



Rapporto

delle Commissioni della gestione del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati del 20 settembre 2022 relativo alla pianificazione e istituzione della Corte d'appello del Tribunale penale federale

Parere del Consiglio federale

del 16 dicembre 2022

Onorevoli presidenti e consiglieri,

conformemente all'articolo 158 della legge sul Parlamento, vi presentiamo il nostro parere in merito al rapporto delle Commissioni della gestione del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati del 20 settembre 2022¹ relativo alla pianificazione e istituzione della Corte d'appello del Tribunale penale federale.

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

16 dicembre 2022

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Ignazio Cassis

Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

¹ FF 2022 2429

Parere

1 Situazione iniziale

Il 1° gennaio 2019 è entrata in funzione a Bellinzona la Corte d'appello come parte integrante del Tribunale penale federale (TPF). Già prima della sua entrata in funzione, il Parlamento ha dovuto mettere a disposizione della Corte d'appello ulteriori mezzi finanziari e personale. Inoltre, le Commissioni di vigilanza del Parlamento si occupano fino a oggi dell'indipendenza della Corte d'appello, della sua situazione logistica e delle risorse ancora insufficienti.

Visti i problemi cui è stata confrontata la Corte d'appello nella fase iniziale, le Commissioni della gestione (CdG) hanno deciso di chiarire come e da chi era stata pianificata la nuova Corte d'appello nonché le modalità della sua istituzione. Occorreva trarre gli insegnamenti necessari dai risultati degli accertamenti.

Secondo le CdG gli accertamenti hanno mostrato che nella pianificazione della Corte d'appello il numero di casi e il fabbisogno di giudici era stato fin dall'inizio notevolmente sottovalutato. Già nel 2014 un gruppo di lavoro istituito presso il TPF aveva preventivato un fabbisogno di risorse doppio rispetto alle prime stime dell'allora presidente del TPF e quindi un fabbisogno vicino a quello ora comprovato. Ciononostante i lavori del gruppo non sono stati portati avanti, perché la Commissione amministrativa del Tribunale federale di allora, in qualità di autorità di vigilanza sul TPF, e il presidente del TPF erano del parere che il Consiglio federale e il Parlamento non avrebbero accettato i lavori di pianificazione e reso impossibile l'istituzione di una giurisdizione d'appello come alternativa a un ampliamento della cognizione del Tribunale federale. La valutazione erranea del numero di casi e la stima eccessivamente bassa del fabbisogno di giudici hanno avuto ripercussioni cruciali sull'organizzazione della giurisdizione d'appello, sulla sua operatività e sul fabbisogno logistico.

Per il futuro le CdG formulano all'indirizzo dei tribunali cinque raccomandazioni e ravvisano la necessità di intervenire a livello organizzativo e dell'effettivo del personale. Propongono pertanto alle Commissioni degli affari giuridici una revisione di legge nell'ambito dell'organizzazione del TPF con l'obiettivo di istituire una giurisdizione d'appello o di impugnazione di secondo grado. In questo contesto occorre integrare gli attuali lavori di pianificazione e di progettazione del TPF.

Le CdG hanno invitato il Tribunale federale e il Consiglio federale a presentare un parere sul rapporto e sulle raccomandazioni entro il 31 dicembre 2022.

2 Parere del Consiglio federale

Il Consiglio federale ringrazia le CdG per il rapporto e rinuncia a esprimere un parere sulle cinque raccomandazioni, poiché indirizzate ai tribunali della Confederazione. Prende invece posizione in merito allo sviluppo della Corte d'appello, laddove le CdG ravvisano la necessità di intervenire a livello organizzativo e dell'effettivo del personale (cfr. n. 3.5 del rapporto).

In merito alle risorse di personale della Corte d'appello, le CdG ritengono che la situazione rimanga precaria anche dopo che tutti i posti di giudice, equivalenti a un tasso di occupazione del 400 per cento, sono stati occupati. Un potenziamento a medio termine sembra essere inevitabile (cfr. n. 3.5.1 del rapporto). In relazione al fabbisogno di risorse più elevato, il rapporto delle CdG sottolinea più volte che la stima iniziale di 11 appelli all'anno era troppo bassa. Tuttavia, nel messaggio del 4 settembre 2013² concernente la modifica della legge sul Tribunale federale, il Consiglio federale ha esposto che in passato il Tribunale federale riceveva ogni anno in media 11 ricorsi in materia penale contro decisioni della Corte penale del Tribunale penale federale, e una causa di ricorso poteva riguardare più persone. Nel messaggio aggiuntivo del 17 giugno 2016³, riguardo al numero di casi previsti, il Consiglio federale ha precisato che si presumevano circa 11 procedimenti d'appello all'anno con un numero circa doppio di imputati. Questi 22 appelli corrispondevano al numero dei ricorsi in materia penale presentati al Tribunale federale contro le decisioni della Corte penale (cfr. n. 2.1.3.1 del rapporto). Negli anni 2019, 2020, 2021 sono stati presentati alla Corte d'appello rispettivamente 35, 23 e 27 ricorsi. In questo senso le valutazioni iniziali erano effettivamente troppo basse, ma non significativamente sbagliate per gli anni 2020 e 2021. Tuttavia, il Parlamento ha già reagito e raddoppiato il numero dei posti di giudice (dal 200 al 400 per cento). Poiché le ultime elezioni hanno avuto luogo nelle sessioni primaverile e autunnale del 2022, la Corte d'appello raggiungerà il suo pieno rendimento all'inizio del 2023. Il Consiglio federale ritiene che per il momento occorre attendere come le nuove assunzioni influiranno sulla gestione del carico di lavoro della Corte d'appello.

Inoltre, per quanto riguarda il modello organizzativo, le CdG giungono alla conclusione che è il momento di conferire alla Corte d'appello una forma organizzativa legalmente irreprensibile, conforme alle direttive del Codice di procedura penale (CPP⁴) (cfr. n. 3.5.2 del rapporto). Le CdG non motivano il loro parere in modo approfondito. Secondo il Consiglio federale l'attuale forma organizzativa è del tutto in linea con il CPP e nel messaggio aggiuntivo del 17 giugno 2016⁵ ha già esposto che con la creazione della Corte d'appello viene attuato il principio del doppio grado di giurisdizione, in conformità con il CPP e con la legge del 17 giugno 2005⁶ sul Tribunale federale (LTF). Secondo il Consiglio federale va inoltre osservato che il CPP contiene solo poche direttive sull'organizzazione delle autorità giudiziarie: la Confederazione e i Cantoni disciplinano la nomina, la composizione, l'organizzazione e le competenze delle autorità penali, nella misura in cui il CPP o altre leggi federali non lo facciano in modo esaustivo (art. 14 cpv. 2 CPP). Il CPP consente, per esempio, di conferire le competenze della giurisdizione di reclamo al tribunale d'appello (art. 20 cpv. 2 CPP); questo era stato proposto come possibile soluzione dal Tribunale federale e dal Tribunale penale federale (cfr. n. 2.1.1. del rapporto).

Le CdG espongono infine l'obiettivo di creare una giurisdizione d'appello o d'impu-gnazione indipendente che decida sugli appelli e i ricorsi contro le sentenze della

² FF 2013 6121, pag. 6129

³ FF 2016 5587, pag. 5599

⁴ RS 312.0

⁵ FF 2016 5587, pag. 5590

⁶ RS 173.110

Corte penale. Questa giurisdizione di secondo grado potrebbe essere parte dell'attuale Tribunale penale federale o un tribunale a sé stante, eventualmente anche territorialmente distaccato (cfr. n. 3.5.2 del rapporto).

Queste considerazioni potrebbero lasciar intendere che il disciplinamento attuale non soddisfi i requisiti del CPP relativi all'indipendenza della Corte d'appello. Ma secondo il Consiglio federale questo non è vero. Pur non essendo probabilmente una soluzione ottimale, l'attuale disciplinamento non è in contrasto con il CPP. In riferimento all'indipendenza, nel messaggio aggiuntivo del 17 giugno 2016⁷ il Consiglio federale ha illustrato che l'insediamento del primo e secondo grado di giurisdizione presso il Tribunale penale federale a Bellinzona potrebbe suscitare interrogativi quanto all'indipendenza dei giudici, poiché i membri della Corte d'appello devono valutare la qualità del lavoro svolto dai loro colleghi di primo grado rischiando di farsi condizionare. Al contempo, il Consiglio federale ha tuttavia rilevato che in numerosi Cantoni il primo e il secondo grado occupano il medesimo edificio senza che ciò crei particolari difficoltà. Inoltre esiste già una situazione simile: la Corte dei reclami del Tribunale penale federale, secondo il diritto vigente, è l'autorità di reclamo contro tutte le decisioni della Corte penale del medesimo Tribunale che non sono sentenze e sono prive di carattere ordinatorio. Questo rimedio giuridico interno non è finora stato contestato.

In tale contesto il Consiglio federale prende atto che il progetto di ristrutturazione del palazzo Pretorio a Bellinzona ha superato un importante ostacolo, poiché il 21 settembre 2021 il Parlamento cantonale del Canton Ticino ha accolto una relativa richiesta di credito. Dopo il completamento nel 2026, saranno a disposizione spazi aggiuntivi anche per il Tribunale penale federale. Questo permetterà in particolare di attuare la divisione spaziale, da molto tempo prevista, della Corte d'appello dal resto del Tribunale (cfr. n. 2.1.2.1 e 2.2.4.2 del rapporto).

⁷ FF 2016 5587, pag. 5591