.

Questo disciplinamento poco chiaro concerne in linea di principio tutte le decisioni del Consiglio federale e non soltanto quelle menzionate dalla mozione che si fonda direttamente sulla Costituzione. Nei confronti di eventuali decisioni dell'Assemblea federale, la protezione giuridica in linea di massima garantita dal diritto internazionale pubblico può essere assicurata soltanto facendo ricorso al mezzo d'interpretazione che permette di colmare le lacune. Non vi sono invece difficoltà serie per quanto riguarda le ordinanze: chi è particolarmente toccato da un dato disciplinamento di diritti e obblighi e ha un interesse degno di protezione, può chiedere che sia presa una decisione impugnabile.

Il Consiglio federale può in linea di massima delineare i seguenti miglioramenti e semplificazioni della protezione giuridica prevista dalla legge nei confronti di *decisioni* sue e dell'Assemblea federale (a differenza degli altri atti secondo l'art. 189 cpv. 4 Cost.):

- il Consiglio federale e l'Assemblea federale e i loro organi vanno in generale elencati all'articolo 33 LTAF come possibili autorità inferiori del Tribunale amministrativo federale;
- la competenza materiale limitata del Tribunale amministrativo federale e del Tribunale federale nell'ambito della sicurezza interna ed esterna e degli affari esteri non va modificata (art. 32 cpv. 1 lett. a LTAF e art. 83 lett. a LTF),
- la cosiddetta delega automatica di cui all'articolo 47 capoverso 6 LOGA va soppressa. Di conseguenza occorre esaminare se le eccezioni alla delega automatica secondo l'articolo 32 capoverso 1 lettere d–f e h LTAF sono ancora giustificate.

Il nuovo disciplinamento descritto sopra permetterebbe di ricorrere contro le decisioni del Consiglio federale e dell'Assemblea federale dinnanzi al Tribunale amministrativo federale e in seguito dinnanzi al Tribunale federale, nella misura in cui le eccezioni elencate agli articoli 32 LTAF e 83 LTF non limitano la competenza per materia di tali tribunali. Per quanto riguarda la sicurezza interna ed esterna nonché gli affari esteri il ricorso dinnanzi ai tribunali sarebbe ammissibile se il diritto internazionale pubblico conferisce un diritto a un esame giudiziario. In caso contrario, rimarrebbe possibile adire il Consiglio federale come autorità ricorsuale (di ultima istanza; art. 72 lett. a PA). Questa eccezione legale è compatibile con la garanzia della via giudiziaria disciplinata all'articolo 29a Cost.

#### **4.5.5 Migliore protezione giuridica nell'ambito dei diritti politici**

Nell'ambito dei diritti politici il Tribunale federale era già da tempo l'ultima istanza di ricorso per le decisioni cantionali<sup>51</sup>. In materia federale la sua competenza era invece limitata. Sino all'entrata in vigore della LTF, il Consiglio federale o il Consiglio nazionale erano l'ultima istanza per i ricorsi concernenti irregolarità nella prepa-

<sup>51</sup> Art. 85 lett. a OG (CS 3 499).

razione ed esecuzione di votazioni e elezioni federali<sup>52</sup>. Con la modifica costituzionale del 2000 riguardante la riforma giudiziaria, l'articolo 189 capoverso 1 lettera f Cost. è stato formulato in modo tale da conferire al Tribunale federale la stessa competenza nel giudizio di controversie per violazione delle disposizioni federali e cantonali sui diritti politici<sup>53</sup>.

Questa estensione della protezione giuridica del Tribunale federale a tutte le questioni concernenti il diritto di voto dei cittadini non è stata attuata fino in fondo nella LTF. Al Tribunale federale compete il giudizio di ricorsi concernenti il diritto di voto dei cittadini, le elezioni e le votazioni popolari (art. 82 lett. c LTF). L'articolo 88 LTF concernente le autorità inferiori in materia di diritti politici può tuttavia dare adito a un'altra interpretazione secondo la quale non tutte le possibili violazioni del diritto di voto in materia federale possono essere deferite al Tribunale federale. In materia cantonale tale articolo garantisce che, in caso di litigio, tutti gli atti che possono violare i diritti politici siano oggetto di una decisione impugnabile mediante ricorso. Gli atti del Parlamento e del Governo sono quindi direttamente impugnabili presso il Tribunale federale. In materia federale invece si può adire il Tribunale federale soltanto se vi è, o è stata ingiustamente rifiutata, una decisione della Cancelleria federale o del Governo cantonale.

Né la LTF, né la legge federale del 17 dicembre 1976 sui diritti politici (RS 161.I) e neppure la PA garantiscono una decisione impugnabile mediante ricorso per ogni violazione fatta valere in materia federale da persone legittimate a ricorrere. Vi è segnatamente una lacuna per quanto concerne gli atti del Consiglio federale o dell'Assemblea federale, ad esempio nelle spiegazioni per le votazioni. Infatti in questo caso, se la legge non statuisce un'eccezione, il testo dell'articolo 189 capoverso 4 Cost. esclude l'esame da parte del Tribunale federale. Il legislatore deve tuttavia rispettare la garanzia della via giudiziaria prevista all'articolo 29 Cost. Se le controversie in merito a determinati atti sono in linea di principio giustiziabili (e non vanno quindi giudicate prevalentemente in base a riflessioni politiche), la legge non deve sottoporle per giudizio al Consiglio federale o all'Assemblea federale senza prevedere al contempo un'eccezione secondo l'articolo 189 capoverso 4 secondo periodo Cost.<sup>54</sup>.

Proporremo le modifiche di legge necessarie al fine di attuare pienamente l'articolo 189 capoverso 1 lettera f Cost., secondo cui il Tribunale federale giudica le controversie per violazione delle disposizioni sui diritti politici, anche in materia di votazioni ed elezioni federali. Sarebbe ad esempio ipotizzabile l'introduzione di una norma analoga all'articolo 25a PA che in caso di controversie obblighi l'autorità competente a emanare una decisione impugnabile mediante ricorso. In materia di diritti politici, sarebbe ipotizzabile prevedere il ricorso diretto dinanzi al Tribunale federale contro gli atti del Consiglio federale e dell'Assemblea federale (per analogia con il disciplinamento previsto per i Cantoni all'art. 88 cpv. 1 lett. a in combinato disposto con il cpv. 2 secondo periodo LTF).

<sup>52</sup> Cfr. gli articoli 81 e 82 (abrogati) della legge federale del 17 dicembre 1976 sui diritti politici (RU 1978 688).

<sup>53</sup> Cfr. le spiegazioni del messaggio del 20 novembre 1996 (FF 1997 I 1, in particolare pag. 500).

<sup>54</sup> A tal riguardo cfr. DTF 138 I 61 consid. 3.2, 4.3, 4.4 e 4.8.

## **4.6 Rinuncia all'attuazione di altre proposte avanzate**

Riteniamo che con l'attuazione delle proposte menzionate nei capitoli precedenti si esaurisca il potenziale di miglioramento della riforma dell'amministrazione della giustizia federale. Non si terrà pertanto conto delle varie altre proposte (formulate soprattutto dagli autori del rapporto sulla valutazione esaustiva dell'efficacia). I motivi sono spiegati nei seguenti sottocapitoli.

### **4.6.1 La proposta non ha dato buone prove nella prassi**

Varie proposte sono già state attuate nella prassi giudiziaria, tuttavia, in seguito alle esperienze negative sono state poi abbandonate.

Per questo motivo non è necessario legiferare in merito alle proposte seguenti:

- *esame sommario dei ricorsi con indicazione della probabilità di successo* (è stato attuato negli anni 90 dal Tribunale federale, ma non ha dato buoni risultati);
- *aumento del numero delle deliberazioni pubbliche presso il Tribunale federale* (si dovrebbe eventualmente esaminare se occorre una base giuridica per le deliberazioni interne, p. es. per analogia all'art. 41 cpv. 2 LTAF).

### **4.6.2 La proposta è già stata attuata in un'altra maniera**

L'elemento centrale della proposta è già stato ampiamente attuato attraverso misure simili nell'organizzazione giudiziaria federale attuale e non se ne trarrebbe alcun profitto.

Si tratta segnatamente delle seguenti proposte:

- *dichiarazione d'inammissibilità* (è stata ampiamente raggiunta con gli art. 108 e 109 LTF; l'art. 191 Cost. esclude una dichiarazione d'inammissibilità risultante da una procedura di ammissione);
- *ulteriore sfruttamento del potenziale di sgravio dell'articolo 108 e seguente LTF* (il potenziale di sgravio è già esaurito);
- *ulteriori competenze per le Commissioni amministrative* (le Commissioni amministrative sono già competenti per tutti gli affari amministrativi che non competono per legge alla Corte plenaria o alla Conferenza dei presidenti).

### 4.6.3 **Gli svantaggi prevalgono su eventuali vantaggi**

La proposta avanzata migliorerebbe la realizzazione di uno degli obiettivi (p. es. la protezione giuridica), ma avrebbe ripercussioni negative in un altro ambito:

Si tratta segnatamente delle seguenti proposte:

- *obbligo di farsi rappresentare da un avvocato o da un avvocato accreditato* (si complicherebbe l'accesso al Tribunale federale e si porrebbe la questione dell'autorità di accreditamento),
- *esame di un doppio grado di giudizio a livello cantonale nel diritto delle assicurazioni sociali* (allungamento dell'iter ricorsuale, deroga alle esigenze del diritto amministrativo).

### 4.6.4 **Altre soluzioni**

Attualmente l'istituzione di un *Tribunale d'appello federale* in ambito penale oppure la sua integrazione nel Tribunale penale federale o nel Tribunale amministrativo federale è molto difficilmente giustificabile, visto l'esiguo numero di casi che sarebbe chiamato a trattare. Nell'autunno 2012 il Consiglio nazionale ha respinto una pertinente mozione della sua Commissione degli affari giuridici<sup>55</sup>. La mozione Janiak 10.3138 Ampliare la cognizione del Tribunale federale in caso di ricorso contro sentenze della Corte penale del Tribunale penale federale, del 17 marzo 2010, incarica il Consiglio federale di estendere la cognizione del Tribunale federale in caso di ricorsi contro sentenze della Corte penale del Tribunale penale federale permettendogli di verificare l'accertamento dei fatti. Il 4 settembre 2013 il nostro Collegio ha adottato il pertinente messaggio concernente la modifica della legge sul Tribunale federale (FF 2013 6121).

### 4.6.5 **Nessuna necessità di legiferare**

Le opinioni degli autori dei due studi e le opinioni del gruppo di accompagnamento divergono sulla necessità di legiferare o negano che ve ne sia la necessità. È stato più volte sostenuto che i tribunali attuano già una prassi consolidata in merito ai problemi da risolvere.

Ciò vale per le seguenti proposte di:

- *estendere la legittimazione a ricorrere degli enti pubblici*<sup>56</sup>;
- *definire l'espressione «è particolarmente toccato»*;
- *semplificare la vigilanza amministrativa del Tribunale federale sui tribunali federali di primo grado*.

<sup>55</sup> Mozione 12.3341 Seconda autorità d'appello in materia di diritto penale federale, della Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale.

<sup>56</sup> Cfr. le spiegazioni riguardo alla prassi odierna in DTF **138** II 506 consid. 2.1–2.3.

#### **4.6.6 L'attuazione della proposta non sarebbe conciliabile con i Codici di procedura federali**

È il caso della proposta di *rinunciare al ricorso del danneggiato* (in materia penale).

Secondo la LTF il danneggiato non è autorizzato senza restrizioni a interporre ricorso dinanzi al Tribunale federale contro una decisione in materia penale. In linea di massima ha diritto di ricorso soltanto se ha partecipato al procedimento penale con un'azione penale o civile, ovvero se si è costituito accusatore privato<sup>57</sup> e se inoltre la decisione impugnata può influire sul giudizio delle sue pretese civili (art. 81 cpv. 1 lett. b n. 5 LTF). Questo disciplinamento riguardo all'accusatore privato è stato introdotto nella LTF con l'entrata in vigore del Codice di procedura penale e della legge federale del 19 marzo 2010 sull'organizzazione delle autorità penali (RS 173.71). La LTF ha dovuto tenere conto del fatto che nel Codice di procedura penale la definizione dell'espressione «accusatore privato» è relativamente vasta<sup>58</sup>. Altrimenti un accusatore privato che avanza pretese civili, ma non è considerato vittima ai sensi della legge federale concernente l'aiuto alle vittime di reati (ad esempio chi ha subito una truffa), non sarebbe autorizzato ad adire il Tribunale federale per stabilire se è stato commesso un atto punibile.

#### **4.6.7 La proposta non raccoglierebbe una maggioranza a livello politico**

Le proposte di *umentare ulteriormente il valore litigioso minimo e di estendere la giurisdizione costituzionale alle leggi federali* sono state oggetto di intense discussioni in occasione dell'elaborazione della legge sul tribunale federale e in seguito a due iniziative parlamentari, per poi essere infine respinte dalle Camere federali. Il nostro Collegio non ritiene politicamente opportuno elaborare nuovi progetti in merito.

#### **4.6.8 Concentrare ulteriori accertamenti su modifiche concrete di legge**

Si rinuncia a procedere a ulteriori accertamenti proposti nell'ambito della valutazione esaustiva dell'efficacia (cfr. n. 2.4.6). La valutazione menzionata e lo studio sulle lacune nella protezione giuridica forniscono per ora sufficienti basi per la valutazione. Eventuali altri accertamenti riguardano soprattutto le modifiche di legge previste secondo il n. 4.5. Auspichiamo che in futuro la ricerca si consacrerà maggiormente all'argomento della «giustizia». Il progetto «*Grundlagen guten Justizmanagements in der Schweiz*» [testo disponibile solo in tedesco] ne fornisce l'occasione<sup>59</sup>.

<sup>57</sup> Art. 118–121 CPP.

<sup>58</sup> Riguardo alla genesi del vigente art. 81 cpv. 1 lett. b n. 5 LTF cfr. DTF **138** IV 258 consid 4.2.

<sup>59</sup> Cfr. [www.justizforschung.ch](http://www.justizforschung.ch). Sulla giurisdizione amministrativa cfr. anche lo studio di Thierry Tanquerel/Frédéric Varone/Arun Bolkensteyn/Karin Byland, *Le contentieux administratif judiciaire en Suisse: une analyse empirique*, Ginevra/Zurigo/Basilea 2011.

## 4.7

### Coordinamento della LTF con i Codici di procedura federali

Il gruppo di accompagnamento si è chiesto se i Codici di procedura federali (CPC e CPP) siano stati sufficientemente armonizzati con la LTF. Per mancanza di tempo (entrata in vigore dei Codici di procedura il 1° gennaio 2011) non è stato possibile esaminare le ripercussioni sull'organizzazione giudiziaria federale. Se si considerano i testi normativi e le pertinenti sentenze del Tribunale federale sembra tuttavia sussistere un potenziale conflitto soprattutto riguardo ai requisiti posti al corso delle istanze.

Nella sua versione originale del 17 giugno 2005<sup>60</sup>, la LTF chiedeva ai Cantoni di istituire in linea di massima due autorità inferiori per i ricorsi in materia penale e civile e un tribunale superiore quale autorità inferiore del Tribunale federale. Nel CPC le eccezioni già previste in altre leggi federali non sono state limitate bensì riprese e persino estese (cfr. art. 5–8 CPC e art. 77 cpv. 1 lett. b LTF). Nemmeno nel CPC il principio del doppio grado cantonale di giudizio è stato attuato in modo scevro da lacune (cfr. art. 380 in combinato disposto con art. 40 cpv. 1, 48 cpv. 1, 59 cpv. 1, 150 cpv. 2, 186 cpv. 2 e 3, 248 cpv. 3 e 440 cpv. 3 CPC; art. 80 cpv. 2 LTF). In alcuni casi il CPC consente persino ad autorità non giudiziarie di fungere da autorità inferiori del Tribunale federale<sup>61</sup>.

Nell'interesse di una sgravio duraturo del Tribunale federale occorre, nel limite del possibile, evitare deroghe al principio del doppio grado cantonale di giudizio ed esaminare le eccezioni già esistenti.

## 5

### Prospettive e seguito dei lavori

Il nostro Collegio elaborerà un progetto in merito alle proposte sul miglioramento delle basi legali illustrate nel numero 4.5.

A tal fine terrà conto dei risultati di un gruppo di lavoro interno istituito dal Tribunale federale per elaborare, parallelamente ai lavori svolti dal gruppo di accompagnamento, misure tese a migliorare la posizione del Tribunale federale a livello di diritto costituzionale in quanto autorità giudiziaria suprema della Confederazione.

<sup>60</sup> RU 2006 1205

<sup>61</sup> Art. 40 cpv. 1 e 59 cpv. 1 lett. a CPC; cfr. DTF 138 IV 214, consid. 1.1–1.3.3.

