

01.023

**Messaggio
concernente la revisione totale
dell'organizzazione giudiziaria federale**

del 28 febbraio 2001

Indice

Compendio	3770
1 Situazione iniziale	3773
1.1 Punti deboli dell'organizzazione giudiziaria attuale	3773
1.1.1 Sovraccarico del Tribunale federale e del Tribunale federale delle assicurazioni	3773
1.1.1.1 Entità del sovraccarico	3773
1.1.1.2 Cause del sovraccarico	3774
1.1.1.3 Effetti e pericoli del sovraccarico	3776
1.1.2 Complessità del sistema dei rimedi giuridici	3776
1.1.3 Lacune nella protezione giuridica	3777
1.1.4 Carattere obsoleto delle competenze giurisdizionali del Consiglio federale	3778
1.2 Revisione della legge federale sull'organizzazione giudiziaria. Iniziative	3780
1.2.1 Revisione della legge del 1991	3780
1.2.2 Avamprogetto peritale del 1997 di una legge sul Tribunale federale	3780
1.2.3 Procedura di consultazione	3781
1.2.4 Misure urgenti del Parlamento	3782
1.3 Riforma giudiziaria (revisione della Costituzione federale)	3783
1.3.1 Riforma giudiziaria quale base costituzionale della revisione totale dell'organizzazione giudiziaria	3783
1.3.2 Entrata in vigore	3785
2 Linee generali del progetto	3786
2.1 Progetto diviso in tre parti	3786
2.1.1 La legge sul Tribunale federale LTF	3786
2.1.2 La legge sul Tribunale penale LTPF	3786
2.1.3 La legge sul Tribunale amministrativo LTram	3787
2.1.4 Rapporto reciproco delle tre leggi	3787
2.2 Sgravio del Tribunale federale	3787
2.2.1 Potenziamento delle istanze giudiziarie inferiori	3788
2.2.1.1 Nuovi tribunali della Confederazione	3788
2.2.1.2 Tribunali cantonali	3789
2.2.2 Valore litigioso	3790
2.2.3 Esclusione di determinati settori	3792
2.2.4 Procedura semplificata	3793
2.3 Semplificazione dei rimedi giuridici	3795
2.3.1 Ricorso unitario al Tribunale federale	3795
2.3.1.1 Da una pluralità di rimedi giuridici al ricorso unitario	3795
2.3.1.2 Le caratteristiche principali del ricorso unitario	3796
2.3.1.3 Il ricorso unitario nelle assicurazioni sociali	3798
2.3.2 Soppressione quasi totale del ricorso al Consiglio federale	3802
2.4 Modifiche dell'organizzazione della giurisdizione suprema	3803
2.4.1 Integrazione della giurisdizione suprema delle assicurazioni sociali nel Tribunale federale	3803
2.4.1.1 Statuto attuale del Tribunale federale delle assicurazioni (TFA)	3803
	3765

2.4.1.2	Modelli di riforma	3804
2.4.1.3	Parere della Commissione peritale	3804
2.4.1.4	Parere dei Tribunali	3805
2.4.1.5	Proposta del Consiglio federale	3806
2.4.1.6	Vantaggi dell'integrazione parziale	3807
2.4.2	Altre modifiche di tipo organizzativo del Tribunale federale	3808
2.5	Istituzione di tribunali federali inferiori (Tribunale penale federale e Tribunale amministrativo federale)	3809
2.5.1	Compiti in materia penale	3809
2.5.2	Compiti nell'ambito del diritto amministrativo	3811
2.5.3	Modelli organizzativi	3812
2.5.4	Procedura davanti ai nuovi tribunali federali	3815
2.5.4.1	Diritto penale	3815
2.5.4.2	Diritto amministrativo	3817
2.5.5	Elezione e statuto dei giudici	3818
2.5.6	Vigilanza	3819
2.6	Comunicazione elettronica con le autorità giudiziarie e amministrative della Confederazione	3820
2.6.1	Situazione attuale	3820
2.6.1.1	Tribunale federale	3820
2.6.1.2	Altre autorità giudiziarie federali e autorità amministrative federali	3820
2.6.2	La firma digitale nel diritto federale vigente	3821
2.6.3	Disciplinamento delle comunicazioni elettroniche nell'ambito della procedura	3822
2.6.3.1	Comunicazione elettronica dei singoli verso le autorità federali	3822
2.6.3.2	Comunicazione elettronica delle autorità verso terzi	3828
3	Proposte del Consiglio federale in considerazione dei risultati della procedura di consultazione	3832
3.1	In generale	3832
3.2	Potenziamento delle istanze giudiziarie inferiori	3832
3.3	Limiti fondati sul valore litigioso e procedura semplificata	3834
3.4	Esclusione di determinati settori	3834
3.5	Ricorso unitario dinanzi al Tribunale federale	3835
3.6	Integrazione del TFA nel Tribunale federale	3836
4	Commenti delle singole disposizioni	3837
4.1	Legge sul Tribunale federale (LTF)	3837
4.1.1	Capitolo 1: Statuto e organizzazione	3837
4.1.1.1	Sezione 1: Statuto	3837
4.1.1.2	Sezione 2: Giudici	3839
4.1.1.3	Sezione 3: Organizzazione e amministrazione	3842
4.1.2	Capitolo 2: Disposizioni generali di procedura	3848
4.1.2.1	Sezione 1: Competenza	3848
4.1.2.2	Sezione 2: Direzione del processo	3849
4.1.2.3	Sezione 3: Ricusazione	3850
4.1.2.4	Sezione 4: Parti, patrocinatori, atti scritti	3851

4.1.2.5 Sezione 5: Termini	3855
4.1.2.6 Sezione 6: Valore litigioso	3857
4.1.2.7 Sezione 7: Lingua del procedimento	3858
4.1.2.8 Sezione 8: Procedura probatoria	3859
4.1.2.9 Sezione 9: Procedura di giudizio	3860
4.1.2.10 Sezione 10: Spese (art. 58-64)	3862
4.1.2.11 Sezione 11: Esecuzione (art. 65 e 66)	3863
4.1.3 Capitolo 3: Il Tribunale federale quale giurisdizione di ricorso	3864
4.1.3.1 Sezione 1: Ricorso in materia civile	3864
4.1.3.2 Sezione 2: Ricorso in materia penale	3870
4.1.3.3 Sezione 3: Ricorso in materia di diritto pubblico	3875
4.1.4 Capitolo 4: Procedura di ricorso	3887
4.1.4.1 Sezione 1: Decisioni impugnabili	3887
4.1.4.2 Sezione 2: Motivi di ricorso	3890
4.1.4.3 Sezione 3: Nuove allegazioni (art. 93)	3895
4.1.4.4 Sezione 4: Termine di ricorso	3896
4.1.4.5 Sezione 5: Altre disposizioni di procedura	3897
4.1.4.6 Sezione 6: Procedura semplificata (art. 102)	3901
4.1.4.7 Sezione 7: Procedura cantonale	3904
4.1.5 Capitolo 5: Azione (art. 106)	3906
4.1.6 Capitolo 6: Revisione, interpretazione e rettifica	3907
4.1.6.1 Sezione 1: Revisione	3907
4.1.6.2 Sezione 2: Interpretazione e rettifica	3909
4.1.7 Capitolo 7: Disposizioni finali	3909
4.1.8 Modifica del diritto vigente	3910
4.2 Legge sul Tribunale penale federale (LTPF)	3912
4.2.1 Capitolo 1: Statuto e organizzazione	3912
4.2.1.1 Sezione 1: Statuto	3912
4.2.1.2 Sezione 2: Giudici	3913
4.2.1.3 Sezione 3: Organizzazione e amministrazione	3913
4.2.2 Capitolo 2: Competenze e procedura	3914
4.2.2.1 Sezione 1: Corte penale	3914
4.2.2.2 Sezione 2: Corte dei reclami penali	3917
4.2.2.3 Sezione 3: Procedura	3920
4.2.3 Capitolo 3: Disposizioni finali	3920
4.2.4 Modifica del diritto vigente	3921
4.3 Legge federale sul Tribunale amministrativo federale (LTram)	3929
4.3.1 Capitolo 1: Statuto e organizzazione	3929
4.3.1.1 Sezione 1: Statuto	3929
4.3.1.2 Sezione 2: Giudici	3931
4.3.1.3 Sezione 3: Organizzazione e amministrazione	3934
4.3.2 Capitolo 2: Competenze	3939
4.3.2.1 Sezione 1: Giurisdizione di ricorso	3939
4.3.2.2 Sezione 2: Prima istanza	3944
4.3.3 Capitolo 3: Procedura	3944
4.3.3.1 Sezione 1: Disposizioni generali	3944
4.3.3.2 Sezione 2: Disposizioni particolari per i procedimenti promossi mediante azione	3947
4.3.4 Capitolo 4: Revisione, interpretazione e rettifica	3948
	3767

4.3.4.1 Sezione 1: Revisione	3948
4.3.4.2 Sezione 2: Interpretazione e rettifica	3949
4.3.5 Capitolo 5: Disposizioni finali	3949
4.3.6 Modifica del diritto vigente	3950
4.4 Decreto federale del 12 marzo 2000 sull'entrata in vigore della riforma giudiziaria	4017
5 Ripercussioni	4018
5.1 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale	4018
5.1.1 Sulla Confederazione	4018
5.1.2 Sui Cantoni	4019
5.2 Ripercussioni economiche	4019
5.3 Ripercussioni per l'informatica	4020
6 Programma di legislatura	4020
7 Rapporto con il diritto internazionale	4020
8 Costituzionalità	4021
Elenco delle abbreviazioni	4023
Testi legali	
Legge sul Tribunale federale (<i>Disegno</i>)	4025
Legge sul Tribunale penale federale (<i>Disegno</i>)	4061
Legge sul Tribunale amministrativo federale (<i>Disegno</i>)	4083
Decreto federale concernente l'entrata in vigore della riforma giudiziaria (<i>Disegno</i>)	4155

01.023

**Messaggio
concernente la revisione totale
dell'organizzazione giudiziaria federale**

del 28 febbraio 2001

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, i disegni concernenti le leggi sul Tribunale federale, sul Tribunale penale federale e sul Tribunale amministrativo federale e il decreto federale del 12 marzo 2000 sull'entrata in vigore della riforma giudiziaria.

Inoltre vi proponiamo di togliere di ruolo le mozioni e i postulati seguenti:

- | | |
|----------------|---|
| 1990 M 90.516 | Riforma giudiziaria. Misure a lungo termine (N 5.10.90, Gruppo radicale-democratico; S 25.9.90) |
| 1990 M 90.521 | Riforma giudiziaria. Misure a lungo termine (S 25.9.90, Schoch; N 5.10.90) |
| 1990 P 90.655 | Tribunale fiscale federale a San Gallo (N 5.10.90, Oehler) |
| 1990 P 90.854 | Semplificazione della procedura amministrativa (N 14.12.90, Leuba) |
| 1996 P 95.3525 | Diritto in materia di stranieri e d'asilo. Sgravio del Tribunale federale (N 14.3.96, Baumberger) |
| 1996 P 96.3377 | Esame dell'abolizione delle istanze cantonali di ricorso in materia di AIMP e dell'istituzione di un'istanza di ricorso federale (N 16.9.96, Commissione degli affari giuridici CN 95.024 [Minoranza Sandoz Suzette]) |
| 1997 P 96.3385 | Commissioni federali di ricorso e di arbitrato (N 20.3.97, Commissione dell'economia e dei tributi 93.461) |
| 1998 P 97.3528 | Delega di competenze ricorsuali del Consiglio federale (N 20.3.98, Grobet) |

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

28 febbraio 2001 In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Moritz Leuenberger
La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

La revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale ridefinisce completamente il disciplinamento dell'organizzazione e della procedura del Tribunale federale, delle istanze giudiziarie inferiori e dei rimedi giuridici che consentono di adire la Corte Suprema. La presente revisione ha come obiettivo di sgravare in modo efficace e duraturo il Tribunale federale, attualmente oberato da una notevole mole di lavoro, al fine di mantenerne la capacità di funzionamento, ma anche di migliorare la protezione giuridica in determinati settori nonché di semplificare la procedura e l'iter giudiziario. La base costituzionale della revisione è rappresentata dalla riforma giudiziaria accolta da popolo e Cantoni il 12 marzo 2000 e attuata a livello di legge con il presente disegno.

Per sgravare il Tribunale federale sono rafforzate le autorità giudiziarie inferiori. Istituendo un Tribunale penale federale, il Tribunale federale non è più tenuto a svolgere processi diretti che comportano una notevole mole di lavoro. Il Tribunale penale federale giudicherà in prima istanza i reati soggetti alla giurisdizione federale e riprenderà i compiti dell'attuale Camera d'accusa del Tribunale federale. Nell'ambito della giurisdizione amministrativa inferiore della Confederazione sarà istituito un Tribunale amministrativo federale centrale che sostituirà le oltre 30 attuali Commissioni federali di ricorso, compresa la Commissione di ricorso in materia d'asilo. Il Tribunale amministrativo federale sostituirà i Servizi dei ricorsi dei Dipartimenti, colmando una lacuna importante nel sistema delle istanze giudiziarie inferiori. In futuro, contro le decisioni di autorità federali si potrà, di norma, adire direttamente il Tribunale amministrativo federale, le cui decisioni, a loro volta, potranno poi, di principio, essere impugnate davanti al Tribunale federale.

Il Tribunale penale federale conterà di 40 a 70 posti, il Tribunale amministrativo federale di circa 260. La sede di entrambe le corti è attualmente oggetto di trattative con diversi Cantoni. Il Consiglio federale sottoporà al Parlamento un messaggio supplementare concernente la questione della sede.

A livello cantonale si prevede di rafforzare le autorità giudiziarie cantonali inferiori. In futuro i Cantoni estenderanno la competenza delle proprie istanze giudiziarie amministrative al diritto amministrativo cantonale.

Un'ulteriore misura atta a sgravare il Tribunale federale consiste nell'aumentare il valore litigioso minimo nelle cause civili portandolo da 8000 a 40 000 franchi. Un valore litigioso minimo dev'essere introdotto anche per i ricorsi in materia di responsabilità dello Stato e per le pene pecuniarie. L'accesso al Tribunale federale sarà tuttavia garantito, indipendentemente dal valore litigioso, nel caso di cause che sollevano questioni giuridiche di principio. La Corte Suprema è inoltre sgravata escludendo determinati settori specifici dalla possibilità di adire il Tribunale federale e sviluppando ulteriormente la facoltà del Tribunale di decidere mediante procedura semplificata.

I mezzi di ricorso al Tribunale federale, oggi troppo complessi, saranno notevolmente semplificati. Al posto di una moltitudine di rimedi giuridici, che causano

grossi problemi di delimitazione per il cittadino e il Tribunale federale, d'ora in poi esisterà solo un ricorso unitario in ogni settore giuridico: un ricorso in materia civile, uno in materia penale e uno in questioni di diritto pubblico.

Introducendo il ricorso unitario, il diritto delle assicurazioni sociali sarà equiparato, dal punto di vista procedurale, al resto del diritto amministrativo federale. Le attuali regole speciali per le controversie relative a prestazioni assicurative (pieno potere cognitivo del Tribunale federale delle assicurazioni ed esenzione dalle spese) sono soppresse: in futuro, anche nel caso di controversie relative a prestazioni assicurative sarà applicato un obbligo generale di partecipare alle spese il cui limite massimo, tuttavia, sarà molto inferiore rispetto alle altre controversie con interesse pecuniario.

Per sgravare il Consiglio federale e delimitarne meglio i compiti, il ricorso al Consiglio federale sarà quasi del tutto soppresso. La garanzia di poter adire un giudice, accolta nella Costituzione federale con la riforma giudiziaria, consentirà alle autorità amministrative di prendere una decisione finale in materia contenziosa solo in casi eccezionali.

La revisione totale del diritto procedurale servirà anche a creare le basi costituzionali per lo sviluppo delle comunicazioni elettroniche nell'ambito della procedura amministrativa e giudiziaria della Confederazione.

La novità più importante prevista nell'organizzazione delle Corti Supreme è costituita dall'integrazione parziale del Tribunale federale delle assicurazioni (TFA) di Lucerna nel Tribunale federale di Losanna: d'ora in poi esisterà un unico Tribunale federale con sede a Losanna e una seconda ubicazione a Lucerna. Si prevede che l'amministrazione della giustizia nel settore delle assicurazioni sociali rimanga a Lucerna. Di principio vi sarà la libertà di passare da una corte del Tribunale federale all'altra. Un giudice potrà cambiare e passare da Lucerna a Losanna e viceversa senza bisogno di una nuova elezione. Per poter occupare un posto divenuto vacante, tuttavia, si dovrà tener conto delle conoscenze specifiche del giudice in questione, in modo da garantire l'elezione di giudici specializzati per tutti i settori del diritto. Circa la grandezza della Corte plenaria, la legge sul Tribunale federale prescrive che consti di 35-45 giudici. L'Assemblea federale ne fisserà il numero preciso in un'ordinanza. Per quanto riguarda l'organizzazione dei Tribunali, il Tribunale federale avrà un'autonomia maggiore e potrà definire autonomamente il tipo e il numero delle sue corti.

I costi della revisione totale dell'organizzazione giudiziaria causati dall'istituzione del Tribunale penale federale e del Tribunale amministrativo federale sono stimati in 10,2-16,6 milioni di franchi l'anno la maggior parte dei quali causata dalle nuove competenze giurisdizionali affidate al Tribunale penale federale sulla base del progetto sull'efficienza nel perseguimento penale («progetto sull'efficienza») approvato dal Parlamento. Alla cifra stimata vanno aggiunte le spese una tantum non ancora quantificabili per l'istituzione dei due nuovi Tribunali.

Dal punto di vista formale la presente revisione totale comprende tre nuove leggi: la legge sul Tribunale federale (LTF), la legge sul Tribunale penale federale (LTPF) e la legge sul Tribunale amministrativo federale (LTAm). La legge sul Tribunale fe-

derale sostituisce l'attuale legge federale sull'organizzazione giudiziaria (Organizzazione giudiziaria, OG). Essa disciplina l'organizzazione e la procedura del Tribunale federale e riunisce l'insieme dei rimedi giuridici con i quali poter adire la Corte Suprema. La legge sul Tribunale penale e quella sul Tribunale amministrativo sono due nuove normative che disciplinano l'organizzazione e le competenze dei Tribunali federali di istanza inferiore di nuova istituzione. Il disegno comprende inoltre un decreto federale il quale prevede che la riforma giudiziaria della Costituzione federale entri in vigore contemporaneamente alla legge sul Tribunale federale.

Messaggio

- 1** **Situazione iniziale**
- 1.1** **Punti deboli dell'organizzazione giudiziaria attuale**
- 1.1.1** **Sovraccarico del Tribunale federale e del Tribunale federale delle assicurazioni**
- 1.1.1.1** **Entità del sovraccarico**

Sin dagli anni Ottanta il sovraccarico di lavoro del Tribunale federale (TF) e del Tribunale federale delle assicurazioni (TFA) rappresenta un problema costante. La revisione parziale del 1991 della legge sull'organizzazione giudiziaria (OG, RS 173.110) ha avuto come risultato per i tribunali un certo alleggerimento del lavoro (cfr. n. 1.2.1), ma le misure di sgravio sono state rapidamente compensate dal costante aumento delle cause in entrata.

Nel 1978 il Tribunale federale di Losanna registrava ancora circa 3000 cause in entrata. Negli anni Ottanta il numero dei nuovi casi era aumentato fino ad arrivare a 4000 all'anno. All'inizio degli anni Novanta il Tribunale federale ha registrato un altro notevole aumento fino a 5200-5400 cause in entrata ogni anno. Negli ultimi sei anni le cause in entrata si sono stabilizzate a questo livello e il numero dei casi pendenti (in sospenso alla fine di un anno di attività) negli ultimi tempi è passato da circa 2000 a 1600. Questa stabilizzazione, tuttavia, non deve far credere che si profili una situazione più distesa. Il sovraccarico è tale che il Tribunale si trova a dover affrontare un volume di lavoro quasi intollerabile.

Ancora più critica si profila l'evoluzione della situazione del Tribunale federale delle assicurazioni di Lucerna. Negli ultimi dieci anni, il numero delle cause in entrata è passato da 1194 a 2521 registrando un aumento del 111 per cento. Nello stesso arco di tempo il TFA ha aumentato la propria «capacità di disbrigo» del 93 per cento, ma le pendenze sono aumentate anch'esse passando da 883 a 2109 (+138%). La durata media di un processo è di nove mesi.

Nonostante la crescita continua della mole di lavoro, dal 1984 il numero dei giudici è rimasto immutato. Oggi il Tribunale federale si compone di 30 membri e di altrettanti giudici supplenti, il TFA di 9 giudici e 9 supplenti (da 9 a 11 a partire dal 2001). Le Corti Supreme hanno potuto far fronte alla crescente mole di lavoro solo aumentando gradatamente l'effettivo di cancellieri e personale giuridico. Il Tribunale federale dispone oggi di 92 collaboratori giuridici, il TFA di 41. Un giudice del Tribunale federale ha così 3 collaboratori giuridici e uno del TFA 3,7. Oggi ogni giudice del Tribunale federale redige in media 80 rapporti all'anno nonché un certo numero di corapporti. Deve inoltre partecipare al giudizio di 500 casi circa, che è tenuto a esaminare in maniera approfondita almeno in due riprese: al momento della decisione e a quello della motivazione. Nel 2000 nel Tribunale federale delle assicurazioni ogni giudice ha dovuto partecipare al giudizio di ben 770 casi circa, in 230 dei quali, in veste di giudice istruttore, ha dovuto redigere un rapporto o le istruzioni relative alla sentenza oppure controllare il progetto di sentenza elaborato direttamente dal cancelliere.

Negli ultimi anni entrambi i Tribunali sono riusciti a incrementare le proprie prestazioni migliorando l'organizzazione e la procedura. Oggi dispongono di banche dati e mezzi d'informazione efficienti che ne facilitano l'attività. Le possibilità di adottare misure di razionalizzazione di tipo organizzativo sono oggi ampiamente sfruttate.

1.1.1.2 Cause del sovraccarico

Le cause dell'aumento costante da trent'anni a questa parte delle cause portate dinanzi ai Tribunali federali risiedono da un lato nel fatto che *nuovi aspetti della vita e dell'economia* sono stati assoggettati a un disciplinamento giuridico. In questo modo è aumentato il numero dei disciplinamenti, ma anche il loro tecnicismo e la loro complessità. L'accresciuto volume della legislazione federale estende nel contempo i compiti di controllo di competenza del Tribunale federale e, quanto più complesse diventano le norme, tanto maggiore è il bisogno che la Corte Suprema chiarisca le questioni interpretative concrete. Dall'altro lato, la situazione congiunturale degli anni Novanta, in particolare nell'ambito delle assicurazioni sociali (AVS, assicurazione per l'invalidità, assicurazione contro la disoccupazione), ha comportato una crescita notevole dei ricorsi. L'evoluzione nel settore delle assicurazioni sociali desta preoccupazione in quanto, nonostante la ripresa congiunturale degli ultimi anni, contrariamente alle esperienze precedenti il numero dei ricorsi non accenna a diminuire. Le cause del fenomeno non sono ancora chiare.

Un ulteriore motivo all'origine del gran numero delle cause pendenti si trova nella *facilità con la quale si può adire il Tribunale federale*. Ad eccezione di poche limitazioni, l'ammissibilità di un rimedio giuridico portato al Tribunale federale è determinata unicamente da certe condizioni legali (in particolare competenza funzionale del Tribunale, legittimazione ricorsuale, rispetto della forma, osservanza dei termini). La possibilità di adire il *Tribunale federale delle assicurazioni* è inoltre facilitata da due *disposizioni speciali*: secondo l'articolo 132 OG, nella maggior parte dei casi il potere cognitivo del TFA non sottostà a nessuna limitazione (esame d'ufficio dell'accertamento dei fatti, dell'applicazione del diritto e dell'adeguatezza). La procedura, inoltre, secondo l'articolo 134 OG non comporta di regola spese per le parti.

Il volume di lavoro è inoltre aumentato dal fatto che il Tribunale federale giudica ancora, in numerosi casi, come *prima istanza giudiziaria*. Siffatte procedure causano un lavoro più gravoso di quelle in cui il compito del Tribunale si limita a controllare la legalità di una decisione. Settori importanti, nei quali il Tribunale federale giudica in veste di prima istanza giudiziaria sono:

- i ricorsi di diritto pubblico, nella misura in cui il diritto cantonale non preveda alcun rimedio giuridico dinanzi a un tribunale (il che si verifica ancora spesso nell'ambito del diritto pubblico e amministrativo cantonale);
- i ricorsi di diritto amministrativo contro decisioni di autorità amministrative della Confederazione (solo una parte di tali decisioni suscettibili di ricorso al Tribunale federale sono emanate da Commissioni federali di ricorso);
- i ricorsi per riforma e i ricorsi per nullità civili e penali contro decisioni di autorità amministrative cantonali (gli art. 48 cpv. 1 e 68 OG non esigono un'autorità giudiziaria inferiore; per il diritto penale cfr. art. 268 n. 3 PP e art. 345 n. 1 CP);

- i ricorsi alla Camera di esecuzione e dei fallimenti (art. 78 segg. OG), se i Cantoni non hanno designato un'autorità giudiziaria quale autorità cantonale di vigilanza;
- i ricorsi alla Camera d'accusa contro atti amministrativi nel quadro dell'istruzione preparatoria e delle misure coercitive ordinate o confermate dal Procuratore generale, dal giudice istruttore o da un'autorità amministrativa della Confederazione (art. 102^{ter}, 105^{bis} cpv. 2 e art. 214 segg. PP, art. 26, 27 DPA), come pure contro decisioni di sospensione delle indagini del Procuratore generale o del giudice istruttore (art. 106 cpv. 1^{bis} e art. 120 cpv. 2 PP). Con i provvedimenti intesi a migliorare l'efficienza e la legalità nel procedimento penale (progetto sull'efficienza nel perseguimento penale), che entrerà in vigore presumibilmente il 1° gennaio 2002 (messaggio del 28 gennaio 1998, FF 1998 1095, FF 2000 70 segg.), è introdotto un diritto generale di reclamo alla Camera d'accusa del Tribunale federale contro il Procuratore generale e il giudice istruttore (art. 11 PP). Contemporaneamente la giurisdizione federale in materia penale e le competenze di dirigere indagini del Ministero pubblico della Confederazione sono notevolmente ampliate (art. 340^{bis} CP), circostanza che produrrà un aumento massiccio dei ricorsi al Tribunale federale (cfr. n. 2.5.1);
- le contestazioni amministrative in materia cantonale deferitegli in virtù dell'articolo 190 capoverso 2 Cost. (art. 121 OG).

Per il Tribunale federale comportano una particolare mole di lavoro i casi nei quali è chiamato a giudicare come *prima e unica istanza (processi diretti)*. Anche se il numero dei processi diretti non è elevato rispetto al numero complessivo delle cause portate dinanzi al Tribunale federale, ogni singolo caso comporta una mole di lavoro sproporzionata; il Tribunale federale, infatti, deve accertare la fattispecie da solo nell'ambito di una procedura di assunzione delle prove che richiede parecchio tempo. Come prima e unica istanza il Tribunale federale decide in merito a:

- le cause di diritto civile tra la Confederazione e un Cantone e quelle tra Cantoni (art. 41 OG);
- le azioni di diritto pubblico e le azioni di diritto amministrativo (art. 83, 116 e 130 OG);
- i casi penali sottoposti alla giurisdizione federale (art. 340 CP) e che non sono stati oggetto di una delegazione di giurisdizione (art. 18 PP), come pure i casi di diritto penale amministrativo di cui all'articolo 21 capoverso 3 DPA. I pochi casi giudicati dalla Corte penale federale richiedono tuttavia un impegno sproporzionato, poiché i giudici federali non dispongono dell'esperienza pratica quotidiana che permetta loro di dirigere dibattiti retti dal principio dell'immediatezza e poiché tali processi sono per lo più anche al centro dell'interesse dell'opinione pubblica. Con l'entrata in vigore del disegno sull'efficienza nel perseguimento penale (FF 2000 70 segg.), prevista per il 1° gennaio 2002, la giurisdizione penale federale sarà notevolmente ampliata (art. 340^{bis} CP). In questo modo si prevede che ci sarà un numero tendenzialmente maggiore di processi penali federali (messaggio del 28 gennaio 1998 relativo al progetto sull'efficienza nel perseguimento penale, FF 1998 II 1095).

1.1.1.3

Effetti e pericoli del sovraccarico

Il volume delle cause, in aumento da anni, ha avuto come conseguenza una crescita dei casi pendenti e una mole di lavoro costante per i giudici. Per poter garantire il funzionamento dei tribunali e mantenere la durata dei processi entro limiti accettabili per uno Stato di diritto era indispensabile che i giudici delegassero un numero sempre maggiore di compiti, quali la preparazione di rapporti, ai collaboratori giuridici. Il sovraccarico di lavoro dei tribunali, tuttavia, non può essere affrontato aumentando all'infinito il numero dei collaboratori giuridici; questi ultimi, infatti, possono sgravare i giudici effettuando determinati lavori preparatori e redazionali, ma non possono assumersi la responsabilità di emanare sentenze.

Il sovraccarico costante e l'obbligo di sbrigare il maggior numero di casi possibile nascondono il pericolo che le Corti Supreme non siano più in grado di adempiere correttamente i loro *tre compiti principali*, ovvero garantire protezione giuridica ai cittadini nel caso concreto, garantire un'applicazione unitaria del diritto su tutto il territorio nazionale e contribuire all'elaborazione del diritto giudiziale. Anche in periodi di costante sovraccarico il Tribunale federale riesce a garantire l'applicazione uniforme del diritto anche se, per mancanza di tempo, non è sempre possibile coordinare in modo ottimale e nella misura auspicata la giurisprudenza all'interno del Tribunale federale. A causa del sovraccarico, quindi, il Tribunale non può più prendersi il tempo necessario per distanziarsi e riflettere sul complesso del diritto vigente e, se del caso, per adeguarlo ai nuovi bisogni. Il sovraccarico può pregiudicare anche l'imparzialità dei giudici: un giudice oberato, infatti, tende piuttosto a seguire il punto di vista di una delle parti, se plausibile, oppure un'istanza inferiore perché gli manca il tempo di approfondire la situazione giuridica.

Il numero costantemente elevato delle cause pregiudica la *funzionalità* delle Corti Supreme. Sussiste infatti il pericolo che non siano più in grado di garantire che ogni controversia sia risolta entro un termine ragionevole come prescritto dall'articolo 29 della Costituzione federale. La migliore protezione giuridica – garantita dalla legge e dalla Costituzione – non serve ai cittadini se, nelle loro controversie giuridiche, la giustizia non è amministrata entro un termine utile. Anche la qualità della giurisprudenza potrebbe risulterne pregiudicata.

Nei suoi rapporti d'esercizio degli ultimi anni, il Tribunale federale ha ripetutamente richiamato l'attenzione sulla situazione problematica e la necessità urgente di avviare una riforma giudiziaria. L'evoluzione degli ultimi trent'anni ha mostrato che si può riassumere il controllo del volume di lavoro dei Tribunali federali solo sottoponendo l'organizzazione giudiziaria federale a una riforma strutturale integrale.

1.1.2

Complessità del sistema dei rimedi giuridici

L'organizzazione giudiziaria federale (OG, PA, PC, PP e DPA) si distingue per la molteplicità dei rimedi giuridici e le conseguenti frequenti difficoltà di delimitazione. A volte capita persino che regimi distinti coabitino nell'ambito dello stesso rimedio giuridico, come avviene segnatamente per la cognizione e per l'esaurimento del corso delle istanze inferiori. Ne consegue che tanto il Tribunale federale quanto le parti sono costretti a dedicare troppo tempo all'esame di questioni formali. Nel

1999 un quarto dei procedimenti (1470 casi) è terminato con una decisione di non entrata nel merito; per i ricorsi di diritto pubblico la percentuale si avvicinava persino a un terzo. Lo stesso anno il TFA, che può essere adito praticamente solo con ricorso di diritto amministrativo, ha registrato solamente il 12,5 per cento di decisioni di non entrata nel merito.

Allo stato attuale del sistema delle impugnative, il cittadino è spesso costretto, a seconda della censura, ad avvalersi, contro una decisione, di questo o quel mezzo d'impugnazione o perfino di due. Può addirittura capitare che un avvocato scrupoloso sia spinto a far valere praticamente due volte la stessa censura mediante due mezzi di impugnazione distinti – anche se solo uno dei due può essere ammissibile – con la conseguenza che il ricorrente, pur ottenendo ragione nel merito, deve sostenere necessariamente le spese di una delle due procedure. I *problemi di delimitazione* che si presentano sono due:

- delimitazione del ricorso di diritto civile secondo l'articolo 43 OG o del ricorso di diritto penale per nullità secondo l'articolo 268 PP da un lato, e ricorso di diritto pubblico dall'altro;
- delimitazione del ricorso di diritto pubblico dal ricorso di diritto amministrativo (segnatamente a causa della crescente compenetrazione di diritto federale e diritto cantonale) e distinzione di questi due rimedi giuridici dal ricorso al nostro Consiglio.

1.1.3 Lacune nella protezione giuridica

Negli ultimi decenni la protezione giuridica in Svizzera è stata ampliata in particolare potenziando la giurisdizione amministrativa nella Confederazione e nei Cantoni. Ciononostante continuano a esistere lacune.

La necessità di una riforma risulta dall'introduzione a livello costituzionale di una *garanzia generale della via giudiziaria* mediante la *riforma giudiziaria* (cfr. n. 1.3). La garanzia della via giudiziaria conferisce al cittadino il diritto di accedere a un tribunale indipendente qualsiasi sia la vertenza giudiziaria in oggetto. Con l'entrata in vigore della riforma giudiziaria, la garanzia della via giudiziaria dev'essere applicata a livello di legge. Oggi la possibilità di adire un tribunale indipendente è preclusa in particolare in quegli ambiti del diritto amministrativo federale nei quali la decisione finale spetta al nostro Consiglio o a un Dipartimento. Contro atti amministrativi del Cantone è possibile il ricorso di diritto pubblico davanti al Tribunale federale; questo, tuttavia, non comporta un controllo complessivo della fattispecie e del diritto e non soddisfa quindi i requisiti della garanzia costituzionale della via giudiziaria.

La protezione giuridica presenta un'ulteriore lacuna nell'ambito del diritto di *ricorso delle autorità* che manca nel campo di applicazione dell'attuale ricorso costituzionale (ricorso di diritto pubblico), circostanza che può dare origine a situazioni inique. Di conseguenza il governo – per fare un esempio – non può impugnare una sentenza del Tribunale amministrativo che tocca il Cantone nelle sue prerogative sovrane a causa di un'applicazione errata di diritti costituzionali dei cittadini, perché il ricorso di diritto pubblico può essere interposto per principio soltanto da privati in quanto titolari di diritti costituzionali, ma non da un ente pubblico (cfr. p. es. DTF 120 Ia 95 segg.: Negazione della legittimazione a ricorrere del Cantone di Basilea Città nella controversia salariale delle maestre d'asilo basilesi). Un altro esempio è

costituito dall'impossibilità per il Procuratore generale di impugnare una sentenza del Tribunale penale che si basa su un apprezzamento arbitrario delle prove o su un accertamento della fattispecie in contrasto con gli atti.

Sembra necessari di essere riformata anche la protezione giuridica nell'ambito dei *diritti politici della Confederazione*. Ad eccezione delle competenze marginali del Tribunale federale nei casi di cui all'articolo 80 LDP (RS 161.1), una possibilità di adire un tribunale manca. Infatti, i ricorsi contro decisioni dei governi cantonali che riguardano votazioni federali o elezioni del Consiglio nazionale sono giudicati in ultima istanza dal nostro Consiglio o dal Consiglio nazionale (art. 81 e 82 LDP).

Dal punto di vista della protezione giuridica la *giurisdizione penale federale di prima istanza* attribuita al Tribunale federale secondo l'articolo 340 PP e l'articolo 21 capoverso 3 DPA è insoddisfacente. In questi casi il Tribunale penale federale, quale unica istanza, giudica della punibilità di persone senza che queste ultime possano far verificare la decisione da una giurisdizione superiore. Per questa ragione la Svizzera ha dovuto formulare una riserva all'articolo 14 capoverso 5 del Patto internazionale del 16 dicembre 1966 relativo ai diritti civili politici (RS 0.103.2, RU 1993 747) secondo la quale ogni persona condannata per aver commesso un reato ha il diritto di far riesaminare la sentenza da una Corte superiore.

Infine abbiamo ritenuto che la *manca di una giurisdizione costituzionale* in materia di leggi federali (la cosiddetta inoppugnabilità delle leggi federali secondo l'art. 191 Cost., art. 113 cpv. 3 e art. 114^{bis} cpv. 3 vCost.) costituisce una lacuna notevole nell'attuale sistema di protezione giuridica. Se in un caso di applicazione concreto risulta che una legge federale non corrisponde o non corrisponde più alla Costituzione, il Tribunale federale non può far valere il primato della norma costituzionale. Chi ritiene che una legge federale violi un diritto fondamentale può oggi appellarsi alla CEDU, ma non alla Costituzione, a noi più prossima. Nell'ambito della riforma giudiziaria, perciò, abbiamo prospettato la possibilità di sottoporre all'esame del Tribunale federale la costituzionalità delle leggi federali (Messaggio del 20 novembre 1996 concernente la revisione della Costituzione federale, FF 1997 I 476 segg.; art. 178 AP 96). Tuttavia, siccome all'ultimo momento, su richiesta della conferenza di conciliazione (Boll. uff. CN 1999, 2130; CS 1999, 979), le Camere federali hanno stralciato dal disegno la giurisdizione costituzionale (controllo normativo), questa non è più prevista nel presente disegno di legge, anche se nella procedura di consultazione il controllo normativo era stato accolto per lo più positivamente.

1.1.4 Carattere obsoleto delle competenze giurisdizionali del Consiglio federale

Giusta il diritto vigente, al nostro Consiglio spettano non poche competenze residuali in materia di giurisdizione amministrativa (art. 72 segg. PA). Dopo l'abrogazione dell'articolo 73 PA a seguito degli adeguamenti processuali alla nuova Costituzione (RU 2000 416), disponiamo invece ancora solo di una competenza residua in materia di giurisdizione di diritto pubblico, ovvero il ricorso sulle votazioni secondo l'articolo 81 della legge federale sui diritti politici (LDP, RS 161.1).

Oggi le competenze giurisdizionali del nostro Consiglio risultano essere *problematiche* per i seguenti motivi:

- Sono sempre più spesso in contraddizione con l'articolo 6 della *Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo* (CEDU, RS 0.101), secondo il quale per quanto riguarda i diritti di carattere civile («civil rights») dei cittadini dev'essere assicurata la possibilità di ricorso in sede giudiziaria, ovvero il diritto di adire un tribunale indipendente. La prassi degli organi di Strasburgo in merito ai «civil rights» conferisce all'articolo 6 CEDU un ruolo sempre più importante per la giurisdizione amministrativa. Con la riforma giudiziaria, inoltre, il legislatore ha introdotto la *garanzia della via legale* (art. 29a Cost.), in base alla quale ognuno ha diritto, per principio, che la causa sia giudicata da un tribunale. Con l'entrata in vigore della riforma giudiziaria (cfr. n. 1.3) si deve tener conto di questa esigenza anche nel diritto amministrativo federale. Nella nostra veste di autorità giudiziaria, tuttavia, non soddisfiamo i requisiti posti a una Corte indipendente ai sensi della CEDU e della nuova garanzia della via legale contenuta nella Costituzione federale.
- Esse *complicano* il sistema della giurisdizione di diritto pubblico della Confederazione. Gli ambiti di competenza del nostro Consiglio e del Tribunale federale sono separati cosicché il rimedio giuridico sfocia o al Tribunale federale (oppure a un'istanza inferiore la cui decisione è definitiva) o al nostro Consiglio. La delimitazione tra i settori di competenza del Tribunale federale e del nostro Consiglio, tuttavia, è disciplinata in modo quantomeno oscuro con eccezioni e controeccezioni. Essendo il ricorso al nostro Consiglio per principio sussidiario a quello di diritto amministrativo al Tribunale federale, per sapere quando il nostro Consiglio è competente si deve esaminare l'elenco di eccezioni al ricorso di diritto amministrativo secondo gli articoli 99-101 OG. Alla base di questa separazione non vi è un sistema coerente. Non di rado i problemi di competenza sono risolti da uno scambio di opinioni sulla questione. Se per realizzare un progetto si devono applicare diverse disposizioni di diritto materiale, la scissione dei mezzi d'impugnazione può violare il principio di coordinamento materiale e procedurale nell'applicazione del diritto (cfr. DTF 118 Ib 399 seg.).
- La maggior parte delle competenze attuali del nostro Consiglio in materia di giurisdizione di diritto pubblico e di diritto amministrativo *sono prive di giustificazione propria* e possono essere spiegate oggi soltanto sulla base di considerazioni d'ordine storico. Fatte salve le controversie il cui oggetto è puramente politico e che mal si prestano a un controllo giudiziario (in particolare in materia di affari esteri), negli altri casi è possibile una valutazione giuridica da parte di un tribunale, prescritto del resto anche sul piano costituzionale in base alla garanzia della via giudiziaria. Laddove il diritto materiale conferisce all'amministrazione un margine d'apprezzamento, il rispetto dei limiti posti dalla legge all'esercizio del potere d'apprezzamento può e deve essere oggetto di un controllo giudiziario.
- In quanto autorità politica, possiamo tendere a conferire un peso maggiore, in una decisione su un ricorso, a *considerazioni di carattere politico* piuttosto che ad argomentazioni giuridiche.

- Siamo *caricati di compiti estranei alla sfera esecutiva* e perdiamo così tempo ed energie che ci sono necessari per adempiere le nostre funzioni istituzionali. In media dobbiamo giudicare circa 75 ricorsi all'anno oltre ai ricorsi nell'ambito dell'assicurazione contro le malattie ai sensi dell'articolo 53 LAMal (cfr. il commento all'art. 30 LTram).

1.2 Revisione della legge federale sull'organizzazione giudiziaria. Iniziative

1.2.1 Revisione della legge del 1991

La legge federale del 16 dicembre 1943 sull'organizzazione giudiziaria (OG, RS 173.110) è da tempo oggetto di tentativi di riforma. Nel 1985, sulla base dei lavori effettuati dalla Commissione peritale Hans Dubs (FF 1985 II 709 segg.), abbiamo presentato un primo disegno contenente proposte di sgravio. Il testo sottoposto a referendum (FF 1989 II 697 segg.) non è stato però accolto in sede di votazione popolare il 1° aprile 1990, in particolare a causa dell'aumento dei limiti del valore litigioso nella giurisdizione civile e della particolare procedura di esame preliminare prevista per il ricorso di diritto pubblico.

Nella revisione dell'OG del 1991 (FF 1991 II 413 segg.) sono state riprese parti incontestate del disegno del 1989. La maggior parte della revisione è entrata in vigore il 15 febbraio 1992 (RU 1992 337 e 1993 877). Essa ha portato, tra l'altro, a estendere le autorità giudiziarie inferiori nella giurisdizione amministrativa mediante l'istituzione di ulteriori commissioni speciali di ricorso e di autorità giudiziarie cantonali inferiori per decisioni che possono essere impugnate davanti al Tribunale federale con ricorso di diritto amministrativo (art. 98a e 128 OG), a generalizzare la composizione di tre giudici (art. 15 e 125 OG), a introdurre la procedura per circolazione degli atti (art. 36b OG) e a estendere l'uso della procedura semplificata (art. 36a OG).

1.2.2 Avamprogetto peritale del 1997 di una legge sul Tribunale federale

Già in occasione della revisione parziale dell'OG del 1991, che mirava in particolare a sgravare il Tribunale federale e il TFA, prevaleva l'opinione che l'intera organizzazione giudiziaria necessitasse di essere riformata e che a medio e lungo termine solo una riforma completa della giustizia a livello di legge e Costituzione potesse risolvere i problemi strutturali dell'organizzazione giudiziaria (messaggio del 18 marzo 1991, FF 1991 II 420 segg.).

Il 7 giugno 1993 il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) ha istituito una *Commissione peritale*¹ incaricata di elaborare un avamprogetto di revisione totale della legge sull'organizzazione giudiziaria (OG). La Commissione aveva il compito di valutare le vie di riforma dell'organizzazione giudiziaria atte a garantire stabilmente una protezione giuridica semplice, rapida, efficace e nel medesimo tempo conforme alle esigenze del diritto internazionale. L'esame doveva estendersi anche alle basi costituzionali.

Nel giugno 1997 la Commissione peritale incaricata della revisione totale dell'organizzazione giudiziaria ha presentato il suo rapporto finale al DFGP nonché un *avamprogetto di una legge sul Tribunale federale (D-LTF)*. Parallelamente ai lavori della Commissione sono state formulate – avvalendosi in parte degli stessi esperti – le proposte in merito alla riforma giudiziaria nel nostro progetto di revisione costituzionale del 1996 (FF 1997 I 618).

L'avamprogetto della Commissione peritale prevedeva, tra l'altro, le seguenti riforme: l'introduzione del ricorso unitario, una procedura generale di esame preliminare per limitare la possibilità di adire il Tribunale federale, l'estensione delle istanze giudiziarie inferiori (istituzione di un Tribunale penale federale e di un Tribunale amministrativo federale ed estensione delle istanze giudiziarie cantonali inferiori), l'integrazione totale del TFA nel Tribunale federale, il controllo di leggi federali da parte del Tribunale federale (estensione della giurisdizione costituzionale) nonché l'esclusione di determinate materie dalla possibilità di adire il Tribunale federale combinata con una procedura di parere pregiudiziale.

1.2.3 Procedura di consultazione

Il 6 ottobre 1997 abbiamo incaricato il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) di effettuare la procedura di consultazione relativa all'avamprogetto di una legge federale sul Tribunale federale (legge sul Tribunale federale, D-LTF). Costituiscono oggetto della procedura di consultazione l'avamprogetto elaborato dalla Commissione peritale e una nuova proposta del DFGP concernente la procedura di esame preliminare (art. 95 D-LTF) che prendeva in considerazione le decisioni relative alla riforma giudiziaria prese dalla Commissione della revisione costituzionale di entrambe le Camere (art. 178a cpv. 2 del disegno costituzionale del 1996).

¹ Facevano parte della composizione originaria della Commissione: il prof. dott. Heinrich Koller, direttore dell'Ufficio federale di giustizia (presidente), il prof. dott. Walter Kälin, Berna (vicepresidente), il dott. Ulrich Cavelti, presidente del Tribunale amministrativo del Cantone di San Gallo, il dott. Rolando Forni, giudice federale, Losanna (fino al mese di marzo 1994), il prof. dott. Alfred Kölz, Zurigo (fino al mese di marzo 1995), Rolf Lüthi, segretario generale aggiunto del Dipartimento federale dei trasporti, delle comunicazioni e delle energie, il prof. dott. Pierre Moor, Losanna, il dott. Peter Alexander Müller, giudice federale, Losanna (fino al mese di dicembre 1996), l'avv. dott. Niklaus Oberholzer, San Gallo (fino al mese di marzo 1995), il prof. dott. Jean-François Poudret, Losanna, l'avv. dott. Thomas Probst, Basilea, il dott. Rudolf Rüedi, giudice federale, Lucerna, l'avv. dott. Katharina Sameli, Zurigo. Dopo l'adozione del rapporto intermedio del marzo 1995 sono entrati a far parte della Commissione: il prof. dott. Heinz Hausheer, Berna, la prof. dott. Fabienne Hohl, giudice al Tribunale cantonale del Cantone di Friburgo, il dott. Niccolò Raselli, giudice federale, Losanna, la dott. Danielle Yersin, giudice federale, Losanna.

La procedura di consultazione durò fino al 31 gennaio 1998. Furono invitati a esprimere il proprio parere il Tribunale federale, il Tribunale federale delle assicurazioni, tutti i Cantoni, 16 partiti politici, 33 organizzazioni e 11 università e istituti universitari. Il DFGP ricevette complessivamente 74 pareri. Si espressero, in particolare, i Tribunali federali, tutti e 26 i Cantoni, sei partiti (PPD, UDF, PLR, PLS, PS, UDC), 30 organizzazioni e quattro università.

Il 5 novembre 1998 abbiamo preso atto dei risultati della consultazione (cfr. in proposito il n. 3).

1.2.4 Misure urgenti del Parlamento

Le Commissioni della gestione delle Camere federali (CdG), che nell'ambito dell'alta vigilanza si occupano regolarmente della gestione dei Tribunali federali, ritenevano da tempo che il sovraccarico dei Tribunali fosse un problema serio. Nel 1994 la CdG del Consiglio degli Stati ha presentato un'iniziativa parlamentare concernente l'aumento del numero dei giudici federali (messaggio del 24 maggio 1994, FF 1994 III 1116). Il disegno prevedeva di portare il numero dei giudici federali a Losanna da 30 a un massimo di 36. Nel febbraio 1995, tuttavia, il Consiglio nazionale non è entrato in materia perché una maggioranza temeva che un tribunale troppo grande non riuscisse più a garantire l'unità della giurisprudenza.

Considerato il carico di lavoro in costante aumento delle Corti Supreme, nel 1999 le due Commissioni della gestione hanno presentato un'altra iniziativa parlamentare concernente una revisione parziale della legge federale sull'organizzazione giudiziaria volta a sgravare il Tribunale federale (rapporto del 4 e 8 settembre 1999, FF 1999 8431). Il disegno conteneva singole misure di sgravio che dovevano essere realizzate ancora prima della revisione totale della legge sull'organizzazione giudiziaria. Il disegno proponeva, tra l'altro, la soppressione di una buona parte delle cause dirette di diritto civile, una limitazione moderata della legittimazione a ricorrere per cassazione in materia penale, l'istituzione di un'istanza giudiziaria inferiore (commissione di ricorso) per le controversie in materia di responsabilità dello Stato, l'aumento del numero dei giudici presso il Tribunale delle assicurazioni da nove a un massimo di undici, la limitazione del potere cognitivo del Tribunale federale delle assicurazioni all'esame del diritto, la semplificazione della procedura per circolazione degli atti nonché altre agevolazioni di carattere amministrativo e procedurale.

Fatte salve la semplificazione della procedura per circolazione degli atti e la limitazione del potere cognitivo del TFA, il Parlamento ha adottato le misure urgenti nel giugno 2000 (FF 2000 3136). La revisione parziale entrerà in vigore il 1° gennaio 2001.

1.3 **Riforma giudiziaria (revisione della Costituzione federale)**

1.3.1 **Riforma giudiziaria quale base costituzionale della revisione totale dell'organizzazione giudiziaria**

Parallelamente ai lavori della Commissione peritale per una revisione totale della legge sull'organizzazione giudiziaria, nel nostro disegno di Costituzione del 1996 (FF 1997 I 618) sono state presentate le proposte in merito a una riforma giudiziaria. Esse hanno costituito la base costituzionale della *messa in consultazione del disegno* di legge sul Tribunale federale.

Il Parlamento ha modificato le proposte del nostro Consiglio in merito alla riforma giudiziaria in due punti essenziali:

- ha rinunciato al *controllo delle leggi federali* da parte del Tribunale federale confermando il primato delle leggi federali sancito dal diritto vigente (art. 190 Cost. - Riforma giudiziaria). Di conseguenza le disposizioni dell'avamprogetto posto in consultazione relative al controllo delle leggi federali non sono mantenute nella legge sull'organizzazione giudiziaria;
- il Parlamento ha adottato una versione della disposizione sulla *possibilità di adire il Tribunale federale* più restrittiva rispetto a quella proposta dal nostro Consiglio (art. 191 Cost. - Riforma giudiziaria). Nuove limitazioni legali alla possibilità di adire il TF sono possibili solo in misura limitata. Di conseguenza la possibilità di adire il Tribunale federale è disciplinata diversamente nella legge sul Tribunale federale. La procedura di esame preliminare prevista nell'avamprogetto posto in consultazione non è ripresa.

L'8 ottobre 1999 il Parlamento ha approvato il decreto federale sulla riforma giudiziaria (FF 1999 7454). Popolo e Cantoni hanno accettato l'oggetto costituzionale il 12 marzo 2000 (FF 2000 2656). Esso costituisce la *base costituzionale* della presente revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale con le tre leggi sul Tribunale federale, sul Tribunale penale e sul Tribunale amministrativo.

La riforma giudiziaria comprende le seguenti novità:

- *Introduzione di un nuovo diritto fondamentale, ovvero del diritto al giudizio da parte di un'autorità giudiziaria praticamente in tutte le controversie giuridiche* (garanzia della via giudiziaria, art. 29a): per realizzare la garanzia della via giudiziaria si deve adeguare la legislazione processuale della Confederazione e quella dei Cantoni (apprestamento dei tribunali necessari, ampliamento delle loro competenze, determinazione delle eccezioni legali alla garanzia della via giudiziaria).
- *Base costituzionale per uniformare la procedura civile e quella penale* (art. 122 e 123): questa novità non è realizzata con la presente revisione, bensì con due progetti legislativi separati (codice federale di procedura civile, codice federale di procedura penale).
- *Fissazione del principio dell'autonomia amministrativa del Tribunale federale* (art. 188 cpv. 3): l'autonomia amministrativa rafforza il potere giudiziario rispetto a quello esecutivo (cfr. art. 12 e 23 LTF, art. 12 e 23 LTPF, art. 12 e 24 LTram).

- *Introduzione a livello federale del ricorso in materia di diritto politico* (art. 189 cpv. 1 lett. f): si potrà interporre ricorso al Tribunale federale non più solo in merito a votazioni cantonali, ma anche federali (cfr. art. 77 lett. c LTF).
- *Introduzione di una norma costituzionale sull'accesso al Tribunale federale* che prevede un disciplinamento unitario per tutte le controversie (art. 191): di conseguenza la legge deve garantire per principio la possibilità di adire il Tribunale federale. È prevista una limitazione in tre direzioni: sono ammessi valori litigiosi minimi fatte salve le questioni giuridiche d'importanza fondamentale, l'esclusione di determinati settori specifici dalla competenza del Tribunale federale e una procedura semplificata per sbrigare ricorsi manifestamente infondati. Nella legge sul Tribunale federale ci si avvale di tutte e tre le possibilità (cfr. n. 2.2.2, 2.2.3 e 2.2.4).
- *Obbligo della Confederazione di istituire un tribunale penale federale indipendente competente* per la giurisdizione penale federale di prima istanza ed eventuali altri compiti (art. 191a cpv. 1): la presente legge sul Tribunale penale soddisfa quest'obbligo.
- *Obbligo della Confederazione di istituire autorità giudiziarie per giudicare le controversie di diritto pubblico inerenti alla sfera di competenze dell'amministrazione federale* (art. 191a cpv. 2): la presente legge sul Tribunale amministrativo soddisfa quest'obbligo.
- *Competenza di istituire altri tribunali della Confederazione* (art. 191a cpv. 3): su questa norma costituzionale si basa la legge sul Tribunale amministrativo nella misura in cui essa trasferisce al Tribunale amministrativo federale il giudizio di ricorsi interposti contro decisioni di istanze cantonali (cfr. n. 2.5.2). Per il momento non si prevede di far uso di questa competenza per istituire altri tribunali della Confederazione. Sarebbe ipotizzabile, segnatamente, istituire più in là un Tribunale federale dei brevetti o persino uno dei diritti di proprietà immateriale ma, considerati gli sviluppi in atto in questo settore a livello internazionale, i tempi non sono ancora maturi e non è opportuno pregiudicare sin d'ora altre possibili soluzioni.
- *Obbligo dei Cantoni di istituire autorità giudiziarie in tutti i settori*, in particolare – una novità – in quello del diritto cantonale pubblico (art. 191b cpv. 1): nel diritto civile e penale e, in gran parte, anche nel diritto amministrativo federale quest'obbligo è adempiuto. Il bisogno di adeguamenti da parte dei Cantoni, perciò, non è particolarmente grande. Essi devono soltanto estendere la competenza dei propri tribunali amministrativi al diritto amministrativo cantonale, sempreché non l'abbiano già fatto.
- *Base costituzionale chiara per autorità giudiziarie intercantionali comuni* (art. 191b cpv. 2): i Cantoni possono far uso di questa competenza. La presente revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale non ne è toccata.
- *Fissazione esplicita nella Costituzione del principio dell'indipendenza del giudice* (art. 191c): come accade già ora, l'indipendenza dei tribunali è ribadita anche a livello di legge e rappresenta la linea direttrice per l'organizzazione dei tribunali e per la scelta dello statuto dei loro membri.

1.3.2

Entrata in vigore

L'articolo 195 della Costituzione prevede che la Costituzione federale riveduta entri in vigore con l'accettazione del popolo e dei Cantoni. La legge federale sui diritti politici (RS 161.1) precisa nell'articolo 15 capoverso 3: «le modificazioni della Costituzione federale entrano in vigore accettate che siano dal popolo e dai Cantoni, sempreché il testo non disponga altrimenti.» Il decreto federale dell'8 ottobre 1999 sulla riforma giudiziaria (FF 1999 7454) stabilisce nel numero III capoverso 2 che spetta all'*Assemblea federale* determinarne l'entrata in vigore. Con il presente messaggio, quindi, viene sottoposto all'Assemblea federale anche un decreto federale sull'entrata in vigore della riforma giudiziaria.

Il disciplinamento inusuale secondo il quale l'Assemblea federale determina l'entrata in vigore è stato giustificato in un messaggio del 20 novembre 1996 concernente la revisione della Costituzione federale con il fatto che permette, in rapporto alla procedura di votazione sui progetti A (aggiornamento della Cost.) e C (Riforma giudiziaria), un modo di procedere flessibile (FF 1997 I 511). Il disciplinamento è stato mantenuto anche dopo aver separato il progetto C dal progetto A e consente ora di tener conto dell'emanazione della legislazione d'esecuzione.

La legislazione vigente in materia di procedura federale contraddice in alcuni punti la riforma giudiziaria. Il diritto al giudizio da parte di un'autorità giudiziaria (garanzia della via giudiziaria, art. 29a Cost. – Riforma giudiziaria), per esempio, non è realizzato del tutto. E nemmeno contiene l'OG in vigore una garanzia sulla possibilità di adire il Tribunale federale per controversie che non raggiungono il valore litigioso prescritto, ma sollevano questioni fondamentali (in contraddizione con l'art. 191 cpv. 2 Cost. – Riforma giudiziaria). Tali contraddizioni possono essere eliminate solo nell'ambito della revisione totale dell'OG. Anche le diverse procedure cantonali devono essere adeguate (realizzazione della garanzia della via giudiziaria).

Si prevede perciò di mettere in vigore la riforma giudiziaria *contemporaneamente* alla legislazione federale d'esecuzione. Una soluzione di questo tipo consente di evitare i problemi (incertezza del diritto) che potrebbero derivare da un'applicazione diretta di disposizioni della riforma giudiziaria.

Se la riforma giudiziaria entrasse in vigore anticipatamente, non si potrebbe per esempio escludere che il Tribunale federale conferisca applicabilità diretta al nuovo diritto fondamentale al giudizio da parte di un'autorità giudiziaria (garanzia della via giudiziaria). In questo modo, a livello federale il TF potrebbe trovarsi a dover affrontare un sovraccarico perché il Tribunale amministrativo federale, a cui toccherà colmare le lacune esistenti nell'ambito della possibilità di adire i tribunali, non esiste ancora e spetterebbe quindi al Tribunale federale assumersi questo compito. Inoltre, non sempre sarebbe chiaro se in un determinato settore esista veramente un diritto al giudizio da parte di un'autorità giudiziaria o se il legislatore abbia previsto un'eccezione alla garanzia della via giudiziaria (art. 29a periodo 2 Cost. – Riforma giudiziaria). I casi in cui non è dato l'accesso a un tribunale devono essere determinati nella legislazione d'esecuzione. Anche a livello cantonale ne conseguirebbe un'incertezza circa le vie d'impugnazione, fintanto che non esistono le prescrizioni procedurali di attuazione della garanzia della via giudiziaria, comprese le eccezioni in merito. Mettendo in vigore la riforma giudiziaria solo con l'entrata in vigore della legislazione federale d'esecuzione (in concreto: della legge federale sull'organiz-

zazione giudiziaria che concede ai Cantoni un breve periodo transitorio), Confederazione e Cantoni hanno l'opportunità di adeguare la loro legislazione processuale alle nuove esigenze costituzionali.

2 Linee generali del progetto

2.1 Progetto diviso in tre parti

La presente revisione totale dell'organizzazione giudiziaria comprende *tre nuove leggi*: la legge sul Tribunale federale (LTF), la legge sul Tribunale penale federale (LTPF) e la legge sul Tribunale amministrativo federale (LTram). La legge sul Tribunale federale sostituisce la vigente legge federale sull'organizzazione giudiziaria (Organizzazione giudiziaria, OG); la legge sul Tribunale penale e la legge sul Tribunale amministrativo sono due atti legislativi supplementari che disciplinano la procedura davanti ai tribunali di istanza inferiore della Confederazione e delle sue organizzazioni, tribunali che devono ancora essere istituiti.

2.1.1 La legge sul Tribunale federale (LTF)

Con la legge sul Tribunale federale (LTF) è sottoposta a revisione totale la vigente legge federale del 16 dicembre 1943 sull'organizzazione giudiziaria (Organizzazione giudiziaria OG, RS 173.110). Una revisione totale s'impondeva per diverse ragioni: da un lato le novità subentrate nell'organizzazione delle Corti Supreme e l'introduzione del ricorso unitario richiedono numerose modifiche del diritto vigente. Dall'altro la vigente legge sull'organizzazione giudiziaria federale con le due revisioni parziali del 1968 e del 1991 e con le numerose modifiche puntuali è diventata pesante e relativamente poco trasparente. Essa rispecchia l'evoluzione storica a partire dall'organizzazione giudiziaria, in prevalenza interna all'amministrazione, fino ad arrivare alla giurisdizione amministrativa. La nuova legge sul Tribunale federale ha una struttura chiara che consente ai cittadini e ai loro rappresentanti legali nonché alle autorità che applicano il diritto di consultarla senza problemi. Essa stabilisce l'organizzazione di tutto il Tribunale federale e contempla tutti i rimedi giuridici con i quali si può adire il Tribunale federale. Oggi l'organizzazione degli organi penali del Tribunale federale e i rimedi giuridici nelle cause penali sono disciplinati nella legge federale sulla procedura penale federale.

2.1.2 La legge sul Tribunale penale (LTPF)

La legge sul Tribunale penale federale (LTPF) disciplina l'organizzazione e la competenza del Tribunale penale federale di prima istanza di nuova istituzione. Nel primo capitolo sono disciplinate lo statuto del Tribunale e dei giudici, l'organizzazione e l'amministrazione del Tribunale (*art. 1- 24*). Il secondo capitolo disciplina le competenze del Tribunale quale Tribunale penale federale di prima istanza e giurisdizione di ricorso nonché la procedura (*art. 25- 29*). Per quanto riguarda tutta la procedura davanti al Tribunale penale federale si rimanda alla legge federale sulla procedura penale (PP, RS 312.0) e alla legge federale sul diritto penale amministrativo (DPA,

RS 313.0) (art. 29). Il terzo capitolo contiene le disposizioni chiave in merito al diritto transitorio e all'entrata in vigore (art. 30-32).

In allegato alla LTPF sono sottoposte a modifica altre leggi federali. L'istituzione di un Tribunale penale federale richiede in particolare un certo numero di modifiche della legge federale sulla procedura penale (PP, RS 312.0)

2.1.3 La legge sul Tribunale amministrativo (LTram)

La legge sul Tribunale amministrativo federale (LTram) disciplina l'organizzazione e la competenza del Tribunale amministrativo federale di prima istanza di nuova istituzione. Il primo capitolo disciplina l'organizzazione giudiziaria, ovvero lo statuto del tribunale e dei giudici nonché l'organizzazione e l'amministrazione del tribunale (art. 1-26). Il secondo capitolo contiene le disposizioni in merito alla competenza del Tribunale amministrativo federale quale giurisdizione di ricorso (art. 27-30) e prima istanza (art. 31-32). Il terzo capitolo sulla procedura rinvia essenzialmente alla legge federale sulla procedura amministrativa (PA, RS 172.021) e comprende quindi solo poche disposizioni (art. 33-38). Per la procedura d'azione davanti al Tribunale amministrativo federale si rinvia in gran parte alla legge federale di procedura civile (RS 273) (art. 39). Le disposizioni relative a revisione, interpretazione e rettifica contenute nel quarto capitolo rinviano essenzialmente alle disposizioni corrispondenti contenute nella legge sul Tribunale federale (art. 40-43). Il quinto capitolo contiene le disposizioni finali sul diritto transitorio e sull'entrata in vigore (art. 44-46).

Con l'adozione della legge sul Tribunale amministrativo devono essere adeguate altre leggi federali. La revisione più importante in allegato alla LTram concerne la legge federale sulla procedura amministrativa (PA, RS 172.021).

2.1.4 Rapporto reciproco delle tre leggi

I tre disegni di legge sono strettamente interconnessi e armonizzati tra di loro. Tuttavia sottostanno ognuno separatamente al referendum. Si presuppone che le tre leggi siano approvate e messe in vigore *contemporaneamente*. Un'entrata in vigore scaglionata richiederebbe adeguamenti maggiori degli altri disegni e del diritto vigente.

2.2 Sgravio del Tribunale federale

In virtù della sua posizione di Corte Suprema, il Tribunale federale è chiamato ad adempiere compiti particolari che non spettano, o spettano solo in parte, agli altri tribunali. Ne sono un esempio l'applicazione uniforme del diritto, lo sviluppo della giurisprudenza e la garanzia dei diritti costituzionali. Con l'attuale sovraccarico, il Tribunale federale non è in grado di ricoprire tali funzioni in modo efficace (cfr. n. 1.1.1).

Onde consentire al Tribunale federale di svolgere la funzione di Corte Suprema, è necessario procedere al suo sgravio. Il progetto prevede essenzialmente quattro misure in tal senso: il potenziamento delle istanze giudiziarie inferiori (n. 2.2.1),

l'introduzione o l'estensione di valori litigiosi minimi (n. 2.2.2), l'esclusione della possibilità di adire il Tribunale federale in determinati settori speciali (n. 2.2.3) nonché una procedura semplificata (n. 2.2.4).

2.2.1 Potenziamento delle istanze giudiziarie inferiori

Il principio prevede che il Tribunale federale non debba più giudicare quale *autorità giudiziaria di prima istanza* (cfr. n. 1.1.1.2). Le eccezioni devono essere limitate a pochi casi speciali. In futuro si dovrà impedire che le decisioni di autorità amministrative possano essere deferite al Tribunale federale senza che sia intervenuta la decisione di un'istanza giudiziaria inferiore.

L'*effetto di sgravio* di queste misure consiste, da un lato, nel fatto che il Tribunale federale può limitarsi ad esaminare le questioni di diritto in quei ricorsi, nei quali un'istanza giudiziaria inferiore indipendente ha già effettuato un esame completo sia giuridico che dei fatti. L'accertamento e l'esame completo dei fatti non sono compito della Corte Suprema. Dall'altro lato, il Tribunale federale può approfittare dell'effetto filtrante esercitato dalle istanze giudiziarie inferiori. Le parti accettano ben volentieri la decisione di un'istanza indipendente, anche se inferiore, tanto che si può già contare su un calo dei casi deferiti al Tribunale federale.

Il Tribunale federale, inoltre, dev'essere vieppiù sgravato dal condurre *processi diretti* (cfr. n. 1.1.1.2). Deve giudicare come unica istanza nella procedura d'azione ancora solo in quei casi nei quali ciò s'impone per ragioni di politica nazionale, ovvero nelle controversie tra Confederazione e Cantoni o in quelle tra Cantoni nonché nei casi di responsabilità dello Stato in cui sono coinvolti i massimi magistrati della Confederazione (cfr. art. 189 cpv. 2 Cost. - Riforma giudiziaria e art. 106 LTF). Nell'ambito del diritto penale non si svolgeranno più processi diretti davanti al Tribunale federale. Riducendo al minimo indispensabile il loro numero, il Tribunale federale è sgravato da procedimenti di assunzione delle prove complessi e onerosi.

Entrambe le misure comportano l'estensione delle istanze giudiziarie inferiori del Tribunale federale già esistenti o l'istituzione di nuove.

2.2.1.1 Nuovi tribunali della Confederazione

2.2.1.1.1 Tribunale penale federale

Con l'entrata in vigore della riforma giudiziaria (cfr. n. 1.3), la Costituzione federale prevede espressamente l'istituzione di un tribunale penale incaricato di giudicare in prima istanza le cause penali che la legge attribuisce alla giurisdizione federale (art. 191a cpv. 1 Cost. - Riforma giudiziaria). La presente riforma prevede perciò che la giurisdizione penale della Confederazione – espletata oggi dalla Corte penale federale del Tribunale federale come prima e unica istanza (nei processi diretti) – sia trasferita a un Tribunale penale federale di nuova istituzione (circa organizzazione e compiti del Tribunale penale federale cfr. n. 2.5) le cui sentenze potranno essere impugnate davanti al Tribunale federale. Quest'ultimo sarà così sgravato dei complessi e onerosi processi penali di prima istanza. Contemporaneamente sarà adempita anche l'esigenza del doppio grado di giudizio prevista dall'articolo 2 del protocollo n. 7 alla CEDU (RS 0.101.07) e dall'articolo 14 capoverso 5 del patto internazionale

del 16 dicembre 1966 relativo ai diritti civili politici (Patto ONU II, RS 0.103.2, RU 1993 747) anche per quelle cause penali che rientrano nella giurisdizione della Confederazione. La riserva formulata dalla Svizzera all'articolo 14 capoverso 5 del Patto ONU II decade.

2.2.1.1.2 Tribunale amministrativo federale

Nell'ambito della giurisdizione amministrativa inferiore della Confederazione sarà istituito un *Tribunale amministrativo federale centrale* quale istanza giudiziaria inferiore del Tribunale federale (circa l'organizzazione e i compiti del Tribunale amministrativo federale cfr. n. 2.5). A questa nuova autorità giudiziaria federale inferiore competono tre funzioni nel sistema dell'organizzazione giudiziaria:

In primo luogo, nel Tribunale amministrativo federale saranno riunite le oltre trenta Commissioni di ricorso della Confederazione esistenti che, attualmente, sono già istanze giudiziarie inferiori del Tribunale federale nell'ambito della giurisdizione amministrativa federale o prendono decisioni di ultima istanza in qualità di autorità giudiziarie come, per esempio, la Commissione di ricorso in materia d'asilo.

In secondo luogo, il Tribunale amministrativo federale colmerà una lacuna in quei settori della giurisdizione amministrativa della Confederazione nei quali oggi non esiste ancora un'istanza giudiziaria inferiore del Tribunale federale. Negli ultimi cinque anni i Dipartimenti, gli istituti autonomi e le commissioni non giudiziarie della Confederazione hanno preso circa 3000 decisioni all'anno non impugnabili presso una Commissione di ricorso federale. Settori importanti, nei quali non esistono commissioni di ricorso, sono per esempio la polizia degli stranieri, le concessioni e una gran parte dei sussidi federali. Fatte salve le eccezioni previste dagli articoli 99-102 o 129 OG, in base al diritto vigente tali decisioni sono impugnabili direttamente presso il Tribunale federale (art. 98 lett. a-d, f, f^{bis} e h OG).

In terzo luogo, con il Tribunale amministrativo federale si concretizza la garanzia generale della via giudiziaria (cfr. n. 1.1.3 e 1.3) assicurata dalla riforma giudiziaria per quei settori del diritto amministrativo federale nei quali spetta al nostro Consiglio o a un Dipartimento prendere la decisione definitiva. In futuro sarà il Tribunale amministrativo federale a controllare le decisioni prese in questi settori amministrativi. In tal modo si migliora la protezione giuridica senza creare lavoro supplementare per il Tribunale federale.

2.2.1.2 Tribunali cantionali

Se s'intende realizzare con coerenza il principio secondo cui spetta in primo luogo alle autorità giudiziarie inferiori garantire la protezione giuridica del cittadino, si deve disciplinare ovunque la possibilità di adire tale autorità, anche nei casi di competenza dei Cantoni.

Per quanto riguarda la giurisdizione amministrativa collegata all'applicazione del diritto federale, un passo importante in tal senso è già stato fatto introducendo, nel 1991, l'art. 98a OG. In virtù di questa disposizione, i Cantoni hanno dovuto istituire, entro il 15 febbraio 1997, un'autorità di ricorso indipendente per tutti i casi deferibili direttamente al Tribunale federale mediante ricorso di diritto amministrativo. Ri-

mangono però settori nei quali il Tribunale federale è ancora chiamato a deliberare in veste di prima e unica istanza giudiziaria (cfr. n. 1.1.3).

Ci riferiamo, in primo luogo, a tutto il settore del diritto pubblico cantonale. L'afflusso dei ricorsi di diritto pubblico – che rappresentano la causa principale del sovraccarico del Tribunale federale – è dovuto in gran parte alle lacune delle giurisdizioni cantonali in materia costituzionale e amministrativa. L'obiettivo a cui tendere, quindi, è di far sì che ogni Cantone affidi a un'autorità giudiziaria almeno il controllo dell'applicazione del diritto amministrativo cantonale. Non è oramai più possibile appellarsi solo alla buona volontà dei Cantoni come nei messaggi del 1985 (FF 1985 II 756) e del 1991 (FF 1991 II 430). L'obbligo di prevedere una possibilità di ricorso davanti un tribunale cantonale deriva ora dall'articolo 29a Cost. - Riforma giudiziaria. Tutti i Cantoni devono quindi essere dotati di una giurisdizione amministrativa dotata di una competenza generale e di pieni poteri d'esame dei fatti e del diritto. La LTF concretizza la garanzia costituzionale della via giudiziaria nei settori nei quali è ammissibile il ricorso al Tribunale federale (art. 80 segg., 103 e 104 LTF).

A titolo eccezionale, il legislatore cantonale manterrà la facoltà di sottrarre al controllo giurisdizionale cantonale certi atti di carattere prevalentemente politico come i piani direttori. Spetterà al Tribunale federale decidere in ultima istanza se il diritto di adire un tribunale è stato rispettato (cfr. art. 80 cpv. 3 LTF; v. anche art. 78 cpv. 2 LTF). Per quanto riguarda i diritti politici cantonali, la LTF rinuncia a prescrivere la possibilità di ricorrere a un'autorità giudiziaria cantonale (art. 82 cpv. 1 LTF).

La situazione attuale è molto più soddisfacente in materia di diritto civile e penale poiché non vi sono praticamente casi che sfuggono alla competenza delle giurisdizioni cantonali. Per le rare eccezioni esistenti, tuttavia, non si vede la ragione di lasciare aperto un accesso immediato al Tribunale federale. Infatti esiste più di un esempio di decisioni prese da un'autorità amministrativa cantonale impugnabili soltanto mediante il ricorso per riforma o per nullità (art. 48 cpv. 1 e 68 OG), il ricorso per nullità (art. 268 n. 3 PP), o il ricorso di diritto pubblico (art. 84 OG). Inoltre, anche se l'autorità cantonale che giudica in prima istanza è giudiziaria, è auspicabile che esista un rimedio giuridico davanti un tribunale cantonale. Questo vale segnatamente per le misure provvisionali prese dal giudice in sede di procedura di divorzio sulla base dell'articolo 137 CC. È per questo che la LTF prevede il principio del doppio grado di giudizio sia in materia civile che penale (art. 71 e 75 LTF) con, tuttavia, qualche eccezione, segnatamente per i tribunali commerciali (art. 71 cpv. 2 LTF).

2.2.2 Valore litigioso

L'articolo 191 capoverso 2 Cost. - Riforma giudiziaria consente di limitare la possibilità di adire il Tribunale federale imponendo un valore litigioso minimo. Il diritto attuale conosce già l'esigenza di un valore litigioso minimo nel ricorso per riforma (art. 46 OG). Tuttavia la Costituzione non limita l'esigenza di un valore litigioso minimo alle sole controversie civili; una proposta formulata in tal senso, infatti, è stata respinta dal costituente (Boll. Uff. CS 1999 609, CN 1999 2048). In compenso, la Costituzione garantisce la possibilità di adire il Tribunale federale per tutte le controversie che concernono una questione giuridica d'importanza fondamentale

anche se non raggiungono il valore litigioso minimo. Il presente disegno intende utilizzare il margine di manovra che la Costituzione accorda al legislatore.

In materia civile, il campo d'applicazione dell'esigenza di un valore litigioso minimo è esteso, per principio, a tutte le cause pecuniarie passibili di essere oggetto di ricorso in materia civile (art. 70 LTF). In ragione del ricorso unitario, questa esigenza non si estende più soltanto alle controversie civili che possono essere oggetto di ricorso per riforma, bensì riguarda anche altre questioni pecuniarie impugnabili attualmente mediante ricorso per nullità, ricorso di diritto pubblico o ricorso di diritto amministrativo. Nel campo dell'esecuzione e fallimento, alcuni settori sono nondimeno esclusi dall'esigenza di un valore litigioso minimo a causa, segnatamente, della difficoltà di calcolarlo. L'importo del valore litigioso minimo nei ricorsi in materia civile passa da 8000 a 40 000 franchi. Tale aumento compensa innanzitutto l'inflazione a partire dal 1959, anno in cui è stato stabilito l'importo di 8000 franchi. Tuttavia, esso supera di circa 9000 franchi la semplice indicizzazione al fine di anticipare in una certa misura l'aumento dei ricorsi che sarà causato dall'unificazione della procedura civile (cfr. art. 122 cpv. 1 Cost. - Riforma giudiziaria) e di compensare il numero di ricorsi in più, risultato della possibilità di deferire al Tribunale federale tutte le questioni giuridiche d'importanza fondamentale indipendentemente dal valore litigioso in causa. Tale possibilità, del resto, ridurrà notevolmente l'effetto dovuto all'aumento del valore litigioso minimo: anche nei settori nei quali gli importi in questione sono spesso relativamente bassi (protezione dei consumatori, diritto di locazione, diritto del lavoro ecc.) la possibilità di adire il Tribunale federale rimarrà aperta in tutti quei casi che sollevano una questione giuridica d'importanza fondamentale.

Nell'ambito dei ricorsi in materia di diritto pubblico, l'esigenza di un valore litigioso minimo di 40 000 franchi è prevista unicamente in materia di responsabilità dello Stato (art. 79 LTF). In questo caso, infatti, si tratta di controversie pecuniarie molto affini alle cause di responsabilità civile. Le differenze tra la responsabilità civile e la responsabilità dello Stato si assottigliano sempre di più. Si giustifica così la limitazione della possibilità di adire il Tribunale federale per le controversie inerenti alla responsabilità dello Stato nonché per le cause di responsabilità civile. L'accesso al Tribunale rimarrà, beninteso, aperto allorché la controversia solleva una questione giuridica d'importanza fondamentale.

Il presente disegno fa uso della possibilità di limitare l'accesso al Tribunale federale in funzione del valore litigioso anche in materia penale, come previsto dal progetto di revisione della parte generale del codice penale. Per questo motivo le condanne a una pena pecuniaria inferiore alle 30 aliquote giornaliere, un'ammenda inferiore a 500 franchi per una persona fisica o a 10 000 franchi per un'impresa non potranno più essere deferite al Tribunale federale, a meno che non sollevino una questione giuridica d'importanza fondamentale (art. 74 LTF). Si tratta in effetti di sanzioni pecuniarie di esigua gravità, che non pregiudicano la libertà personale del condannato e, di conseguenza dovrebbe in linea di massima essere sufficiente il controllo effettuato da due tribunali cantonali (art. 75 LTF). La limitazione è estesa a talune pene alternative (condanna a meno di 30 giorni di lavoro d'interesse generale o a meno di 30 unità in caso di aggiornamento della pena) nonché alla pena di privazione della libertà pronunciata al posto di una delle altre pene in caso di inadempimento. La possibilità di adire il Tribunale federale continuerà nondimeno a essere garantita nel caso di questioni giuridiche d'importanza fondamentale. Tale limitazione dell'accesso al Tribunale federale in materia penale è indispensabile, considerato che

tra qualche anno verrà attuata l'unificazione della procedura penale (cfr. art. 123 cpv. 1 Cost. - Riforma giudiziaria); una procedura penale federale uniforme, infatti, causerà inevitabilmente un notevole aumento dei ricorsi al Tribunale federale.

2.2.3 Esclusione di determinati settori

Oltre all'esigenza di un valore litigioso minimo, l'articolo 191 capoverso 3 Cost. - Riforma giudiziaria consente di limitare la possibilità di adire il Tribunale federale escludendo «determinati settori speciali». Attualmente solo il ricorso di diritto amministrativo contiene questa forma di limitazione della possibilità di impugnazione (art. 99 segg., 129 OG). La Costituzione, tuttavia, non circoscrive questo tipo di limitazione al solo settore di applicazione del diritto amministrativo federale. Il legislatore è quindi libero di estenderla ad altri settori inerenti al diritto pubblico cantonale, al diritto penale o a quello civile.

L'esclusione di determinati settori speciali rappresenta uno strumento efficace per sgravare il Tribunale federale; una decisione presa nel settore escluso, infatti, non può più essere impugnata davanti al TF. Con il ricorso unitario, l'esclusione di un settore è, per principio, totale: qualunque sia l'accusa mossa dal ricorrente, il ricorso è improponibile. L'esclusione di un settore comporta che la responsabilità di vegliare in ultima istanza affinché le decisioni prese nel settore in questione rispettino il diritto federale (nonché i diritti fondamentali) sia attribuita al Tribunale amministrativo federale o a un'autorità giudiziaria cantonale. Tutto questo non è una novità nel settore dove giudica l'Amministrazione federale; il diritto attuale, infatti, conosce già numerosi casi nei quali le Commissioni federali di ricorso giudicano in ultima istanza. Con il potenziamento della giurisdizione amministrativa federale mediante l'istituzione di un Tribunale amministrativo federale, la qualità della giurisprudenza emessa nei settori esclusi dalla possibilità di ricorso al Tribunale federale dovrà essere ancora migliorata. L'esclusione da ogni possibilità di ricorso al Tribunale federale rappresenta invece una novità per le decisioni prese dalle autorità cantonali. Attualmente queste decisioni possono essere oggetto di un ricorso di diritto pubblico davanti al Tribunale federale per violazione dei diritti costituzionali. La soppressione di questa possibilità nei settori esclusi dal ricorso al Tribunale federale, tuttavia, va di pari passo con un potenziamento della giurisdizione cantonale (cfr. n. 2.2.1.2). Si può confidare nel fatto che i tribunali cantonali saranno coscienti della loro maggiore responsabilità in questi settori e che veglieranno con cura sull'osservanza del diritto federale.

Nei ricorsi in materia di diritto pubblico, le eccezioni previste corrispondono a grandi linee a quelle attualmente esistenti nei ricorsi di diritto amministrativo (art. 78 cpv. 1 LTF; cfr. art. 99 segg. OG). Tuttavia, esse sono state semplificate e sistematizzate. Il cambiamento principale consiste nell'estensione del campo di applicazione delle eccezioni. Nel diritto attuale, la lista dei settori esclusi dal ricorso di diritto amministrativo si applica solamente alle decisioni fondate sul diritto pubblico federale. Il concetto di ricorso unitario, in compenso, implica che i settori esclusi dal ricorso al Tribunale federale valgono anche per le decisioni fondate sul diritto pubblico cantonale. Un buon numero di decisioni cantonali, quindi, non potranno più essere deferite al Tribunale. Lo stesso varrà anche per certe decisioni in materia di rapporti di lavoro di diritto pubblico (art. 78 cpv. 1 lett. f LTF), di sussidi di diritto cantonale (art. 78 cpv. 1 lett. j LTF) e in materia di scuola (art. 78 cpv. 1 lett. q

LTF). Le ragioni all'origine dell'esclusione dalla possibilità di adire il Tribunale federale in questi settori – in primo luogo il grande margine di apprezzamento di cui gode l'autorità amministrativa – si applicano altrettanto bene sia alle decisioni basate sul diritto pubblico cantonale che a quelle basate sul diritto pubblico federale. In questi settori sarà sufficiente la possibilità di adire un tribunale cantonale (cfr. art. 29a Cost. - Riforma giudiziaria e art. 78 cpv. 2 LTF).

Il secondo cambiamento importante per i ricorsi in materia di diritto pubblico consiste nell'escludere il settore dell'assistenza giudiziaria internazionale in materia penale e l'assistenza amministrativa internazionale (art. 78 cpv. 1 lett. g LTF); in questo caso si tratta, in pratica, di un trasferimento di competenze dal Tribunale federale al Tribunale amministrativo federale: in tal modo un'unica istanza giudiziaria federale continua a mantenere il controllo delle decisioni assicurando una procedura rapida.

Per contro, il nostro Consiglio non è favorevole a estendere sensibilmente i settori esclusi nelle materie in cui il diritto amministrativo federale è attuato dai Cantoni. In regola generale si deve evitare che l'applicazione della legislazione federale da parte dei Cantoni sia sottratta al controllo esercitato da un'autorità federale. L'esistenza della vigilanza dei Cantoni da parte del nostro Consiglio o da un'autorità amministrativa federale non può fare sufficientemente le veci del ricorso davanti al Tribunale federale: non solo questo andrebbe contro la tendenza attuale di canalizzare la vigilanza mediante rimedi giuridici, ma le possibilità di controllo di cui dispone un'autorità di vigilanza non permettono in pratica di assicurare un'applicazione uniforme della legislazione federale quanto un ricorso davanti al Tribunale federale.

Per quanto concerne i ricorsi in materia di diritto penale, la maggior parte delle decisioni prese dalla Corte dei reclami penali del Tribunale penale federale saranno escluse dal ricorso al TF (art. 74 cpv. 1 lett. b e cpv. 2 LTF). Si tratta essenzialmente di competenze assunte, nel diritto attuale, dalla Camera d'accusa del Tribunale federale. L'effetto di sgravio insito nel trasferimento di queste competenze al Tribunale penale federale non deve essere annullato ammettendo un ricorso al Tribunale federale. Solo le decisioni prese dalla Corte dei reclami penali in merito ai provvedimenti coercitivi (detenzione provvisoria, sequestro di beni ecc.) potranno essere oggetto di ricorso davanti al Tribunale federale, dato che si tratta di misure gravi che pregiudicano i diritti fondamentali e che devono poter essere controllate dal TF alla stessa stregua delle decisioni cantonali simili.

In materia civile, l'unico settore escluso è ripreso dal ricorso di diritto amministrativo e concerne le decisioni in materia di opposizione alla registrazione di un marchio (art. 69 LTF). Si tratta dunque di decisioni basate sul diritto pubblico federale che si ricollegano, per principio, al ricorso in materia civile (cfr. art. 68 cpv. 2 lett. b n. 2 LTF).

2.2.4 Procedura semplificata

Pur garantendo la possibilità di adire il Tribunale federale (art. 191 cpv. 1 e 4 Cost. - Riforma giudiziaria), la Costituzione consente al legislatore di prevedere una procedura semplificata per i ricorsi manifestamente infondati. La procedura menzionata è disciplinata dall'articolo 102 LTF e si distingue da quella ordinaria in tre punti: in primo luogo il Tribunale federale può rinunciare a uno scambio di scritti con la parte

convenuta e l'autorità il cui atto è impugnato. In seguito, le sentenze sono emanate per principio da due giudici, e non da tre o da cinque come accade per la procedura ordinaria. La motivazione delle decisioni, infine, dev'essere sommaria e non dettagliata come nella procedura ordinaria. La procedura semplificata, inoltre, permette al Tribunale federale di giudicare più rapidamente e più semplicemente in merito ai ricorsi che gli sono sottoposti.

L'oggetto della procedura semplificata non è limitato solamente ai ricorsi manifestamente infondati (art. 102 cpv. 1 lett. d LTF) espressamente menzionati dalla Costituzione. Infatti, con questa formulazione il disposto costituzionale intende escludere dalla procedura semplificata i ricorsi semplicemente infondati, ma non impedisce al legislatore di applicare tale procedura a determinati ricorsi inammissibili. È anche evidente che, come accade nel diritto attuale (art. 36a cpv. 1 OG), i ricorsi manifestamente inammissibili devono poter essere liquidati in procedura semplificata (art. 102 cpv. 1 lett. a LTF). La LTF, inoltre, pone delle esigenze molto elevate per quanto riguarda la motivazione degli atti di ricorso: il ricorrente deve infatti motivare le proprie conclusioni indicando, segnatamente, le norme violate ed esponendo in che cosa consiste la violazione (art. 39 cpv. 2 LTF). Occorre perciò permettere al Tribunale federale di utilizzare la procedura semplificata per dichiarare inammissibili i ricorsi le cui conclusioni non sono sufficientemente motivate (art. 102 cpv. 1 lett. b LTF).

Uno dei principali campi d'applicazione della procedura semplificata sarà costituito dai ricorsi giudicati inammissibili perché non pongono questioni giuridiche d'importanza fondamentale. In effetti, secondo la Costituzione in tutti i settori nei quali è richiesto un valore litigioso minimo, le cause che non raggiungono l'importo del valore in questione devono poter essere deferite comunque al Tribunale federale se sollevano una questione giuridica d'importanza fondamentale (art. 191 cpv. 2 Cost. - Riforma giudiziaria). Se si vuole evitare che questa facoltà comporti un sovraccarico notevole per il Tribunale federale, non solo si deve esigere dai ricorrenti che dichiarino perché – a loro parere – la causa verte su una questione giuridica d'importanza fondamentale (art. 39 cpv. 2 seconda frase LTF), ma anche permettere al Tribunale federale di liquidare in procedura semplificata i ricorsi inammissibili perché non sollevano un'autentica questione giuridica d'importanza fondamentale (art. 102 cpv. 1 lett. c LTF). Questa regola è tanto più importante perché, nella procedura ordinaria, le corti devono giudicare le questioni giuridiche d'importanza fondamentale nella composizione di cinque giudici (art. 18 cpv. 2 LTF).

Ci si potrà avvalere della procedura semplificata anche per dar seguito a un ricorso manifestamente fondato, segnatamente quando la decisione impugnata si scosta dalla giurisprudenza del Tribunale federale senza che questa meriti di essere riesaminata (art. 102 cpv. 1 lett. e LTF). In compenso, non basta che la decisione impugnata sia conforme alla giurisprudenza del Tribunale federale perché il ricorso possa essere sottoposto alla procedura semplificata. È necessario, piuttosto, che la conformità sia manifesta.

La procedura semplificata secondo la LTF va al di là di quella prevista nell'articolo 36a OG. In primo luogo la composizione, per principio, è ridotta da tre a due giudici, distinguendosi così chiaramente dalla procedura ordinaria. In secondo luogo la LTF enuncia due categorie di ricorso inammissibile che possono essere liquidate avvalendosi della procedura semplificata, mentre l'OG in vigore limita quest'ultima ai ricorsi manifestamente infondati.

La procedura semplificata secondo la LTF non è invece una procedura di esame preliminare, com'era stata proposta dalla Commissione peritale. La procedura di esame preliminare consentiva al Tribunale federale di dichiarare inammissibili tutti i ricorsi che non sollevano una questione giuridica d'importanza fondamentale, sempreché il risultato della causa non comportasse conseguenze gravi. La revisione della Costituzione relativa alla riforma giudiziaria ha reso incostituzionale un tale disciplinamento. Per questa ragione la LTF obbliga il Tribunale federale a trattare in procedura ordinaria i ricorsi ammissibili, a meno che non siano manifestamente fondati o infondati. Soltanto in casi particolari, invece, il Tribunale federale può avvalersi della procedura semplificata per dichiarare inammissibile un ricorso.

2.3 Semplificazione dei rimedi giuridici

2.3.1 Ricorso unitario al Tribunale federale

Una delle innovazioni principali del progetto della Commissione consiste nel rimpiazzare i diversi rimedi giuridici attuali con un ricorso unitario in ogni settore giuridico: un ricorso in materia civile, uno in materia penale e uno in materia di diritto pubblico.

2.3.1.1 Da una pluralità di rimedi giuridici al ricorso unitario

Il sistema attuale dei rimedi giuridici davanti al Tribunale federale ha preso forma progressivamente nel corso dei decenni e ogni nuovo tipo di ricorso è andato ad aggiungersi ai precedenti. Questo ha prodotto un sistema organizzato non in modo uniforme, ma piuttosto in base a una pluralità di criteri. Un primo criterio è rappresentato dal settore giuridico interessato: controversia o causa civile (ricorso per riforma e ricorso per nullità, art. 43 segg. e 68 segg. OG), sentenza penale (ricorso per cassazione, art. 268 PP). Un altro criterio è costituito dal diritto applicato nell'atto impugnato: decisione fondata sul diritto pubblico federale (ricorso di diritto amministrativo, art. 97 OG), decisioni in materia di esecuzione e di fallimenti (art. 75 segg. OG). Un terzo criterio è costituito dall'autorità che ha emanato l'atto impugnato: autorità cantonale (ricorso di diritto pubblico, art. 84 segg. OG), autorità cantonale di vigilanza in materia di esecuzione e di fallimenti (art. 75 segg. OG). Un quarto criterio è il motivo del ricorso: violazione dei diritti costituzionali (ricorso di diritto pubblico, art. 84 segg. OG), motivi legali di nullità (ricorso per nullità, art. 68 segg. OG), violazione del diritto federale ad eccezione dei diritti costituzionali (ricorso per riforma, art. 43 segg. OG, ricorso per cassazione, art. 268 segg. PP), violazione del diritto federale compresi i diritti costituzionali (ricorso di diritto amministrativo, art. 97 segg. OG).

Alla molteplicità dei tipi di ricorso si aggiunge ancora il fatto che ogni rimedio giuridico è sottoposto a condizioni di ammissibilità proprie. È così che l'impugnabilità delle decisioni incidentali varia considerevolmente. Per principio esse sono escluse dal ricorso per cassazione (art. 268 PP) e, in misura minore, dal ricorso per riforma (art. 48-50 OG), mentre possono essere impugunate mediante un ricorso di diritto pubblico se cagionano un pregiudizio irreparabile (art. 87 OG).

Un simile sistema di ricorso è troppo complesso. In primo luogo è molto difficile da gestire da chiunque (avvocato o profano) non abbia l'occasione di redigere con una certa frequenza ricorsi al Tribunale federale. In secondo luogo, costringe spesso a impugnare lo stesso atto mediante due ricorsi differenti sia perché certi motivi di ricorso possono essere invocati solamente con un rimedio giuridico specifico sia perché il rimedio giuridico non è chiaro. Il sistema appesantisce inoltre in modo considerevole i compiti del Tribunale federale, che deve trattare la stessa causa in due procedure di ricorso parallele e perdere molto tempo per determinare il rimedio giuridico adeguato. È così che lo spartiacque tra il ricorso di diritto amministrativo e quello di diritto pubblico raggiunge vette di complessità considerevoli senza che la giustizia ne ricavi alcun vantaggio.

L'obiettivo di sgravare il Tribunale federale implica, quindi, una notevole semplificazione dei rimedi giuridici. È inutile cercare di limitare il numero di cause in merito alle quali devono decidere i giudici federali se questi ultimi sono costretti a trattare la stessa causa mediante più ricorsi o devono perdere molto tempo per determinare il rimedio giuridico nell'ambito del quale esaminare le ragioni del ricorso. Per questo motivo il disegno della Commissione sostituisce l'attuale pletora di rimedi giuridici con un ricorso unitario in ognuno dei tre grandi campi del diritto: il diritto civile, quello penale e quello pubblico. Questa semplificazione dei rimedi giuridici contribuisce peraltro a proteggere efficacemente i convenuti in quanto riduce considerevolmente i rischi di inammissibilità degli atti di ricorso.

2.3.1.2 Le caratteristiche principali del ricorso unitario

Secondo la concezione del ricorso unitario, deve esistere un solo rimedio giuridico davanti al Tribunale federale per impugnare un atto di un'autorità inferiore qualunque siano i motivi del ricorso o la natura dell'autorità. Questa concezione presenta un doppio vantaggio: da un lato facilita il compito ai ricorrenti consentendo loro di sollevare tutte le loro censure in un solo ricorso e riducendo così i rischi di inammissibilità e le spese superflue causate dalla redazione di più atti di ricorso da parte di un avvocato. Dall'altro sgrava il Tribunale federale risparmiandogli il compito poco fruttuoso di delimitare i rimedi giuridici in occasione di ogni ricorso.

Idealmente, la concezione del ricorso unitario dovrebbe implicare l'esistenza di un ricorso unico e globale valido per tutti i settori giuridici. Una soluzione di questo tipo, tuttavia, è apparsa inopportuna. Se un buon numero di regole procedurali può valere per tutti i ricorsi, nondimeno alcune sono specifiche di settori giuridici particolari. Lo stesso dicasi segnatamente delle regole sulla legittimazione attiva e delle disposizioni sulle istanze precedenti. Piuttosto che istituire un rimedio giuridico unico integrato da numerose regole speciali, la LTF prevede tre ricorsi unificati in funzione del settore giuridico dell'atto impugnato: un ricorso in materia civile, uno in materia penale e uno in materia di diritto pubblico.

Il sistema dei ricorsi unificati comporta due tipi di regole. In primo luogo quelle specifiche di ognuno dei ricorsi unificati. Si tratta di disposizioni relative all'oggetto del ricorso, al settore giuridico in questione, alle istanze precedenti e al diritto di ricorrere. A queste regole specifiche va ad aggiungersi un nucleo comune di regole procedurali applicabili a tutti e tre i ricorsi unificati. Dato che l'obiettivo perseguito era quello di ridurre il più possibile le divergenze esistenti tra i tre ricorsi unificati, è

stato necessario, a volte, affinare le regole attualmente prevalenti in certi ricorsi per poter considerare gli imperativi di altri settori giuridici. In secondo luogo, la preoccupazione di definire questo nucleo comune ha spinto ad adottare in alcuni punti soluzioni molto flessibili che lasciano al Tribunale federale un margine di manovra sufficiente per prendere in considerazione le specificità dei diversi settori giuridici. L'esistenza di condizioni comuni di ammissibilità richiederà – non c'è dubbio – un buon coordinamento interno al Tribunale federale in modo che, nei tre ricorsi, le stesse nozioni non vengano interpretate in modo contraddittorio. In compenso, gli sviluppi della giurisprudenza e della dottrina realizzati in ognuno dei settori coperti dai ricorsi unificati profitteranno a ciascuno di essi.

La linea di demarcazione tra i tre ricorsi unificati è, per principio, funzione del settore giuridico dell'atto impugnato, indipendentemente dall'origine federale o cantonale delle norme applicate e del loro rango costituzionale o legislativo. A seconda che la decisione impugnata sia stata emessa in materia di diritto civile, penale o pubblico, essa sarà oggetto del rispettivo ricorso unitario. Per ridurre i conflitti di delimitazione, il disegno collega certe decisioni specifiche fondate sul diritto pubblico ai ricorsi in materia civile o penale, trattandosi di settori molto vicini al diritto civile (per es. i conflitti relativi al cambiamento del nome) o al diritto penale (p. es. le misure di esecuzione delle pene). Lo stesso dicasi delle decisioni che si basano sulla legge federale sulla esecuzione e sul fallimento e che sono impugnabili mediante il ricorso in materia civile perché implicano quasi sempre questioni preliminari inerenti al diritto civile. Il rimedio giuridico ammissibile davanti al Tribunale federale dipende dalla materia giuridica della causa; è così che le censure di diritto procedurale (p. es. l'applicazione arbitraria di una regola di procedura civile cantonale in una causa di locazione) dovranno essere presentate mediante il ricorso ammissibile contro la decisione sul merito (nel nostro esempio il ricorso in materia civile).

I ricorsi contro atti normativi cantonali sono state attribuiti al ricorso di diritto pubblico, indipendentemente dal settore giuridico interessato da queste norme.

Tutti i rimedi giuridici previsti dal diritto federale o cantonale devono essere esauriti prima di interporre un ricorso davanti al Tribunale federale. Questa condizione di sussidiarietà non ammette più eccezioni ed è ulteriormente rafforzata per il fatto che il disegno pone requisiti molto elevati alle istanze precedenti, segnatamente a quelle cantonali (cfr. n. 2.2.1.2.). La sussidiarietà del ricorso unitario implica peraltro che l'oggetto della controversia sia sempre circoscritto dalla procedura davanti alle istanze precedenti. Per questa ragione, le conclusioni non ancora sottoposte all'istanza precedente e che tendono a estendere l'oggetto della controversia sono inammissibili davanti al Tribunale federale (art. 92 LTF).

Il diritto di ricorrere non è lo stesso nei diversi ricorsi unificati. Mentre i ricorsi in materia civile e penale si fondano sull'esigenza di un interesse giuridico (art. 72 e 76 LTF), il ricorso di diritto pubblico riprende nei suoi punti essenziali il disciplinamento del ricorso di diritto amministrativo (art. 103 OG). È legittimato a ricorrere, dunque, chiunque abbia un interesse degno di protezione all'annullamento o alla modificazione della decisione impugnata, indipendentemente dalla natura di fatto o di diritto di tale interesse (art. 83 segg. LTF).

La definizione delle decisioni impugnabili segue una sistematica uniforme e coerente per tutti i settori giuridici. Il principio di base è che il Tribunale federale dev'essere chiamato a giudicare in merito alla stessa causa una sola volta, al termine del procedimento. L'oggetto ordinario di ricorso, quindi, è la decisione finale che,

per sua natura, pone fine al procedimento (art. 85 LTF). Le decisioni pregiudiziali e incidentali, invece, possono essere oggetto di un ricorso separato solo in casi limitati (art. 87 e 88 LTF).

La caratteristica principale dei rimedi giuridici unificati è *l'identità dei motivi di ricorso*. Che i ricorrenti invochino la violazione di diritti costituzionali, della legislazione federale, di un trattato internazionale o di un concordato, non influisce minimamente sul rimedio giuridico ammissibile (art. 90 LTF). Il Tribunale federale potrà anche giudicare in merito a tutte le censure dei ricorrenti in un'unica sentenza. Di per sé ciò non comporta un ampliamento delle possibilità di ricorso, dato che i differenti motivi di ricorso previsti dal disegno sono oggi ripartiti tra diversi rimedi giuridici che si possono interporre contemporaneamente. L'accertamento inesatto dei fatti da parte delle istanze precedenti, invece, non costituisce più motivo di ricorso a meno che questo vizio non equivalga a una violazione del diritto (art. 92 e 99 LTF). In considerazione della sua funzione di Corte Suprema, il Tribunale federale dev'essere una pura istanza di revisione del diritto e non giudicare i fatti, contrariamente a quanto prevede attualmente in certi casi la legge federale sull'organizzazione giudiziaria (cfr. art. 67, 105 cpv. 1 e 132 lett. b OG).

Per principio il Tribunale federale continuerà ad applicare d'ufficio il diritto senza essere legato dalle censure fatte valere dai ricorrenti. Per contro, esaminerà la violazione di diritti fondamentali solo se i ricorrenti hanno espressamente fatto valere una simile censura (art. 100 LTF). In questo punto, quindi, la situazione rimarrà molto simile a quella dei rimedi giuridici attuali.

I ricorsi unificati non sono di natura cassatoria. Il Tribunale federale non è tenuto a limitarsi ad annullare la decisione impugnata e, se del caso, a rinviare la causa all'autorità che ha deciso in prima istanza. Esso può, entro certi limiti, giudicare nel merito se dispone di tutti gli elementi necessari per prendere una decisione definitiva (art. 101 LTF).

Come risulta da quanto esposto, integrare il ricorso di diritto pubblico nei ricorsi unificati non implica un ampliamento del potere d'esame del Tribunale federale in merito alle decisioni fondate sul diritto cantonale. I motivi di ricorso rimangono, in sostanza, gli stessi (cfr. art. 90 segg. LTF). L'ambito del ricorso unitario sarà di fatto persino più ristretto dato che certi settori – aperti oggi al ricorso di diritto pubblico – saranno d'ora in poi esclusi dal ricorso in materia di diritto pubblico (cfr. art. 78 LTF). Solo il diritto di ricorrere sarà in una certa misura ampliato all'interno del ricorso in materia di diritto pubblico poiché l'esigenza di un interesse protetto sotto il profilo giuridico – oggi una delle caratteristiche del ricorso di diritto pubblico – sarà abbandonata a vantaggio dell'esigenza di un semplice interesse di fatto alla modifica o all'annullamento della decisione (cfr. art. 83 LTF). Quanto al potere decisionale del Tribunale federale, esso rimarrà – in fin dei conti – simile a quello di cui già dispone nell'ambito del ricorso di diritto pubblico (cfr. commento all'art. 101 LTF).

2.3.1.3 Il ricorso unitario nelle assicurazioni sociali

Il ricorso unitario è introdotto anche nel diritto delle assicurazioni sociali che, di conseguenza, viene *equiparato a livello procedurale* al resto del diritto amministrativo. Gli attuali disciplinamenti speciali relativi alle controversie sulle prestazioni assicurative sono soppressi.

Secondo il diritto *vigente* il TFA ha pieno potere cognitivo (controllo dell'adequatezza, dei fatti e del diritto) nelle controversie relative a prestazioni delle assicurazioni sociali e può scostarsi dalle conclusioni delle parti, a loro vantaggio o pregiudizio (art. 132 OG). Inoltre tali procedimenti, di regola, non comportano spese (art. 134 OG).

Già da tempo il TFA chiede espressamente di sopprimere queste regole speciali, atipiche per una Corte Suprema. Il TFA è convinto che una misura come questa possa contribuire a sgravarlo dal suo sovraccarico di lavoro. L'avamprogetto peritale ha stralciato le regole speciali, cosa che, in parte, ha incontrato resistenza in sede di consultazione.

Alla luce della valutazione controversa delle innovazioni proposte, l'Ufficio federale di giustizia ha istituito nel giugno del 2000 un *gruppo di lavoro*² con l'obiettivo di rimettere in discussione l'organizzazione giudiziaria delle assicurazioni sociali e di cercare soluzioni per questo settore sensibile ma allo stesso tempo anche oberato di lavoro. Nel corso di tre sedute, il gruppo di lavoro ha sviscerato la tematica. Per quanto riguarda il potere cognitivo, la maggioranza ha optato per un disciplinamento analogo a quello previsto nell'avamprogetto posto in consultazione (art. 100 D-LTF). Ha prevalso la considerazione secondo cui il diritto delle assicurazioni sociali deve essere trattato alla stessa stregua del rimanente diritto amministrativo federale (eseguito dai Cantoni). Per quanto riguarda i costi, la maggioranza del gruppo di lavoro si è pronunciata a favore dell'obbligo generale delle parti di sostenere le spese davanti alla Corte Suprema.

2.3.1.3.1 Armonizzazione del potere cognitivo

Le iniziative parlamentari del 4/8 settembre 1999 delle Commissioni della gestione delle Camere federali sulla *revisione parziale dell'OG* prevedevano, oltre ad altre misure urgenti di sgravio, anche la limitazione del potere cognitivo del TFA (FF 1999 8431). Questa proposta di riforma ha scatenato nel Parlamento una controversia e, nell'ambito della revisione parziale, è stata infine respinta. Allo stesso tempo, però, i portavoce della Commissione hanno sottolineato che la proposta era corretta dal punto di vista giuridico e sostenibile da quello della politica sociale; secondo le Commissioni, la misura avrebbe dovuto essere ripresa nel quadro della revisione totale ed essere integrata nella legge sul Tribunale federale (Boll. Uff. CN 2000 664-666; Boll. Uff. CS 2000 399 seg.).

Ora lo si realizzerà. Così, in futuro, anche nelle controversie sulle prestazioni delle assicurazioni sociali il Tribunale federale disporrà dello stesso potere cognitivo che in tutte le altre controversie in materia di diritto amministrativo. Il Tribunale federale accerterà dunque soltanto l'applicazione del diritto. Fonderà la sua sentenza, di conseguenza, su fatti accertati dall'istanza inferiore. In questo modo, però, il Tribunale

² Il gruppo di lavoro era presieduto dal prof. dott. Heinrich Koller, direttore dell'Ufficio federale di giustizia, e composto da rappresentanti del TFA (giudice federale (GF) Aldo Borella, GF Rudolf Rüedi, segretario vicepresidenziale Marcel Maillard), del Tribunale federale (GF Adrian Hungerbühler), dei tribunali cantonali (prof. dott. Thomas Locher, dott. Hans-Jakob Mosimann), del mondo scientifico (prof. dott. Jean-Louis Duc, prof. dott. Rainer J. Schweizer), dell'Ordine degli avvocati (dott. Ueli Kieser) e dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (Claude Voegeli).

federale non ha alcun legame con la fattispecie determinata, qualora questa sia stata accertata in modo manifestamente inesatto o in violazione di una norma giuridica (cfr. art. 92 e 99 LTF). Il Tribunale federale deve dunque intervenire se l'istanza inferiore ha accertato la fattispecie in modo arbitrario o incompleto (e, quindi, contrario al diritto) oppure se ha violato una prescrizione procedurale (come per es. il diritto di essere sentito).

Si giustifica di procedere all'adeguamento del potere cognitivo del giudice nell'ambito della presente revisione *totale* piuttosto che in quello della revisione parziale dell'OG poiché la revisione totale – quasi a titolo di compensazione – migliora anche la protezione giuridica degli assicurati (semplificando, segnatamente, il sistema dei rimedi giuridici).

Inoltre, l'adeguamento del potere cognitivo è la conseguenza logica dell'integrazione parziale del TFA nel Tribunale federale (cfr. n. 2.4.1). In quanto Corte Suprema del Paese, al Tribunale federale incombe, in tutti i settori giuridici, lo stesso compito, ovvero di garantire l'applicazione uniforme del diritto e di provvedere a un'adeguata evoluzione dello stesso. Il compito di garantire la protezione giuridica, invece, dev'essere lasciato in primo luogo alle istanze inferiori, che svolgono un buon lavoro e rappresentano per così dire il «biglietto da visita della giustizia» (Martin Schubarth, *Die Zukunft des Bundesgerichts*, SJZ 1999, p. 61 segg., p. 62). La Corte Suprema deve verificare se l'applicazione del diritto è corretta, e non migliorare il lavoro dell'istanza inferiore (per es. della cassa di compensazione, della cassa malati o dell'assicurazione infortuni) rifacendolo – nota bene – dopo che il caso è già stato esaminato con ampio potere cognitivo da un tribunale cantonale o da un'istanza inferiore della Confederazione.

Dal punto di vista *giuridico* non c'è nessun motivo di trattare il diritto delle assicurazioni sociali diversamente dal resto del diritto amministrativo federale (eseguito dai Cantoni). È vero che l'accertamento della fattispecie determinante occupa un posto importante nel settore delle prestazioni (in particolare nell'assicurazione contro gli infortuni e per l'invalidità), nel quale amministrazione e tribunali dipendono in misura notevole dai dati forniti dagli esperti del ramo. I fatti da accertare si basano ampiamente su perizie e rapporti medici e sono quindi «forniti» dagli esperti del settore. Il compito delle autorità amministrative e dei tribunali è quello di osservare attentamente le regole da applicare per ottenere le perizie e di sottoporre queste ultime a un apprezzamento ineccepibile delle prove; il giudice si scosterà dalle perizie del tribunale soltanto in presenza di motivi cogenti (cfr. in proposito Ulrich Meyer, *Die Rechtspflege in der Sozialversicherung*, BJM 1989, p. 1 segg., p. 28-31). Se nel corso di queste due operazioni si verificano errori, non si tratta di errori commessi durante l'accertamento dei fatti, bensì di *violazioni del diritto* (vizi procedurali, violazione del diritto di essere sentiti, arbitrarietà) di cui ci si può avvalere già ora davanti al Tribunale federale.

Anche sotto gli *aspetti della protezione giuridica* non c'è alcun motivo di attenersi al pieno potere cognitivo nelle controversie sulle prestazioni. La legge federale del 6 ottobre 2000 sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali (LPGA; FF 2000 4379) introduce, da un lato, la procedura di opposizione in tutti i settori assicurativi art. 52 LPGA) che consente di soddisfare, in modo semplice e molto vicino alle esigenze dei cittadini, il bisogno di ottenere spiegazioni in una materia tanto complessa com'è spesso quella delle assicurazioni sociali. Inoltre, la LPGA prescrive ora ai Cantoni di affidare la giurisdizione delle assicurazioni sociali a un tribunale

delle assicurazioni quale istanza *unica* (art. 57 LPGa). Con questo disciplinamento s'intende rafforzare la giurisdizione cantonale delle assicurazioni (nessuna dispersione in diverse commissioni di ricorso, ottimizzazione dei rimedi giuridici cantonali). Il cittadino ha così la garanzia che i fatti sono esaminati da un tribunale indipendente e qualificato. Il bisogno di protezione giuridica, quindi, è soddisfatto. Come in tutti gli altri settori, non è necessario conferire il pieno potere cognitivo anche alla Corte Suprema. Ma la limitazione apportata al potere cognitivo del Tribunale federale è compensata dai considerevoli miglioramenti delle possibilità di impugnazione che si aprono al cittadino ai livelli inferiori (procedure d'opposizione in tutti i settori d'assicurazione, rafforzamento dei tribunali cantonali delle assicurazioni).

2.3.1.3.2 Introduzione generalizzata dell'obbligo di sostenere le spese

Il ricorso unitario comporta anche un *adeguamento del disciplinamento delle spese*. D'ora in poi nelle controversie sulle prestazioni delle assicurazioni sociali verranno addossate le spese come accade per tutte le altre controversie davanti al Tribunale federale. Che la Corte Suprema del Paese si possa adire gratuitamente oggi non è più giustificabile, nemmeno per il settore delle prestazioni fornite dalle assicurazioni sociali. L'obbligo di sostenere le spese davanti al Tribunale federale è applicato e accettato senza problemi in tutti gli altri settori giuridici che possono essere di importanza decisiva per gli interessati (per es. diritto della tutela).

Una particolarità, tuttavia, riguarda *l'entità delle spese*. Diversamente che nelle altre controversie, nelle quali l'importo delle spese oscilla tra i 200 e i 5000 franchi nelle cause senza interesse pecuniario e tra i 200 e i 100 000 franchi nelle altre cause (art. 61 cpv. 3 LTF), l'entità delle spese per le controversie sulle prestazioni fornite dalle assicurazioni sociali prevede un limite massimo notevolmente inferiore, ovvero tra i 200 e i 1000 franchi (art. 61 cpv. 4 LTF). Per determinare l'importo concreto entri i limiti dati, inoltre, non è applicabile il criterio, generalmente valido, del valore litigioso; nelle cause sulle prestazioni fornite dalle assicurazioni sociali (segnatamente sulle rendite), infatti, il valore litigioso è solitamente piuttosto elevato. Con queste particolarità si tiene conto delle componenti di politica sociale insite nelle cause sulle prestazioni fornite dalle assicurazioni sociali. Occorre però fare in modo che il ricorrente rifletta con attenzione prima di impugnare una decisione. A questo scopo sono sufficienti tasse di giustizia di esiguo importo. Grazie all'applicazione di tasse di entità moderata, il passaggio dalla gratuità all'obbligo di sostenere le spese non dovrebbe cagionare troppe difficoltà.

Il Tribunale federale, inoltre, può *rinunciare* del tutto o in parte a riscuotere un anticipo delle spese qualora sussistano motivi particolari (cfr. art. 58 cpv. 1 secondo periodo LTF). Ha così sufficiente margine di manovra per tener conto delle particolarità del singolo caso. La rinuncia a riscuotere le spese sarà indicata segnatamente quando un'assicurazione vince il ricorso contro un assicurato (cfr. anche il commento all'art. 52 cpv. 1 secondo periodo LTF).

Sulla base del diritto costituzionale alla *gratuità della procedura* (art. 29 cpv. 3 Cost.) si garantisce inoltre che anche i meno abbienti possano adire la Corte Suprema. Nessuno deve essere privato dei propri diritti per motivi finanziari.

L'introduzione di un obbligo generale di sostenere le spese mette fine al tipo di ricorso motivato da considerandi del tipo «serve a poco, ma in ogni modo non costa niente». I ricorrenti sono tenuti a pagare un anticipo delle spese diventano più coscienti dell'importanza di adire una Corte Suprema di quanto accade se il procedimento è gratuito. Si fa così piazza pulita dei ricorsi inutili.

L'obbligo di sopportare le spese contribuisce a *sgravare* la Corte Suprema: lo confermano le esperienze fatte dal TFA nelle cause in materia di contributi, per le quali è prevista la possibilità di addossare le spese. Secondo una statistica del TFA relativa agli anni 1992-1997, tra il 16 e il 20 per cento dei casi è stato stralciato a causa del mancato pagamento dell'anticipo delle spese. Lo sgravio, in questi casi, non è compensato dal maggiore lavoro svolto per valutare le richieste di gratuito patrocinio. In base alla statistica del TFA menzionata, solo nel dieci per cento circa dei casi è stato chiesto il gratuito patrocinio. Nella maggior parte delle richieste risulta subito chiaro che possono essere accolte. L'accoglimento della richiesta non dev'essere ulteriormente motivato e, di conseguenza, non causa lavoro supplementare. Se la richiesta è respinta perché priva di possibilità di successo, il rifiuto va motivato sommariamente. Il lavoro svolto per formulare la motivazione, tuttavia, dev'essere fatto in ogni caso poiché è parte del lavoro preliminare per la sentenza.

2.3.2 Soppressione quasi totale del ricorso al Consiglio federale

Istituendo il Tribunale amministrativo federale, che disporrà di una competenza generale nell'ambito della giurisdizione amministrativa federale, possiamo sgravarci ampiamente dei nostri compiti giurisdizionali mediante una *delimitazione dei compiti* (cfr. n. 1.1.4), uno degli obiettivi centrali della riforma giudiziaria (cfr. messaggio del 20 nov. 1996 concernente la revisione della Costituzione federale, FF 1997 I 462). Il ricorso al nostro Consiglio è quasi del tutto soppresso e sarà possibile solo nelle controversie in cui si deve decidere prevalentemente in merito a questioni politiche, inadatte a essere sottoposte a un accertamento giudiziario.

Secondo il presente disegno continueranno a sottostare al ricorso davanti al nostro Consiglio solo le decisioni in materia di sicurezza interna o esterna del Paese, neutralità, protezione diplomatica e altri affari esteri, in quanto il diritto internazionale non conferisca un diritto al giudizio da parte di un tribunale (art. 28 lett. a LTram). Inoltre, sulla base dell'articolo 182 capoverso 2 Cost. è ammissibile il ricorso davanti al nostro Consiglio in caso di esecuzione viziata di sentenze del Tribunale federale, del Tribunale amministrativo federale e del Tribunale penale federale (art. 66 cpv. 4 LTF, art. 38 LTram). Inoltre – come accade già ora – si può ricorrere al nostro Consiglio nella sua veste di autorità di vigilanza sull'Amministrazione federale; in tal modo è possibile denunciare i fatti che richiedono, nell'interesse pubblico, un intervento d'ufficio contro un'autorità (art. 71 PA). Questo ricorso, tuttavia, non ha la funzione di rimedio giuridico. Una novità consiste nel fatto che ci assumeremo anche la vigilanza nel settore del diritto di esecuzione e fallimento che finora compete al Tribunale federale.

La maggior parte dei ricorsi in merito ai quali decideva finora il nostro Consiglio saranno attribuiti al Tribunale amministrativo federale (art. 27-29 LTram) con ulteriore possibilità di adire il Tribunale federale, sempreché il ricorso a quest'ultimo

non sia escluso dall'articolo 78 LTF. Anche i ricorsi nel settore *dell'assicurazione malattie* contro decisioni dei governi cantonali secondo l'articolo 53 della legge sull'assicurazione malattie LAMal (RS 832.10) saranno attribuiti al Tribunale amministrativo federale (art. 30 LTram), che deciderà in modo definitivo. Ciò si giustifica in primo luogo perché anche questi ricorsi servono all'applicazione unitaria del diritto federale e le decisioni in merito non comportano la presa in considerazione di aspetti prevalentemente politici (cfr. in proposito il commento all'art. 30 LTA, n. 4.3). I ricorsi in materia di diritti politici, finora di competenza del nostro Consiglio, saranno sottoposti direttamente al Tribunale federale al fine di accelerare il procedimento (art. 82 cpv. 1 lett. b LTF in relazione all'art. 28 lett. b LTram).

Secondo la sistematica della legge sulla procedura amministrativa, il nostro Consiglio continua a rimanere l'istanza di ricorso per decisioni prese da autorità e istituzioni secondo l'articolo 72 PA. Il ricorso al nostro Consiglio, tuttavia, è sussidiario al ricorso al Tribunale federale e al ricorso al Tribunale amministrativo federale (art. 74 lett. a PA).

La *competenza del nostro Consiglio quale istanza di ricorso* – premessa che l'oggetto sia impugnabile – può essere determinata in base al seguente *schema* (criteri cumulativi):

- il ricorso al Tribunale amministrativo federale è escluso ai sensi delle eccezioni di cui all'articolo 28 LTram;
- il ricorso al Tribunale federale è escluso ai sensi delle eccezioni di cui all'articolo 78 LTF;
- sono esauriti i rimedi giuridici all'interno dell'amministrazione (art. 74 lett. b PA).

Abrogando il ricorso al nostro Consiglio, si tiene conto della garanzia generale della via giudiziaria ai sensi dell'articolo 29a Cost. - Riforma giudiziaria secondo la quale, per principio, ognuno ha diritto al giudizio da parte di un'autorità giudiziaria nelle controversie giuridiche che lo riguardano. Allo stesso tempo si sgrava il nostro Consiglio da compiti non strettamente governativi.

2.4 Modifiche dell'organizzazione della giurisdizione suprema

2.4.1 Integrazione della giurisdizione suprema delle assicurazioni sociali nel Tribunale federale

2.4.1.1 Statuto attuale del Tribunale federale delle assicurazioni (TFA)

Oggi la giurisdizione suprema nel settore delle assicurazioni sociali è assunta dal Tribunale federale delle assicurazioni (TFA) di Lucerna istituito, nel 1917 quale autorità giudiziaria indipendente, dal 1969 esso funge da *Corte delle assicurazioni sociali del Tribunale federale organizzata in modo autonomo* e ha sede a Lucerna (art. 122 e 124 OG). Il grado della sua autonomia organizzativa è elevato: il TFA possiede una struttura direttiva propria con presidenza e organi amministrativi propri. Emana il proprio regolamento, allestisce un budget e un rapporto di gestione propri.

Per quanto riguarda l'elezione dei membri e della presidenza del TFA, sono applicabili le stesse disposizioni in vigore per il Tribunale federale (art. 123 cpv. 2 OG). In entrambi i Tribunali l'elezione dei giudici avviene separatamente; non è possibile passare dalla Corte delle assicurazioni sociali a un'altra corte del Tribunale federale senza che abbia luogo una nuova elezione.

Come conseguenza della sua genesi, lo statuto del TFA conserva un carattere di compromesso che comporta seri problemi: in particolare un notevole lavoro di coordinamento tra il TFA e il Tribunale federale e il pericolo di una giurisprudenza non unitaria. Manca una permeabilità tra la Corte delle assicurazioni sociali e le altre corti del Tribunale federale e la giustizia presenta all'esterno due entità diverse. Questo giudizio è stato condiviso anche dalla Commissione peritale per la revisione totale dell'organizzazione giudiziaria, che si è pronunciata a favore della necessità di una riforma.

2.4.1.2 Modelli di riforma

Nel quadro della revisione totale dell'organizzazione giudiziaria si pone il problema se il TFA possa continuare a essere un'unità indipendente oppure se occorra integrarlo, del tutto o in parte, nel Tribunale federale. Mantenere lo *status quo* non entra in linea di conto a causa dei notevoli svantaggi che una simile soluzione, per altro rifiutata all'unanimità dal TFA, comporterebbe. Il TFA è anche chiaramente contrario a un *completo distacco* del TFA dal Tribunale federale che conduca alla formazione di due Corti Supreme della Confederazione ben distinte. Quest'ultima soluzione, inoltre, risulterebbe problematica dal punto di vista costituzionale; l'articolo 188 capoverso 1 Cost., infatti, definisce il Tribunale federale la suprema autorità giudiziaria della Confederazione.

Ai fini della riforma si possono prendere in considerazione, per principio, due soluzioni:

- l'*integrazione totale*: il TFA viene completamente integrato nel Tribunale federale e la sua sede è trasferita a Losanna;
- l'*integrazione parziale*: la sede indipendente di Lucerna rimane, per il resto l'integrazione ha gli stessi effetti di quella totale, ovvero il TFA non possiede più una struttura direttiva e un budget propri. I membri della Corte di Lucerna possono trasferirsi nelle altre corti (e viceversa) senza che sia necessaria una nuova elezione (libera circolazione).

2.4.1.3 Parere della Commissione peritale

Nel suo rapporto del 1997, la *Commissione peritale* aveva raccomandato l'*integrazione totale* perché questa soluzione teneva conto del fatto che il diritto delle assicurazioni sociali non è un ramo a sé stante del diritto, bensì una parte importante del diritto amministrativo. Una giurisprudenza unitaria nelle questioni comuni e un progresso giudiziario coordinato del diritto amministrativo potrebbero essere garantiti al meglio se l'integrazione fosse totale. L'unificazione di entrambi i tribunali sembra giustificata sul piano oggettivo anche per ragioni di uguaglianza procedurale. Un ulteriore vantaggio è costituito dal fatto che i membri della Corte delle assicurazioni

sociali potrebbero trasferirsi nelle altre corti (e viceversa) senza che sia necessaria una nuova elezione. La rinuncia a un'organizzazione autonoma, inoltre, sgrava i membri della Corte delle assicurazioni sociali da una parte dei loro compiti amministrativi, circostanza che torna a vantaggio della giurisprudenza (rapporto finale, p. 36 seg.).

La commissione peritale, però, ha effettuato la sua valutazione partendo dalla *premissa* che il carico di lavoro del Tribunale federale e del TFA potesse essere sensibilmente ridotto grazie all'introduzione di nuove *limitazioni della possibilità di adire le corti* e che, di conseguenza, si potesse diminuire anche il numero complessivo dei giudici. Tale premessa viene a cadere dopo che la riforma giudiziaria esclude ampiamente nuove limitazioni legali della possibilità di adire un Tribunale (cfr. n. 1.3). La Commissione peritale è partita inoltre dalla premessa che il *controllo di leggi federali* venga delegato al Tribunale federale. Questa nuova competenza avrebbe richiesto una procedura decisionale particolare. La maggiore necessità di coordinare le corti – conseguenza diretta di quanto esposto – si sarebbe potuta soddisfare nel modo migliore mediante l'integrazione totale. Anche questa ragione è venuta poi a cadere dopo che nel quadro della riforma giudiziaria si è deciso di non introdurre il controllo delle leggi federali.

2.4.1.4 Parere dei Tribunali

Nell'ambito della procedura di consultazione, il TFA ha espresso pareri diversi. Oggi è tuttavia unanime nel sostenere la *soluzione integrativa* che prevede di riunire il Tribunale federale e il TFA in un nuovo Tribunale federale. Per quanto concerne la sede, ha lasciato aperta la questione limitandosi a osservare che il trasferimento costituisce piuttosto un obiettivo a lungo termine. Ha inoltre respinto all'unanimità il *mantenimento dello status quo* sostenendo già nel corso della procedura di consultazione questa chiara posizione.

Dal canto suo, il *Tribunale federale* si è dichiarato essenzialmente a favore dell'integrazione totale, a condizione che il diritto procedurale sia unificato e che l'organico – numero dei giudici compreso – possa essere ridotto mediante limitazioni della possibilità di adire il Tribunale. Dal momento che tali limitazioni non sono tuttavia attuabili a causa dei vincoli costituzionali imposti alla riforma giudiziaria, il Tribunale federale *respinge ora all'unanimità un'integrazione totale*. In particolare non è d'accordo con la libertà di passaggio da un Tribunale all'altro, adducendo che, con i suoi 80 posti (giudici e personale), il TFA è troppo grande per poter essere integrato in modo efficace a Losanna. Gli spazi sarebbero comunque di gran lunga insufficienti. Con i 2500 casi del TFA, la mole di lavoro del TF aumenterebbe del 45 per cento rispetto ad oggi, con ripercussioni negative sugli attuali equilibri. Da ultimo, va rilevato che numerosi collaboratori altamente specializzati del TFA non sono disposti a trasferirsi dalla Svizzera centrale alla Svizzera occidentale, cosicché le loro conoscenze tecniche andrebbero perdute. Il Tribunale federale respinge anche *un'integrazione parziale* con mantenimento della sede della Corte delle assicurazioni sociali a Lucerna. La rinuncia all'indipendenza organizzativa del TFA non servirebbe in nessun modo a migliorare il coordinamento – che funziona già molto bene – ma comporterebbe piuttosto notevoli difficoltà sul piano pratico. Il Tribunale federale dubita in particolare che un unico presidente a capo di una Corte plenaria riesca ad espletare in modo efficace le proprie mansioni direttive da Lucerna.

2.4.1.5

Proposta del Consiglio federale

Il presente disegno prevede un'*integrazione parziale* sulla base della situazione attuale e di una serie di innovazioni:

- La legge sul Tribunale federale istituisce un *tetto istituzionale comune* per la giurisdizione suprema della Confederazione: in futuro ci sarà soltanto «il Tribunale federale», mentre sparirà la denominazione «Tribunale federale delle assicurazioni». Il nuovo Tribunale federale comprenderà tutti i giudici federali, anche quelli di Lucerna.
- La sede sarà a Losanna. La legge prevede tuttavia una *seconda sede a Lucerna* per una o due corti.
- Il *regolamento del Tribunale* definisce la *ripartizione delle cause*, in particolare di quelle trattate a Lucerna. Si parte dal principio che la giurisdizione in materia di assicurazioni sociali rimanga principalmente a Lucerna. Per principio, tuttavia, esiste la possibilità di assegnare alle corti di Lucerna settori giuridici affini al diritto delle assicurazioni sociali oppure di trasferire settori delle assicurazioni sociali a una corte di Losanna.
- *Per quanto concerne l'amministrazione dei tribunali*, la legge non prevede più alcuna separazione fra Losanna e Lucerna. Il preventivo, la contabilità e il rapporto di gestione comprenderanno tutte le corti, indipendentemente dalla sede. Il Tribunale federale stesso potrà stabilire mediante regolamento se e in che misura conferire maggiore autonomia a parti dell'amministrazione.
- È introdotta per principio la *libertà di circolazione tra le corti del Tribunale federale*, indipendentemente dalla sede. L'Assemblea federale non eleggerà più i giudici specificamente per la sede di Lucerna o di Losanna, ma solo per il Tribunale federale. I giudici di Lucerna potranno trasferirsi in una corte di Losanna senza bisogno di una nuova elezione e viceversa. Al momento in cui un posto diverrà vacante, occorrerà accertare all'interno delle corti se un giudice in carica è interessato a cambiare posto. In questo caso il Tribunale dovrà tener conto anche delle conoscenze specifiche dei giudici, per cui il principio di anzianità e il bisogno di singoli giudici di cambiare corte saranno relativizzati. Di conseguenza sarà chiaro sia per i candidati che per l'Assemblea federale per quale corte viene eletto un nuovo giudice. Il sistema garantisce che giudici specializzati possano essere eletti in tutti i settori giuridici.
- Il Tribunale ha un (unico) *presidente*. Se invece i giudici continuassero a essere eletti per Losanna o per Lucerna (rinuncia alla libera circolazione tra le corti), si dovrebbe mantenere una propria presidenza nel tribunale di Lucerna.

2.4.1.6

Vantaggi dell'integrazione parziale

Nell'optare per l'integrazione parziale ci siamo lasciati guidare dalle seguenti considerazioni:

- La giustizia, quale terzo potere dello Stato, è rafforzata se *si presenta come unità compatta* verso l'esterno. Nei propri rapporti con la giustizia, l'Assemblea federale e il nostro Consiglio hanno così un unico interlocutore, e non più due come accade oggi. L'attuale dicotomia ai vertici della giustizia cela il pericolo che i tribunali emettano pareri divergenti che finiscono per neutralizzarsi a vicenda, indebolendo in questo modo la rispettiva posizione nella struttura di potere.
- L'*intenzione del Costituente* di affidare la giurisprudenza suprema della Confederazione a un Tribunale federale (art. 188 cpv. 1 Cost.) è realizzata meglio. Con il Tribunale federale e il TFA esistono oggi, di fatto, due Corti Supreme della Confederazione.
- La posizione del TFA, quale corte del Tribunale federale autonoma dal punto di vista organizzativo, è percepita oggi, in parte, in modo non chiaro. Con l'integrazione parziale esso diventerà una componente integrante del Tribunale federale, a tutto vantaggio del suo *prestigio*, che aumenterà di pari passo con quello del diritto delle assicurazioni sociali.
- Lucerna mantiene una parte della giurisdizione suprema della Confederazione.
- Essendo il regolamento del Tribunale (e non la legge) a stabilire le cause trattate a Lucerna, si ottiene quella flessibilità che consente di *equilibrare* meglio i *diversi carichi di lavoro* tra le corti di Losanna e di Lucerna.
- L'*autonomia* del Tribunale federale è ampliata nel suo complesso se il TF può disciplinare da sé la ripartizione delle cause tra le diverse corti per l'insieme della giurisprudenza suprema.
- La permeabilità tra le corti (libera circolazione tra le corti) contribuisce – oltre alla Corte plenaria comune – a *coordinare meglio la giurisprudenza*. Un giudice che da Lucerna passa a una corte a Losanna, porta con sé le sue conoscenze specifiche e l'esperienza accumulata. Riconosce subito le connessioni e le ripercussioni sulla giurisprudenza della/o delle di Lucerna. Potendo passare a un'altra corte, i giudici sono più stimolati a interessarsi alla giurisprudenza delle altre corti.
- La libera *circolazione da una corte all'altra* significa che tutti i giudici federali sono *giudici supremi del Paese* e non primariamente giudici specializzati, esperti solo di un settore del diritto. Questo non esclude che i giudici si specializzino finché operano in una determinata corte.
- Il passaggio da Lucerna a Losanna può comportare piccole complicazioni (per es. trasloco in un contesto linguistico diverso). Ma si può pretendere dai giudici quanto rientra nella normalità nell'economia privata.
- Grazie alla collaborazione più intensa tra Losanna e Lucerna, l'*amministrazione del Tribunale* può essere ottimizzata (meno doppioni). In questo modo si devono allestire soltanto un preventivo e una contabilità e, nelle procedure di consultazione, si deve redigere un solo parere.

Considerata la *diversità d'opinione delle due Corti Supreme* in merito al modello da scegliere, con l'integrazione parziale prendiamo in considerazione una parte di entrambe le prese di posizione. Da un lato non è quasi possibile realizzare un'integrazione totale a Losanna data l'opposizione compatta del Tribunale federale. Dall'altro, l'integrazione parziale con piena libertà di circolazione comporta notevoli vantaggi per il TFA, anche se il Tribunale federale si è dichiarato contrario a questa soluzione. Non è chiaro quali svantaggi oggettivi ne risultino per il Tribunale federale. Oggi è il TFA a essere il più oberato. La revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale raggiunge il proprio obiettivo di riforma solo se anche il TFA è sgravato. L'integrazione parziale del TFA è una delle misure atte allo scopo: la rinuncia a una propria amministrazione del tribunale libera risorse che possono essere impiegate a vantaggio della giurisprudenza, mentre distribuendo opportunamente le cause si equilibra meglio l'onere del lavoro.

2.4.2 Altre modifiche di tipo organizzativo del Tribunale federale

La LTF accorda al Tribunale federale una maggiore autonomia organizzativa. Essa si limita a enunciare gli organi principali e a fissare le loro competenze essenziali lasciando al Tribunale federale il compito di disciplinare il resto nel suo regolamento d'organizzazione.

Contrariamente al diritto attuale (cfr. art. 12 OG), la LTF non determina più le diverse corti del Tribunale federale. Di fatto, si deve dare a quest'ultimo la possibilità di ridefinire il numero e il tipo di corti (art. 16 e 20 LTF), sia in funzione dei ricorsi unitari (per es. corte delle cause civili, delle cause penali e delle cause di diritto pubblico) che dei settori giuridici (per es. corte delle assicurazioni sociali). Come accade per la ripartizione delle cause tra le corti, la composizione dei collegi giudicanti dovrà d'ora in poi essere fissata a grandi linee in un regolamento del Tribunale federale (art. 20 LTF).

Oltre alla presidenza del Tribunale e della Corte plenaria, la legge prevede un nuovo organo amministrativo al quale è affidata la responsabilità di badare al buon funzionamento del Tribunale federale. Questo nuovo organo collegiale, chiamato direzione del Tribunale (art. 15 LTF), eredita anche una parte delle attuali mansioni del presidente del Tribunale (cfr. art. 6 cpv. 2 OG); infatti, secondo il parere del Tribunale federale, le dimensioni del Tribunale sono tali che il presidente non può più assumersi da solo la responsabilità di controllarne il personale. Il nuovo organo sarà composto da giudici ordinari eletti dalla Corte plenaria. La LTF, tuttavia, attribuisce d'ufficio al presidente del Tribunale la qualità di membro di questo nuovo organo; il presidente, infatti, deve continuare ad assumere una parte di responsabilità per la direzione generale degli affari e la sorveglianza del personale (art. 13 cpv. 2 LTF; cfr. art. 6 cpv. 2 OG).

L'articolo 188 capoverso 3 Cost. - Riforma giudiziaria dichiara che il Tribunale federale gode di autonomia amministrativa. Anche la LTF accorda al Tribunale federale un'autonomia amministrativa maggiore di quanto faccia il diritto attuale. Il Tribunale federale sottoporrà all'Assemblea federale il proprio progetto di preventivo – che non potremo modificare – e terrà la propria contabilità (art 3 cpv. 2 LTF). Nell'ambito del preventivo deciso dall'Assemblea federale, il Tribunale federale

determinerà liberamente il numero dei posti necessari per adempiere i suoi compiti, sia che si tratti di cancellieri che di personale scientifico o amministrativo (art. 22 e 23 cpv. 2 LTF).

2.5 Istituzione di tribunali federali inferiori (Tribunale penale federale e Tribunale amministrativo federale)

2.5.1 Compiti in materia penale

Conformemente all'articolo 191a capoverso 1 Cost. - Riforma giudiziaria, proponiamo, presentando il progetto di legge sul Tribunale penale federale, di istituire un Tribunale penale federale di prima istanza (TPF) che si occuperà, in prima istanza appunto, delle infrazioni che la legge attribuisce alla giurisdizione federale e delle infrazioni inerenti al diritto penale amministrativo che il nostro Consiglio gli deferirà in applicazione dell'articolo 21 capoverso 3 DPA. Assumerà anche i compiti dell'attuale Corte penale federale del Tribunale federale, che sarà soppressa. La giurisdizione di competenza della Confederazione sarà ripartita su due livelli: al primo sarà di competenza del nuovo TPF, indipendente per quanto riguarda il personale e l'organizzazione, e al secondo competerà al Tribunale federale.

Attualmente i casi di competenza della giurisdizione federale sono relativamente rari. Negli ultimi dodici anni, infatti, la Corte penale federale ha giudicato meno di una decina di casi e le Assise federali, soppresse dalla nuova Costituzione (messaggio dell'11 agosto 1999, FF 1999 6784 ; RU 1999 505), dal 1933 al 2000 non si sono mai riunite. Tuttavia, il disegno di modifica del Codice penale e della procedura penale federale adottato dal Parlamento il 22 dicembre 1999 e destinato a entrare prossimamente in vigore, amplia notevolmente le competenze della Confederazione conferendole nuovi compiti nell'ambito del procedimento penale e del giudizio dei reati inerenti alla criminalità organizzata e alla criminalità economica (messaggio del 28 gennaio 1998, FF 1998 1095 ; FF 2000 70). Secondo questo cosiddetto «progetto sull'efficienza», le infrazioni della criminalità organizzata di portata intercantonale e internazionale (compresi la corruzione e il riciclaggio di denaro sporco) saranno di competenza della Confederazione (art. 340^{bis} cpv. 1 D-CP [«progetto sull'efficienza»]). La competenza federale è fondata anche quando i crimini economici intercantionali e internazionali (reati contro il patrimonio e falsità in documenti) sono oggetto di una procedura d'inchiesta da parte del Ministero pubblico della Confederazione, sia perché l'autorità cantonale competente preposta al procedimento penale abbia sollecitato il Ministero pubblico della Confederazione a riprendere la procedura, sia perché quest'ultima non si è occupata del caso (art. 340^{bis} cpv. 2 e 3 D-CP [«progetto sull'efficienza»]). Conviene inoltre segnalare la legge del 24 marzo 2000, entrata in vigore il 15 dicembre 2000, che annovera il genocidio tra i nuovi crimini sottoposti alla giurisdizione federale (art. 340 n. 2 D-CP; messaggio del 31 marzo 1999, FF 1999 4611; FF 2000 1945).

Oggi la maggior parte dei procedimenti che rientrano nella competenza delle autorità federali è delegata alle autorità cantonali. Mentre l'articolo 18 D-PP consente di delegare l'istruzione e il giudizio delle cause penali federali «tradizionali» (art. 340 n. 1 CP), l'articolo 18^{bis} D-PP («progetto sull'efficienza») limita la delega al solo giudizio nei settori del crimine organizzato, della criminalità economica e del genocidio. Con l'istituzione del nuovo Tribunale penale federale proponiamo ora di

mantenere la possibilità di delegare l’istruzione e il giudizio dei reati menzionati nell’articolo 340 capoverso 1 CP (falsità in titoli di trasporto, lievi infrazioni contro la legge sul materiale bellico, contraffazione di monete ecc.), ma di sopprimerla nel caso dei reati che rientrano nel settore del crimine organizzato, della criminalità economica e del genocidio, ad eccezione dei casi di scarsa importanza (cfr. allegato, art. 18^{bis} D-PC).

Il secondo periodo dell’articolo 191*a* capoverso 1 Cost. - Riforma giudiziaria consente al legislatore di conferire al TPF altre competenze oltre al giudizio di prima istanza di cause penali federali. In base a questa disposizione proponiamo di attribuire al Tribunale penale federale gli attuali compiti della Camera d’accusa del Tribunale federale, che sarà soppressa. Il Tribunale penale federale, di conseguenza, eserciterà anche la vigilanza sulle inchieste delle autorità federali nell’ambito di un procedimento penale federale o di un procedimento penale amministrativo e deciderà in merito alle contestazioni relative alla competenza e all’assistenza giudiziaria intercantonale.

L’estensione della giurisdizione penale federale, dovuta segnatamente al «progetto sull’efficienza», influenzerà anche le competenze della Corte dei reclami penali del Tribunale penale federale. Queste aumenteranno perché in base al «progetto sull’efficienza» l’accusato ha il diritto di presentare reclamo alla Corte dei reclami penali contro tutte le operazioni e omissioni del procuratore generale della Confederazione e non più soltanto contro le misure coercitive (art. 105^{bis} cpv. 2 D-PP [«progetto sull’efficienza»]). Secondo uno studio fatto dal Ministero pubblico della Confederazione, il primo anno dall’entrata in vigore del «progetto sull’efficienza» si prevede l’apertura di 34 procedure d’istruzione supplementari, il secondo anno 44 e il terzo anno 55; dopo sei anni le procedure d’istruzione potrebbero raggiungere il centinaio. Secondo il Ministero pubblico della Confederazione, ogni procedura dovrebbe chiamare in causa da due a otto persone, ognuna delle quali dovrebbe ricorrere almeno due volte davanti alla Corte dei reclami penali.

Sulla base di queste indicazioni possiamo allestire la seguente tabella che illustra il numero potenziale dei reclami:

	1° anno	2° anno	3° anno	4° anno	5° anno
Numero probabile delle nuove procedure d’istruzione	34	44	55	65	75
Numero probabile dei nuovi reclami (base: 2-8 persone / 2 reclami per persona / risultato: 10 reclami per procedura)	340	440	550	650	750
Numero attuale dei reclami	86	86	86	86	86
Numero totale dei reclami (stima)	426	526	636	736	836

La Commissione peritale per la revisione totale dell’organizzazione giudiziaria federale aveva previsto di affidare al nuovo Tribunale penale federale altre due competenze: quella di giudicare in merito ai reclami contro decisioni di autorità federali e cantonali in materia di assistenza giudiziaria internazionale e quella di pronunciarsi sugli appelli interposti contro le sentenze dei tribunali militari di divisione (Rapporto

finale, giugno 1997, p. 45). Dopo aver esaminato il problema, abbiamo rinunciato a questa estensione delle competenze per i motivi seguenti:

- Le decisioni cantonali e federali in materia di assistenza giudiziaria internazionale rientrano nell'ambito del diritto pubblico piuttosto che in quello del diritto penale e, quindi, non potranno essere impugnate davanti al Tribunale penale federale, bensì davanti al Tribunale amministrativo federale, che deciderà in ultima istanza (art. 78 cpv. 1 lett. h D-LTF che esclude, in questo caso, il ricorso di diritto pubblico davanti al Tribunale federale).
- La Commissione peritale proponeva di introdurre un appello presso il Tribunale penale federale contro le decisioni dei tribunali militari di divisione e, in seguito, un ricorso al Tribunale federale il quale avrebbe dovuto controllare la costituzionalità delle leggi federali in tutti i settori del diritto. Avendo le Camere federali respinto la proposta di affidare al Tribunale federale il controllo della costituzionalità delle leggi federali, non c'è più ragione di attribuire al TPF la competenza di pronunciarsi sugli appelli contro le decisioni dei tribunali militari di divisione.

2.5.2 **Compiti nell'ambito del diritto amministrativo**

Il punto di partenza è costituito dalla garanzia della via giudiziaria di cui all'articolo 29a Cost. – Riforma giudiziaria, secondo il quale tutte le controversie giudiziarie devono per principio sottostare al giudizio *da parte di un'autorità giudiziaria* (salvo rari casi e eccezioni). Il ricorso a un'istanza interna all'amministrazione non è sufficiente, deve rimanere aperta anche la possibilità di adire un tribunale.

Nella misura in cui ha la competenza di eseguire il diritto amministrativo federale, spetta alla Confederazione provvedere che le controversie giuridiche possano essere portate davanti a un tribunale che abbia un potere di cognizione piena dei fatti e del diritto. Istituyendo il Tribunale amministrativo federale essa adempie questo suo compito e, contemporaneamente, anche quello previsto nell'articolo 191a capoverso 2 Cost. – Riforma giudiziaria secondo il quale la Confederazione istituisce autorità giudiziarie per giudicare le controversie di diritto pubblico inerenti alla sfera di competenze dell'amministrazione federale. Si soddisfa così l'esigenza che le cause sottoposte al giudizio del Tribunale federale siano già state in precedenza giudicate da un'istanza *giudiziaria* inferiore (cfr. messaggio del 20 nov. 1996 concernente la revisione della Costituzione federale, FF 1997 I 508). Oggi le Commissioni di ricorso e di arbitrato non coprono tutte le controversie possibili, sebbene negli ultimi anni siano state continuamente potenziate. Il diritto della polizia degli stranieri, per esempio, non prevede una Commissione di ricorso.

Giudicare le controversie in materia di diritto pubblico di competenza dell'*Amministrazione federale*, quindi, costituisce il *compito principale* del Tribunale amministrativo federale. Esso decide in materia di ricorsi contro decisioni prese da istanze federali e giudica in merito ad azioni giudiziarie di diritto amministrativo federale. Con questa mansione il Tribunale amministrativo federale rimpiazza sia le Commissioni federali di ricorso e di arbitrato sia i servizi di ricorso dei Dipartimenti.

Per controllare le decisioni delle istanze *federali*, sarà applicato il seguente *modello di iter ricorsuale*: le decisioni sono direttamente impugnabili mediante ricorso dinanzi al Tribunale amministrativo federale. Il ricorso interno all'amministrazione

scompare (fatte salve le eventuali eccezioni previste da leggi speciali). Se una legge federale prevede la possibilità di interporre opposizione contro una decisione, il ricorso al Tribunale amministrativo federale è ammesso solo contro la decisione su opposizione. Le decisioni del Tribunale amministrativo federale sottostanno per principio al «ricorso in questioni di diritto pubblico» dinanzi al Tribunale federale (art. 80 cpv. 1 lett. a LTF). Nei settori in cui la legge sul Tribunale federale esclude la competenza di quest'ultimo (catalogo delle eccezioni, art. 78 LTF), le decisioni del Tribunale amministrativo federale sono definitive. È esclusa in ogni caso la possibilità di adire il nostro Consiglio (art. 74 lett. c PA). Il Consiglio federale non verifica sentenze *dei tribunali*.

Oltre al suo compito principale – giudicare controversie di diritto pubblico nei settori di competenza dell'amministrazione federale – al Tribunale amministrativo federale è stata attribuita in alcuni casi la facoltà di decidere in merito a ricorsi contro decisioni *cantonali*. Per adempiere tale compito può basarsi sull'articolo 191a capoverso 3 Cost. – Riforma giudiziaria. Il controllo di decisioni cantonali, tuttavia, è una competenza *eccezionale* del Tribunale amministrativo federale. Per principio il controllo in ultima istanza della giurisdizione cantonale e in particolare la garanzia che i Cantoni applichino in modo uniforme il diritto federale spetta, come d'abitudine, al Tribunale federale che, in quanto Corte Suprema della Confederazione, è il più legittimato a farlo. Il Tribunale amministrativo federale è competente per i ricorsi contro decisioni prese da istanze cantonali solo nella misura prevista da leggi speciali della Confederazione (cfr. le osservazioni all'art. 29 lett. h LTram). La ragione di una simile attribuzione può essere soprattutto il proposito di sgravare il Tribunale federale.

Infine spetta al Tribunale amministrativo federale giudicare i ricorsi interposti contro decisioni prese dai governi cantonali ai sensi dell'articolo 53 della legge sull'assicurazione malattie (cfr. in proposito le osservazioni all'art. 30 LTram). Esso riprende questo compito dal nostro Consiglio, che sarà sgravato da questa funzione giurisdizionale (cfr. n. 2.3.2).

2.5.3 Modelli organizzativi

Le disposizioni costituzionali adottate con la riforma giudiziaria prescrivono l'istituzione di una giurisdizione inferiore penale e amministrativa della Confederazione, ma affidano al legislatore il compito di organizzare i tribunali relativi.

Nel suo rapporto finale, la *Commissione peritale* per la revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale ha raccomandato di realizzare la giurisdizione amministrativa inferiore della Confederazione istituendo un *Tribunale amministrativo federale centralizzato*. Nella motivazione ha indicato i diversi vantaggi che un Tribunale amministrativo federale centrale presenta rispetto a una moltitudine di tribunali decentralizzati (coordinamento più semplice della giurisprudenza, migliore ripartizione del carico di lavoro, infrastruttura più professionale, effetti sinergici grazie all'infrastruttura comune, migliori possibilità di assunzione). Per quanto concerne l'organizzazione della giurisdizione *penale* federale inferiore, la Commissione peritale ha dato la sua preferenza, per principio, a un Tribunale penale federale unico, indipendente e centralizzato. Ha tuttavia osservato che un Tribunale penale federale autonomo potrebbe non avere abbastanza lavoro e che si potrebbe dunque prendere in

considerazione l'idea di istituire presso il Tribunale amministrativo federale una camera speciale per la giurisdizione penale federale di prima istanza. Nel frattempo queste considerazioni (mole di lavoro insufficiente per un Tribunale penale federale indipendente) sono divenute irrilevanti. Infatti, con l'approvazione del «progetto sull'efficienza» (FF 2000 70) sono state trasferite alla Confederazione nuove competenze in materia d'inchiesta ed è stato introdotto un diritto generale di ricorso contro le decisioni del Ministero pubblico della Confederazione. La mole di lavoro che ne deriva giustifica senz'altro l'istituzione di un Tribunale penale federale autonomo. Dal punto di vista organizzativo si possono ipotizzare sia un tribunale unico per le cause amministrative e penali che due tribunali distinti oppure un tribunale penale e più autorità giudiziarie amministrative diverse.

L'Ufficio federale di giustizia ha incaricato la Ernst & Young Consulting AG (EYC) di elaborare uno studio economico-aziendale per valutare i costi delle diverse possibilità di organizzazione. Nel suo rapporto del 25 settembre 2000, l'esperta incaricata ha confrontato l'economicità dei seguenti quattro modelli organizzativi:

1. un tribunale centrale, consistente in una corte penale e una amministrativa;
2. due tribunali specializzati (un tribunale penale e uno amministrativo);
3. tre tribunali specializzati (tribunale penale, tribunale amministrativo e un tribunale per il diritto d'asilo e degli stranieri);
4. mantenimento delle Commissioni di ricorso già esistenti e istituzione di un tribunale unico composto da una corte penale e da una corte amministrativa che riprende i compiti degli attuali servizi di ricorso dei Dipartimenti.

Lo studio economico-aziendale si fonda – nella misura del possibile – sull'analisi della situazione reale. A causa delle nuove competenze del Tribunale penale federale, nel caso della giurisdizione *penale* esisteva *solo in parte* una situazione reale utilizzabile come base di calcolo per determinare i costi; per valutare i costi dei *nuovi compiti* del Tribunale penale federale la EYC si è avvalsa della stretta collaborazione di specialisti del ramo e ha svolto inchieste presso i tribunali cantonali.

Per determinare i costi complessivi dei quattro modelli organizzativi, la EYC, per motivi di comparabilità, è partita da una mole di lavoro di 14 442 ricorsi all'anno nel settore della giurisdizione *amministrativa*. Per quanto riguarda il rapporto tra il numero dei giudici e quello dei collaboratori giuridici, ha scelto una proporzione di 1 giudice per 2.5 cancellieri. Nel settore del *diritto penale* la EYC ha proceduto a stime e confronti con i tribunali cantonali. Circa la relazione giudici/cancellieri, per la *Camera d'accusa* è partita da una proporzione di 1 a 1 e per il *Tribunale penale federale* di 1.5 a 1.

Per calcolare i costi del personale, la EYC si è basata sulla tabella di retribuzione standard dell'amministrazione federale per l'anno 2000. Ha proceduto allo stesso modo nel caso dei costi del materiale determinando, però, i costi della biblioteca secondo le esperienze fatte dal Tribunale federale. Mentre i costi variabili nel settore amministrativo corrispondono alla situazione reale, nel settore del diritto penale hanno dovuto essere aumentati a causa del volume della documentazione, dell'assunzione diretta delle prove e della pubblicità delle udienze. Infine, l'esperta ha preventivato diversi potenziali di risparmio, possibili grazie alle nuove strutture, per tutti i modelli organizzativi esaminati.

Dal calcolo dei costi complessivi è risultato il quadro seguente:

Modello	minimo* (CHF)	massimo* (CHF)
Tribunale centrale	55 676 871	62 032 492
Due tribunali specializzati	56 244 817	62 668 725
Tre tribunali specializzati	56 688 452	63 112 359
Tribunale unico, Commissioni di ricorso	57 144 703	63 548 943

Secondo lo studio della EYC, il potenziale di ottimizzazione (risparmio annuo di costi correnti) per i quattro modelli proposti sarebbe il seguente:

Modello	minimo* (CHF)	massimo* (CHF)
Tribunale centrale	-4 462 857	-5 284 322
Due tribunali specializzati	-3 924 910	-4 678 089
Tre tribunali specializzati	-3 370 361	-4 123 540
Tribunale unico, Commissioni di ricorso	-1 102 117	-1 874 964

* Nel settore del diritto penale non esistono valori reali che possano fungere da base di calcolo. L'indicazione di valori minimi e massimi tiene conto dell'elevata variabilità del carico di lavoro in questo settore.

Nel confronto tra i quattro modelli organizzativi, la variante «Tribunale unico/Commissioni di ricorso» è quella più sfavorevole sotto il profilo dei costi e delle sinergie. L'esperta ha raccomandato, perciò, di prescindere da questo modello quale base per il Tribunale amministrativo federale e per quello penale federale. I costi degli altri tre modelli sono molto simili; la variante «tribunale centrale», tuttavia, risulta essere quella più vantaggiosa (massimo potenziale di ottimizzazione) seguita dal modello «due tribunali specializzati». Considerato che le differenze sono minime, la EYC ha raccomandato di scegliere tra questi tre modelli tenendo ben presenti le considerazioni di natura politica e di ubicazione della sede.

Sulla base della stima dei costi della EYC e dell'opinione della Commissione peritale e considerando tutti i pro e i contro, abbiamo deciso a favore dell'istituzione di *due tribunali specializzati autonomi*. Secondo le stime dello studio economico-aziendale – ammesso che il «progetto sull'efficienza» entri in vigore all'inizio del 2002 – nel 2004 si potrà già contare su circa 32 accuse e 636 ricorsi dal settore di competenza della Camera d'accusa. Negli anni successivi la mole di lavoro continuerà ad aumentare. Queste cifre mostrano che un tribunale penale autonomo avrebbe senz'altro lavoro a sufficienza. Si può perciò prescindere da un modello di tribunale centrale unico che, dal profilo dei costi, risulta essere simile al modello «due tribunali specializzati», ma che a causa delle differenze fondamentali nell'ambito delle competenze e nel modo di svolgere la procedura non rappresenterebbe la soluzione ideale. Il modello «tre tribunali specializzati» avrebbe lo svantaggio che i membri del tribunale per i diritti d'asilo e degli stranieri dovrebbero specializzarsi in un settore limitato del diritto senza avere la possibilità di cambiare e passare a un'altra corte. Questa circostanza potrebbe comportare problemi di ricerca del personale. Inoltre, con la soluzione dei tre tribunali specializzati una parte del potenziale di ottimizzazione andrebbe perduta. Il modello «tribunale unico», il più sfavorevole sotto il profilo dei costi e che anche l'esperta ha consigliato di rifiutare,

manterrebbe gli svantaggi della struttura esistente, fortemente frazionata. Deve perciò essere scartato.

In base allo studio della EYC, i tribunali specializzati, organizzati separatamente, avranno il seguente fabbisogno di personale:

Tribunale amministrativo federale

Personale	posti al 100%
Giudici**	49.4
Cancellieri**	123.4
Cancelleria	29.8
Servizi centrali***	<u>54.2</u>
<i>Totale</i>	<i>256.8</i>

** Non è considerato il fabbisogno di personale per la trattazione dei ricorsi dei settori della legge sull'assicurazione malattie (cfr. art. 30 LTram) e dell'assistenza giudiziaria internazionale in materia penale perché solo a studio concluso è risultato che anche questi ricorsi saranno attribuiti al Tribunale amministrativo federale.

*** I servizi centrali comprendono l'EED, la biblioteca, il servizio di custodia, la cassa, la portineria, il bar, la registratura, il servizio di corriere, l'uscieri ecc.

Tribunale penale federale

Personale	posti al 100% 3. (min / max)*
Giudici	15.4 / 31.1
Cancellieri	12.0 / 22.5
Cancelleria	4.1 / 6.6
Servizi centrali	<u>5.7 / 9.4</u>
<i>Totale</i>	<i>37.2 / 69.6</i>

Nel settore del diritto penale non esistono valori reali che possano fungere da base di calcolo. L'indicazione di valori minimi e massimi tiene conto dell'elevata variabilità dell'onere di lavoro in questo settore.

2.5.4 Procedura davanti ai nuovi tribunali federali

2.5.4.1 Diritto penale

Il disegno di legge sul TPF non pone regole di procedura, ma rinvia semplicemente alle normative esistenti.

La *legge federale sulla procedura penale* (PP, RS 312.0) disciplina attualmente il perseguimento e il giudizio – da parte delle autorità federali – dei reati che rientrano nel campo della giurisdizione federale. Essa si applicherà alla procedura dinanzi al nuovo Tribunale penale federale quand'esso sarà chiamato a decidere nelle cause di competenza della Confederazione nella sua veste di autorità giudicante o di istanza di ricorso. Gli articoli 135-181 PP, quindi, disciplinano i dibattimenti e la loro preparazione. Gli articoli 214-219 PP fissano la procedura di reclamo contro gli atti

istruttori. L'articolo 24 PP, infine, tratta della pubblicità dei dibattimenti, l'articolo 97 PP della lingua da usarsi nel dibattimento e l'articolo 99 PP dell'esclusione e della ricusa, dei termini e della restituzione di quest'ultimi.

Pubblicata nel 1934, quando i casi penali rientranti nel campo della giurisdizione federale erano poco numerosi, la PP pone regole sorpassate, che oggi sarebbero molto macchinose, considerato l'ampliamento delle competenze federali. Suggeriamo, quindi, di renderle più agili:

- Proponiamo di attribuire la decisione in merito all'accusa al procuratore generale della Confederazione, con la possibilità per la parte lesa di impugnare l'ordinanza di non luogo a procedere davanti alla Corte dei reclami penali. Nella PP attuale è previsto un sistema a due gradi. A conclusione dell'istruzione preparatoria condotta dal giudice istruttore, il procuratore generale emette l'atto d'accusa e lo trasmette, con l'incartamento e un rapporto esplicativo, alla Camera d'accusa, che giudica in modo definitivo in merito all'ammissibilità dell'accusa (art. 125 segg. PP). Tale procedura è molto complicata, dal momento che obbliga l'autorità di vigilanza a pronunciarsi su ogni atto d'accusa. Il decreto di rinvio della Camera d'accusa, inoltre, che conferma la decisione del procuratore generale, costituisce una «sentenza preliminare» che rischia di esercitare un'influenza negativa sull'autorità giudicante.
- Proponiamo di attenuare l'applicazione del principio di immediatezza nella produzione delle prove e di autorizzare i giudici federali di prima istanza a formare la propria opinione anche sulla base delle risultanze del dibattimento, mentre attualmente possono tener conto soltanto delle prove assunte direttamente e immediatamente nel corso del dibattimento (interrogatorio dell'imputato; audizione della parte civile, dei testimoni, dei periti; presentazione dei mezzi di prova ecc.), escluse quelle che risultano dal solo incartamento (art. 169 cpv. 2 PP).
- Suggeriamo di precisare il disciplinamento relativo alla verbalizzazione e di definire nell'articolo 181 PP quali precedenti e dichiarazioni debbano essere messi a verbale. Si preciserà in particolare che il verbale deve contenere un riassunto delle dichiarazioni delle persone interrogate (comprese le dichiarazioni di testimoni e periti).

Queste proposte di modifica della PP, tuttavia, sono provvisorie. Di fatto, al fine di tener conto del carattere transfrontaliero della criminalità, ci siamo basati sull'articolo 123 della nuova Costituzione per conferire al Dipartimento federale di giustizia e polizia il mandato di preparare un *avamprogetto di legge sulla procedura penale svizzera*. La legge dovrà essere applicata al perseguimento e al giudizio dei reati da parte delle autorità dei Cantoni e della Confederazione e, in particolare, dovrà disciplinare anche la procedura davanti al Tribunale penale federale.

Quando il nuovo Tribunale penale federale sarà chiamato a giudicare cause di diritto penale amministrativo, applicherà la *legge federale sul diritto penale amministrativo* (DPA; RS 313.0), che disciplina la procedura penale amministrativa. Gli articoli 73-80 DPA (procedura giudiziaria) e, a titolo sussidiario, la PP si applicheranno davanti al nuovo Tribunale penale federale in caso di delega da parte del nostro Consiglio (art. 21 cpv. 3; art. 81 e 82 PP).

Le decisioni del Tribunale penale federale, infine, saranno impugnabili davanti al Tribunale federale con il nuovo ricorso in materia penale. Questo ricorso, previsto nel disegno di *legge sul Tribunale federale*, sostituisce l'attuale ricorso per cassazione alla Corte di cassazione straordinaria del Tribunale federale, ammesso contro le decisioni della Corte penale federale solo se fondato su errori procedurali contestati durante il dibattimento. In tal modo la riserva all'articolo 14 capoverso 5 del Patto internazionale del 16 dicembre 1966 relativo ai diritti civili politici (RS 0.103.2) diventa senza oggetto. Le decisioni procedurali, invece, non possono essere impugunate con reclamo ad eccezione di quelle in relazione a misure coercitive (art. 73 segg. LTF; cfr. il commento a queste prescrizioni al n. 4.1.3.2).

2.5.4.2

Diritto amministrativo

La procedura davanti al Tribunale amministrativo federale segue per principio le disposizioni della PA (cfr. in proposito anche le osservazioni all'art. 33 LTram). Lo stesso valeva per la procedura davanti alle Commissioni federali di ricorso e di arbitrato, sebbene anche nel loro caso si trattasse di istanze giuridiche (art. 71a cpv. 2 PA). Anche i servizi di ricorso dei Dipartimenti sottostavano alla PA. Il Tribunale amministrativo federale rimpiazza le istanze menzionate ed è di conseguenza corretto che proceda secondo le prescrizioni della PA.

Una conseguenza importante di quanto sopra consiste nel fatto che il Tribunale amministrativo federale dispone della *piena cognizione*: oltre al controllo dei fatti e dell'applicazione del diritto, per principio può controllare anche l'adeguatezza della decisione impugnata. L'adeguatezza di una decisione deve essere esaminata almeno una volta, altrimenti la protezione giuridica ne risulterebbe diminuita. Questo interesse prevale su riflessioni di tipo dogmatico secondo cui i tribunali, in virtù della loro funzione, dovrebbero limitarsi a controllare i limiti *giuridici* dell'esercizio del potere d'apprezzamento (eccesso, difetto o abuso di tale potere). Se la censura dell'inadeguatezza venisse esclusa, sussisterebbe il pericolo di un'estensione eccessiva della nozione di arbitrio per giungere comunque, mediante tale artificio, a un controllo dell'adeguatezza. Secondo l'articolo 49 lettera c PA la censura dell'inadeguatezza non è ammissibile quando un'autorità *cantonale* ha giudicato come autorità di *ricorso*. In questo caso si deve partire dal fatto che l'adeguatezza è già stata controllata in sede di procedura cantonale.

La LTram prevale sulla PA quando stabilisce essa stessa disposizioni procedurali. La LTram prevede simili disposizioni quando la procedura davanti al Tribunale amministrativo federale richiede prescrizioni specifiche, segnatamente riguardo alla competenza sull'istruzione (art. 35 LTram), al procedimento giudiziario (art. 36 LTram) nonché alla pubblicità del dibattimento e alla comunicazione della sentenza (art. 37 LTram). Per soddisfare le esigenze specifiche del Tribunale, in merito alla riconsiderazione la LTram rimanda inoltre alle disposizioni relative della legge sul Tribunale federale (e non della PA).

Va osservato che prescrizioni procedurali *più recenti* di altre leggi federali prevalgono sulla PA se il legislatore ha manifestamente voluto così (René Rhinow/ Heinrich Koller/Christina Kiss, *Öffentliches Prozessrecht und Justizverfassungsrecht des Bundes*, Basilea/Francoforte sul Meno 1996, n. 1084). Esempi in proposito si trovano soprattutto nella legge sull'asilo.

Ampie parti della *procedura d'azione* sono rette dalla PC (cfr. le osservazioni all'art. 39 LTram) in considerazione del fatto che la procedura d'azione, similmente a un processo civile, si svolge in forma contraddittoria. Non si tratta di verificare – come accade nella procedura di ricorso – una decisione precedente ma di statuire, su domanda, in merito a un rapporto giuridico senza che in precedenza sia stata presa una decisione in una procedura non contenziosa.

Riassumendo: se dinanzi al Tribunale amministrativo federale si deve decidere in merito a una questione procedurale, per sapere quale diritto applicare bisogna procedere secondo il seguente schema di controllo:

- La LTram disciplina essa stessa la questione (ev. rimandando alla LTF)?
- *Se non lo fa*: si tratta di una procedura di ricorso (allora per principio si applica la PA) o di una procedura d'azione (allora si applica in larga misura la PC)?
- *In caso di applicazione di massima della PA*: il disciplinamento della PA è sostituito da una prescrizione più recente, divergente, contenuta in un'altra legge federale (p. es. legge sull'asilo)?

2.5.5 Elezione e statuto dei giudici

I membri delle attuali Commissioni di ricorso e di arbitrato sono eletti dal nostro Consiglio (art. 71b cpv. 3 PA).

La *Commissione peritale* per la revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale ha proposto di far eleggere dall'Assemblea federale i membri del futuro Tribunale amministrativo federale. L'elezione da parte dell'Assemblea federale attira persone competenti a candidarsi per i posti di giudice e conferisce al Tribunale amministrativo federale un prestigio notevole, fattore importante se si vuol sgravare veramente il Tribunale federale. Solo se ha fiducia nel Tribunale amministrativo federale, il ricorrente ne rispetta le sentenze e rinuncia a portare sistematicamente la causa dinanzi al Tribunale federale (Rapporto finale, p. 38).

Tali considerazioni non sono risultate del tutto convincenti nella procedura di *consultazione*. Alcuni partecipanti hanno definito «esagerata» l'elezione da parte dell'Assemblea federale. Contro l'elezione da parte dell'Assemblea federale parla inoltre il fatto che l'elezione e la rielezione di un numero così consistente di giudici può rappresentare un notevole onere supplementare di lavoro per il Parlamento, tanto più che la funzione di giudice amministrativo federale o di giudice penale federale può essere esercitata anche a tempo parziale. Di conseguenza, aumenterà il numero dei giudici e saranno più complicate le prime e le successive elezioni (cambiamenti della percentuale di lavoro in combinazione con vacanze).

Il presente disegno tiene conto di queste obiezioni e prevede *il nostro Consiglio* quale organo elettivo. Questa soluzione mantiene la continuità con l'ordinamento oggi in vigore per le Commissioni di ricorso e di arbitrato sottolinea la differenza con l'elezione dei membri della Corte Suprema ad opera dall'Assemblea federale.

Il nostro Consiglio ha così la possibilità di ottimizzare la *preparazione delle elezioni* e, segnatamente, di far valutare in modo professionale le candidature.

La possibilità di affidare al *Tribunale federale* il compito di eleggere i giudici è stata esaminata, ma rigettata, segnatamente a causa del gran numero di ore di lavoro che l'incarico comporta. Con la presente revisione s'intende sgravare il Tribunale federale e non assegnargli compiti nuovi. La costituzionalità di una simile soluzione, inoltre, sarebbe dubbia dato che manca un'esplicita competenza in tal senso: il tenore dell'attribuzione di competenza generale contenuta nell'articolo 187 capoverso 1 lettera c della Costituzione è a favore del nostro Consiglio.

Per quanto riguarda lo statuto dei membri dei tribunali federali inferiori, ad essi si applica per analogia la legislazione ordinaria sul personale fatta salva, ovviamente, l'indipendenza dei giudici (ovvero, in particolare, elezione per la durata del mandato e rinuncia al salario al merito). Questa soluzione corrisponde allo statuto dei membri a tempo pieno delle attuali Commissioni di ricorso e di arbitrato (cfr. art. 71c cpv. 4 PA). L'assoggettamento alla legislazione sui magistrati (RS 172.121 e RS 172.121.1) non sarebbe appropriato essendo stata questa concepita solo per un numero ristretto di persone e, di conseguenza, mantenuta appositamente molto semplice e generale. Lo statuto dei magistrati è adatto a persone che si trovano nella fase più importante e, nello stesso tempo, conclusiva della loro carriera (circostanza che dovrebbe essere piuttosto frequente nel caso dei giudici federali assoggettati alla legislazione sui magistrati e nel caso del cancelliere federale). È invece meno adatto a persone che, dopo aver svolto per alcuni anni l'attività di giudice, vogliono assumere un nuovo compito, come dovrebbe essere il caso, a volte, dei membri delle corti inferiori. L'eccezione, prevista nella legislazione sui magistrati, del regime obbligatorio della LPP e del disciplinamento speciale per le pensioni di anzianità rappresenterebbe un ostacolo in caso di cambiamento.

2.5.6 Vigilanza

La *Commissione peritale* per la revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale ha raccomandato di assoggettare il Tribunale amministrativo federale alla (alta) vigilanza dell'Assemblea federale. Questa soluzione si rivela opportuna soprattutto per motivi di indipendenza dei giudici; si vuole evitare che il Tribunale amministrativo federale possa apparire di fatto un pezzo staccato dell'Amministrazione federale posto sotto il nostro controllo (Rapporto finale, p. 38). Nel corso della *procedura di consultazione* non sono state espresse opinioni divergenti.

La proposta è conforme alla Costituzione federale. Ai sensi dell'articolo 169 capoverso 1 della Costituzione, l'*Assemblea federale* esercita l'alta vigilanza sui tribunali federali. Oltre al Tribunale federale (e al Tribunale federale delle assicurazioni), faranno parte dei tribunali federali anche il Tribunale amministrativo federale e il Tribunale penale federale. All'Assemblea federale spetta quindi in ogni caso esercitare l'alta vigilanza.

L'istituzione di un'*ulteriore autorità di vigilanza* sembra complicata e inutile. Si potrebbe eventualmente prendere in considerazione come autorità di vigilanza il nostro Consiglio, che oggi esercita la sorveglianza amministrativa sulla gestione delle Commissioni di ricorso e di arbitrato (art. 71c cpv. 6 PA). Questa attribuzione di competenza, tuttavia, risulta problematica dal profilo dell'indipendenza dei giudici; è infatti compito delle Commissioni di ricorso controllare le decisioni delle unità amministrative sottoposte al nostro Consiglio. Di conseguenza, ai fini della rivaluta-

zione delle Commissioni di ricorso e della loro trasformazione in un Tribunale amministrativo federale professionale, essa dev'essere rettificata.

Contro la designazione del *Tribunale federale* quale ulteriore autorità di vigilanza parla in primo luogo il gran numero di ore di lavoro che l'incarico comporta. Al Tribunale federale manca un apparato di vigilanza che dovrebbe, prima di tutto, essere istituito e bloccherebbe risorse altrimenti a disposizione dell'attività giurisdizionale. L'attribuzione della vigilanza al Tribunale federale contraddirebbe l'obiettivo perseguito con la presente revisione di sgravare il Tribunale federale.

Alla luce di queste considerazioni, si prevede unicamente l'alta vigilanza dell'Assemblea federale che, con le Commissioni della gestione, dispone di organi di vigilanza ben collaudati. La sola alta vigilanza esercitata dall'Assemblea federale tiene conto alla scelta, legittima e approvata in sede di consultazione, della Commissione peritale di elevare i nuovi tribunali ad un alto grado per quanto concerne il prestigio e la legittimazione. L'istituzione di un'ulteriore autorità di vigilanza indebolirebbe la posizione dei nuovi tribunali. Una soluzione di questo tipo comporterebbe, inoltre, eventuali doppioni con l'alta vigilanza dell'Assemblea federale.

Proponiamo perciò di trattare i nuovi tribunali come il Tribunale federale e di non sottoporli a un'ulteriore vigilanza, integrativa dell'alta vigilanza parlamentare.

2.6 Comunicazione elettronica con le autorità giudiziarie e amministrative della Confederazione

2.6.1 Situazione attuale

2.6.1.1 Tribunale federale

Secondo la giurisprudenza, la presentazione di un ricorso mediante telefax non è ammessa poiché manca la firma (manoscritta) del ricorrente o del suo mandatario. Sebbene la legge federale sull'organizzazione giudiziaria (OG) preveda esplicitamente la possibilità di aggiungere successivamente la firma se quest'ultima fa difetto al momento del deposito (art. 30 cpv. 2 OG), il Tribunale federale ha ritenuto che tale clausola non si applichi alla presentazione di un ricorso mediante telefax, argomentando che l'omissione della firma non è involontaria (DTF 121 II 252 segg.). Ha però espresso l'auspicio che la revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale si apra in futuro alla comunicazione elettronica.

2.6.1.2 Altre autorità giudiziarie federali e autorità amministrative federali

La legislazione vigente, in linea di massima, non disciplina in maniera specifica la comunicazione elettronica tra i singoli cittadini e le autorità federali nell'ambito di procedimenti amministrativi o giudiziari. Qualche disposizione consente di depositare atti procedurali scritti trasmessi per telefax (p. es. art. 23 cpv. 1 dell'ordinanza concernente la Commissione svizzera di ricorso in materia d'asilo, RS 142.317 art. 19 della legge sugli acquisti pubblici, RS 172.056.1; art. 3 dell'ordinanza sulle patate, RS 916.113.11). Altre disposizioni prevedono la trasmissione elettronica di dati in casi particolari (p. es. l'ordinanza concernente lo sdoganamento con transmis-

sione elettronica di dati; art. 23 dell'ordinanza concernente una tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni, RS 641.811; art. 3 dell'ordinanza sulle importazioni agricole, RS 916.01). La trasmissione di atti procedurali per via elettronica è permessa in determinati settori (art. 4 dell'ordinanza sulla dichiarazione, RS 818.141.1; art. 3 dell'ordinanza sulle patate, RS 916.113.11) ed esclusa espressamente in altri (art. 23 cpv. 2 dell'ordinanza concernente la Commissione svizzera di ricorso in materia d'asilo, RS 142.317).

Per il resto, la situazione giuridica è attualmente incerta. Non è infatti chiaro se la comunicazione elettronica adempia i requisiti di una comunicazione scritta così come è prevista, per principio, per la notificazione di decisioni (art. 34 PA) o per alcuni generi di domande (p. es. art. 30 cpv. 2 della legge sui cartelli, RS 231, o gli art. 5, 101 e 138 della legge sui brevetti, RS 232.14). Applicando per analogia l'articolo 13 CO, si può dedurre che la forma scritta implica necessariamente una firma manoscritta della persona o dell'autorità che s'impegna. Nella prassi, tuttavia, è generalmente approvata la rinuncia a una firma manoscritta nei settori in cui l'Amministrazione prende un gran numero di decisioni (segnatamente per i conteggi d'imposta o per la riscossione dei premi assicurativi, cfr. DTF 112 V 87). Laddove una firma non è necessaria, una comunicazione elettronica equivale a uno scritto? Una firma digitale può sostituirsi a una firma manoscritta? Quali sono le conseguenze procedurali di una comunicazione elettronica, per esempio in materia di scadenze? Ecco tanti interrogativi ai quali è difficile rispondere chiaramente in base al diritto vigente. È indispensabile, quindi, chiarire la situazione giuridica il che risponde, peraltro, a un bisogno crescente: non soltanto le parti in causa in procedimenti dinanzi alle autorità federali rivendicano sempre più frequentemente la possibilità di indirizzare alle autorità i propri atti procedurali per via elettronica, ma anche le autorità federali chiedono di poter notificare alcune delle loro decisioni elettronicamente.

2.6.2 La firma digitale nel diritto federale vigente

Il 12 aprile 2000, abbiamo emanato un'ordinanza sui servizi di certificazione elettronica (OSCert; RS 784.103) intesa quale disciplinamento a carattere sperimentale. L'ordinanza definisce le condizioni alle quali i prestatori di servizi di certificazione hanno la facoltà di chiedere di essere riconosciuti. Una delle funzioni di tali prestatori consisterà nel certificare il legame tra una persona o un'unità amministrativa e una chiave crittografica che le consente di creare una firma digitale apposta a un documento elettronico. La firma digitale è un codice elettronico allegato oppure connesso tramite associazione logica a dati elettronici e cifrato mediante una chiave crittografica segreta (privata). Essa permette di verificare, dopo il deciframento mediante un'altra chiave crittografica (pubblica), che i dati provengano effettivamente dal titolare della chiave privata e che non siano stati modificati dopo essere stati firmati. Il destinatario di un documento munito di firma digitale non ha soltanto un'assicurazione elevata sull'origine del documento, ma anche sulla sua integrità.

L'OSCert disciplina solo i casi di firma digitale a chiave asimmetrica, la sola forma attualmente affidabile di firma digitale. In ragione del principio della neutralità tecnologica, sottintesa dalle legislazioni recenti sulla firma digitale (cfr. la direttiva 1999/93/CE relativa ad un quadro comunitario per le firme elettroniche, GU n. L 13 del 19 gennaio 2000, p. 12-20), l'ordinanza non esclude che altre forme di firma digitale, per esempio quelle fondate su un fattore biometrico come l'iride dell'occhio o

un'impronta digitale, siano in futuro affidabili almeno quanto la firma a chiave asimmetrica.

Finché non sarà sostituita da una legge sulla firma digitale, della quale sarà presentato all'Assemblea federale un disegno verso la fine del 2001, l'OSCert stabilisce unicamente un quadro istituzionale per lo sviluppo della firma digitale. L'ordinanza non tratta invece le conseguenze giuridiche derivanti dall'impiego della firma digitale.

2.6.3 Disciplinamento delle comunicazioni elettroniche nell'ambito della procedura

È necessario distinguere due aspetti della comunicazione elettronica in materia procedurale: la comunicazione dei singoli verso le autorità (n. 2.6.3.1), come il deposito elettronico di un atto di ricorso o di una domanda di sussidio, e la comunicazione elettronica delle autorità verso i singoli (n. 2.6.3.2), come la notificazione elettronica di decisioni.

Data l'ottica generale della revisione oggetto di questo messaggio, il disciplinamento delle comunicazioni elettroniche proposto nel presente disegno ha portata limitata sotto due aspetti. Da un lato esso regola unicamente le comunicazioni elettroniche con le autorità nel quadro delle procedure giurisdizionali e amministrative. Dall'altro regola soltanto le comunicazioni elettroniche con le autorità federali o, più precisamente, con le autorità giudiziarie federali e con le autorità alle quali si applica la legge sulla procedura amministrativa.

2.6.3.1 Comunicazione elettronica dei singoli verso le autorità federali

2.6.3.1.1 Limitazione delle autorità federali con le quali è possibile scambiare atti procedurali per via elettronica

Da adesso al momento in cui la nuova legge sul Tribunale federale (LTF) entrerà in vigore, il Tribunale federale potrà accettare che atti procedurali siano compiuti per via elettronica. È dunque opportuno formulare la LTF in modo da consentire alle parti a un procedimento o al Tribunale federale di compiere atti procedurali per via elettronica.

Non è invece possibile imporre a breve termine a tutte le autorità federali alle quali si applica la legge sulla procedura amministrativa (cfr. art. 1 cpv. 2 PA) di accettare il disbrigo di atti procedurali per via elettronica. Alcune autorità saranno pronte, altre invece avranno ancora bisogno di tempo. La comunicazione elettronica con le autorità deve poter essere sviluppata gradatamente. Due sono le varianti possibili.

La prima consiste nel prevedere il principio dell'accessibilità per via elettronica per un periodo transitorio, salvo le eccezioni previste dal nostro Consiglio: i singoli avranno la possibilità di compiere per via elettronica atti procedurali destinati a tutte le autorità federali, ma in un primo tempo un'ordinanza del nostro Consiglio potrà escludere la comunicazione elettronica con certe autorità.

La seconda variante prevede l'accessibilità per via elettronica solamente a titolo eccezionale: compiere atti per via elettronica sarà possibile solo nei confronti delle autorità federali enumerate in un'ordinanza del nostro Consiglio.

Siamo dell'opinione che una limitazione dell'accessibilità per via elettronica si giustifichi solo se è temporanea. Un lasso di tempo di dieci anni sarà sufficiente per permettere a tutte le autorità federali di adattarsi ai bisogni della comunicazione elettronica. Il presente disegno opta dunque per la prima variante (cfr. la disposizione finale alla revisione parziale della legge sulla procedura amministrativa allegata alla legge sul Tribunale amministrativo federale).

Per quanto concerne la procedura penale federale, la legge sulla procedura penale federale rinvia alle disposizioni della legge sul Tribunale federale in materia di termini (art. 99 PP). Sarà dunque possibile trasmettere un ricorso o un reclamo per via elettronica al Tribunale penale federale. Non è invece previsto l'uso di comunicazioni elettroniche nelle relazioni con le autorità di perseguimento penale che dovrà essere esaminato nel quadro del progetto di codice federale di procedura penale. Una revisione parziale su questo punto della legge sulla procedura penale federale non risponde a nessun bisogno attuale.

2.6.3.1.2 Nessuna limitazione della cerchia di persone abilitate a comunicare per via elettronica con le autorità

Sarà possibile limitare legalmente le persone abilitate a comunicare per via elettronica con le autorità, per esempio, autorizzando soltanto gli avvocati. Un simile sistema consente di amministrare la rete in modo centralizzato e ha il vantaggio che ogni partecipante a detta rete chiusa è registrato preliminarmente e quindi noto alle autorità a cui si rivolge.

Ciò non toglie che una rete chiusa può essere presa in considerazione solo se esiste una cerchia ben delimitata di utenti. Questo vale senz'altro per i tribunali; i loro interlocutori abituali, infatti, sono essenzialmente gli avvocati e le autorità. Non si può invece applicare ai procedimenti portati dinanzi alle autorità amministrative poiché i singoli vi sono rappresentati solo molto raramente da un avvocato. Si dovrebbe dunque definire in modo differenziato per ogni autorità la cerchia di persone abilitate ad accedere alla rete. Un disciplinamento di questo tipo risulterebbe complicato e poco flessibile. Non esiste tuttavia una ragione determinante per privilegiare una cerchia particolare di interlocutori delle autorità. È più indicato stabilire condizioni formali severe che tutti coloro i quali desiderano comunicare per via elettronica con un'autorità nel quadro di un procedimento devono osservare. In pratica solo le persone regolarmente implicate in procedure davanti a un'autorità faranno lo sforzo di impraticarsi nelle regole particolari applicabili al deposito di atti procedurali per via elettronica. Poco importa, invece, che queste persone siano avvocati, imprese o semplici cittadini.

2.6.3.1.3

Esigenza di una firma digitale riconosciuta

In quanto unica forma di firma digitale riconosciuta attualmente nel diritto svizzero (cfr. art. 2 OSCert), la firma digitale eseguita con una chiave certificata da un prestatore di servizi di certificazione conformemente alla legislazione federale consente di collegare con un elevato grado di sicurezza un documento elettronico a una persona. Essa assume anche in buona parte la funzione della firma manoscritta. I rischi di abuso non sono esclusi: il prestito di una chiave crittografica privata a un terzo o il suo furto, infatti, consentono di creare una firma digitale perfettamente identica a quella apposta dal legittimo titolare. Sarà senz'altro possibile ridurre il rischio di abuso prescrivendo che la chiave privata possa essere utilizzata solamente dopo che un sistema di controllo biometrico (per es. mediante un'impronta digitale) abbia verificato che l'utente è veramente la persona fisica per la quale la chiave in questione è stata certificata. Questa soluzione è però oggi irrealizzabile poiché il costo elevato delle apparecchiature necessarie escluderebbe in pratica l'impiego della firma digitale. Il problema dei rischi d'abuso, inoltre, non dev'essere sopravvalutato: le disposizioni penali in materia di falsità in documenti (art. 251 CP), infatti, possono essere applicate anche a questo genere di casi. Quanto al prestito di una chiave privata, questo caso non si distingue in modo significativo dal rilascio di una firma manoscritta in bianco.

Come la firma manoscritta, anche quella digitale permette alla persona che l'appone di segnalare la propria approvazione a quel determinato documento e di mostrare ai terzi interessati che se ne assume le conseguenze giuridiche. Certamente, la funzione della firma manoscritta di proteggere contro impegni intempestivi e privi della dovuta riflessione è assunta dalla firma digitale riconosciuta solo nella misura prevista dal programma utilizzato: più le cautele sono elevate (p. es. domanda di confermare la volontà di apporre la firma digitale al documento, esigenza di introdurre un chip), maggiore è la protezione del firmatario. Si deve tuttavia rilevare che questo fattore ha un'importanza minore nel caso di atti procedurali amministrativi compiuti da semplici cittadini che nel settore delle relazioni commerciali. La persona che invia una richiesta di prestazioni incompleta o che depone a torto un atto di ricorso può per principio ritirare la sua richiesta o il suo ricorso finché l'autorità non ha giudicato; prima che la decisione sia stata presa, può anche depositare una richiesta modificata o un nuovo atto di ricorso, se i termini prescritti per tale atto procedurale non sono scaduti. Fuorché in materia di contratto di diritto pubblico o di atti paracontrattuali come le transazioni, una firma digitale apposta prematuramente non obbliga per principio in modo irrevocabile la persona che si rivolge a un'autorità nel quadro di una procedura amministrativa. Non è quindi necessario prevedere un disciplinamento specifico inteso a proteggere i semplici cittadini dall'impiego privo della dovuta riflessione della firma digitale nelle loro relazioni con le autorità. Trattandosi di contratti di diritto pubblico, la protezione dei cittadini sarà assunta indirettamente dalla futura revisione del codice delle obbligazioni relativa al commercio elettronico.

Premesso questo, è possibile conferire alla firma digitale lo stesso valore della firma manoscritta. Laddove la legge esige espressamente una firma (art. 39 cpv. 1 LTF; art. 52 cpv. 1 PA; art. 23 lett. g e 29 lett. g PC), questa potrà essere sia manoscritta che elettronica (art. 21a cpv. 2 PA; art. 39 cpv. 4 LTF). L'impiego dell'uno o dell'altro tipo di firma dipenderà dalla natura del documento al quale essa è collegata: una firma digitale può essere apposta solo su un documento elettronico mentre un documento cartaceo dovrà essere firmato a mano. Ma non qualsiasi firma digitale

è ammissibile: essa dev'essere innanzitutto riconosciuta dall'ordinamento giuridico svizzero. Deve trattarsi quindi di una firma digitale creata con una chiave certificata conformemente al diritto svizzero ovvero, attualmente, all'ordinanza sui servizi di certificazione elettronica (RS 784.103). Una firma digitale riconosciuta, tuttavia, può sostituire una manoscritta solo se attesta la capacità del firmatario di assumere impegni giuridici; è necessario quindi che il titolare della chiave crittografica pubblica, così com'è menzionato nel certificato elettronico (art. 2 e 7 OSCert), sia una persona fisica e non una persona giuridica o un'autorità. Il certificato, invece, può menzionare una persona giuridica o un'autorità che la persona fisica è abilitata a rappresentare.

Un semplice telefax o una e-mail priva di firma digitale riconosciuta non rappresentano alternative accettabili, per lo meno in quei casi in cui il diritto esige la forma scritta. Questi metodi di trasmissione, infatti, non forniscono nessuna assicurazione in merito alla provenienza del documento ricevuto. Il destinatario di un telefax o di una e-mail priva di firma digitale, inoltre, non ha alcuna garanzia sull'integrità del documento ricevuto: mancano forse delle pagine? Il messaggio è stato modificato durante la comunicazione? Il destinatario di un documento munito di firma digitale, invece, può controllare facilmente se il documento è completo e se la firma è proprio quella della persona che sostiene di esserne l'autore.

2.6.3.1.4 Allegati al documento firmato

Numerose disposizioni legali disciplinano la questione degli allegati a un documento principale. Per esempio, il ricorrente è tenuto ad allegare all'atto di ricorso i documenti destinati a servire da mezzi di prova, oltre che la decisione impugnata (cfr. art. 39 cpv. 3 LTF; 52 cpv. 1 PA).

Spesso la persona che ha firmato il documento principale non è l'autore dei documenti allegati. Quando questa persona dispone di documenti in forma elettronica muniti della firma digitale riconosciuta dell'autore (p. es. se la decisione impugnata è stata notificata per via elettronica), non ci sono ostacoli alla comunicazione per via elettronica di questi documenti a titolo di allegato del documento principale; la firma digitale apposta dall'autore, infatti, rende il documento allegato, per principio, un originale.

La situazione, invece, è diversa per tutti i documenti di cui il firmatario del documento principale non dispone in forma elettronica completi della firma digitale dell'autore. Può trattarsi sia di documenti di cui l'originale è in formato cartaceo sia di documenti digitali che l'autore non ha firmato. È necessario allora determinare se tali documenti possono essere allegati come copia al documento principale.

Se si rifiuta la comunicazione elettronica di atti che l'autore non ha firmato digitalmente, in casi come questo si devono usare le altre forme legali di deposito (presso un'autorità o alla Posta). Questa soluzione presenterebbe lo svantaggio di separare il documento principale dagli atti allegati, circostanza che solleverebbe delicati problemi di osservanza dei termini per il deposito degli atti allegati. È per questa ragione che il presente disegno opta per la soluzione che permette al cittadino di allegare al documento principale spedito per via elettronica una semplice copia elettronica degli atti allegati. Sarà sufficiente che egli apponga la propria firma digitale sul pacchetto globale (comprensivo del documento principale e degli allegati) per garantire

la provenienza degli atti e la loro integrità. Stabilita questa presunzione, la firma digitale funge da sigillo su una «busta digitale». Questa soluzione è molto simile alla situazione giuridica attuale delle fotocopie: secondo l'articolo 52 capoverso 1 PC le fotocopie di documenti sono considerate aventi forza probante fintanto che l'autorità o un'altra parte alla procedura non ne contestano l'autenticità. Ma la copia su carta non è più sicura di quella elettronica. All'occorrenza ci si deve perciò accontentare di copie elettroniche. A tale scopo il presente disegno modifica l'articolo 52 capoverso 1 PC per permettere di presentare documenti sotto forma di una copia elettronica. Questa disposizione si applica per analogia alla procedura di fronte alle autorità giudiziarie e amministrative federali (art. 51 cpv. 1 LTF; art. 19 PA). L'obbligo di certificare la provenienza dei documenti mediante la firma digitale apposta sul documento globale è previsto all'articolo 21a capoverso 2 PA e all'articolo 39 capoverso 4 LTF. Se l'autenticità della copia elettronica è messa in dubbio da altre parti alla procedura o dall'autorità, questa può chiedere ulteriormente che le sia presentato l'originale. Lo stesso vale nel caso in cui la legislazione chieda una forma speciale quale un atto autentico.

2.6.3.1.5 Modalità della trasmissione elettronica

Che un documento sia trasmesso per via elettronica munito di una firma digitale non è sufficiente: dev'essere stato anche creato in un formato che l'autorità è in grado di leggere. La scelta del formato equivale a quella della lingua: se il documento è trasmesso in un formato che l'autorità non possiede, questa incontrerà le stesse difficoltà come se il documento fosse stato redatto in una lingua esotica. Si potrebbe pure pensare di definire nella legge il formato degli atti di ricorso o di altri atti procedurali alla stessa stregua di come si prescrive l'uso di una delle lingue ufficiali. Il livello di legge è tuttavia inadeguato a disciplinare una questione di questo genere; i formati tecnici, infatti, evolvono con estrema rapidità.

Certo, sarebbe possibile prevedere semplicemente di rimandare i documenti illeggibili stabilendo un nuovo termine com'è già previsto per gli atti di ricorso davanti al Tribunale federale (cfr. art. 30 cpv. 3 OG). Una simile soluzione comporterebbe tuttavia un sovraccarico amministrativo dato che il numero dei rinvii di documenti trasmessi elettronicamente rischierebbe d'essere molto più elevato che con la posta normale. Infine esiste anche un rischio di abuso; il rinvio, infatti, offre al singolo la possibilità di completare la sua domanda o il suo ricorso dopo la scadenza dei termini, e qualcuno potrebbe essere tentato di scegliere deliberatamente un formato esotico illeggibile dall'autorità federale per guadagnare tempo.

Detto questo, si deve prevedere la possibilità di stabilire uno o più formati specifici per la comunicazione elettronica. Può trattarsi di una pluralità di formati riconosciuti sul mercato (p. es. il formato PDF della società Adobe®) o di un formato unico messo a punto per le autorità svizzere. A questo proposito segnaliamo che attualmente esiste un progetto chiamato *Govlink* che mira a elaborare un formato standard per le comunicazioni elettroniche con le autorità e, segnatamente, con i tribunali federali. Il formato equivarrebbe a un formulario e permetterebbe alle autorità di automatizzare la registrazione degli atti procedurali. A medio termine dovrebbe diventare obbligatorio per tutte le comunicazioni elettroniche con le autorità. In vista di questa evoluzione conviene quindi delegare alle autorità il compito di disciplinare le modalità delle comunicazioni elettroniche (art. 39 cpv. 4 LTF e 21a cpv. 1 PA).

Nell'ambito del disciplinamento della forma delle comunicazioni elettroniche sarà possibile prescrivere un metodo di codificazione delle comunicazioni che garantisca la protezione dei dati.

2.6.3.1.6 Disciplinamento relativo all'osservanza dei termini

Nel diritto attuale, i termini sono reputati osservati se il documento è stato depositato (fisicamente) presso determinate autorità o se è stato consegnato alla Posta Svizzera entro i termini all'indirizzo di un'autorità (art. 21 cpv. 1 PA; art. 32 cpv. 3 OG).

Per le comunicazioni elettroniche si deve trovare un metodo che consenta di certificare con facilità il rispetto dei termini.

La soluzione più vantaggiosa per il singolo sarebbe che il momento determinante per osservare il termine fosse quello in cui la persona interessata o il suo mandatario ha inviato il documento. Questa soluzione eliminerebbe i rischi delle comunicazioni difettose per il cittadino che dovrebbe, quindi, presentare semplicemente la prova dell'invio di un documento. Il pericolo di manipolazione o di frode, tuttavia, non è trascurabile.

All'estremo opposto si potrebbe prevedere che il termine sia reputato osservato se l'autorità ha ricevuto in tempo utile il documento inviato elettronicamente. Questa soluzione scaricherebbe sul cittadino tutti i rischi legati alla telecomunicazione: un guasto del sistema informatico dell'autorità potrebbe far risultare giunti in ritardo gli atti procedurali mentre l'errore sarebbe dell'autorità.

Una terza soluzione consisterebbe nel prevedere, come accade per gli invii postali, che i termini siano rispettati se il documento elettronico arriva in tempo utile a un intermediario specifico (come la Swisscom o l'Ufficio federale dell'informatica e della telecomunicazione) che disporrebbe dell'infrastruttura necessaria a garantire, in tempi normali, un'accessibilità 24 ore su 24. Questa soluzione avrebbe il vantaggio di essere molto simile al disciplinamento relativo agli invii postali: l'intermediario, infatti, assumerebbe il ruolo della Posta. I rischi, inoltre, sarebbero equamente suddivisi tra il cittadino (che li assumerebbe finché il documento perviene all'intermediario) e l'autorità (che li assumerebbe dopo che l'intermediario ha ricevuto il documento).

La nostra preferenza va a una quarta soluzione che consiste nel prescrivere che i termini sono rispettati se il documento elettronico giunge in tempo sul sistema informatico corrispondente all'indirizzo elettronico ufficiale dell'autorità (art. 44 cpv. 2 LTF; art. 21a cpv. 3 PA). Questa soluzione presenta il vantaggio di essere flessibile. Essa consente di istituire un intermediario, che assume il ruolo della Posta: l'indirizzo elettronico ufficiale dell'autorità viene scelto presso un intermediario che gestisce il trasferimento delle comunicazioni elettroniche sul sistema informatico dell'autorità. Tuttavia, non è obbligatorio scegliere un intermediario: non è escluso, infatti, che un'autorità quale il Tribunale federale sia in grado di garantire essa stessa un'accessibilità 24 ore su 24. In questo caso un obbligo legale di attribuire a un intermediario il compito di ricevere le comunicazioni elettroniche potrebbe rivelarsi inutile e costoso.

Il presente disegno fa dipendere il rispetto del termine dal momento in cui la ricezione del messaggio è stata confermata dal sistema elettronico corrispondente all'in-

dirizzo elettronico dell'autorità. Oggi, l'automatizzazione di tale conferma è tecnicamente di facile realizzazione. Nella conferma è possibile anche includere una copia del messaggio iniziale. Prescrivendo una conferma del deposito dell'atto si tutelano gli interessi dei cittadini e dei loro mandatari. La conferma certifica non solo che il loro messaggio contenente il documento è pervenuto correttamente all'indirizzo elettronico dell'autorità, ma anche che il documento è arrivato integro. In assenza di conferma, il cittadino sa che deve riprovare a spedire per via elettronica il suo documento o assicurare l'osservanza del termine inviandolo in forma cartacea per posta.

2.6.3.2 Comunicazione elettronica delle autorità verso terzi

Dal punto di vista del diritto procedurale, la comunicazione elettronica delle autorità verso i terzi (cittadini o altre autorità) concerne principalmente la notificazione di decisioni per via elettronica. Questa forma di notificazione consentirà di ridurre certe spese amministrative come i costi per il porto di raccomandate postali e permetterà anche ai destinatari delle decisioni di essere informati più rapidamente sul loro contenuto.

2.6.3.2.1 Termine: applicazione del disciplinamento ordinario

In caso di notificazione della decisione per via postale, la notificazione ha luogo il giorno in cui la decisione è comunicata al destinatario (art. 40 cpv. 1 LTF; art. 20 cpv. 1 PA), ovvero in cui è pervenuta nella sfera d'influenza del destinatario. Poco importa, invece, quando quest'ultimo ha preso effettivamente atto della decisione. A questa regola si aggiunge una presunzione legale in caso d'invio della decisione per lettera raccomandata: questa è reputata avvenuta al più tardi il settimo giorno dopo il primo tentativo di consegna infruttuoso se non è stata ritirata nel frattempo (cfr. art. 40 cpv. 2 LTF; art. 20 cpv. 2^{bis} PA).

È opportuno applicare alla notificazione per via elettronica la stessa regola generale valida per la notificazione per via postale: la decisione è notificata quando è pervenuta nella sfera d'influenza del destinatario. Per poter calcolare il termine, l'autorità deve sapere in quale giorno la decisione è pervenuta nella sfera d'influenza del destinatario. La difficoltà maggiore consiste nel fornire la prova. Il presente disegno non prescrive un metodo specifico in proposito. Sarà compito nostro e del Tribunale federale determinare il metodo adeguato in funzione dell'evoluzione tecnologica.

Un metodo già realizzabile consiste nel creare, per il destinatario della decisione, una cassetta delle lettere elettronica su un sito dell'autorità accessibile tramite Internet. Il destinatario è avvisato per posta elettronica (cifrata, cfr. n. 2.6.3.2.3) al proprio indirizzo elettronico che una decisione a lui destinata si trova in una certa cassetta delle lettere elettronica il cui indirizzo e la chiave figurano nella lettera di avviso. In pratica, sia l'indirizzo che la chiave sono un indirizzo URL (Uniform Resource Locator) unico contenente un codice generato a partire dal documento (p. es. <http://webdoc.ofj.ch/<code>&<email>>). Se il destinatario va a cercare la decisione nella cassetta delle lettere elettronica che gli è stata attribuita, la notificazione avviene ed è registrata dal sistema informatico dell'autorità. In questo modo è molto semplice produrre la prova. Se il destinatario non va a leggere la decisione, perché non

ha guardato la propria posta elettronica o perché non vuole prendere atto della decisione, dopo un certo lasso di tempo (p. es. di 3 giorni) l'autorità dovrà avvalersi di una notificazione per via postale.

Se sarà istituito un sistema di raccomandata elettronica corrispondente all'attuale raccomandata postale (consegna di un documento unicamente contro la firma del destinatario o di un terzo autorizzato), lo si potrà utilizzare per notificare le decisioni. La firma digitale del destinatario fornirà allora la prova dell'avvenuto ricevimento della decisione. Con un sistema simile, la presunzione legale prevista per le raccomandate (cfr. art. 40 cpv. 2 LTF; art. 20 cpv. 2^{bis} PA) potrà essere applicata anche alla notificazione per via elettronica.

Attualmente, con il semplice invio della decisione per posta elettronica all'indirizzo elettronico del destinatario è piuttosto difficile produrre la prova che la decisione è pervenuta nella sfera d'influenza del destinatario. Gli indirizzi elettronici corrispondono spesso a una messaggeria presso un *provider* privato la cui sede non si trova necessariamente in Svizzera. Non è quindi possibile imporre al *provider* l'obbligo di informare l'autorità sul giorno in cui il destinatario ha ritirato il messaggio contenente la decisione o sul giorno in cui il messaggio è arrivato nella cassetta della posta elettronica che il *provider* mette a disposizione del destinatario. Non è tuttavia escluso che lo sviluppo tecnologico consenta la realizzazione di sistemi automatizzati e affidabili in grado di confermare che il destinatario ha ricevuto la posta elettronica. In questo caso, la conferma del ricevimento sarà la prova che la decisione è stata comunicata.

2.6.3.2.2 Accettazione della notificazione elettronica di decisioni

Nel diritto in vigore, le parti in un processo davanti al Tribunale federale sono per principio tenute ad avere un indirizzo postale in Svizzera, sia che si tratti del loro domicilio reale che di un domicilio eletto dove il Tribunale federale può inviare le notificazioni loro destinate (art. 29 OG). Nella procedura amministrativa manca una norma analoga; il presente disegno la introduce (cfr. art. 11b PA).

In materia di comunicazioni elettroniche, attualmente non è possibile esigere da nessuno (tranne che dalle autorità federali) di essere accessibile per via elettronica. Il legislatore federale non può obbligare né i cittadini né le autorità cantonali ad avere un indirizzo elettronico e tanto meno costringerli a leggere i messaggi che arrivano al loro indirizzo elettronico, se ne possiedono uno. È infatti frequente che una persona possieda più indirizzi elettronici diversi, ma che ne utilizzi solo alcuni. Una notificazione per via elettronica, quindi, non può essere imposta. Essa può essere presa in considerazione solo se il destinatario della comunicazione elettronica ha acconsentito a procedere per questa via e ne ha accettate le conseguenze giuridiche.

L'accettazione dev'essere esplicita. Esiste accettazione esplicita non solo se il cittadino ha comunicato il proprio indirizzo elettronico all'autorità al fine di permettere la notificazione elettronica della decisione, ma anche se la notificazione elettronica richiede la partecipazione attiva del destinatario. Sarà questo il caso nel sistema della cassetta delle lettere elettronica su un server dell'autorità: il destinatario che richiama la decisione rende esplicita la sua accettazione della notificazione elettronica; altrimenti quest'ultima dovrà avvenire per via postale.

Per principio l'accettazione è limitata a un procedimento specifico. Tuttavia, niente impedisce al cittadino che intrattiene rapporti frequenti con un'autorità di convenire con la stessa la creazione di una cassetta delle lettere elettronica permanente nella quale detta autorità deporrà le decisioni prese a suo riguardo.

Alle autorità federali abilitate a ricevere comunicazioni elettroniche nel quadro di un procedimento (cfr. n. 2.6.3.1.1), le decisioni possono essere notificate elettronicamente dalle altre autorità.

2.6.3.2.3 Modalità della notificazione elettronica

Le modalità della notificazione elettronica non possono essere disciplinate a livello di legge perché l'evoluzione tecnologica è troppo rapida. È necessario quindi delegare tale competenza legislativa al nostro Consiglio (art. 34 cpv. 1^{bis} PA) per quanto riguarda la procedura amministrativa e al Tribunale federale per la sua giurisdizione (art. 56 cpv. 3 LTF). Le modalità della notificazione elettronica comprendono segnatamente il metodo di comunicazione (creazione di cassette delle lettere elettroniche, raccomandate elettroniche ecc., cfr. n. 2.6.3.2.1) e il formato da utilizzare affinché il destinatario sia in grado di leggere la decisione. Al momento di accettare questa forma di notificazione, ognuno deve sapere in quale formato riceverà la decisione. Il formato dovrà essere indipendente dal tipo di piattaforma (operatore-sistema) utilizzato dal destinatario (MS Windows o NT, Mac OS, Linux, Unix ecc.). Non sarà necessariamente identico a quello che i cittadini useranno per le comunicazioni elettroniche con le autorità.

Al fine di assicurare la protezione dei dati, i dati inviati alle parti devono essere codificati in modo che solo il destinatario possa consultarli. Il modo più sicuro consiste nel codificarli mediante la chiave crittografica pubblica del destinatario: solo il possessore della chiave privata corrispondente sarà in grado di decifrare il documento. Chiunque disponga di una firma digitale riconosciuta – e quindi è in grado di comunicare per via elettronica con le autorità nel quadro della procedura – possiede sia una chiave pubblica sia una privata. La chiave pubblica è destinata appunto a essere comunicata a terzi per consentire loro non soltanto di verificare l'origine di una firma digitale e di autenticare un documento, ma anche di cifrarne uno destinato unicamente alla persona a cui appartiene la chiave pubblica in questione. Questa è la ragione perché il presente disegno esige da quanti desiderano che una decisione sia loro notificata per via elettronica che comunichino all'autorità la loro chiave pubblica (art. 36 cpv. 2 LTF; art. 11b cpv. 2 PA). Attualmente le nozioni di chiave crittografica, chiave pubblica e chiave privata sono definite nell'ordinanza del 12 aprile 2000 sui servizi di certificazione elettronica (art. 2, RS 784.103).

2.6.3.2.4 Regolamentazione della firma digitale

La legge sulla procedura amministrativa non disciplina espressamente la firma delle decisioni. L'articolo 34 PA prevede unicamente che l'autorità notifichi le decisioni alle parti per scritto. Ispirandosi all'articolo 13 CO, la giurisprudenza ha dedotto che le decisioni devono per principio essere firmate, fatte salve quelle prese in blocco per un'ampia cerchia di persone come i conteggi d'imposta o quelle relative ai contributi delle assicurazioni sociali. Al fine di evitare ogni incertezza in merito

all'ammissibilità della firma digitale, è opportuno disciplinare espressamente la questione. Si esigerà anche che le decisioni comunicate per via elettronica siano munite di una firma digitale riconosciuta (art. 34 cpv. 1^{bis} PA). Spetterà al nostro Consiglio determinare, sulla base di questa disposizione e dell'articolo 49 LOGA, le modalità della firma digitale di decisioni. La nozione di «firma digitale riconosciuta» riguarda attualmente la firma digitale creata con una chiave certificata conformemente al diritto svizzero. Essa garantisce, nondimeno, la neutralità tecnologica non escludendo che il diritto svizzero possa riconoscere altre forme di firma digitale.

Né il diritto attuale né il disegno di legge sul Tribunale federale disciplinano la firma delle decisioni del Tribunale federale. Dato che la firma digitale è assimilata alla firma manoscritta per gli atti di ricorso (art. 39 cpv. 4 LTF), non è necessario prevedere espressamente che le decisioni del Tribunale federale possano essere firmate digitalmente.

2.6.3.2.5 Consultazione per via elettronica degli atti e scambio di scritti

In virtù del diritto costituzionale di essere sentiti, le parti sono abilitate a consultare gli atti sui quali l'autorità si baserà per prendere la sua decisione. Nell'ambito della procedura amministrativa l'esame dell'incartamento avviene nella sede dell'autorità che decide o d'una autorità designata da questa (art. 26 cpv. 1 PA). In pratica, tuttavia, è diventato molto frequente inviare atti o fotocopie alla parte o al suo mandatario. In effetti, il diritto di essere sentiti implica che l'autorità informi d'ufficio le parti dell'esistenza di determinati atti (p. es. di una perizia) e dia loro la possibilità di prendere posizione in merito. La giurisprudenza federale, tuttavia, finora non ha dedotto dalla Costituzione un diritto di ricevere una copia dell'incartamento al proprio domicilio.

Dal momento che si permette che le comunicazioni tra le autorità e le parti si svolgano per via elettronica, è opportuno regolare anche la consultazione dell'incartamento. L'autorità, in effetti, dovrebbe avere la possibilità di inviare alle parti per posta elettronica una copia degli atti che è tenuta comunicare loro. Questa facoltà dovrebbe avere uno sviluppo considerevole con la registrazione digitale degli incartamenti. Quando l'autorità dispone di atti in formato digitale, l'invio di una copia elettronica alle parti comporta costi amministrativi nettamente inferiori di quanto accade facendo fotocopie e non causa ritardi nella trattazione dell'incartamento, contrariamente al suo invio in formato cartaceo.

L'articolo 26 PA dev'essere quindi completato per consentire alle autorità di inviare per via elettronica atti per consultazione (art. 26 cpv. 1^{bis} PA). Non è invece necessario regolare specificamente le modalità della procedura dello scambio di scritti (art. 57 PA, art. 96 LTF, art. 28 PC) dato che le disposizioni vigenti non prescrivono una forma particolare. Sarà sufficiente applicare le regole ordinarie sulla notificazione.

Proposte del Consiglio federale in considerazione dei risultati della procedura di consultazione

3.1

In generale

L'avamprogetto della Commissione peritale relativo alla legge sul Tribunale federale del giugno 1997 è stato sottoposto alla consultazione dei Tribunali federali, di tutti i 26 Cantoni, di 6 partiti, di 30 organizzazioni e di 4 università (cfr. n. 1.2.3). I Tribunali federali hanno inoltre avuto la possibilità di esprimersi in merito al presente messaggio. I loro pareri sono presentati in allegato, conformemente al protocollo d'intesa del 1° maggio 1998 fra il Consiglio federale e il Tribunale federale concernente le consultazioni relative a leggi in generale e a messaggi concernenti lo statuto dei Tribunali federali in particolare (cfr. allegato).

Qui di seguito presenteremo i principali risultati della consultazione, riportando i pareri dei partecipanti che si sono espressi sui singoli punti.

Nessun partecipante alla consultazione ha contestato la *necessità di adottare provvedimenti di sgravio*. Il Tribunale federale e il TFA hanno chiesto che l'attività giurisdizionale della massima istanza giudiziaria sia ridotta all'essenziale. Il Tribunale supremo deve occuparsi anzitutto di assicurare l'unità e l'evoluzione del diritto, compiti che può assolvere soltanto se non è quotidianamente impegnato con una moltitudine di casi senza alcun valore di precedente. Alcuni partecipanti alla consultazione (Tribunale federale, TFA, PLR, UDC, Associazione svizzera dei Magistrati) hanno ribadito che il progetto deve essere considerato nel suo insieme e che i provvedimenti di sgravio non possono pertanto essere incorporati.

3.2

Potenziamento delle istanze giudiziarie inferiori

Il Tribunale federale, tutti i Cantoni che si sono espressi in merito³, i partiti di governo, sette organizzazioni e associazioni nonché le università di Berna, Losanna e Neuchâtel si sono detti favorevoli all'istituzione di un *tribunale penale federale* di prima istanza. La proposta è invece osteggiata dal PLS e dal Centre patronal. Secondo il *Tribunale federale* si tratta addirittura di una necessità impellente. Affinché il Tribunale federale possa effettivamente trarre vantaggio da tale provvedimento, occorrerà tuttavia evitare che le decisioni del Tribunale federale penale possano essere impugnate mediante rimedi giuridici completi con controlli esaustivi della fattispecie. Secondo LU non dovrà risultarne un trasferimento di competenze dai Cantoni alla Confederazione. Quanto alla sede, BS ha proposto Basilea e TG Frauenfeld.

Una grande maggioranza delle parti consultate si è espressa a favore dell'istituzione di un *tribunale amministrativo federale* centrale. In particolare si sono detti favorevoli il Tribunale federale, il TFA, tutti i Cantoni che si sono pronunciati in merito⁴, tutti i partiti di governo, 14 organizzazioni e associazioni, nonché l'Università di Losanna. La proposta è invece stata respinta dal PLS (da scettico a contrario), dal Centre patronal e dall'Università di Ginevra. Il *Tribunale federale* ha anch'esso aderito alla proposta, auspicando peraltro che la nuova istanza divenga operativa quanto prima, sgravandolo di una parte del lavoro. Per quanto concerne la *sede del tribuna-*

³ AG, BL, BS, GE, GL, JU, LU, NE, NW, TG, TI, VS, ZG (13).

⁴ AG, AR, BE, BL, BS, FR, GE, GL, JU, LU, NE, NW, SO, SZ, TG, UR, VD, VS, ZG (19).

le, i Cantoni hanno espresso pareri contrastanti. BE ha proposto la città di Berna, che dispone già di strutture e know-how. Anche secondo JU sarebbe preferibile una località nei pressi della capitale. SO si è detta disposta a ospitare la nuova istanza sul suo territorio cantonale. Secondo BS sarebbe «esagerato» affidare all'Assemblea federale l'*elezione dei giudici*. Occorrerebbe piuttosto istituire apposite commissioni in seno al Consiglio Nazionale e al Consiglio degli Stati al fine di garantire la non politicizzazione dell'elezione. Secondo il PLS i giudici dovrebbero essere nominati dal Tribunale federale su proposta di una commissione parlamentare. NE e il PS chiedono che il tribunale amministrativo federale occupi anche giudici supplenti. SG, TI e la Camera di commercio si sono invece espressi a favore di una *soluzione di decentramento*, ossia l'istituzione di un piccolo numero di tribunali federali amministrativi invece di un unico tribunale centrale. Per il PDC una soluzione in questo senso sarebbe pensabile. BE e SZ si sono invece dichiarati per il mantenimento dei servizi di ricorso interni all'amministrazione come istanze inferiori del tribunale amministrativo federale.

Per quanto concerne il potenziamento dei *tribunali cantionali*, ha incontrato resistenza il principio della *doppia istanza giudiziaria in materia civile e penale* secondo cui i tribunali cantionali superiori civili e penali decidono di massima quali istanze di ricorso. Si sono invece espressi a favore il Tribunale federale, il PDC, il PLR e l'UDC. Per quanto concerne la materia civile, la proposta è stata accolta da 16 Cantoni⁵ e respinta da AG, GR, SG e TG. Quanto alla materia penale, 18 Cantoni⁶ si sono pronunciati a favore, mentre GR e SG si sono detti contrari.

In relazione alla materia *civile*, da più parti (AG, AR, BE, ZH, PLR, UDC, Associazione svizzera dei banchieri, Unione svizzera del commercio e dell'industria (Vorrort), Schweizer Verband der Richter in Handelssachen, Università di Berna) sono giunte richieste di prevedere eccezioni al principio della doppia istanza, o perlomeno di prendere in esame tale eventualità (Tribunale federale, PDC), in particolare per i tribunali di commercio. Il presente disegno tiene conto di questa richiesta escludendo dall'obbligo della doppia istanza giudiziaria i tribunali specializzati per controversie in materia commerciale (art. 71 cpv. 2 lett. b LTF). SG e UR hanno chiesto che in materia civile venga fissato un limite assoluto fondato sul valore litigioso, cosicché i Cantoni possano anch'essi prevedere valori limite. Il PDC ha inoltre proposto di esaminare l'eventualità che i Cantoni istituiscano, mediante accordo, un tribunale sovracantonale competente in seconda istanza. Secondo la Federazione svizzera degli Avvocati, sono necessarie due istanze anche laddove il diritto federale preveda un'unica istanza cantonale, soprattutto per quanto concerne le controversie in materia di brevetti.

In *materia penale*, Il Tribunale federale ha proposto di dare ai Cantoni più piccoli la possibilità di assegnare in prima istanza i casi di criminalità grave e i casi penali complicati in materia economica al tribunale superiore, con la possibilità di deferirli ulteriormente al Tribunale penale federale. Dal canto suo, SO ha chiesto che anche in futuro per i reati più gravi possa essere adito soltanto il tribunale cantonale di massima istanza. Il PDC ha proposto di esaminare se i Cantoni non possano designare un tribunale sovracantonale o il tribunale penale federale come seconda istanza di ricorso.

⁵ AR, BE, BL, BS, FR, GE, JU, NE, NW, SH, SO, SZ, UR, VS, ZG, ZH (16).

⁶ AG, AR, BE, BL, BS, FR, GE, JU, NE, NW, SH, SO, SZ, TG, UR, VS, ZG, ZH (18).

Il *potenziamento della giurisdizione amministrativa* è stato ampiamente accettato dai Cantoni⁷. Quanto ai partiti, la proposta è stata caldeggiata anche da PDC, PLR e UDC. Si sono invece espressi contro GL e LU, che temono un aumento del carico di lavoro dei tribunali cantonali amministrativi. Secondo TG e SZ anche in futuro dovranno essere possibili i processi diretti dinanzi al Tribunale federale per pretese di risarcimento contro gli organi cantonali di ultima istanza. JU, GL, NE e LU chiedono che ai Cantoni sia concesso un termine sufficiente per adeguare le loro normative procedurali. AG, AR, TG, VD e il PLR hanno invece trovato troppo restrittiva la disposizione derogatoria di cui all'articolo 78 capoverso 2 secondo periodo LTF, secondo cui per le decisioni di carattere prevalentemente politico i Cantoni possono designare un'altra autorità quale ultima istanza cantonale.

3.3 Limiti fondati sul valore litigioso e procedura semplificata

L'avamprogetto sottoposto a consultazione non prevedeva alcun limite fondato sul valore litigioso né alcuna procedura semplificata, poiché si prefiggeva di limitare, mediante una procedura d'esame preliminare, la possibilità di adire il Tribunale federale. Nell'ambito del presente disegno la proposta è tuttavia stata scartata, dati i pareri discordanti espressi durante la consultazione. Affinché sia possibile conseguire uno sgravio del Tribunale federale, abbiamo previsto limiti fondati sul valore litigioso (tranne per quanto concerne le questioni giuridiche d'importanza fondamentale) e una procedura semplificata per i ricorsi manifestamente infondati. La riforma giudiziaria contiene la base costituzionale per entrambi i provvedimenti di sgravio (art. 191 cpv. 2 e 4 Cost. - Riforma giudiziaria).

3.4 Esclusione di determinati settori

In merito ai singoli settori per i quali è escluso il ricorso dinanzi al Tribunale federale conformemente all'articolo 78 D-LTF (elenco di eccezioni) sono state formulate le seguenti osservazioni:

Let. c e d: secondo i Giuristi democratici svizzeri (GDS) occorre migliorare la protezione giuridica nel settore dei diritto in materia di asilo e di stranieri.

Let. e: l'esclusione del settore degli acquisti pubblici è troppo restrittiva per BS. La compatibilità del diritto comunale e cantonale con la legge sul mercato interno (LMI) e la normativa OMC deve essere verificabile.

Let. f: secondo il TFA, i Cantoni BE e VD, l'Università di Losanna e l'Unione federativa del personale delle amministrazioni e imprese pubbliche (UF), la disposizione sarebbe troppo restrittiva rispetto alla situazione attuale (art. 100 cpv. 1 lett. e OG). Di fatto, occorrerebbe consentire in linea di massima il ricorso in materia di rapporti di servizio di diritto pubblico e elencare le relative eccezioni. Il nostro disegno va oltre tale proposta, prevedendo il diritto di ricorso – oltre che per i licenziamenti immediati e per motivi disciplinari – anche per qualsiasi scioglimento del rapporto

⁷ AG, AR, BE, BL, BS, FR, GE, GR, JU, NE, NW, SH, SO, SZ, TG, TI, UR, VD, VS, ZG, ZH (21).

di servizio. La disposizione corrisponde alla normativa prevista dalla nuova legge sul personale federale (Lpers.; FF 2000 1985).

Lett. k BE si è espresso contro tale eccezione. Per l'Università di Neuchâtel questa esclusione è eccessiva. Secondo SO occorrerebbe escludere dalla possibilità di ricorso anche – ad esempio – la valutazione di prestazioni nell'ambito di un corso pratico. Il disegno prevede ora di escludere dalle eccezioni ogni tipo di valutazione delle capacità oltre agli esami.

Il TFA, BE e l'UDC hanno chiesto che le decisioni in materia di tariffe continuino ad essere esplicitamente escluse dal ricorso. Il PLR ha invece proposto di esaminare le possibilità di estendere l'elenco delle eccezioni, se del caso in settori estranei al diritto pubblico.

3.5 **Ricorso unitario dinanzi al Tribunale federale**

La proposta di semplificare il sistema di impugnazione e di istituire un ricorso unitario ha incontrato l'*approvazione unanime* dei partecipanti alla procedura di consultazione. In particolare, è stato generalmente riconosciuto che, grazie a una maggior semplicità e chiarezza, il nuovo sistema permette di aumentare la certezza del diritto e di far risparmiare tempo e denaro agli eventuali ricorrenti.

Per quanto concerne le ripercussioni sul *carico di lavoro del Tribunale federale*, le opinioni sono divergenti. Secondo alcuni partecipanti, fra cui i Cantoni BS e JU, ne risulterà uno sgravio poiché non saranno più trattate estenuanti questioni formali. La maggioranza che si è espressa su questo punto teme invece piuttosto un aumento del lavoro. Secondo il Tribunale federale, i ricorsi unitari comportano di fatto un ampliamento delle censure ammissibili nell'ambito dei ricorsi ordinari, della legittimazione ricorsuale e – segnatamente nel diritto civile – delle decisioni impugnabili. Pertanto, occorre assolutamente controbilanciare un'apertura di questo tipo limitando le possibilità di adire il Tribunale federale e inasprendo le esigenze in materia di motivazione del ricorso. Questa opinione è condivisa anche dal PLR, dal PLS, dall'UDC, dall'Associazione svizzera degli Avvocati e dall'Associazione svizzera dei Magistrati. Sulla scorta di tali considerazioni, alcune parti hanno chiesto una definizione più restrittiva del diritto di ricorrere (interesse giuridico). Secondo altri (VD, PLS, Associazione svizzera degli Avvocati), il diritto di ricorrere dovrebbe invece essere unificata sulla base della definizione lata (interesse degno di protezione invece di interesse giuridico).

La soppressione dei ricorsi di diritto pubblico ha suscitato in alcuni casi il timore che i diritti fondamentali non siano più tutelati nella misura attuale poiché l'istituzione di un ricorso unitario (procedura preliminare) implicherebbe una limitazione della possibilità di adire il Tribunale federale (LU, Università di Ginevra, Giuristi democratici svizzeri). Il presente disegno non prevede pertanto più la procedura d'esame preliminare.

Alcuni partecipanti alla consultazione (NE, PS, Unione sindacale svizzera, Unione federativa del personale delle amministrazioni e imprese pubbliche, Federazione svizzera per l'integrazione degli handicappati, Association Suisse des Locataires, Fédération Romande) hanno chiesto che venga *mantenuta la normativa speciale nell'ambito delle assicurazioni sociali* conformemente agli articoli 132 e 134 OG (pieno potere cognitivo e gratuità del processo in caso di controversie concernenti

prestazioni di assicurazioni sociali). In particolare, i Giuristi democratici svizzeri hanno chiesto che sia mantenuto il principio del pieno potere cognitivo e la *Fédération Romande des Consommateurs* che sia mantenuta la gratuità. Il TFA ha espressamente accolto l'adeguamento della normativa procedurale, osservando che da anni auspica una riforma di questo tipo.

3.6 Integrazione del TFA nel Tribunale federale

Per quanto concerne la futura sede, nell'ambito della procedura di consultazione il TFA ha espresso pareri divergenti. Una forte minoranza ha sostenuto la proposta della Commissione peritale a favore di un'integrazione totale. Una minoranza altrettanto forte si è invece schierata per l'integrazione parziale e per il mantenimento della sede a Lucerna. Secondo un'ulteriore minoranza, occorre invece mantenere il tribunale autonomo di Lucerna per le controversie in materia di assicurazioni sociali, subordinandolo tuttavia allo stesso ordinamento del Tribunale federale per quanto concerne l'elezione dei giudici (libertà di circolazione) e le norme procedurali. Nell'eventualità in cui il legislatore respinga l'integrazione parziale, il TFA opterebbe per l'integrazione totale piuttosto che lo status quo.

Il *Tribunale federale* non si oppone sostanzialmente all'integrazione totale del TFA, osservando tuttavia che la questione non deve ritardare l'attuazione di altri aspetti della riforma. In caso di un'integrazione totale, il diritto delle assicurazioni sociali dovrebbe ispirarsi agli stessi principi di diritto procedurale che reggono gli altri settori giuridici.

Quanto ai *Cantoni*, BE, BL, GE, NE, TI, SH, TG e VD si sono dichiarati a favore della proposta. JU ritiene che il provvedimento non sia indispensabile. GL teme una perdita di competenze. Il trasferimento del TFA è osteggiato da ZG e – con particolare fermezza – da LU, NW, OW e UR, secondo i quali l'attuale soluzione si è dimostrata valida e giustificata dal profilo materiale. Lucerna e la Svizzera centrale perderebbero posti di lavoro qualificati, senza alcuna prospettiva concreta di sostituirli con impieghi analoghi. Inoltre, sia Lucerna che la Svizzera centrale sarebbero svalorzate e indebolite in quanto componenti attive dello Stato federale. Eventuali carenze dell'attuale organizzazione potrebbero essere colmate mediante un'integrazione parziale (rinuncia a una struttura direttiva e budget propri).

Per quanto concerne i *partiti*, PLR e PLS sostengono l'integrazione totale del TFA. Il PDC è invece a favore di un'integrazione parziale senza trasferimento della sede, mentre l'UDC non si è ancora espressa in merito, riconoscendo vantaggi e svantaggi di un'integrazione totale. Il PS respinge invece l'integrazione e propone un sistema di tribunali federali specializzati.

L'integrazione è sostenuta dalle seguenti *organizzazioni e associazioni*: Associazione svizzera degli Avvocati, Federazione svizzera dei sindacati cristiani, *Fédération Romande des Syndicats Patronaux*, Unione federativa del personale delle amministrazioni e imprese pubbliche, Unione svizzera del commercio e dell'industria (Vorrort), Associazione Consumatrici della Svizzera Italiana, Centre Patronal, nonché le Università di Losanna e Neuchâtel. È invece osteggiata da: Schweizerische Mieterinnen- und Mieterverband der deutschen Schweiz, Association Suisse des Locataires, *Fédération Romande*, Federazione svizzera per l'integrazione degli handicappati e Vereinigung für Rechtsstaat und Individualrechte.

funzione originaria dei giudici supplenti. Il «giudice di milizia» non dovrebbe di fatto più essere una sorta di giudice federale a tempo parziale – come avviene invece oggi a causa del sovraccarico cronico del Tribunale federale – ma un vero e proprio supplente che sostituisce i giudici ordinari indisponibili e aiuta occasionalmente in caso di sovraccarico di lavoro.

Il capoverso 3 fissa il numero massimo di giudici supplenti a due terzi di quello dei giudici ordinari. Questa norma comporta una diminuzione di almeno un terzo dei giudici supplenti rispetto a quanto previsto dal decreto federale del 23 marzo 1984 concernente l'aumento del numero dei giudici supplenti del Tribunale federale (RS 173.110.1: 30 giudici supplenti) e dall'articolo 123 capoverso 1 OG per i giudici del Tribunale federale delle assicurazioni (9-11 in seguito alla revisione parziale del 23 giugno 2000). La limitazione a due terzi sottolinea la volontà di ritornare gradualmente alla situazione precedente al 1984 (quando il numero dei giudici supplenti non superava la metà di quelli ordinari).

La nuova legge non conferisce più all'Assemblea federale la facoltà di eleggere i giudici uscenti in qualità di giudici supplenti supplementari (art. 1 cpv. 3 e art. 123 cpv. 2 OG). Prevista già dal 1984, tale possibilità è stata di fatto utilizzata soltanto due volte da quando, nel 1991, è stata introdotta nella legge.

Il *capoverso 4* conferisce all'Assemblea federale la competenza di fissare mediante ordinanza il numero di giudici ordinari e supplenti nell'ambito dei limiti di cui ai capoversi 2 e 3. In tal modo si evita che per ogni (ri)elezione le Camere riunite debbano dibattere sull'opportunità di aumentare o diminuire l'effettivo. Se l'Assemblea ha l'intenzione di non rinnovare un posto o di aumentare il numero degli effettivi, dovrà anzitutto modificare l'ordinanza. Dato che una delega di questo tipo è altresì prevista dalla LTPF (art. 1 cpv. 4) e dalla LTram (art. 1 cpv. 4) sarà possibile emanare un'ordinanza unica sull'effettivo dei giudici nei tribunali federali.

Art. 2 Indipendenza

Il capoverso 1 applica al Tribunale federale il principio di indipendenza della autorità giudiziarie sancito dall'articolo 191c della Costituzione (secondo la riforma giudiziaria). Il capoverso 2 concretizza tale principio riprendendo il capoverso 2 dell'articolo 21 capoverso 3 OG.

Art. 3 Alta vigilanza

Conformemente all'articolo 169 capoverso 1 della Costituzione federale, il Tribunale federale sottostà all'alta vigilanza dell'Assemblea federale (*cpv. 1*). L'attività di controllo consiste esclusivamente nel verificare che il Tribunale federale funzioni correttamente e che gestisca in modo adeguato i mezzi a sua disposizione. L'indipendenza del potere giudiziario esclude invece un controllo materiale delle decisioni. Esattamente come oggi, l'Assemblea federale non disporrà di alcun potere disciplinare nei confronti dei giudici del Tribunale federale.

Ogni anno, il Tribunale federale deve presentare all'Assemblea federale un rapporto di gestione (cfr. art. 21 cpv. 2 OG). Il *capoverso 2* prevede inoltre che il Tribunale federale sottoponga all'Assemblea federale il progetto di preventivo e il consuntivo. Questa innovazione scaturisce dal principio costituzionale secondo cui il Tribunale federale gode di autonomia amministrativa (art. 188 cpv. 3 Cost. - Riforma giudizia-

ria). Di conseguenza, il nostro Collegio non può modificare né il preventivo né le domande di credito supplementari del Tribunale federale.

Art. 4 Sede

La sede del Tribunale federale rimane Losanna, dove sono appena stati inaugurati nuovi locali.

In seguito all'integrazione parziale del Tribunale federale delle assicurazioni nel Tribunale federale (cfr. n. 2.4.1), si prevede che una o due corti del Tribunale federale risiederanno a Lucerna. Attualmente, il Tribunale federale delle assicurazioni è considerato alla stregua di corte (cfr. art. 122 OG), i cui 9-11 giudici sono suddivisi in tre camere (art. 4 del regolamento del Tribunale federale delle assicurazioni, RS 173.111.2). L'articolo 4 capoverso 2 LTF consente pertanto sia di mantenere la struttura esistente sia di suddividere la Corte delle assicurazioni sociali in due corti.

La legge non precisa che le corti di Lucerna sono competenti in materia di assicurazioni sociali, poiché vuole lasciare al Tribunale federale una certa autonomia organizzativa (cfr. art. 16 e 20 LTF). Oltre ad avere la possibilità di attribuire alla corte o alle corti di Lucerna determinate materie relative al diritto delle assicurazioni sociali, la corte plenaria del Tribunale federale – che riunirà tutti i giudici ordinari di Losanna e Lucerna – dovrà di fatto avere anche la competenza di trasferire alcuni settori in questo ambito alla corte di Losanna.

4.1.1.2 Sezione 2: Giudici

Art. 5 Elezione

I giudici del Tribunale federale sono eletti dall'Assemblea federale (*cpv. 1*; art. 168 *cpv. 1 Cost.*) che, in occasione di elezioni parziali o complementari, può consultare il Tribunale federale. In tal modo può raccogliere un parere sulla qualità del lavoro svolto da un giudice supplente candidato a un posto di giudice ordinario. La consultazione è tuttavia facoltativa poiché altrimenti rischierebbe di dare carattere di cooptazione all'elezione dei giudici.

Conformemente all'articolo 143 della Costituzione, il diritto di voto in materia federale è l'unica condizione prescritta per essere eletti nel Tribunale federale (*cpv. 2*). Soltanto i cittadini svizzeri sono pertanto eleggibili.

La norma di cui all'articolo 1 capoverso 2 OG, secondo cui devono essere rappresentate le tre lingue ufficiali, non è stata ripresa. Conformemente all'articolo 70 capoverso 1 della Costituzione, anche il romancio è considerato lingua ufficiale, segnatamente nei rapporti tra la Confederazione e le persone di lingua romancia. Benché attualmente in seno al Tribunale federale sieda un giudice romancio, il numero di giuristi appartenenti a questa comunità linguistica è troppo esiguo perché si possa obbligare l'Assemblea federale a eleggere un giudice romancio. Limitandoci a annoverare il tedesco, il francese e l'italiano avremmo commesso un'inutile discriminazione nei confronti della quarta lingua nazionale, dato che la composizione stessa dell'Assemblea federale basta a garantire un'equa rappresentanza delle diverse parti del nostro Paese in seno alla massima istanza giudiziaria.

In seguito all'integrazione della corte delle assicurazioni sociali (cfr. n. 2.4.1), i giudici non saranno più eletti a una sede specifica (Losanna o Lucerna), ma dipenderanno da una o dall'altra in funzione della corte cui saranno assegnati (art. 16 LTF). Se del caso potranno altresì cambiare corte e quindi sede. Contrariamente a quanto avviene oggi, la mutazione non sarà più determinata soltanto da motivi di anzianità. In virtù dell'articolo 16 capoverso 2 LTF, il Tribunale federale dovrà di fatto tenere conto delle competenze dei giudici ai fini dell'assegnazione a una determinata corte. Di conseguenza, dovrà considerare l'esperienza professionale del magistrato eletto dall'Assemblea federale. Ad esempio, se si libera un posto in una corte di assicurazione sociale a Lucerna e l'Assemblea federale elegge un giudice specializzato in questo settore, il Tribunale federale non potrà ignorare tale esperienza, anche se il posto vacante è ambito da un giudice di una corte civile. Niente impedisce tuttavia al Tribunale federale di informare a priori l'Assemblea federale in merito alla corte cui sarà assegnato il nuovo eletto, cosicché questa ne terrà conto al momento dell'elezione. Di conseguenza, la libera circolazione dei giudici fra le corti sarà limitata soltanto nei casi in cui l'Assemblea non approvi che un giudice già eletto sia trasferito a un posto vacante (ad es. in una corte di assicurazioni sociali) e elegga, con cognizione di causa, uno specialista del settore (ossia di assicurazioni sociali).

Art. 6 Incompatibilità

Il *capoverso 1* sancisce il principio della separazione personale dei poteri e corrisponde alla normativa in vigore (art. 144 cpv.1 Cost. e art. 2 cpv. 2 OG).

Analogamente al capoverso 1, il *capoverso 2* si applica sia ai supplenti che ai giudici ordinari. Il divieto di esercitare un'attività che possa pregiudicare l'adempimento regolare della loro funzione, l'indipendenza o la dignità del Tribunale è importante soprattutto per i supplenti. Di fatto, non si può vietare loro di esercitare una professione a titolo principale o accessorio, dal momento che sono chiamati a collaborare solo sporadicamente. Tuttavia devono attenersi ai criteri fissati in questo articolo.

Il *capoverso 3* corrisponde all'articolo 3 capoverso 3 OG.

Il *capoverso 4* stila un elenco di motivi di incompatibilità già riconosciuti dal diritto attuale (art. 144 cpv. 2 Cost, art. 3 OG).

Art. 7 Attività accessoria

L'articolo 7 limita la possibilità per i giudici ordinari di esercitare un'attività accessoria (p. es. un mandato d'arbitrato). Questa disposizione corrisponde grosso modo all'articolo 3a OG, fatta salva la precisazione secondo cui l'attività accessoria non deve avere scopo di lucro. La Costituzione del 18 aprile 1999 vieta di fatto ai giudici a tempo pieno qualsiasi attività lucrativa parallela alla loro funzione giudiziaria, assoggettandoli alla stessa normativa dei membri del Consiglio federale (art. 144 cpv. 2 Cost.). Il divieto concerne anche le attività lucrative occasionali. Spetterà al Tribunale federale determinare mediante regolamento la retribuzione minima a partire dalla quale un'attività accessoria sia da considerarsi lucrativa.

Art. 8 Incompatibilità personale

Questa disposizione disciplina i legami di parentela non ammessi in seno al Tribunale federale, sia per i giudici ordinari che per i supplenti. Essenzialmente, l'articolo

8 riprende il tenore della normativa vigente (cfr. art. 4 cpv. 1 OG). Il divieto è tuttavia esteso alle persone che convivono stabilmente, conformemente alla nozione di concubinato qualificato definita dal Tribunale federale in relazione al vecchio articolo 153 capoverso 1 (soppressione della rendita in caso di nuovo matrimonio DTF 124 III 54 e rif.). Di fatto, una convivenza di questo tipo costituisce – in virtù del principio di collegialità – una minaccia assimilabile al matrimonio.

I casi nei quali i giudici sono uniti da stretti legami con una persona in carica in un'istanza inferiore al Tribunale federale non sono disciplinati nell'ambito dell'incompatibilità, bensì della ricsuazione (art. 31 LTF).

Art. 9 Durata della carica

Il *capoverso 1* corrisponde al diritto in vigore (art. 5 cpv. 1 OG; art. 145 Cost.).

Il *capoverso 2* introduce un'innovazione prevedendo che il mandato termina alla fine dell'anno civile in cui un giudice in carica compie i 68 anni. Attualmente, la consuetudine dell'Assemblea federale è di non rieleggere i giudici che hanno oltrepassato tale età. Con il nuovo capoverso 2, la carica termina alla fine dell'anno civile in cui il giudice compie i 68 anni, indipendentemente dall'età che aveva quando era stato eletto. Questa norma corrisponde grosso modo a un *gentlemen's agreement* fra il Parlamento e i Tribunali federali, secondo cui la carica termina tuttavia alla fine del mese civile – e non dell'anno – in cui i giudici compiono i 68 anni. Il fatto di fissare una data uniforme consente di concentrare i rinnovi dei posti in occasione della sessione invernale. Il capoverso 2 non istituisce una nuova condizione di eleggibilità, poiché non si applica ai casi in cui l'Assemblea federale elegga un giudice di oltre 68 anni. Non è neanche in contraddizione con l'articolo 145 della Costituzione, che disciplina la durata ordinaria del mandato e non esclude un'interruzione (come in caso di dimissioni).

Il *capoverso 3* specifica che, conformemente al diritto vigente, i giudici assegnati a un posto divenuto vacante prima della scadenza dei sei anni rimangono in carica per il resto del periodo (art. 5 cpv. 2 OG). È in tal modo abbandonata la prescrizione secondo cui l'Assemblea federale deve eleggere un nuovo giudice nella sessione immediatamente successiva al momento in cui il posto diviene vacante. L'Assemblea federale potrà pertanto eleggere i nuovi giudici in occasione delle sessioni che precedono la fine dei mandati, evitando che i posti rimangano vacanti per mesi.

Art. 10 Giuramento

Secondo la normativa in vigore (art. 9 cpv. 2 OG), i giudici federali prestano di norma giuramento dinanzi al Tribunale federale. In futuro la cerimonia di giuramento o di promessa solenne si svolgerà invece obbligatoriamente dinanzi alle Camere federali. Questa procedura conferirà una maggiore solennità all'impegno assunto dai magistrati, equiparandoli peraltro ai membri del Consiglio federale.

Art. 11 Luogo di residenza

La disposizione corrisponde all'articolo 19 capoverso 2 OG.

Art. 12 Principio

La legge fissa i principali punti dell'organizzazione e dell'amministrazione del Tribunale federale, lasciando a quest'ultimo piena libertà per quanto concerne l'organizzazione interna e l'amministrazione, conformemente al principio costituzionale secondo cui il Tribunale federale gode di autonomia amministrativa (art. 188 cpv. 3 - Riforma giudiziaria).

Art. 13 Presidenza

L'elezione del presidente e del vicepresidente del Tribunale federale è di competenza dell'Assemblea federale che, di norma, decide a favore del candidato designato dal Tribunale stesso (cpv. 1; art. 6 cpv. 1 OG). Può tuttavia scostarsi da tale proposta e eleggere un giudice di sua scelta. In particolare, il capoverso 1 non le impedisce di rieleggere la stessa presidenza laddove lo ritenga necessario per assicurare una certa continuità nella direzione del Tribunale.

Mentre la normativa in vigore conferisce al presidente il compito e la responsabilità di esercitare la direzione generale degli affari e la vigilanza del personale (art. 6 cpv. 2 OG), il Tribunale federale ha espresso il desiderio che, in futuro, questi compiti siano assegnati a un organo collegiale denominato «direzione del Tribunale» (cfr. art. 15 LTF). Di fatto, viste le dimensioni del Tribunale federale (186 posti a Losanna e 60 a Lucerna nel 1999), pare poco realistico che una persona possa da sola svolgere correttamente queste mansioni accanto alla funzione di giudice. Proponiamo pertanto, *nel capoverso 2*, di affidare al presidente il compito di presiedere la Corte plenaria (art. 22 cpv. 1 del regolamento del Tribunale federale, RS 173.111.1; art. 1 cpv. 3 del regolamento del Tribunale federale delle assicurazioni), conferendogli per legge lo statuto di membro della direzione del Tribunale (cfr. art. 16 del regolamento del Tribunale federale delle assicurazioni, RS 173.111.2). Il presidente potrà in tal modo vegliare sul buon funzionamento dei principali organi collegiali incaricati della gestione del Tribunale federale. Come oggi, continuerà ad avere il compito di rappresentare all'esterno il Tribunale federale (art. 22 cpv. 2 del regolamento del Tribunale federale; art. 19 cpv. 1 lett. d del regolamento del Tribunale federale delle assicurazioni).

In seguito all'integrazione parziale del Tribunale federale delle assicurazioni nel Tribunale federale, vi sarà un unico presidente (cfr. n. 2.4.1.5).

Art. 14 Corte plenaria

Il *capoverso 1* definisce anzitutto la Corte plenaria come insieme dei giudici ordinari, conformemente al diritto in vigore (cfr. art. 19 cpv. 1 del regolamento del Tribunale federale RS 173.111.1). In seguito all'integrazione parziale del Tribunale federale delle assicurazioni sociali nel Tribunale federale, la Corte plenaria riunirà sia i giudici di Losanna che quelli della o delle corti di Lucerna.

Conformemente al capoverso, 1 la Corte plenaria è anzitutto incaricata di effettuare le nomine (cpv. 1 lett. a) e di emanare regolamenti, nonché di adottare il rapporto di gestione da sottoporre alle Camere federali. Ulteriori disposizioni della LTF conferiscono alla Corte plenaria competenze specifiche (art. 15-17). Per il resto, spetterà

alla Corte plenaria stessa delimitare le proprie competenze mediante il regolamento del Tribunale federale. Occorre di fatto consentire al Tribunale federale di sgravare la Corte plenaria da qualsiasi decisione in materia organizzativa che non sia strettamente indispensabile al funzionamento del Tribunale.

Il *capoverso 2* iscrive nella legge l'autorizzazione a prendere decisioni mediante circolazione degli atti. In precedenza tale autorizzazione era prevista a livello di regolamento (art. 20 cpv. 1 del regolamento del Tribunale federale, RS 173.111.1).

Art. 15 Direzione del Tribunale

Il *capoverso 1* introduce la direzione del Tribunale, ossia un nuovo organo collegiale interno incaricato di amministrare il Tribunale. La Corte delle assicurazioni sociali conosce già oggi tale istituzione (art. 16-18 del regolamento del Tribunale federale delle assicurazioni, RS 173.111.2).

Pur senza definirne il numero dei membri, il *capoverso 1* prevede che la direzione del Tribunale si componga unicamente di giudici ordinari e che sia nominata dalla Corte plenaria. In virtù dell'articolo 13 *capoverso 2* LTF, il presidente del Tribunale federale è membro d'ufficio e ne assume la presidenza, analogamente a quanto avviene attualmente per il Tribunale federale delle assicurazioni (art. 16 del regolamento del Tribunale federale delle assicurazioni, RS 173.111.2).

Il *capoverso 2* conferisce alla direzione la responsabilità di amministrare il Tribunale federale. In particolare dovrà vigilare sul personale e pianificare i provvedimenti necessari a gestire adeguatamente la trattazione delle cause.

Art. 16 Corti

La legge in vigore elenca tutte le corti del Tribunale federale, definendone a grandi linee le competenze (art. 16 OG). Parecchie di esse hanno una competenza limitata a un solo tipo di rimedio giuridico. Con l'unificazione dei ricorsi istituita dalla presente legge, queste corti specializzate non avranno più ragione d'esistere. Si potrebbe pertanto specificare che il Tribunale federale è composto di una o più corti per ognuno dei settori giuridici corrispondenti al tipo di ricorso: corti di diritto pubblico, di diritto civile e di diritto penale. Proponiamo tuttavia di lasciare al Tribunale federale un certo margine di manovra nell'organizzazione delle corti, cosicché potrà modificarne il numero in funzione dell'evoluzione del carico di lavoro nei vari settori. È inoltre opportuno che possa assegnare a una corte competenze inerenti a due diversi tipi di rimedio qualora ne risulti un miglior coordinamento della giurisprudenza. In questa ottica, sarebbe possibile assegnare alla stessa corte il settore dell'assicurazione malattia sociale e quello delle assicurazioni complementari in caso di malattia, malgrado il ricorso sia di diritto pubblico nel primo caso e in materia civile nel secondo. Analogamente, le cause inerenti all'assicurazione contro gli infortuni e alla responsabilità civile potrebbero essere assegnati a un'unica corte in ragione delle interazioni fra i due settori. Per questo motivo, il *capoverso 1* si limita a precisare che la Corte plenaria del Tribunale federale istituisce le corti per due anni. Il Tribunale federale non gode tuttavia di piena libertà poiché l'articolo 20 LTF precisa che le cause devono essere ripartite fra le corti secondo i settori interessati, vietando pertanto una ripartizione secondo criteri esclusivamente linguistici.

Il periodo di due anni previsto dal *capoverso 1* non significa che il Tribunale federale sia tenuto a cambiare la composizione delle corti ogni due anni, ma si prefigge

unicamente di assicurare una certa stabilità e continuità della giurisprudenza. Non esclude peraltro la costituzione di una corte *ad hoc* per una causa specifica.

Siccome il *capoverso 1* incarica la Corte plenaria di costituire le diverse corti, non è possibile delegare tale competenza a un altro organo in virtù dell'articolo 14 capoverso 1 lettera a LTF.

Secondo il *capoverso 2* il Tribunale federale deve tenere debitamente conto, al momento della costituzione delle corti, delle competenze dei giudici nonché delle lingue ufficiali. Questa nuova disposizione relativizza il principio di anzianità attualmente applicato. Senza conferire la priorità assoluta al criterio delle conoscenze e a quello della lingua, si prefigge di evitare che un giudice esperto in un settore sia assegnato a una corte competente di tutt'altra materia per il solo motivo di essere stato l'ultimo eletto (cfr. commento all'art. 5). Il fatto che i giudici del Tribunale federale siano relativamente pochi rende ancora più necessario che le competenze di ognuno siano utilizzate al meglio.

Art. 17 Presidenza delle corti

La disposizione corrisponde all'articolo 13 capoversi 1 e 2 OG. Non esclude la rielezione dei presidenti al termine dei due anni.

Art. 18 Composizione

Il *capoverso 1* prevede che, di regola, le corti giudichino nella composizione di tre giudici. Con la precisazione «di regola» si vuole tenere conto di diverse eccezioni menzionate espressamente dalla legge:

- le cause per le quali le corti devono essere composte di 5 giudici in virtù dei capoversi 2 e 3;
- le cause giudicate secondo la procedura semplificata che sono di norma decise da due giudici conformemente all'articolo 102 capoverso 3 LTF;
- le decisioni prese dal giudice dell'istruzione in merito all'istruzione delle cause (cfr. art. 29 cpv. 1 e art. 51), la concessione dell'assistenza giudiziaria (art. 60 cpv. 3) e lo stralcio di cause divenute senza oggetto (art. 29 cpv. 2).

Al di fuori di questi casi, non è possibile derogare alla composizione di tre giudici.

Il *capoverso 2* prevede la composizione di cinque giudici nei due casi seguenti:

- Il presidente della corte può ordinare una composizione di cinque giudici se la causa riveste un'importanza maggiore rispetto ai casi usuali (cfr. art. 15 cpv. 2 OG).
- La composizione di cinque giudici è obbligatoria quando la corte decide su una questione di diritto d'importanza fondamentale (cfr. art. 15 cpv. 2 OG). Va tuttavia rilevato che la corte delibera di norma nella composizione di due giudici sull'esistenza di una questione giuridica d'importanza fondamentale qualora l'ammissibilità del ricorso sia subordinata a tale condizione (art. 102 cpv. 1 lett. c e cpv. 3 LTF). Per motivi di celerità della procedura, l'esigenza della composizione di cinque giudici per le cause concernenti questioni di diritto d'importanza fondamentale non si applica ai ricorsi contro decisioni delle autorità cantonali di vigilanza in materia di esecuzione e fallimenti; in

questi casi le corti decidono nella composizione di tre giudici (cpv. 3; cfr. art. 15 cpv. 2 OG).

Il *capoverso 3* introduce un'innovazione prevedendo che la corte decide nella composizione di cinque giudici anche nei casi in cui oggi è richiesta la composizione a sette: i ricorsi contro atti legislativi cantonali sottoposti a referendum e contro decisioni sull'ammissibilità di un'iniziativa o sull'esigenza di un referendum (cfr. art. 15 cpv. 2 OG). Secondo noi, queste cause non sono più importanti di quelle relative a una questione giuridica di importanza fondamentale. Inoltre, un ricorso contro una decisione relativa all'applicazione di una norma cantonale può avere una valenza politica forte quanto un ricorso contro un atto legislativo. Da ultimo, la composizione di cinque giudici assicura un equilibrio politico sufficiente. Si noti che l'esigenza della composizione di cinque giudici nei casi relativi ai diritti politici continuerà a non essere applicata ai ricorsi in materia comunale (*secondo periodo*; cfr. art. 15 cpv. 3 OG).

Art. 19 Votazione

La disposizione corrisponde all'articolo 10 OG.

Art. 20 Ripartizione delle cause

Il problema della ripartizione delle cause si pone a diversi livelli. Anzitutto, occorre assegnare i ricorsi alle diverse corti in funzione della materia. In seguito, devono essere designati i giudici chiamati a decidere del caso (composizione della corte). Successivamente, sarà nominato il giudice incaricato dell'istruzione, cui spetta un ruolo importante. Se del caso, saranno nominati dei giudici supplenti. La ripartizione delle cause non può essere lasciata al libero arbitrio di pochi, visto il rischio di manipolazione che ne deriverebbe. Il diritto di essere giudicati da un tribunale fondato sulla legge (art. 30 cpv. 1 Cost.) presuppone prescrizioni generali e astratte secondo cui sono perlomeno definiti i criteri che disciplinano la ripartizione delle cause. Per questo motivo, l'articolo 20 recita chiaramente – contrariamente all'articolo 14 OG – che la composizione delle corti chiamate a deliberare e la designazione dei supplenti dovranno essere disciplinate nel regolamento del Tribunale federale. Il Tribunale federale si oppone a tale disposizione considerandola impraticabile (cfr. n. 4 del parere allegato). Il Tribunale federale delle assicurazioni è invece favorevole. Va peraltro rilevato che tale disposizione non implica una regolamentazione esaustiva che copra tutte le eventualità, ma richiede unicamente un certo grado di prevedibilità.

Art. 21 Modifica della giurisprudenza e precedenti

Il *capoverso 1* prevede l'eventualità di derogare alla giurisprudenza e corrisponde all'articolo 16 capoverso 1 OG. Non menziona tuttavia più la Corte plenaria, che equivale all'insieme delle corti riunite.

Il *capoverso 2* consente la riunione di corti anche per le cause che non implicano alcuna deroga alla giurisprudenza seguita dalle altre corti. Accade di fatto che una questione giuridica importante concernente più corti non sia ancora stata decisa da nessuna di esse. Se la corte competente per decidere la causa reputa che una decisione comune delle corti interessate sia auspicabile per l'evoluzione del diritto o per garantire una giurisprudenza uniforme, il *capoverso 2* le consente di chiedere

l'accordo di tali corti. Questa disposizione riflette la prassi attuale del Tribunale federale.

Il *capoverso 3* comporta due novità rispetto al diritto attuale. Anzitutto la possibilità per le corti riunite di deliberare mediante circolazione degli atti – conformemente a una prassi in parte già seguita. Questa innovazione consente di semplificare la procedura e di rispondere a un'esigenza di ordine pratico, soprattutto in caso di unanimità. Il *capoverso 3* fissa inoltre a due terzi dei membri delle corti il quorum necessario affinché le decisioni siano valide.

Art. 22 Cancellieri

I cancellieri rivestono un ruolo importante nell'adempimento dei compiti conferiti al Tribunale federale in quanto corte suprema. Negli ultimi decenni, il loro apporto all'elaborazione e allo sviluppo della giurisprudenza è stato evidenziato a più riprese, soprattutto nell'ambito delle decisioni adottate al fine di potenziarne gli effettivi. Già all'epoca in cui l'attività dei cancellieri del Tribunale federale consisteva essenzialmente nel redigere sentenze, si insisteva sul fatto che potevano esser considerate soltanto le candidature di giuristi particolarmente qualificati che, per conoscenze e capacità professionale, rispondono alle più elevate esigenze (cfr. FF 1955 II 1377, testo francese). Da allora, il campo d'attività dei cancellieri, dei segretari del tribunale e dei collaboratori personali dei giudici federali si è esteso. Dopo che si è deciso di non aumentare il numero dei giudici federali, l'incremento delle cause ha fatto sì che taluni compiti precedentemente riservati ai giudici venissero delegati ai collaboratori giuridici. Attualmente, in molti casi i cancellieri elaborano rapporti o bozze di sentenze che vengono sottoposti all'approvazione del giudice dell'istruzione e in seguito alla corte chiamata a deliberare. Anche se non sono espletate da tutti i cancellieri in egual misura, queste importanti mansioni – implicanti peraltro una grande responsabilità – devono essere oggetto di una disposizione legale. Va inoltre menzionato l'impegno dei cancellieri nell'ambito dell'istruzione delle cause, compiti ampiamente già delegati ai segretari presidenziali. Dato che la redazione delle sentenze – attività tuttora importante ai fini della giurisprudenza del Tribunale federale – continua a rappresentare una delle mansioni principali dei cancellieri, riteniamo opportuno iscrivere espressamente nella legge una pertinente disposizione.

Il *capoverso 1* menziona unicamente i cancellieri, unificando in tal modo la terminologia e rinunciando alla vecchia distinzione fra cancellieri, segretari e collaboratori personali (art. 7 OG). Oggigiorno, questa distinzione non è più giustificata, dato che le attività dei vari collaboratori sono molto simili e che, formalmente, si differenziano soltanto in quanto alla remunerazione e alla durata della funzione. L'unificazione non impedisce tuttavia di prevedere mediante regolamento diverse forme di collaborazione o possibilità di carriera differenziate. La legge sul personale della Confederazione conferisce comunque al Tribunale federale la competenza di disciplinare nel dettaglio lo statuto del cancelliere (stipendio, durata della funzione, eventuale giuramento - cfr. art. 9 cpv. 4 e art. 37 cpv. 2 Lpers, FF 2000 1985).

I *capoversi 2 e 3* menzionano i principali compiti dei cancellieri illustrati nei paragrafi precedenti. Nell'ambito del regolamento, sarà possibile prevedere altre attività, segnatamente la preparazione di pareri del Tribunale federale (cpv. 4). Conformemente a quanto previsto dal *capoverso 2*, il compito principale dei cancellieri è di assistere i giudici nella loro attività giurisdizionale. I cancellieri hanno voto consultivo, analogamente a quanto previsto già oggi a livello di regolamento (art. 12 cpv. 2

del regolamento del Tribunale federale; art. 7 cpv. 4 del regolamento del Tribunale federale delle assicurazioni). Trattandosi di una forma di partecipazione al giudizio delle cause, questa attività merita – parimenti all’elaborazione di rapporti – di essere menzionata nella legge.

Art. 23 Amministrazione

Il *capoverso 1* riprende il principio costituzionale secondo cui il Tribunale federale gode di autonomia amministrativa (art. 188 cpv. 3 Cost. - Riforma giudiziaria). Tale principio garantisce al Tribunale il diritto di amministrarsi in modo autonomo rispetto al potere esecutivo, rafforzando nel contempo l’indipendenza dei giudici federali. Benché non rientri nell’amministrazione federale ai sensi dell’articolo 2 della legge sull’organizzazione del Governo e dell’Amministrazione (RS 172.010), il Tribunale federale deve rispettare le disposizioni applicabile a tutti gli organi della Confederazione quali la legge sul personale (FF 2000 1985) o la legge sulle finanze della Confederazione (RS 611.0).

Il *capoverso 2* concretizza il principio summenzionato conferendo al Tribunale federale la competenza di istituire i servizi amministrativi necessari all’esecuzione dei propri compiti e di nominarne il personale.

Uno dei principali presupposti dell’autonomia amministrativa è l’autonomia finanziaria. Di conseguenza il Tribunale federale deve poter disporre liberamente, nell’ambito definito dalla legge, dei mezzi stanziati dal Parlamento. Conformemente al *capoverso 3*, il Tribunale federale tiene una contabilità propria. Benché, in virtù del principio dell’unità della contabilità di Stato, sia formalmente parte di quest’ultima, dal profilo materiale la contabilità è allestita dal Tribunale a destinazione dell’Assemblea federale (cfr. art. 3 cpv. 2 LTF).

Art. 24 Segretario generale

Il segretario generale dirige l’amministrazione del Tribunale (cpv. 2) sotto la vigilanza della direzione del Tribunale federale (art. 15 LTF). In particolare assume la funzione di capo del personale. Inoltre, dirige il segretariato della Corte plenaria e degli organi amministrativi. Vista l’importanza di tali mansioni, ci pare giustificato di menzionare espressamente la relativa carica nella legge e di prevedere anche in questo caso una durata di sei anni. Attualmente, la base giuridica è data soltanto dal regolamento (art. 29 del regolamento del Tribunale federale, RS 173.111.1; art. 20 del regolamento del Tribunale federale delle assicurazioni, RS 173.111.2). Spetterà al regolamento definire se anche il segretario generale è tenuto a prestare giuramento.

Art. 25 Informazione

Il *capoverso 1* obbliga il Tribunale federale a informare il pubblico sulla sua giurisprudenza. Tale obbligo riveste un’importanza del tutto particolare dato che le cause decise dai giudici supremi hanno valore di precedente. Per questo motivo la legge prevede una disposizione specifica in merito. Oggigiorno, per il Tribunale federale l’informazione del pubblico è prevista soltanto dal regolamento (art. 18 del regolamento del Tribunale federale, RS 173.111.1), mentre per il Tribunale federale delle assicurazioni la relativa disposizione è iscritta nella legge (art. 127 cpv. 5 OG; art. 22 del regolamento del Tribunale federale delle assicurazioni RS 173.111.2). Come nel diritto vigente (art. 18 del regolamento del Tribunale federale), il *capover-*

so 1 incarica le corti di selezionare le decisioni da pubblicare ufficialmente. L'organo di pubblicazione non dovrà più essere forzatamente la Raccolta ufficiale. Già oggi, le decisioni pubblicate sono riunite in una banca dati informatizzata accessibile sul sito internet del Tribunale federale (www.bger.ch). A tal proposito, va rilevato che il Tribunale federale prevede di inserire prossimamente in questa banca dati anche gran parte delle decisioni non pubblicate dalla Raccolta ufficiale, rendendo disponibile al pubblico praticamente tutte le decisioni sostanziali nel merito suscettibili di influenzare la sua giurisprudenza futura.

Il *capoverso 2* istituisce la base legale necessaria al Tribunale federale per esigere l'accreditamento dei cronisti giudiziari. Le relative condizioni e procedura potranno essere disciplinate mediante regolamento.

4.1.2 Capitolo 2: Disposizioni generali di procedura

4.1.2.1 Sezione 1: Competenza

Art. 26 Esame

È un principio generalmente riconosciuto che il tribunale adito verifichi d'ufficio la propria competenza materiale, territoriale e funzionale (*cpv. 1*). Le norme sull'attribuzione delle competenze determinano inoltre il giudice naturale (*art. 30 Cost.*).

In caso di dubbio sulla sua competenza, il Tribunale federale procede a uno scambio di opinioni con l'autorità che potrebbe entrare in linea di conto (*cpv. 2*). Il diritto vigente prevede una disposizione analoga per la procedura di ricorso di diritto pubblico e di diritto amministrativo (*art. 96 cpv. 2* e *art. 113 OG*). In futuro, il Tribunale federale potrà altresì consultarsi con le autorità cantonali (ad esempio nei casi in cui l'esaurimento delle istanze cantonali non sia chiaramente accertato).

Art. 27 Incompetenza

Conformemente al *capoverso 1* il Tribunale federale emana una decisione di inammissibilità qualora reputi di non essere competente di giudicare la causa. Lo stesso avviene quando la competenza di un'altra autorità sembra verosimile o quando un'altra autorità si è dichiarata disposta a conoscere della causa.

Il *capoverso 2* disciplina il deferimento dell'atto dichiarato inammissibile. Se la competenza di un'altra autorità federale o cantonale risulta da uno scambio di opinioni, il Tribunale federale è obbligato a trasmettere la causa all'autorità in questione. In assenza di uno scambio di opinioni, il Tribunale federale trasmette invece la causa all'autorità che gli sembra più competente se si tratta di un'autorità federale. Questa norma è la conseguenza diretta dell'articolo 8 *capoverso 1 PA*. Negli altri casi, ossia qualora l'autorità probabilmente competente sia un'autorità straniera o un'autorità cantonale, il Tribunale federale può trasmetterle la causa ma non è obbligato. Di fatto, non si può obbligarlo ad esaminare il diritto cantonale o il diritto estero per determinare l'autorità competente.

L'articolo 27 non prende in considerazione l'ipotesi in cui l'Assemblea federale abbia designato l'autorità competente di decidere di un ricorso (*cfr. art. 173 cpv. 1*

lett. i Cost.). È di fatto evidente che il Tribunale federale dovrà tenere conto di un'eventuale decisione in questo senso.

Art. 28 Questioni pregiudiziali

La disposizione corrisponde all'articolo 96 capoverso 3 OG.

4.1.2.2 Sezione 2: Direzione del processo

Art. 29 Giudice dell'istruzione

La direzione del processo spetta al giudice incaricato dell'istruzione ovvero al presidente della corte o al giudice da questi designato (cpv. 1).

Conformemente alla prassi vigente, il *capoverso 2* conferisce al giudice dell'istruzione la competenza di decidere quale giudice unico in merito allo stralcio di cause divenute senza oggetto (ad es. in caso di ritiro del ricorso, di revoca di una atto impugnato, di mancato pagamento anticipato delle spese o di transazione). Ad eccezione delle conseguenze relative agli anticipi delle spese, in questi casi viene di fatto a mancare la materia stessa da decidere. La trattazione da parte di un giudice unico è pertanto del tutto giustificata, se non addirittura necessaria, per garantire un disbrigo efficiente delle cause.

Con la nuova legge, il giudice dell'istruzione sarà investito di una responsabilità maggiore poiché sarà chiamato a decidere delle misure cautelari (art. 97 cpv.3 e art. 98 LTF), attualmente di competenza del presidente della corte (art. 14 cpv. 2, 70 cpv. 2, 94, 111 cpv. 2, 142 OG; art. 272 cpv. 7 PP). Di fatto, è il giudice dell'istruzione a meglio conoscere il dossier e quindi a essere maggiormente in grado di statuire sul merito di una domanda di misure cautelari.

Il *capoverso 3* esclude qualsiasi ricorso contro le decisioni del giudice dell'istruzione. Questa disposizione non si applica tuttavia alle azioni pendenti dinanzi al Tribunale federale, poiché l'articolo 80 capoverso 2 della legge di procedura civile federale (PC, RS 273) prevede un'eccezione che, virtù dell'articolo 106 capoverso 2 LTF e dell'articolo 1 capoverso 2 PCF, prevale sull'articolo 29 LTF.

Art. 30 Disciplina

La disposizione corrisponde in gran parte al diritto vigente (art. 31 e 13 cpv. 5 OG). L'importo massimo della multa è adeguato alla realtà attuale. Per quanto concerne gli strumenti previsti per far rispettare l'ordine durante le udienze, nel *capoverso 3* è stata soppressa la possibilità – praticamente mai utilizzata in passato – di arrestare il perturbatore.

Art. 31 Motivi di ricusazione

La nuova disposizione non opera più la distinzione attualmente vigente fra ricusazione obbligatoria (art. 22 OG) e ricusazione facoltativa (art. 23 OG). Di conseguenza i motivi di ricusazione dovranno essere presi in considerazione d'ufficio.

Il *capoverso 1* elenca i motivi di ricusazione sulla base dell'articolo 10 PA, aggiungendovi due nuovi casi per meglio garantire l'indipendenza del Tribunale federale. In futuro, i giudici e i cancellieri dovranno pertanto ricusarsi in una causa se sono uniti in matrimonio o sono parenti o affini di una persona che ha avuto parte nella medesima causa in quanto membro dell'autorità inferiore (*cpv. 1 lett. c*). Tale norma si applicherà non soltanto ai casi in cui l'autorità inferiore sia un'istanza federale (p. es. Tribunale amministrativo federale), ma anche quando è un'autorità cantonale. Inoltre, i motivi di ricusazione in caso di parentela comprenderanno anche il concubinato qualificato (*cpv. 1 lett. d*), analogamente a quanto previsto per l'incompatibilità personale (art. 8 LTF).

Art. 32 Obbligo di comunicare

Conformemente alla normativa vigente (art. 24 OG) la disposizione prevede che i giudici e i cancellieri interessati dalle prescrizioni in materia di ricusazione ne diano tempestivo annuncio.

Art. 33 Domanda di ricusazione

Questa disposizione corrisponde essenzialmente alla normativa vigente (art. 25 cpv. 1 e 2 OG). La parte che domanda la ricusazione non è tuttavia più obbligata a fornire una prova documentata dei fatti in questione, ma si limita a renderli verosimili. Il Tribunale federale delibera in seguito sulla base delle spiegazioni fornite dal giudice o dal cancelliere direttamente interessato.

Il *capoverso 1* obbliga la parte a presentare la domanda non appena sia a conoscenza del motivo di ricusazione. In caso di domanda tardiva, la sanzione è retta dall'articolo 35 LTF. Gli atti cui ha partecipato la persona tenuta a ricusarsi rimangono validi, cosicché la ricusazione ha effetto soltanto dal momento in cui è pronunciata.

Art. 34 Decisione

Se il motivo di ricusazione è contestato, la corte è chiamata a pronunciarsi al proposito. Il giudice o il cancelliere interessato non partecipa alla deliberazione e deve pertanto essere sostituito. Se la domanda di ricusazione concerne tutti i giudici della corte competente, questa può essere ricostituita da tre giudici di un'altra corte conformemente all'articolo 16 *capoverso 3* LTF. Questa normativa corrisponde al diritto attualmente vigente (art. 26 OG).

Art. 35 Violazione delle norme sulla ricusazione

La disposizione limita gli effetti della ricusazione agli atti compiuti dal Tribunale con il concorso del giudice o del cancelliere ricusato. Il *capoverso 1* lascia di fatto alle parti cinque giorni di tempo per domandare l'annullamento degli atti dal mo-

mento in cui sono venute a conoscenza del motivo di ricusazione. Trascorso questo termine, la ricusazione ha effetto soltanto per il futuro. Tale disposizione è una soluzione intermedia fra quella attualmente prevista per la ricusazione obbligatoria (termine di 30 giorni con la possibilità di condannare la parte alle spese occasionate se non ha presentato tempestivamente la domanda; art. 28 cpv. 1 e 25 cpv. 3 OG) e quella prevista per la ricusazione facoltativa (annullamento delle sole operazioni successive alla domanda; art. 28 cpv. 2 OG).

Conformemente al *capoverso 2*, la corte incaricata del caso può prendere in considerazione le misure probatorie non rinnovabili – ad esempio se il testimone è deceduto – anche se all’epoca dei fatti sono state violate le norme sulla ricusazione.

La riserva di revisione di cui al *capoverso 3* corrisponde al diritto in vigore (art. 28 cpv. 1 OG).

4.1.2.4 Sezione 4: Parti, patrocinatori, atti scritti

Art. 36 Domicilio

La normativa sul domicilio dove possono essere fatte le notificazioni è in gran parte ripresa dal diritto vigente (art. 29 cpv. 4 OG).

Il *capoverso 2* istituisce una nuova norma concernente la *notificazione delle decisioni per via elettronica*. Siccome questa nuova forma di notificazione può essere usata soltanto previo consenso espresso (n. 2.6.3.2.2), le parti interessate devono indicare (oltre all’indirizzo postale), l’indirizzo elettronico e la chiave crittografica pubblica. A tal fine, il ricorrente può sia inviare il certificato rilasciato dall’organo di certificazione che gli ha fornito la chiave crittografia privata sia indicare la referenza del certificato sul sito Internet dell’organo di certificazione. La chiave pubblica consentirà al Tribunale federale di codificare la decisione in modo da renderla leggibile soltanto al possessore della corrispondente chiave privata. Le modalità della notificazione elettronica delle decisioni sono rette dall’articolo 56 *capoverso 3* LTF.

Art. 37 Patrocinatori

In Svizzera, è tradizione consolidata che una parte possa condurre da sola un processo sino al Tribunale federale. Se desidera essere patrocinata, deve affidare un relativo mandato – per le cause civili o penali – a un avvocato autorizzato a esercitare la rappresentanza in giudizio. A questo proposito non dobbiamo sottovalutare il sovraccarico di lavoro dei Tribunali dovuto all’elevato numero di ricorsi inammissibili. Se fosse istituito l’obbligo di avvalersi di un avvocato o se il monopolio dell’avvocato fosse esteso a tutti i settori del diritto, il numero di ricorsi inammissibili diminuirebbe. Le commissioni peritali Dubs e Koller si sono chinate a lungo sui vantaggi e sugli inconvenienti di questi due provvedimenti. Entrambe hanno escluso l’obbligo del patrocinio, adducendo motivi di incompatibilità con la tradizione giuridica svizzera. Si sono invece pronunciate a favore dell’estensione del monopolio dell’avvocato a tutti i procedimenti dinanzi al Tribunale federale (Rapporto finale, gennaio 1982, n. 232; Rapporto finale, giugno 1997, n. 6.1 e commento all’art. 38). Dopo essercene distanziati in altre occasioni (FF 1985 II 748 seg., 1991 II 424), oggi approviamo tale soluzione, poiché il provvedimento avrebbe sicuramente un «effetto filtro». Inoltre, la differenziazione secondo i settori giuridici non si giustifica, poiché

un'impugnazione in materia di diritto pubblico non richiede meno conoscenze formali e materiali rispetto alle impugnazioni in materia civile o penale. A questo proposito va rilevato che in diritto pubblico non esiste, di massima, un monopolio dell'avvocato per la rappresentanza dinanzi alle autorità inferiori. Di conseguenza la parte che, ad esempio, si è fatta patrocinare da un perito fiscale e che intende ricorrere dinanzi al Tribunale federale dovrà incaricare un altro mandatario oppure interporre il ricorso a proprio nome, rinunciando in tal modo all'eventuale rimborso delle ripetibili. Questa nuova condizione dovrebbe tuttavia avere un certo effetto dissuasivo, che contribuirà a sgravare il Tribunale federale.

L'ammissione di avvocati titolari di patenti straniere è retta dalla legge del 23 giugno 2000 sugli avvocati (FF 1999 5042) e dall'Accordo con la Comunità europea e i suoi Stati membri sulla libera circolazione delle persone (FF 1999 5978).

Il *capoverso 2* corrisponde al diritto vigente (cfr. art. 29 cpv. 1 OG). Su domanda della Federazione svizzera degli Avvocati è stata soppressa la competenza del Tribunale federale di deliberare in caso di contestazione degli onorari degli avvocati (cfr. art. 161 OG). Questi procedimenti richiedono di fatto molto tempo e possono essere risolti in modo più efficace dai tribunali civili cantonali.

Art. 38 Incapacità di stare direttamente in giudizio

La disposizione prevede il patrocinio obbligatorio qualora una parte non sia manifestamente in grado di condurre personalmente la propria causa. Il *capoverso 1* corrisponde al diritto vigente (art. 29 cpv. 5 OG). Se la parte interessata si rifiuta di designare un patrocinatore, l'avvocato assegnatole dal Tribunale federale agisce per suo conto senza procura.

Di norma, l'avvocato designato dal Tribunale federale è remunerato dalla parte che difende nella misura in cui il suo onorario non possa essere coperto dalle ripetibili. Qualora la parte sia insolubile, il nuovo *capoverso 2* prevede che sia la cassa del Tribunale a versare un'indennità adeguata, poiché è il Tribunale stesso che l'ha obbligato a difendere la parte.

Art. 39 Atti scritti

Le disposizioni che disciplinano le condizioni poste agli atti scritti e la riparazione di eventuali vizi si rifanno in gran parte agli articoli 30 e 108 OG.

Gli atti scritti devono essere redatti in una *lingua ufficiale* (cpv. 1), fatti salvi i casi in cui un accordo internazionale consenta la presentazione di atti in una lingua straniera. Per le persone di lingua romancia, l'articolo 70 capoverso 1 della Costituzione federale prevede la possibilità di utilizzare il romancio. Contrariamente all'articolo 50 LTF che disciplina la lingua in cui il Tribunale federale conduce il procedimento e emette le decisioni, l'articolo 39 capoverso 1 non limita tale possibilità al rumantsch grischun che, pur essendo compreso da tutti i romanci, è padroneggiato attivamente soltanto da una piccola parte di essi. Di conseguenza le persone di lingua romancia possono rivolgersi al Tribunale nel loro idioma regionale.

L'*obbligo di motivare* (cpv. 2) non è di per sé nuovo. Già oggi, gli atti scritti devono esaminare le questioni relative all'ammissibilità e specificare le censure fatte valere (art. 55 cpv. 1, 71 lett. c, 90 cpv. 1 lett. b e 108 cpv. 2 OG). Soprattutto per quanto concerne i ricorsi, l'obbligo di motivare riveste un'importanza del tutto particolare:

l'atto scritto deve indicare in modo conciso perché è stata violata una norma giuridica conformemente agli articoli 90 e 91 LTF o i fatti sono stati accertati in modo inesatto conformemente all'articolo 92 LTF. La norma si ispira pertanto alle esigenze in materia di motivazione del ricorso in appello (art. 55 cpv. 1 OG), del ricorso per cassazione (art. 273 cpv. 1 PP) e del ricorso di diritto pubblico (art. 90 cpv. 1 OG). Spetterà alla giurisprudenza determinare se una motivazione che non indica esplicitamente le disposizioni violate sia sufficiente. Dato il carico di lavoro del Tribunale federale, è inammissibile che i ricorrenti non motivino sufficientemente le loro conclusioni e in tal modo non contribuiscano a una giustizia efficace. In caso di inosservanza dell'esigenza relativa alla motivazione, la sanzione potrà variare. Se il vizio concerne tutte le conclusioni potrà essere pronunciata l'inammissibilità del ricorso mediante la procedura semplificata (art. 102 cpv. 1 lett. b LTF). Se invece soltanto una parte delle conclusioni è motivata in modo insufficiente, saranno dichiarate inammissibili – mediante la procedura ordinaria (art. 97 segg. LTF) – soltanto quelle parti. Rimane da disciplinare il caso in cui una conclusione sia ammissibile perché fondata su una censura sufficientemente motivata, benché le altre censure invocate non siano sufficientemente motivate. Se dette censure sono subordinate all'obbligo di motivazione (art. 100 cpv. 2 LTF), il Tribunale federale non le esamina. In caso contrario, il Tribunale federale è obbligato a esaminarle in virtù del principio *jura novit curia*, a dispetto della loro motivazione insufficiente (art. 100 cpv. 1 LTF).

Nel caso di *ricorsi la cui ammissibilità è subordinata all'esistenza di una questione giuridica d'importanza fondamentale* (cfr. art. 70, 74 e 79 LTF), la LTF impone espressamente al ricorrente l'onere di esporre perché la questione sia di tale natura (cpv. 2 secondo periodo). Il Tribunale federale non deve essere obbligato a ricercare i motivi per i quali tale condizione sia data, ma deve essere in grado di pronunciarsi in proposito sulla base della motivazione del ricorrente. La legge non esige tuttavia che l'esistenza di tale questione sia dimostrata dal ricorrente, poiché anche il Tribunale federale deve avere la possibilità di individuare in un'impugnazione una questione giuridica d'importanza fondamentale che il ricorrente non ha menzionato. L'esigenza di una motivazione è tanto più importante se si considera che l'articolo 102 capoverso 1 lettera c LTF assoggetta alla procedura semplificata i ricorsi inammissibili perché estranei a una questione giuridica d'importanza fondamentale; in genere, la decisione sull'esistenza di tale condizione è pertanto presa da due giudici prima dell'inizio della procedura di scambio degli scritti e sulla base dell'atto scritto (art. 102 cpv. 2 e 3 LTF).

Come nel diritto vigente, il capoverso 1 impone al ricorrente o al suo patrocinatore di firmare l'atto scritto. In caso di notificazione per via elettronica, l'atto deve essere munito di una *firma digitale* riconosciuta (cpv. 4). Attualmente, soltanto le firme elettroniche create con una chiave crittografica certificata da un servizio di certificazione elettronica conformemente alla pertinente ordinanza del Consiglio federale (OSCert, RS 784.103) possono essere considerate come riconosciute dal diritto svizzero. Se il ricorrente è una persona giuridica o un'autorità, il certificato deve essere stato rilasciato a nome di una persona fisica con potere di firma (cfr. n. 2.6.3.1.3).

In caso di notificazione per via elettronica, la firma apposta sull'atto scritto non basta, poiché non garantisce al Tribunale federale che gli allegati corrispondano effettivamente a quelli inviati dal ricorrente. Per questo motivo, il capoverso 4 prevede che il documento contenente l'atto scritto e gli allegati sia munito della firma elettronica riconosciuta del ricorrente o del suo patrocinatore. In tal modo si garantisce

che gli allegati siano quelli menzionati nell'atto scritto, che provengano dal ricorrente o dal suo patrocinatore e che non siano stati modificati dopo il loro invio.

Il documento elettronico contenente l'atto scritto e gli eventuali allegati dovrà essere conforme al *formato* che il Tribunale federale fisserà mediante regolamento (cpv. 4, secondo periodo). A tal fine potrà prevedere un solo formato o diversi tipi (cfr. n. 2.6.3.1.5). Se si renderà necessario l'acquisto di prodotti commerciali, occorrerà prendere i necessari provvedimenti per evitare distorsioni della concorrenza. Molto probabilmente, il formato prescritto sarà elaborato specificamente per le esigenze delle autorità e sarà messo a disposizione di coloro che vorranno notificare comunicazioni elettroniche alle autorità. Il compito di elaborare gli strumenti per trasferire i dati da un trattamento di testi standard verso il formato ufficiale sarà assegnato all'economia privata. Occorrerà tuttavia lasciare aperte varie possibilità per i formati degli allegati ai documenti principali. Se gli allegati sono originali firmati elettronicamente, la comunicazione al Tribunale federale dovrà essere consentita anche se il formato del documento è atipica, a costo di esigere dal mittente che vi alleggi una trascrizione nel formato ufficiale. In caso di inosservanza del formato prescritto dal regolamento del Tribunale federale, si applicherà l'articolo 39 capoverso 6 LTF. Il Tribunale potrà pertanto rinviare il documento al mittente affinché lo corregga. Avrà tuttavia anche la facoltà di rinunciarvi e dichiarare inammissibile l'atto di procedura qualora il formato scelto dal mittente non consenta al sistema informatico del Tribunale federale di leggere il documento, escludendo in tal modo qualsiasi controllo dell'identità fra tale documento illeggibile e quello inviato in seguito. La possibilità di correggere il formato non deve di fatto consentire al ricorrente di completare l'atto scritto dopo la scadenza del termine.

I capoversi da 5 a 7 corrispondono al diritto vigente (art. 30 cpv. 2 e 3, 36a cpv. 2 OG).

La vigente prescrizione relativa al numero di esemplari degli atti scritti (art. 30 cpv. 1 e art. 108 OG) è stata abbandonata poiché non avrebbe alcun senso per gli atti notificati per via elettronica. Spetterà al Tribunale federale stampare un numero sufficiente di copie dell'atto pervenutogli o trasmetterlo per via elettronica. L'obbligo di presentare gli atti in più copie non ha praticamente più ragione d'essere neanche per i documenti inviati per posta poiché il Tribunale federale, di fronte allo sviluppo delle comunicazioni elettroniche, appronterà un sistema di gestione elettronica degli incarti. Affinché tale sistema sia completo, i documenti su supporto cartaceo dovranno anch'essi essere registrati elettronicamente. Nei casi in cui le parti al procedimento dinanzi al Tribunale federale accettino la notificazione per via elettronica, sarebbe logico inviare loro anche l'atto scritto su supporto elettronico. Se, per ogni atto scritto depositato, si continuasse a esigere un numero di esemplari pari alle parti in causa, il Tribunale si ritroverebbe spesso con copie inutili. È pertanto più indicato abbandonare a titolo generale l'obbligo di presentare gli atti in un certo numero di copie.

Art. 40 Decorrenza

Il *capoverso 1* corrisponde al vigente articolo 32 capoverso 1 OG. La formulazione è tuttavia diversa, cosicché se l'inizio del decorso del termine coincide con un giorno festivo conta il primo giorno successivo. L'attuale giurisprudenza contraria diviene così obsoleta. (DTF 122 V 60).

Il *capoverso 2* corrisponde alla giurisprudenza attuale: le decisioni notificate per raccomandata postale sono reputate consegnate sette giorni dopo il primo tentativo di consegna infruttuoso se la raccomandata non è ritirata nel frattempo. Si tratta di una presunzione legale del tutto indipendente dal termine di ritiro fissato dall'ufficio postale: anche se questo è più lungo o è stato prorogato, la scadenza di sette giorni è inderogabile. Si è reso necessario prevedere espressamente una disposizione in questo ambito in seguito all'abrogazione – dal 1° gennaio 1998 – della pertinente norma vigente in passato (art. 169 dell'ordinanza sul servizio delle poste).

Per quanto concerne il termine imposto alle notificazioni per via elettronica (*cpv. 3*), si rimanda al numero 2.6.3.2.1.

Art. 41 Scadenza

La disposizione corrisponde al diritto vigente (art. 32 *cpv. 2* OG), tranne che menziona di nuovo espressamente la festività del 1° agosto.

Art. 42 Sospensione

I termini fissati in giorni dalla legge o dal giudice saranno sospesi fino al 2 gennaio compreso (*cpv. 1 lett. c*) e non più soltanto sino al 1° gennaio conformemente al diritto vigente (art. 34 OG).

La riserva attualmente prevista dall'articolo 34 capoverso 2 OG in materia di esecuzione e fallimenti è stata limitata alle cause concernenti l'esecuzione cambiaria, per le quali la LP non prevede alcuna sospensione (art. 56 LP). Analogamente, non si giustifica neanche la deroga prevista dallo stesso articolo 34 capoverso 2 OG per la procedura penale poiché – in questa materia – in futuro il Tribunale federale sarà unicamente istanza di ricorso.

Art. 43 Proroga

La disposizione corrisponde all'articolo 33 OG.

Art. 44 Osservanza

I *capoversi 1 e 3* corrispondono nell'insieme all'articolo 32 capoversi 3-5 OG. Prevedendo l'obbligo di indirizzare direttamente i ricorsi al Tribunale federale si abbandona il regime attualmente dominante nella giurisdizione civile, secondo cui il ricorso deve essere depositato presso l'autorità cantonale che ha emesso la decisione impugnata (art. 54, 69 e 78 OG). La soluzione dell'articolo 44 LTF è d'altro canto ripresa per il ricorso per cassazione (art. 272 PP secondo la revisione parziale dell'OG del 23 giugno 2000, RU 2000 2719).

La trasmissione dell'atto scritto per via elettronica è disciplinata da norme particolari per quanto concerne l'osservanza dei termini (*cpv.* 2). Occorre anzitutto che l'atto e gli allegati giungano sul sistema informatico corrispondente all'indirizzo ufficiale del Tribunale federale. A tal fine sarà possibile utilizzare sia il sistema informatico del Tribunale federale – se questi ha un accesso diretto a Internet e può garantire l'accesso 24 ore su 24 – sia il sistema informatico di un intermediario pubblico o privato incaricato di ricevere i documenti indirizzati all'autorità. Non appena il sistema informatico corrispondente all'indirizzo elettronico ufficiale del Tribunale federale riceverà una comunicazione elettronica leggibile, invierà al mittente una conferma dell'avvenuta comunicazione. Dal momento che sarà determinante il momento dell'invio della conferma, il mittente saprà di norma tempestivamente se il documento trasmesso per via elettronica è giunto a destinazione nel termine previsto. In caso di problemi, il mittente dovrebbe avere il tempo di inviare l'atto per posta o di fare un secondo tentativo per via elettronica. Si noti che l'articolo 21a PA si applica in caso di deposito di un ricorso presso un'autorità federale incompetente. Se l'autorità in questione è abilitata a ricevere comunicazioni procedurali per via elettronica, il termine è reputato osservato in virtù dell'articolo 44 capoverso 3 LTF. Per contro, è nullo l'invio di atti scritti per via elettronica a un'autorità che non è abilitata a ricevere tali comunicazioni.

Il *capoverso 4* introduce un'innovazione disciplinando specificamente l'osservanza dei termini in occasione di versamenti di anticipi o di fornitura di garanzie. Attualmente, la giurisprudenza applica per analogia l'articolo 32 capoverso 3 OG relativo al deposito dell'atto scritto, differenziando secondo il tipo di versamento: in caso di pagamento presso un ufficio postale, il termine è osservato se il versamento è avvenuto prima della scadenza. Se il versamento è effettuato da un conto postale, si considera che il termine è osservato se la Posta è in possesso dell'ordine di pagamento prima della scadenza, indipendentemente dal giorno del versamento effettivo. Se il versamento è effettuato da un conto bancario e la banca si avvale del servizio di ordini cumulativi della Posta, il termine è reputato rispettato se la data di scadenza fissata nel supporto di dati corrisponde, al più tardi, all'ultimo giorno del termine fissato dal Tribunale federale e se il supporto di dati è stato consegnato entro tale termine alla Posta (DTF 117 Ib 220). Nei casi in cui i titolari di conti bancari non possono decidere del momento in cui la Posta entra in possesso del supporto informatico, gli ordini di pagamento devono essere eseguiti con oltre una settimana d'anticipo affinché vi sia una certa garanzia che il termine è rispettato. È ovvio che questa categoria è svantaggiata rispetto ai titolari di conti postali. In risposta alla mozione Hans Hess (00.3446), avevamo a suo tempo proposto di cambiare il sistema disciplinando espressamente le condizioni relative all'osservanza del termine per il versamento di anticipi. A tal fine possono entrare in linea di conto due criteri, ossia il momento in cui l'importo è stato versato a favore del Tribunale federale alla Posta svizzera (sia allo sportello di un ufficio postale o in caso di un trasferimento dall'estero) o il momento in cui l'ordine di pagamento a favore del Tribunale federale è stato addebitato al conto postale o bancario del ricorrente o del suo patrocinatore. Qualora la somma non venga accreditata per tempo sul conto del Tribunale federale, questi può chiedere al ricorrente di fornire la prova del giorno in cui l'ordine di pagamento è stato addebitato al suo conto o a quello del patrocinatore. La nuova disposizione non appesantisce la procedura poiché già oggi il Tribunale federale deve chiedere alla Posta la data in cui le sono stati consegnati gli ordini di pagamento accreditati tardivamente. Per i titolari di un conto postale la situazione sarà meno

favorevole di oggi poiché inviare per posta l'ordine di pagamento l'ultimo giorno del termine non basterà più ai fini dell'osservanza. Il ricorrente avrà tuttavia ancora la possibilità di versare l'importo direttamente allo sportello l'ultimo giorno del termine. Se invia l'ordine di pagamento per posta a Postfinance o alla banca, deve premurarsi di agire con un giorno di anticipo per consentire che l'ordine sia eseguito per tempo. I ricorrenti che ordinano il versamento con scarso anticipo dovranno tuttavia essere disposti ad assumere un certo rischio poiché, in genere, le condizioni generali delle banche e della Posta escludono qualsiasi responsabilità per colpa lieve, come potrebbe essere il caso di un guasto informatico.

Art. 45 Notificazione viziata

La disposizione è ripresa dall'articolo 107 capoverso 3 OG e non modifica la giurisprudenza secondo cui nessuno può avvalersi di un'indicazione inesatta dei rimedi giuridici qualora avesse potuto constatarne l'inesattezza mediante la sola lettura dei testi legali (DTF 117 Ia 420, 124 I 255).

Art. 46 Restituzione per inosservanza

Secondo il *capoverso 1*, il termine per la presentazione di una domanda di restituzione passa da 10 a 30 giorni a contare dal momento in cui l'impedimento cessa (cfr. art. 35 cpv. 1 OG), non foss'altro perché l'atto omesso deve essere compiuto entro lo stesso termine.

Il *capoverso 2* corrisponde alla giurisprudenza (DTF 85 II 145) e alla dottrina (Poudret, Commentaire de l'OJ, 1990, art. 35, n. 3.3 con altri riferimenti).

4.1.2.6 Sezione 6: Valore litigioso

Art. 47 Calcolo

Mentre nel diritto vigente la determinazione del valore (pecuniario) della causa è importante soprattutto per i processi civili, con il presente disegno la questione assume una nuova valenza. Di massima, il ricorso in materia civile sarà ammissibile per le cause pecuniarie il cui valore litigioso supera i 40 000 franchi (art. 70 cpv. 1 LTF). Tale condizione si estenderà a settori attualmente esclusi perché non interessati dal ricorso in appello, ad esempio alle decisioni relative al riconoscimento di una sentenza emessa all'estero nonché a determinate decisioni in materia di esecuzione e fallimento.

Il *capoverso 1* prevede un nuovo calcolo del *valore litigioso*, che sarà determinato in funzione della controversia impugnata dinanzi al Tribunale federale. In altri termini, l'importo corrisponderà alla differenza fra le conclusioni rimaste controverse dinanzi all'autorità inferiore e quanto riconosciuto nel dispositivo della decisione impugnata. Nel diritto attuale, invece, il valore litigioso è determinato soltanto in funzione delle conclusioni rimaste controverse dinanzi all'autorità inferiore. Prendiamo ad esempio una causa civile in cui il valore rimasto litigioso dinanzi all'ultima istanza cantonale ammonti a 55 000 franchi. Attualmente, il valore determinante per l'ammissibilità del ricorso in appello è di 55 000 franchi, indipendente dalla decisione dell'istanza inferiore. In altri termini, se il Tribunale cantonale concede 50 000 franchi al richie-

dente, questi può ancora ricorrere per i 5000 franchi mancanti. Con la nuova normativa, la parte che ha ottenuto i 50 000 franchi non può di norma più ricorrere dinanzi al Tribunale federale poiché il valore litigioso ammonta a soli 5000 franchi. L'interesse della parte di ottenere i 5000 franchi – dopo la decisione dell'istanza cantonale – non è di fatto maggiore a quello di una persona che adisce un tribunale per una causa di 5000 franchi. Inversamente, la parte che contesta di dovere i 50 000 franchi che l'istanza cantonale le ha imposto di versare può impugnare tale decisione dinanzi al Tribunale federale, poiché in tal caso il valore litigioso ammonta a 50 000 franchi. Secondo valutazioni effettuate, questo nuovo modo di calcolo comporterà, rispetto ad oggi, una diminuzione del 5 per cento circa delle cause con un valore litigioso al di sopra dei 40 000 franchi.

Il sistema vigente è il risultato di una decisione presa a suo tempo secondo cui occorreva determinare a priori – e non soltanto al termine del procedimento cantonale – se fosse ammissibile un ricorso in appello (messaggio, FF 1943 p. 126 testo francese). Oggigiorno questo argomento non è più determinante poiché anche nei casi in cui il valore litigioso non sia raggiunto, il ricorso dinanzi al Tribunale è possibile se è in causa una questione giuridica di importanza fondamentale (art. 70 cpv. 2 e art. 79 LTF; art. 191 cpv. 2 Cost. - Riforma giudiziaria). Spetterà pertanto ai Cantoni adeguare le loro normative che prevedono rimedi giuridici diversi in funzione delle possibilità di ricorso dinanzi al Tribunale federale.

In caso di ricorso contro *decisioni pregiudiziali o incidentali* pronunciate nell'ambito di cause pecuniarie, il valore litigioso non può essere fissato secondo la norma ordinaria, poiché l'istanza inferiore non si è ancora pronunciata sulle conclusioni materiali delle parti. Per questo motivo, il capoverso 1 prevede che in tal caso il valore litigioso sia determinato dalle conclusioni rimaste controverse dinanzi all'autorità competente nel merito (*lett. c*). Occorre di fatto evitare, per quanto possibile, che sia più facile adire il Tribunale federale impugnando decisioni incidentali o pregiudiziali che decisioni finali. Lo stesso vale per i ricorsi relativi a decisioni parziali conformemente all'articolo 86 LTF: la scissione di una causa in diverse cause parziali non deve avere ripercussioni sulla possibilità di adire la massima istanza giudiziaria.

I capoversi 2-4 corrispondono all'articolo 36 capoversi 2-5 OG.

Art. 48 e 49

Le disposizioni corrispondono all'articolo 47 OG.

4.1.2.7 Sezione 7: Lingua del procedimento (art. 50)

Un articolo specifico disciplinerà in futuro la lingua del procedimento. La normativa vigente si limita di fatto a menzionare la lingua nella quale devono essere redatti gli atti scritti (art. 30 cpv. 1 OG) e le sentenze (art. 37 cpv. 3 OG). La Costituzione riconosce tuttavia alle parti il diritto di scegliere la lingua ufficiale per l'intero procedimento.

Il nuovo articolo costituzionale sulle lingue comporta alcune innovazioni poiché riconosce anche il romancio quale lingua ufficiale nei rapporti fra la Confederazione e le persone di lingua romancia (art. 70 cpv. 1 Cost.). Conformemente alla giurispru-

denza del Tribunale federale, tale normativa implica l'obbligo di emettere la sentenza in romancio almeno nei casi in cui un Comune o una persona romancia impugnino una decisione di un'istanza del Cantone dei Grigioni (DTF 122 I 95 consid. 1). Il *capoverso 1* menziona espressamente fra le lingue ufficiali il rumantsch grishun al fine di precisare che il procedimento può essere condotto unicamente in tale variante, anche se l'atto scritto è stato redatto in un idioma regionale (cfr. art. 39 cpv. 1 lett. a LTF e relativo commento).

Analogamente a quanto previsto dal diritto vigente, la lingua del procedimento di ricorso è determinata sulla base della lingua della decisione impugnata; il Tribunale federale può tuttavia optare per un'altra lingua ufficiale se, ad esempio, le parti l'hanno utilizzata nell'atto scritto (cpv. 1). Nei procedimenti promossi mediante azione, occorre tenere conto della lingua (ufficiale) delle parti (cpv. 2).

Sempre più sovente, le parti al procedimento allegano documenti in lingua straniera all'atto di ricorso o alla replica. La prassi tende a accettare questi allegati senza richiedere una traduzione se sono redatti in una lingua conosciuta sia dai membri della corte e dai cancellieri che dalle altre parti. È quanto avviene soprattutto per i documenti in inglese. Il *capoverso 3* codifica tale prassi. Va rilevato che l'accordo delle parti non deve necessariamente essere espresso: è implicito nei casi in cui ogni parte invii documenti nella stessa lingua straniera senza allegarvi una traduzione in una lingua ufficiale.

Se una parte non padroneggia la lingua del procedimento o la lingua ufficiale scelta dalle altre parti per i loro atti, il Tribunale federale ordina la traduzione di tutti i documenti scritti e di tutte le dichiarazioni orali che detta parte deve comprendere per seguire il procedimento (cfr. in proposito DTF 118 Ia 462 segg.). La relativa prescrizione – sancita dal *capoverso 4* – è ripresa dall'articolo 4 capoverso 2 PC e si applica quando il patrocinatore non ha una conoscenza sufficientemente approfondita della lingua del procedimento, segnatamente in occasione di ricorsi in materia penale (cfr. art. 6 par. 3 lett. e CEDU; cfr. anche DTF 115 Ia 64). La stessa regola vale qualora l'atto scritto sia redatto in una lingua diversa dalla lingua ufficiale dell'autorità cantonale che ha emesso l'atto impugnato: il Tribunale federale non può esigere che un'autorità zurighese o neocastellana prenda posizione su un ricorso redatto in italiano o in romancio.

4.1.2.8

Sezione 8: Procedura probatoria

Art. 51 Principio

Per quanto concerne la procedura probatoria non è necessario prevedere disposizioni specifiche, poiché basta rimandare alle disposizioni del titolo settimo della legge di procedura civile federale (cpv. 1).

Il capoverso 2 riprende il tenore dell'articolo 95 capoverso 1 OG (cfr. anche art. 113 e 114 cpv. 4 OG).

Per motivi di chiarezza e completezza, il capoverso 3 ripete la disposizione dell'articolo 5 capoverso 3 PC.

Art. 52 Presenza delle parti e consultazione dei documenti

I due primi capoversi ricalcano in gran parte l'articolo 38 PC, che non è compreso dal rinvio previsto nell'articolo 51 LTF. La disposizione menziona inoltre gli interessi pubblici che, analogamente a quelli privati (in particolare i segreti d'affari), possono giustificare l'esclusione di una parte dall'assunzione delle prove o dalla visione di un documento.

Il capoverso 3 si ispira all'articolo 28 PA.

4.1.2.9 Sezione 9: Procedura di giudizio

Art. 53 Dibattimento

In quanto autorità competente dell'organizzazione dei dibattimenti (cfr. art. 62 cpv. 1, 112 e 143 cpv. 3 OG; art. 276 cpv. 2 PP), il presidente della corte dovrà vegliare al rispetto delle norme internazionali relative ai dibattimenti pubblici (cfr. art. 6 par. 1 CEDU). Ciononostante, analogamente a quanto avviene oggi, i dibattimenti rimarranno l'eccezione, tanto più che il Tribunale federale, di norma, non procederà più al controllo dei fatti (art. 99 LTF).

Art. 54 Deliberazione

Benché la sistematica dell'OG dia l'impressione che le deliberazioni orali costituiscano lo strumento principale per giungere alla decisione, nella gran maggioranza dei casi il Tribunale decide per circolazione degli atti. (art. 36a e 36b OG; nel 1999 circa il 97% delle sentenze). Sarebbe del tutto irrealistico pretendere di insistere di nuovo sulla deliberazione pubblica senza limitare drasticamente la possibilità di adire la Corte suprema. Per questo motivo, il capoverso 1 prevede che, di norma, le decisioni siano prese per circolazione degli atti. Contrariamente al diritto vigente, la nuova normativa non esige più l'unanimità per decidere per circolazione degli atti nelle composizioni di tre giudici nella procedura ordinaria. Grazie a questa modifica, non saranno più necessari gli sforzi – a volte assai impegnativi – attualmente prodigati per giungere all'unanimità nel maggior numero possibile di casi.

Come avviene attualmente, il presidente della corte può ordinare la deliberazione orale e un giudice può richiederla (*cpv. 2 lett. a*). Questo modo di procedere è tuttavia obbligatorio in caso di disaccordo fra i giudici o qualora la legge preveda la composizione di cinque giudici (*cpv. 2 lett. b*). In particolare ne sono interessate le cause relative a questioni giuridiche di importanza fondamentale, ma anche le controversie concernenti i diritti politici a livello cantonale (art. 18 cpv. 3 LTF). Questi casi sono di fatto sufficientemente importanti da richiedere che i membri della corte appianino le loro divergenze nell'ambito di una deliberazione pubblica.

Art. 55 Pubblicità

Laddove le corti non decidano per circolazione degli atti, il *capoverso 1* decreta la pubblicità delle deliberazioni e delle votazioni, nonché dei dibattimenti eventualmente ordinati. Tale norma corrisponde al diritto vigente (art. 17 cpv. 1 OG); le ripercussioni concrete sono tuttavia assai limitate, dal momento che il Tribunale federale delibera di massima per circolazione degli atti (art. 54 LTF).

La pubblicità delle deliberazioni e delle votazioni del Tribunale federale poggia su una tradizione di lunga data. In tal modo il pubblico – e soprattutto i media – possono esercitare un certo controllo, evitando possibili timori riguardo al fatto che i giudici supremi godano di poteri eccessivi per uno Stato democratico. Essendo chiamati a rispondere singolarmente dei loro atti dinanzi all'opinione pubblica, i giudici sono ancora più consapevoli della loro responsabilità. Inoltre, una deliberazione orale offre la possibilità di esprimere un parere minoritario, contrariamente a quanto consentito – o tutt'al più solo in minima parte – da una decisione scritta. Da ultimo, il fatto di seguire in che modo il Tribunale dibatte i loro argomenti può dare fiducia alle parti.

Il *capoverso 2* riprende il contenuto dell'articolo 17 *capoverso 3* OG. Unitamente all'articolo 54 LTF, la disposizione offre un margine di manovra sufficiente per escludere le parti o un pubblico più vasto dalla procedura di giudizio. Le deroghe previste dall'articolo 17 *capoversi 1 e 2* OG non devono pertanto più essere menzionate espressamente.

Art. 56 Notificazione della sentenza

Il *capoverso 1* riprende il contenuto dell'articolo 37 *capoverso 2* OG.

In caso di una decisione pronunciata nell'ambito di una deliberazione orale (pubblica), il dispositivo è notificato immediatamente alle parti (cpv. 2). La decisione è comunicata all'istante, mentre la redazione definitiva delle motivazioni potrà richiedere un certo tempo.

Questa norma non menziona – ma neanche esclude – la possibilità di inviare il dispositivo prima del testo integrale, qualora la decisione sia presa per circolazione degli atti.

Il *capoverso 3* disciplina la notificazione per via elettronica. In particolare sancisce il principio secondo cui una decisione può essere notificata per via elettronica soltanto previo assenso delle parti (cfr. n. 2.6.3.2.2). In linea di massima, la notificazione per via elettronica dovrebbe essere ammessa soltanto per le procedure puntuali dinanzi al Tribunale federale. L'articolo 56 *capoverso 3* LTF è tuttavia stato formulato in modo tale da lasciare a talune categorie di persone – quali avvocati o imprese – la possibilità di estendere l'uso della posta elettronica a altri tipi di procedura. L'accettazione di questo nuovo strumento presuppone l'indicazione di un indirizzo elettronico e della chiave crittografica pubblica del destinatario (art. 36 cpv. 2 LTF). Va rilevato che la condizione relativa all'accettazione espressa non si applica alle autorità per le quali, sulla base delle legislazione federale (cfr. art. 21a cpv. 1 PA e relativa disposizione transitoria) o cantonale, si reputa accettato lo svolgimento di atti procedurali per via elettronica. Spetterà al Tribunale federale determinare mediante regolamento le modalità della notificazione per via elettronica (cfr. n. 2.6.3.2.3), ad esempio per quanto concerne la creazione di cassette di posta elettronica e di raccomandate elettroniche (cfr. n. 2.6.3.2.1), nonché il formato da utilizzare affinché la decisione possa essere letta dal destinatario (p. es. PDF).

Art. 57 Passaggio in giudicato

La disposizione corrisponde all'articolo 38 OG. Il momento in cui si considera che la sentenza è pronunciata varia in funzione della procedura seguita. In caso di deliberazione orale, la sentenza è pronunciata nel momento in cui la corte decide del

dispositivo. In caso di circolazione degli atti fa invece stato il momento in cui, al termine della relativa procedura, una maggioranza o – qualora la legge lo esiga – l'insieme della corte (art. 54 cpv. 2 lett. b e art. 102 cpv. 3 LTF) accetta una proposta di dispositivo.

4.1.2.10 Sezione 10: Spese (art. 58-64)

Sostanzialmente, le disposizioni relative alle spese giudiziarie e alle ripetibili possono essere riprese dalla normativa vigente.

Se una parte che ha adito il Tribunale non dà seguito all'ordine del giudice incaricato dell'istruzione di anticipare le spese o di fornire garanzie per le ripetibili, l'*articolo 58 capoverso 3* sancisce l'inammissibilità dell'atto scritto, senza che debba essere fissato un termine ulteriore (cfr. anche art. 63 cpv. 4 PA). Il giudice dell'istruzione ordina lo stralcio del procedimento avviato dalla parte in questione (art. 29 cpv. 2 LTF).

Le condizioni per la concessione della gratuità del procedimento sono riprese dall'articolo 29 capoverso 3 della Costituzione (*art. 60 LTF*). Vi è invece una modifica per quanto concerne la competenza: in futuro la decisione relativa alla concessione o al rifiuto sarà presa da un collegio di tre giudici (anche per le cause in cui è richiesta la composizione di cinque giudici). Se una causa è trattata sin dall'inizio mediante procedura semplificata (art. 102 cpv. 3 LTF), il rifiuto o la concessione della gratuità può essere deciso da due giudici. Se le condizioni sono indubbiamente adempite, il giudice dell'istruzione può decidere da solo (*cpv. 3*). La nuova normativa consentirà di decidere speditamente nei casi evidenti e di garantire una certa uniformità della prassi nei casi delicati.

Il calcolo delle spese giudiziarie (*art. 61 LTF*) è semplificato. L'importo massimo esigibile nelle cause d'interesse pecuniario è portato a 100 000 franchi; può essere aumentato sino al doppio in casi particolari.

Il diritto attuale prevede la gratuità del procedimento in numerosi casi. Per i procedimenti dinanzi al Tribunale federale, tre di queste eccezioni sono state sostituite mediante una clausola volta a garantire che le spese per le cause a carattere sociale siano contenute: non solo l'importo massimo è di norma limitato a 1000 franchi, ma è fissato indipendentemente dal valore litigioso (*art. 61 cpv. 4 e 5, LTF*). Tale normativa speciale vale per:

- i ricorsi relativi all'assegnazione o al rifiuto di prestazioni delle assicurazioni sociali (art. 134 OG; cfr. n. 2.3.1.3);
- i ricorsi relativi a controversie in materia di discriminazioni fondate sul sesso nei rapporti di lavoro (art. 12 cpv. 2 Lpar, RS 151.1);
- i ricorsi in materia di contratti di lavoro, a condizione che il valore litigioso non superi i 30 000 franchi (cfr. art. 343 CO secondo la modifica del 15 dicembre 2000, FF 2000 5349).

Gli altri casi in cui il diritto attuale prevede la gratuità del procedimento dinanzi al Tribunale federale sono stati abbandonati. In futuro saranno retti dalla normativa ordinaria anche:

- i ricorsi in materia di diritti politici (art. 86 LDP; RS 161);
- i ricorsi contro decisioni delle autorità di vigilanza in materia di esecuzione e fallimenti (art. 20a cpv. 1 LEF; art. 61 cpv. 2 lett. a OTLEF; RS 281.35). Dal momento che il Tribunale federale non è più l'autorità di vigilanza in materia di esecuzione e fallimenti, la gratuità del ricorso presso tale istanza non è più giustificata;
- i ricorsi in materia di espropriazione sulla base della legge federale sull'espropriazione (art. 116 cpv. 1, LEspr; RS 711). Dal momento che in futuro il Tribunale federale sarà la seconda istanza di ricorso, non vi è alcun motivo di dispensare automaticamente dalle spese giudiziarie la persona espropriata che ricorre contro la decisione del Tribunale amministrativo federale.

I principi relativi all'imputazione delle spese giudiziarie (*art. 21 LTF*) sono in gran parte ripresi dal diritto vigente. Di norma è la parte soccombente (*cpv. 1*) o la parte che le ha cagionate inutilmente (*cpv. 3*) a dover coprire le relative spese. Sono tuttavia previste tre eccezioni:

- oltre alla Confederazione, ai Cantoni e ai Comuni sono dispensate dal pagamento delle spese giudiziarie le organizzazioni incaricate di compiti di diritto pubblico quando, senza avere alcun interesse pecuniario, si rivolgono al Tribunale nell'esercizio delle loro attribuzioni ufficiali (*cpv. 4*);
- il Tribunale federale ha la possibilità di ripartire diversamente le spese giudiziarie o di rinunciare a chiedere la quota della parte soccombente qualora le circostanze lo giustifichino (*cpv. 1 secondo periodo*). In particolare potrà avvalersi della facoltà di rinuncia quando ammette un ricorso depositato da un'organizzazione dispensata dalle spese giudiziarie in virtù del capoverso 4 (ad es. un assicuratore sociale) contro una decisione emessa nell'ambito di un procedimento gratuito conformemente al diritto federale;
- il Tribunale federale può rinunciare, in tutto o in parte, alla riscossione delle spese giudiziarie qualora la causa sia liquidata per desistenza o transazione (*cpv. 2*).

4.1.2.11 Sezione 11: Esecuzione (art. 65 e 66)

Il disegno introduce espressamente una disposizione analoga agli articoli 40 PA e 75 PC, secondo cui le decisioni che impongono il pagamento di un importo in contanti o la fornitura di una garanzia pecuniaria sono eseguite conformemente alla LEF (*art. 65 LTF*).

Per le altre decisioni, sono state riprese le disposizioni del diritto vigente, fra cui l'obbligo dei Cantoni di eseguire le decisioni del Tribunale federale come quelle dei propri tribunali (*art. 66 cpv. 1, LTF*). Se la decisione di prima istanza proviene da un'autorità amministrativa federale, l'esecuzione è retta dagli articoli 41-43 PA (*art. 66 cpv. 2, LTF*), mentre si applicano gli articoli 74-78 PC se il Tribunale federale ha pronunciato su azione (*art. 66 cpv. 3 LTF*).

Il ricorso al Consiglio federale continua a rimanere salvo (*art. 39 cpv. 2 OG*) in caso di esecuzione difettosa di una decisione del Tribunale federale (*art. 66 cpv. 4, LTF*). Conformemente alla nostra giurisprudenza, non possono tuttavia essere impugnate

dinanzi al nostro Collegio le decisioni del Tribunale federale che impongono una prestazione pecuniaria, poiché soltanto la LEF consente di ottenere l'esecuzione di questo genere di sentenze.

4.1.3 **Capitolo 3: Il Tribunale federale quale giurisdizione di ricorso**

4.1.3.1 **Sezione 1: Ricorso in materia civile**

Art. 68 Principio

Il ricorso in materia civile copre un campo assai vasto. Oltre alle cause civili vere e proprie, esso comprende anche determinate questioni pratiche di diritto pubblico in rapporto diretto con il diritto civile (cfr. cpv. 2 lett. b), nonché l'ampio settore delle cosiddette cause in materia di esecuzione e fallimenti (cfr. cpv. 2 lett. a). Benché possa risultare sorprendente dal profilo della dottrina, questo accostamento non è frutto del caso, ma si fonda su considerazioni d'ordine pratico.

In primo piano figurano le *cause civili*; tale nozione va compresa secondo il senso attribuitole dal diritto vigente. Fanno quindi parte di questa categoria le vertenze di diritto civile (patrimoniali e no), ma anche le cause civili non contenziose (atti di giurisdizione non contenziosa, p. es. l'ammortamento di un titolo di credito). Il *capoverso 1* attribuisce dunque in primo luogo al ricorso in materia civile gli ambiti degli attuali ricorsi in appello e cassazione. In tal modo diverrà in futuro superflua la distinzione – non sempre agevole – tra cause civili contenziose e non contenziose.

Il capoverso 2 dispone il ricorso in materia civile per le *cause in materia di esecuzione e fallimenti*. In particolare, si tratta di controversie *relative al diritto delle esecuzioni* portate davanti a un tribunale: si tratta quindi da una parte delle cause di *puro diritto delle esecuzioni* (ossia le cause trattate con procedura sommaria di cui all'art. 25 n. 2 LEF, quali il rigetto dell'opposizione, la dichiarazione di fallimento, la concessione del sequestro, la procedura concordataria, e anche l'azione con procedura accelerata di accertamento del ritorno a miglior fortuna di cui all'art. 265a cpv. 4 LEF), nonché delle controversie di diritto delle esecuzioni con *effetto di diritto materiale* (ad es. le controversie giudiziarie in materia di rivendicazione e graduatoria).

Dall'altra parte figurano i *ricorsi* giudicati dalle autorità di vigilanza (art. 17 segg. LEF). In altri termini, il ricorso in materia civile si sostituirà all'attuale *ricorso al Tribunale federale in materia di esecuzione e fallimenti* (art. 19 LEF, art. 76 segg. OG). Tuttavia, cambierà il ruolo del Tribunale federale, che in futuro sarà soltanto istanza massima di ricorso e non più alta autorità di vigilanza in materia di esecuzione forzata (cfr. la modifica dell'art. 15 LEF allegata alla LTF).

Pur essendo di diritto pubblico, queste cause in materia di LEF – cause giudiziali e cause ricorsuali – soggiacciono al ricorso in materia civile poiché esse presuppongono sempre l'applicazione a *titolo pregiudizievole* del diritto civile: l'esecuzione è sempre diretta contro il patrimonio privato del debitore, contro i suoi diritti patrimoniali privati, siano questi assoluti o relativi; l'esecuzione forzata sarebbe pertanto impensabile senza l'applicazione del diritto privato (ad es. per la determinazione della massa attiva, come pure per la graduatoria dei diritti reali limitati nell'ambito

dell'appuramento dell'elenco di oneri ecc.). L'attribuzione delle cause di diritto delle esecuzioni e dei fallimenti al ricorso in materia di diritto pubblico – benché in sé corretta dal punto di vista teorico – sarebbe così rimasta un mero costrutto dogmatico. Il fatto di costituire un'unica categoria di ricorso per tutti questi casi consente inoltre di semplificare considerevolmente il sistema delle impugnazioni.

Non rientrano invece nelle cause di esecuzione le controversie di *diritto materiale* risultanti da un'esecuzione (p. es. azione in riconoscimento o in contestazione di un debito): se la controversia concerne un credito di diritto privato, siamo di fronte a una causa civile vera e propria; se la causa verte sulla constatazione di un credito di diritto pubblico (p. es. un debito fiscale nell'ambito della procedura di cui all'art. 79 cpv. 2 LEF) entra invece in linea di conto il ricorso in materia di diritto pubblico (art. 77 segg. LTF).

Giusta il *capoverso* 2, ulteriori cause di diritto pubblico soggiacciono al ricorso in materia civile (lett. b). Dette cause presentano, quale tratto distintivo comune, una stretta connessione con il diritto civile. L'elenco non è esaustivo; la legge esemplifica il necessario rapporto diretto con il diritto materiale: l'esecuzione del diritto civile (n. 1), l'amministrazione del diritto civile in ambito non contenzioso (cause in materia di registri giusta il n. 2, cambiamento del nome giusta il n. 3), la vigilanza sulle fondazioni e i casi di rappresentanza legale di diritto privato (n. 4 e 5), i provvedimenti del diritto tutorio e quelli di protezione della prole nell'ambito del diritto della famiglia (n. 6 e 7). Come per la maggior parte delle cause in materia di LEF, sarebbe di per sé corretto – dal punto di vista teorico – il ricorso in materia di diritto pubblico. Tuttavia anche in quest'ambito la giurisdizione civile si impone per motivi di connessione materiale e praticità. In materia di vigilanza sugli istituti di previdenza professionale e di libero passaggio è per contro aperto il ricorso in materia di diritto pubblico (cfr. n. 4).

Art. 69 Eccezione

La disposizione, ripresa dal diritto vigente (art. 100 cpv. lett. w OG), esclude dal ricorso al Tribunale federale tutte le decisioni emanate dal Tribunale amministrativo federale nell'ambito della procedura di opposizione alla registrazione di marchi. Questa eccezione è stata mantenuta per impedire che, in caso di rigetto di un'opposizione, la controparte faccia successivamente valere le proprie pretese nell'ambito di un'azione civile suscettibile di giungere sino al Tribunale federale. In caso di rigetto dell'opposizione, la possibilità di adire il Tribunale amministrativo federale sarà sufficiente. Non sono invece state riprese le eccezioni attualmente applicate al diritto amministrativo per quanto concerne la proprietà intellettuale (art. 100 cpv. 1 lett. i e n OG), dato che la loro portata pratica è trascurabile.

Art. 70 Valore litigioso minimo

L'articolo 191 capoverso 2 della Costituzione federale (secondo la riforma giudiziaria) consente al legislatore di limitare la possibilità di adire il Tribunale federale prevedendo un valore litigioso minimo per le controversie che non concernono una questione giuridica d'importanza fondamentale. L'articolo 70 LTF mette in pratica tale competenza, prevedendo, di norma, un valore litigioso minimo di 40 000 franchi per tutte le cause pecuniarie deferite al Tribunale federale nell'ambito di un ricorso in materia civile.

Questa disposizione va oltre il diritto vigente per diversi motivi. Anzitutto per le controversie civili che possono essere oggetto di un ricorso in appello, il *valore litigioso minimo aumenta da 8000 a 40 000 franchi*. Tale aumento consente in ogni caso di compensare l'inflazione intervenuta dal 1959, anno in cui l'importo è stato fissato a 8000 franchi (corrispondenti oggi a 31 000 franchi). Ne conseguirà uno sgravio del Tribunale federale, dal momento che quasi un terzo dei ricorsi in appello attualmente ammissibili hanno un valore litigioso inferiore ai 40 000 franchi. In futuro soltanto una piccola parte di essi saranno ammissibili, perché concernenti una questione giuridica d'importanza fondamentale.

L'articolo 70 capoverso 1 va anch'esso al di là del diritto attuale prevedendo un *campo d'applicazione più vasto per quanto concerne l'esigenza di un valore litigioso minimo*. In futuro tale condizione si applicherà a tutte le cause di carattere pecuniario assoggettate al ricorso in materia civile, comprese quelle che sono attualmente impugnabili con ricorso per cassazione, ricorso di diritto pubblico e anche di diritto amministrativo. Sarà pertanto il caso, ad esempio, delle contestazioni relative al riconoscimento e all'esecuzione di una sentenza emessa all'estero che condanna una parte al pagamento di una somma (art. 68 cpv. 2 lett. b n. 1 LTF). Non vi è di fatto alcun motivo per cui queste controversie debbano essere deferite con maggior facilità al Tribunale federale rispetto alle vertenze sottoposte inizialmente a un tribunale svizzero.

Il presupposto di un valore litigioso minimo concerne di norma anche l'ambito dell'esecuzione e fallimenti (art. 68 cpv. 2 lett. a). In questo settore, la portata è tuttavia limitata da due eccezioni: anzitutto, il ricorso è dichiarato ammissibile indipendentemente dal valore litigioso se concerne una decisione emanata da un'autorità di vigilanza sulla base degli articoli 17 e seguenti LEF (art. 70 cpv. 2 lett. c). L'estensione della possibilità di adire il Tribunale federale in questi casi si è di fatto dimostrata valida e contribuisce a garantire una procedura efficace di esecuzione forzata, senza tuttavia gravare oltre misura la massima istanza giudiziaria. Di conseguenza, l'esigenza di un valore litigioso minimo in questo ambito si applica soltanto nei casi in cui la decisione iniziale è stata emessa da un'autorità giudiziaria. Ci riferiamo evidentemente alle decisioni emesse nell'ambito della procedura civile ordinaria o accelerata (p. es. per le azioni revocatorie e di contestazione di debiti) che già oggi possono essere impugnate mediante un ricorso in appello. Dal momento che queste decisioni sono pronunciate da un'autorità giudiziaria nell'ambito di una procedura sommaria, il ricorso è ammissibile indipendentemente dal valore litigioso nei confronti delle decisioni del giudice del fallimento e del concordato (cpv. 2 lett. d), poiché in tali casi sarebbe estremamente difficile determinare il valore litigioso. In virtù di questa seconda eccezione, sono pertanto subordinate all'esigenza di un valore litigioso minimo di 40 000 franchi in particolare le decisioni del giudice del rigetto dell'opposizione e del giudice del sequestro.

L'innalzamento del valore litigioso e l'estensione del relativo campo d'applicazione non comporteranno automaticamente l'inammissibilità dei ricorsi che non raggiungono l'importo minimo. In esecuzione dell'articolo 191 capoverso 2 della Costituzione, l'articolo 70 capoverso 2 lettera a LTF prevede di fatto che tali ricorsi siano ammissibili se concernono *una questione giuridica d'importanza fondamentale*. A questo proposito, il presente disegno si differenzia in modo sostanziale dal disegno di revisione parziale dell'OG – respinto dal popolo il 1° aprile 1990 – che prevedeva un aumento del valore litigioso a 30 000 franchi per i ricorsi in appello. La riserva relativa alle questioni giuridiche d'importanza fondamentale garantisce che le que-

stioni rilevanti per l'evoluzione del diritto continueranno a essere decise dal Tribunale federale, indipendentemente dal valore litigioso in causa. Ovviamente, né la Costituzione né la LTF definiscono espressamente tale concetto, lasciando alla giurisprudenza il compito di concretizzare questa nozione giuridica indeterminata. Con una definizione precisa a livello di legge, vi sarebbe di fatto il rischio che il Tribunale federale non si renda conto di trovarsi di fronte a una questione giuridica di importanza fondamentale, riconoscibile in quanto tale soltanto dalle autorità solitamente confrontate con fattispecie analoghe. A grandi linee, possiamo tuttavia affermare che una questione giuridica di importanza fondamentale presuppone le due seguenti condizioni:

- a. la questione deve essere di competenza del Tribunale federale, ossia deve concernere l'interpretazione di una norma la cui violazione è motivo di ricorso al Tribunale federale;
- b. inoltre, occorre che la questione meriti di essere giudicata dal Tribunale federale:
 1. la questione giuridica che non è ancora stata giudicata dal Tribunale federale merita di esserlo segnatamente se la giurisprudenza in materia delle autorità inferiori è contraddittoria. Una delle principali funzioni del Tribunale federale consiste infatti nel vigilare sull'interpretazione uniforme del diritto federale e del diritto internazionale. Una questione giuridica nuova merita di essere decisa dal Tribunale federale se la decisione di quest'ultimo influisce sulla prassi delle altre autorità in un numero rilevante di casi analoghi,
 2. la questione giuridica che è già stata decisa dal Tribunale federale nello stesso senso che l'atto impugnato merita di essere riesaminata dal Tribunale federale se nuovi argomenti mettono in dubbio la fondatezza della giurisprudenza anteriore,
 3. la questione giuridica che è già stata decisa dal Tribunale federale in un senso diverso dall'atto impugnato merita di essere riesaminata, per confermare o invalidare la giurisprudenza anteriore.

La garanzia della possibilità di adire il Tribunale federale nel caso di questioni giuridiche di importanza fondamentale si applica anche alle controversie attualmente escluse dal ricorso in appello perché non raggiungono gli 8000 franchi di valore litigioso. Il controllo dell'esistenza di una questione giuridica di importanza fondamentale in tali casi comporterà un sensibile aumento del lavoro del Tribunale federale, anche se tale controllo avverrà secondo la procedura semplificata (art. 102). Per questa ragione, l'aumento del valore litigioso minimo e l'estensione del campo d'applicazione del valore litigioso paiono una compensazione indispensabili.

Il capoverso 2 riprende dal diritto vigente un'altra deroga al valore litigioso minimo, dispensando da tale condizione i ricorsi relativi a decisioni pronunciate da un'autorità cantonale che, conformemente al diritto federale, delibera in quanto istanza cantonale unica (*cpv. 2 lett. b*; cfr. art. 45 lett. a e c OG). In alcuni casi, la Confederazione prescrive ai Cantoni di istituire un'istanza cantonale unica per giudicare di talune vertenze, segnatamente nel settore della proprietà intellettuale. La condizione relativa al valore litigioso minimo non potrebbe pertanto essere applicata, poiché priverebbe i cittadini della seconda istanza, che la LTF impone invece negli altri settori relativi al ricorso in materia civile (art. 71 *cpv. 2*). Le deroghe previste dal

diritto attuale nell'articolo 45 capoverso b OG sono invece abbandonate poiché ormai superflue.

Art. 71 Autorità inferiori

Il ricorso al Tribunale federale è aperto soltanto contro le *decisioni cantonali* di ultima istanza (cpv. 1); il ricorrente deve pertanto aver esaurito tutti i rimedi cantonali per le censure che intende invocare dinanzi al Tribunale federale (art. 90 segg. LTF). L'autorità inferiore può essere anche il *Tribunale amministrativo federale* per le cause decise dall'Amministrazione federale, segnatamente in talune cause in materia di registri (p. es. decisioni dell'Istituto della proprietà intellettuale o dell'Ufficio federale del registro di commercio).

Il capoverso 2 esige che l'ultima istanza cantonale sia un *tribunale superiore*, poiché una vertenza non può essere deferita al Tribunale federale senza prima essere stata oggetto di una decisione della massima istanza cantonale. Contrariamente a oggi, i Cantoni non potranno pertanto più prevedere che un tribunale cantonale inferiore deliberi in quanto seconda e ultima istanza (cfr. art. 48 cpv. 2 lett. a OG). Inoltre, i Cantoni non potranno più incaricare un tribunale inferiore di decidere dei casi in cui il diritto federale richiede un'istanza cantonale unica (cfr. art. 48 cpv. 2 lett. b OG).

Il capoverso 2 sancisce il *principio della doppia istanza*: l'ultima istanza cantonale deve aver deliberato in quanto *istanza di ricorso* su una sentenza di un tribunale inferiore o su una decisione di un'autorità amministrativa. Questa norma vieta ai Cantoni di conferire ai tribunali superiori la competenza di pronunciarsi in quanto istanza unica su determinate contestazioni civili il cui valore litigioso supera un importo più o meno elevato (p. es. ZH 8000 franchi, § 43, al. 3, Gerichtsverfassungsgesetz). In mancanza di un'istanza cantonale di ricorso spetta di fatto al Tribunale federale controllare le sentenze cantonali, con evidenti ripercussioni sul carico di lavoro. Se invece il Tribunale federale delibera in quanto seconda istanza di ricorso, le censure invocate dalle parti sono di norma già state esaminate da un'istanza di ricorso inferiore, con positivi effetti di sgravio.

Il capoverso 2 prevede due *eccezioni* al principio della doppia istanza. La prima concerne i casi in cui la *legislazione federale prescrive un'istanza cantonale unica*, segnatamente in materia di proprietà intellettuale. La seconda interessa i *tribunali specializzati nelle controversie di diritto commerciale* esistenti in quattro Cantoni (ZH, BE, AG, SG). Questi tribunali – che rivestono un ruolo estremamente importante per la piazza economica svizzera – non presenterebbero più l'importante vantaggio di garantire una procedura cantonale rapida se le loro sentenze venissero deferite a un'altra istanza cantonale prima che al Tribunale federale, o se le vertenze dovessero dapprima essere sottoposte a un tribunale inferiore ordinario. Siccome questi tribunali specializzati sgravano sensibilmente il Tribunale federale dirimendo numerose controversie mediante transazione giudiziaria, è del tutto giustificato derogare alla condizione della doppia istanza cantonale per le cause di loro competenza.

Il principio della doppia istanza non obbliga i Cantoni a prevedere rimedi ordinari e completi per tutti i casi; il diritto federale richiede semplicemente all'ultima istanza cantonale di essere in grado di conoscere delle censure suscettibili di essere invocate dinanzi al Tribunale federale (in particolare controllo completo del diritto in caso di violazioni del diritto federale e del diritto internazionale; art. 90 in relazione al-

l'art. 104 cpv. 3 LTF). In proposito, potranno rivelarsi problematiche le cause attualmente escluse del ricorso in appello a causa del mancato raggiungimento del valore litigioso minimo poiché, per questo genere di casi, numerosi Cantoni hanno limitato il potere di cognizione dell'ultima istanza cantonale e alcuni di essi hanno addirittura escluso qualsiasi ricorso cantonale. In futuro queste cause potranno tuttavia essere deferite al Tribunale federale se verteranno su una questione giuridica d'importanza fondamentale. I Cantoni dovranno pertanto prevedere anche in questi casi un'istanza di ricorso dotata di un potere di cognizione almeno analogo al Tribunale federale. La LTF lascia un termine transitorio di cinque anni per adeguare le normative cantonali in materia di procedura (art. 116 cpv. 1 LTF), considerato che a quella data le impugnazioni cantonali saranno disciplinate in modo uniforme dal futuro codice federale di procedura civile.

In numerosi settori sottoposti al ricorso in materia civile, la decisione iniziale è emessa da un'autorità amministrativa. È quanto avviene segnatamente in materia di esecuzione e fallimenti per cause di vigilanza (ricorso secondo l'art. 17 segg. LEF) e nella maggior parte delle decisioni prese in applicazione delle norme di diritto pubblico di cui all'articolo 68 capoverso 2 lettera b LTF. In ognuno di questi casi, la LTF impone ai Cantoni che le decisioni amministrative possano essere impugnate dinanzi a un tribunale superiore, lasciando tuttavia loro la libertà di decidere se detto tribunale si pronunci in quanto prima o seconda istanza di ricorso.

I *tribunali arbitrali* non sono considerati autorità inferiore, almeno laddove si tratti di casi di giurisdizione arbitrale interna alla Svizzera. È invece considerata istanza inferiore l'autorità giudiziaria di cui all'articolo 3 del concordato d'arbitrato (RS 279).

In caso di vertenza *internazionale* giudicata da un tribunale svizzero, la possibilità di adire il Tribunale federale è disciplinata dall'articolo 191 della legge sul diritto internazionale privato (LDIP, RS 291) cui fa riferimento il capoverso 3. Tale disposizione prevede un ricorso diretto al Tribunale federale soltanto a condizioni specifiche e limitate (art. 190 LDIP). Questo rimedio rimarrà invariato, ma occorre modificare l'articolo 191 LDIP che attualmente rimanda alla procedura di ricorso di diritto pubblico.

Art. 72 Diritto di ricorso

I rimedi giuridici della vigente giurisdizione civile – ricorso in appello e ricorso per cassazione – non definiscono di norma il diritto di ricorrere, ma prevedono unicamente che eventuali terzi chiamati in causa e intervenienti possano interporre ricorso, ammesso che il diritto cantonale conferisca loro gli stessi diritti che alle parti (art. 53 e 74 OG). La nuova normativa relativa al ricorso in materia civile richiede invece che sia definito il diritto di ricorrere, poiché in futuro non si applicherà più soltanto alle cause civili in senso stretto, ma anche a una serie di cause di diritto pubblico correlate (cfr. art. 68 cpv. 2 lett. b LTF).

Il *capoverso 1* sancisce il principio. Il diritto di ricorrere presuppone la partecipazione al procedimento dinanzi alla giurisdizione inferiore (*cpv. a*). È inoltre legittimato a ricorrere chiunque sia stato escluso da tale procedimento perché l'autorità inferiore non l'ha – a torto – riconosciuto come parte o garante o interveniente o semplicemente perché l'ha ignorato. Tale pregiudizio, detto formale, non è tuttavia sufficiente. Deve essere data anche la condizione materiale dell'interesse giuridico del

ricorrente: la decisione impugnata deve vertere sui suoi diritti (*lett. b*). Secondo il sistema proposto, hanno diritto di ricorrere segnatamente: le parti principali e i terzi garanti e intervenienti in un processo, il richiedente in una procedimento unilaterale (giurisdizione non contenziosa), le autorità o le parti alle quali il diritto materiale riconosce diritti di parte a prescindere dall'assenza di legittimazione nel merito (p. es. le associazioni, «qualsiasi persona interessata»; cfr. p. es. art. 78, 89, 106, 260a, 482 CC, art. 7 della legge sulla parità dei sessi [RS 151.1], art. 56 della legge sulla protezione dei marchi [RS 232.11], art. 10 della legge sulla concorrenza sleale [RS 241]).

La definizione del diritto di ricorrere si applicherà anche in materia di esecuzione e fallimenti. In particolare non interesserà soltanto le contestazioni deferite ai tribunali, ma anche le cause di vigilanza sinora impugnabili conformemente all'articolo 19 LEF.

Conformemente al *capoverso 2*, il diritto di ricorrere spetta anche a talune autorità federali per le cause di diritto pubblico ai sensi dell'articolo 68 *capoverso 2 lettera b* LTF, a condizione che l'autorità in questione sia interessata nel proprio settore di competenza (p. es. nell'ambito del diritto dei registri).

4.1.3.2 Sezione 2: Ricorso in materia penale

Art. 73 Principio

Il ricorso in materia penale è principalmente aperto contro le decisioni pronunciate in materia penale (*cpv. 1*). La nozione di «decisioni pronunciate in materia penale» si estende a tutte le decisioni fondate sul diritto penale materiale o procedurale. In altri termini, qualsiasi decisione in merito al procedimento o alla sentenza nell'ambito di un reato fondato sul diritto federale o su quello cantonale è di norma impugnabile mediante ricorso in materia penale. Il nuovo ricorso in materia penale sostituisce pertanto sia l'attuale ricorso per cassazione (art. 220 segg. e 268 segg. PP) sia, in parte, il ricorso di diritto pubblico (art. 88 segg. OG).

Contrariamente a quanto avviene per il Codice penale svizzero e per il diritto penale amministrativo, l'applicazione del diritto penale militare non potrà essere oggetto di ricorso in materia penale dinanzi al Tribunale federale. Tale esclusione scaturisce sia dall'articolo 75 *capoverso 1* LTF – che non menziona la giurisdizione militare in quanto autorità inferiore – sia dal fatto che le sentenze dei tribunali militari non possono essere deferite per cassazione al Tribunale penale federale (cfr. n. 2.5.1).

Il *capoverso 2* estende il ricorso in materia penale a talune decisioni nell'ambito di altri settori giuridici: esso sarà ammissibile contro tutte le decisioni sull'esecuzione di pene o misure, comprese quelle pronunciate da un'autorità amministrativa (*cpv. 2 lett. b*).

Attualmente, il ricorso per cassazione contro una decisione civile è aperto se la sentenza impugnata concerne sia le conclusioni civili che penali (art. 271 *cpv. 1* PP; DTF 118 II 410), mentre non è ammesso se la sentenza concerne unicamente le conclusioni civili. Conformemente all'*articolo 73 capoverso 2 lettera a*, in futuro non sarà più determinante soltanto la natura della sentenza impugnata, ma occorrerà piuttosto stabilire se si giustifichi che il Tribunale federale giudichi contemporaneamente le pretese civili e le questioni penali, indipendentemente dalla decisione precedente. Tale sistema corrisponde a quello previsto dagli articoli 8 e 9 della legge

federale concernente l'aiuto alle vittime di reati (LAV; RS 312.5), conformemente a quanto esplicitato dalla giurisprudenza del Tribunale federale: è un diritto della parte in causa che il giudice deliberi rapidamente sulle sue pretese civili e, dunque, qualora sia possibile e giustificato, nell'ambito della procedura penale (DTF 122 IV 37, 121 IV 207, 120 IV 44). Di conseguenza, il Tribunale federale applicherà il capoverso 2 lettera a laddove ritenga che le pretese civili debbano essere giudicate simultaneamente, anche se l'autorità inferiore non ha proceduto in tal modo. Il ricorso in materia penale non sarà invece aperto per le sole conclusioni civili.

Attualmente, a causa della definizione restrittiva di ricorso per cassazione e di cognizione della Corte di cassazione penale, numerose cause possono essere impugnate soltanto – e a titolo sussidiario – mediante ricorso di diritto pubblico (art. 269 cpv. 2 PP). È quanto avviene nei casi di contestazioni relative all'applicazione del diritto penale cantonale – sia materiale che procedurale – e del diritto estero, nonché all'apprezzamento delle prove o in caso di arbitrio o di violazione diretta (ATF 112 IV 138) della CEDU (una violazione indiretta della CEDU deve essere fatta valere nell'ambito di un ricorso per cassazione: DTF 114 Ia 377). Lo stesso vale quando la giurisdizione cantonale di ultima istanza si è pronunciata con un potere di cognizione limitato sull'applicazione del diritto federale (DTF 114 IV 73). Il ricorrente che intende far valere la violazione sia del diritto penale federale sia dei suoi diritti costituzionali deve interporre congiuntamente un ricorso per cassazione e un ricorso di diritto pubblico, a meno che non riesca a articolare tutti i motivi in un unico atto in modo chiaramente distinto (DTF 113 IV 45). La presentazione indistinta dei due tipi di censura, anche se in atti separati, può di fatto comportare l'inammissibilità di entrambi i ricorsi (DTF 118 IV 293). L'unificazione dei rimedi deve consentire di sollevare tutte le censure in un unico atto. Il nuovo ricorso in materia penale consentirà pertanto di sgravare il Tribunale federale – e le parti in causa – dagli attuali problemi di delimitazione dai risvolti spesso assai delicati.

Art. 74 Eccezioni

Secondo il diritto attuale, qualsiasi condanna penale pronunciata da un tribunale cantonale può essere deferita al Tribunale federale affinché questi ne verifichi la conformità rispetto al diritto penale federale. L'entità della pena è pertanto irrilevante: l'accusato può essere stato condannato a una multa di 50 franchi o a 20 anni di reclusione. Proponiamo di modificare la norma per i casi di condanna al pagamento di una multa, a una pena pecuniaria, a un lavoro di pubblica utilità, a un differimento della pena o a una commutazione di pena.

In considerazione della prossima unificazione della procedura penale, occorre assolutamente sgravare il Tribunale federale delle cause penali. L'articolo 123 capoverso 1 della Costituzione – adottato nell'ambito della riforma giudiziaria – conferisce alla Confederazione la competenza di disciplinare la procedura penale. Dal momento che vi è praticamente unanimità su questa necessità di unificazione, nel corso del 2001 sottoporremo a consultazione un avamprogetto in questo senso. Non appena il Codice federale di procedura penale sarà stato adottato dalle vostre Camere e sarà entrato in vigore, qualsiasi violazione del diritto di procedura penale potrà essere impugnata dinanzi al Tribunale federale, che dovrà controllare con pieno potere di cognizione se il diritto procedurale è stato violato. Attualmente le violazioni del diritto procedurale cantonale sono controllate solo dal profilo dell'arbitrio. Questa estensione del potere di cognizione della massima istanza giudiziaria rispetto alla procedura penale

– e i numerosi problemi d’interpretazione che scaturiranno da una norma di tale portata – condurranno inevitabilmente a un forte aumento dei ricorsi in materia penale. Occorre pertanto dotare sin d’ora il Tribunale federale degli strumenti necessari per far fronte alla nuova situazione.

Le nuove disposizioni costituzionali in materia di organizzazione giudiziaria offrono soltanto due possibilità per limitare l’accesso al Tribunale federale nei casi in cui i ricorsi siano inammissibili o manifestamente infondati: l’esclusione di determinati settori o l’introduzione di un valore litigioso minimo (art. 191 cpv. 2 e 3 Cost. - Riforma giudiziaria). In materia penale propendiamo piuttosto per quest’ultima soluzione. Peraltro, il costituente aveva espressamente voluto che la possibilità di prescrivere un valore litigioso minimo non fosse circoscritta al settore della giurisdizione civile. In materia penale, le condanne a pene pecuniarie o a una multa ben si prestano all’applicazione di tale criterio.

Secondo il disegno di revisione della parte generale del Codice penale svizzero attualmente in discussione dinanzi alle vostre Camere (FF 1999 1856 segg.), di norma non vi sarà più alcuna condanna a una pena privativa della libertà senza condizionale di durata inferiore ai sei mesi. In questi casi, la pena principale consisterà in una *pena pecuniaria*, fissata in aliquote giornaliere in funzione della situazione personale ed economica dell’autore del reato.

Proponiamo di fissare a 30 aliquote giornaliere la pena minima per la quale può essere adito in materia penale il Tribunale federale. Una pena pecuniaria inferiore a tale importo rappresenta di fatto una sanzione penale relativamente leggera, non costituisce alcun pregiudizio della libertà individuale ed entra in linea di conto soltanto per reati lievi. Per casi di questo tipo, un controllo della sentenza da parte di un tribunale cantonale superiore dotato di pieno potere di cognizione riguardo al diritto deve pertanto bastare. Non è infatti necessario obbligare il Tribunale federale a pronunciarsi come terza istanza sulla qualificazione giuridica di fatti contestati se non sollevano una questione giuridica d’importanza fondamentale.

Conformemente al disegno di revisione della parte generale del Codice penale, le *multe* continueranno ad essere previste per le contravvenzioni commesse da persone fisiche (FF 1999 1824 segg.). In futuro, esse potranno inoltre essere pronunciate nei confronti delle imprese, anche se il reato non potrà essere imputato a una persona ben precisa (FF 1999 1816 segg.). La multa si distingue dalla pena pecuniaria perché non è calcolata in aliquote giornaliere ma è stabilita direttamente in una somma di denaro. Proponiamo di fissare l’importo minimo che dà la possibilità di adire il Tribunale federale a 500 franchi per le persone fisiche e a 10 000 franchi per le imprese. Per importi inferiori, si considera che la multa è leggera, cosicché un controllo da parte del Tribunale federale non è di norma necessario.

L’articolo 74 capoverso 1 lettera a LTF menziona pene alternative (lavoro di pubblica utilità, differimento della pena) o di commutazione, previste dal disegno di revisione della parte generale del Codice penale. La loro durata corrisponde a 30 aliquote giornaliere.

La possibilità di adire il Tribunale federale è invece ancora data per le condanne a pene privative della libertà senza condizionale (a titolo principale), nonché a misure terapeutiche o d’altro tipo. Tale possibilità sarà inoltre limitata soltanto nei casi in cui la parte che ha sostenuto l’accusa dinanzi all’autorità inferiore non abbia richiesto una condanna superiore ai valori limite prescritti. Di conseguenza, il procuratore

che ha richiesto una pena superiore a tali valori limite dinanzi all'istanza inferiore potrà ancora ricorrere al Tribunale federale. La richiesta di una sanzione più grave conferisce di fatto alla causa penale un'importanza maggiore tale da giustificare la possibilità di un controllo da parte del Tribunale federale anche in assenza di una questione giuridica d'importanza fondamentale.

L'accesso al Tribunale federale rimane inoltre aperto in caso di abbandono o di proscioglimento, poiché in questi casi risulta assai problematico determinare il «valore litigioso».

Dal momento che in seguito alla revisione del Codice saranno modificate sensibilmente la modalità di calcolo delle sanzioni penali, è assai difficile prevedere con precisione il numero di cause che saranno toccate dalla nuova limitazione. Si valuta tuttavia che circa un terzo degli attuali ricorsi ne saranno interessati.

Il capoverso 1 esclude inoltre la possibilità di adire il Tribunale federale per determinati settori (cfr. art. 191 cpv. 3 Cost. - Riforma giudiziaria), ossia per le decisioni della Corte dei reclami del Tribunale penale federale. (cpv. 1 lett. b). Le competenze di detta Corte sono essenzialmente le seguenti: ricorsi contro le azioni e le omissioni del Procuratore generale della Confederazione e del giudice d'istruzione federale; controllo dei mandati d'arresto in vista di estradizione; contestazioni relative alla competenza di autorità preposte al perseguimento penale (art. 27 segg. LTPF). Al Tribunale federale potranno essere sottoposte soltanto le decisioni relative a misure coercitive, mentre in tutti gli altri casi si considera che un'unica istanza federale sia sufficiente per assicurare la legalità delle decisioni. D'altro canto, è quanto avviene già oggi, poiché la Corte dei reclami del Tribunale penale federale assumerà le competenze dell'attuale Camera di accusa del Tribunale federale.

Il capoverso 2 prevede tuttavia la possibilità di adire il Tribunale federale per le decisioni escluse conformemente al capoverso 1, qualora concernano una questione giuridica d'importanza fondamentale. Questa eccezione non si applica tuttavia alle decisioni della Corte dei reclami del Tribunale penale federale. La nozione di questione giuridica d'importanza fondamentale è precisata nel commento all'articolo 70 LTF.

Art. 75 Autorità inferiori

Rammentiamo che il presente disegno si ispira al principio secondo cui la competenza del Tribunale federale deve essere limitata al controllo della legalità delle sentenze emesse da autorità giudiziarie di ultima istanza. Analogamente all'articolo 71 per il ricorso in materia civile e all'articolo 80 per il ricorso in materia di diritto pubblico, l'articolo 75 concretizza tale principio per il ricorso in materia penale. Il capoverso 1 enuncia anzitutto che devono essere esaurite le istanze cantonali. Il ricorso potrà tuttavia essere interposto contro le decisioni del Tribunale penale federale, cui saranno trasferite le competenze dell'attuale Corte penale federale e della Camera d'accusa (cfr. la legge sul Tribunale penale federale pubblicata con il presente messaggio, n. 4.2).

Il capoverso 2 sancisce il *principio della doppia istanza* in materia penale, conformemente a quanto prescritto dall'articolo 2 del Protocollo n. 7 alla CEDU (RS 0.101.07) e dall'articolo 14 capoverso 5 del Patto internazionale del 16 dicembre 1966 relativo ai diritti civili politici (RS 0.103.2). A questo proposito, il capoverso 2 impone ai Cantoni due obblighi: anzitutto la loro autorità di ultima istanza

deve essere un *tribunale superiore*. Ne consegue che il ricorso in materia penale non è ammissibile contro le sentenze di tribunali inferiori né contro le decisioni penali di autorità amministrative. In secondo luogo, il tribunale superiore deve *deliberare su ricorso*, sia contro una sentenza di un tribunale inferiore, sia contro una decisione di un'autorità amministrativa. I Cantoni non potranno pertanto più attribuire al loro tribunale superiore la competenza esclusiva di giudicare determinati gravi reati, né mantenere una corte d'Assise che statuisce come istanza cantonale unica. Il rischio di una pena severa nelle cause gravi rende ancor più necessaria la protezione giurisdizionale offerta dalla doppia istanza cantonale. Inoltre, un'istanza cantonale unica è incompatibile con l'obiettivo di sgravare il Tribunale federale che sottende il presente disegno. Nei casi in cui delibera in quanto prima istanza di ricorso, il Tribunale federale deve di fatto far fronte a una mole maggiore di lavoro poiché sovente le censure sollevate dal ricorrente non sono ancora state esaminate dall'autorità che ha emesso la decisione impugnata. Per quanto concerne i requisiti posti della LTF in relazione al potere d'esame dell'autorità cantonale superiore nonché all'ammissibilità di una terza istanza di ricorso, rimandiamo al commento all'articolo 104 LTF.

A livello federale, l'istituzione del *Tribunale penale federale* consentirà finalmente di ossequiare al principio della doppia istanza anche per le cause penali di competenza della Confederazione. Di conseguenza, potremo revocare la riserva fatta all'articolo 14 capoverso 5 del Patto internazionale del 16 dicembre 1966 relativo ai diritti civili politici (RS 0.103.2). Ovviamente il principio della doppia istanza non si applicherà alle sentenze della Corte penale del Tribunale penale federale che sono invece escluse dalla possibilità di ricorso al Tribunale federale in virtù dell'articolo 74 LTF. La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e del Comitato dei diritti dell'uomo dell'ONU ammette tuttavia che il legislatore nazionale limiti la possibilità di adire l'autorità di ricorso.

Art. 76 Diritto di ricorso

Il diritto attuale designa le persone e le autorità abilitate a ricorrere in cassazione (art. 270 PP), senza tuttavia definire in generale la legittimazione ricorsuale. Con l'unificazione del ricorso, tale definizione si rende necessaria per distinguerla rispetto agli altri rimedi giuridici, visto che l'oggetto del ricorso viene esteso a materie connesse (art. 73 cpv. 2 LTF). Inoltre, la definizione adottata non si scosta sostanzialmente dal regime attuale.

La condizione formale è la *partecipazione al procedimento* dinanzi all'autorità inferiore (cpv. 1 lett. a), conseguenza diretta del principio della doppia istanza sancito dall'articolo 75 LTF. A tal fine occorre almeno aver presentato conclusioni sull'atto di ricorso. La parte lesa che, ad esempio, rinuncia a prendere posizione sul ricorso dell'accusato dinanzi al tribunale cantonale superiore o perlomeno a concludere del rigetto di tale ricorso esprime indifferenza nei confronti della sentenza, precludendosi la possibilità di impugnarla dinanzi al Tribunale federale. Nei casi in cui la sentenza del tribunale cantonale superiore sia impugnata dinanzi a un'istanza dotata di un potere di cognizione limitato rispetto al Tribunale federale (ad es. il tribunale zurighese di cassazione), chi ricorre successivamente dinanzi al Tribunale federale deve perlomeno aver partecipato al procedimento dinanzi al tribunale cantonale superiore.

La condizione materiale è l'esistenza di un *interesse giuridico*, conformemente a quanto avviene nella prassi attuale. L'elenco – alla lettera b – dei casi ordinari in cui tale condizione è di norma soddisfatta non è esaustivo. Ad esempio, la vittima menzionata nel numero 5 ha anch'essa un interesse giuridico se fa valere un diritto riconosciuto dalla legge concernente l'aiuto alle vittime di reati (LAV, RS 312.5) e la cui violazione non influenza la decisione sulle pretese civili, come per esempio le norme sulla composizione del tribunale giudicante (art. 10 LAV). Sempre in virtù della non esaustività dell'elenco, qualsiasi persona non menzionata può far valere l'esistenza di un interesse giuridico all'annullamento della decisione impugnata. È ad esempio il caso degli eredi dell'accusato che, contrariamente a quanto previsto dall'articolo 270 PP, non sono più menzionati espressamente. Nella pratica, il fatto di prevedere nella legge un diritto di ricorso senza eccezione per gli eredi porrebbe diversi problemi, segnatamente qualora l'accusato muoia dopo aver presentato il ricorso. La clausola generica dell'interesse giuridico è quindi ampiamente sufficiente. Lo stesso vale per gli eredi della parte lesa. La soppressione dell'elenco esaustivo e l'abrogazione dell'articolo 270 PP sono peraltro necessari in seguito all'integrazione di ambiti del diritto civile e del diritto pubblico nel ricorso in materia penale (cfr. art. 73 cpv. 2 LTF).

Grazie al ricorso unificato, l'accusatore pubblico del Cantone, il Ministero pubblico della Confederazione e il reclamante potranno far valere dinanzi al Tribunale federale l'applicazione arbitraria del diritto processuale cantonale, possibilità oggi preclusa nell'ambito del ricorso di diritto pubblico.

Il *capoverso 2* corrisponde all'articolo 270 capoverso 1 lettera d PP. Il *capoverso 3* riprende la norma dell'articolo 103 lettera b OG applicabile ai ricorsi di diritto amministrativo in materia di esecuzione delle pene e misure. Occorre di fatto evitare che l'integrazione di tali settori nel ricorso in materia penale impedisca al Dipartimento federale di giustizia e polizia di impugnare una decisione cantonale in questo ambito.

4.1.3.3 Sezione 3: Ricorso in materia di diritto pubblico

Art. 77 Principio

Il ricorso di diritto pubblico può avere tre diversi oggetti: decisioni, atti normativi o atti che attengono ai diritti politici.

a) le decisioni in cause di diritto pubblico

Considerato che il ricorso di diritto pubblico è un rimedio giuridico unitario che riveste contemporaneamente la funzione del ricorso di diritto amministrativo e del ricorso di diritto pubblico, non vi è più la necessità di distinguere se la decisione impugnata si fonda sul diritto pubblico federale o cantonale. In entrambi i casi, la decisione può essere oggetto di un solo ricorso dinanzi al Tribunale federale, ossia il ricorso in materia di diritto pubblico.

Le decisioni di cui alla lettera a costituiscono una nozione autonoma, propria della legge sull'organizzazione giudiziaria. Essa corrisponde alla definizione stabilita dall'articolo 5 PA come pure a quella tracciata finora dalla giurisprudenza federale nell'ambito del ricorso di diritto pubblico. Tuttavia, non impedisce che vengano deferite al Tribunale federale fattispecie che interessano atti i quali – come le semplici

informazioni – non costituiscono una decisione. Considerato che, conformemente all'articolo 80 LTF, il Tribunale federale si pronuncia di regola soltanto su sentenze emesse in ultima istanza da organi giudiziari, la possibilità di impugnare atti di natura non decisionale dipende come l'oggetto del ricorso è disciplinato al livello delle autorità inferiori. Se tale oggetto è pure limitato alle decisioni (cfr. art. 27 LTram), la persona interessata deve chiedere all'amministrazione una decisione che possa essere impugnata.

Soltanto le decisioni pronunciate in materia di diritto pubblico possono essere oggetto di un ricorso sulla base dell'articolo 77 LTF. La distinzione tra il diritto pubblico, da un lato, e il diritto privato come pure il diritto penale, dall'altro, si fonda in Svizzera su una lunga tradizione. La dottrina e la giurisprudenza hanno sviluppato a questo proposito numerosi criteri di distinzione. Generalmente, l'attribuzione di una norma al diritto pubblico o al diritto privato non pone alcun problema. La distinzione perde importanza per la giurisdizione federale, poiché l'articolo 68 capoverso 2 LTF attribuisce al ricorso in materia civile tutte le decisioni in rapporto diretto con il diritto civile anche se sono state pronunciate in applicazione del diritto pubblico. Il fattore determinante è peraltro esclusivamente il diritto su cui si fonda il merito della fattispecie. Non basta, infatti, che una decisione sia presa sulla base del diritto procedurale perché sia attribuita al diritto pubblico: a titolo d'esempio, una detenzione nel corso di un'istruzione penale sarà attribuita al ricorso in materia penale. Qualora le istanze inferiori si siano pronunciate sul diritto che regge la natura della fattispecie, segnatamente in applicazione del diritto pubblico cantonale, la loro decisione predetermina i ricorsi ammissibili dinanzi al Tribunale federale, e questo anche se l'applicabilità di tale diritto è contestata dal ricorrente.

b) gli atti normativi cantionali

La lettera b apre il ricorso in materia di diritto pubblico direttamente contro gli atti normativi cantionali, conformemente a una giurisprudenza sviluppatasi dal 1876 (DTF II 484) e da allora sancita dal legislatore. La nozione di atto normativo cantonale equivale a quella di decreto cantonale in virtù dell'articolo 84 capoverso 1 OG. Essa comprende dunque tutte le leggi e le ordinanze emanate dalle autorità cantionali o comunali comprese, in una certa misura, le ordinanze amministrative aventi effetti esterni (cfr. DTF 122 I 44). Sono invece escluse le costituzioni cantionali, in quanto queste ultime sono già oggetto di un controllo astratto da parte dell'Assemblea federale nell'ambito della procedura di garanzia (art. 51 e 172 cpv. 2 Cost.).

La lettera b si applica non solo qualora l'atto normativo cantonale sia deferito al Tribunale federale durante i trenta giorni che seguono la sua promulgazione (art. 81 cpv. 1 e 95 LTF), ma anche nel caso in cui l'atto normativo cantonale sia stato oggetto di un ricorso dinanzi a un'istanza cantonale (art. 81 cpv. 2 LTF). Il controllo astratto dei decreti cantionali è riservato al ricorso di diritto pubblico, anche se tali decreti concernono il diritto penale o il diritto civile. È beninteso sempre possibile far valere l'incostituzionalità o l'illegalità di un atto normativo cantonale in occasione di un ricorso contro una decisione che applica tale atto.

Il ricorso in materia di diritto pubblico non è ammesso direttamente contro gli atti normativi federali (cfr. art. 189 cpv. 4 e 190 Cost. nel loro tenore secondo la Riforma giudiziaria). Il Tribunale federale potrà controllare un'ordinanza del Parlamento o del Governo federale soltanto in occasione di un ricorso contro una decisione che la applica. Conformemente all'articolo 191 Cost. (art. 190 Costituzione federale –

Riforma giudiziaria), il Tribunale federale è tenuto ad applicare le leggi federali e il diritto internazionale. La giurisprudenza ammette tuttavia che il Tribunale federale possa rinunciare ad applicare, in un caso particolare, una disposizione di una legge o di un'ordinanza federale, qualora essa sia contraria a un obbligo internazionale contratto dalla Svizzera, specie se si tratta della protezione dei diritti fondamentali garantiti dalla CEDU o dal Patto delle Nazioni unite relativo ai diritti civili politici (RS 0.101 e 0.103.2; cfr. DTF 125 II 425).

c) gli atti relativi ai diritti politici

La lettera c riprende il disciplinamento dell'articolo 85 lettera a OG e apre il ricorso in materia di diritto pubblico contro tutti gli atti che concernono il diritto di voto dei cittadini o che concernono elezioni e votazioni. L'oggetto di tale ricorso non si limita alle sole decisioni, ma si estende anche agli atti materiali emanati dal Parlamento o dal Governo cantonale (cfr. art. 82 LTF).

In materia di diritti politici federali, la riforma giudiziaria impone un controllo giurisdizionale (art. 189 cpv. 1 lett. f Cost.). Il ricorso al Tribunale federale diventa dunque l'unico rimedio giuridico a livello federale ammesso contro decisioni dei governi cantionali e della Cancelleria federale (art. 82 LTF). Esso sostituirà il ricorso al Consiglio federale e quello al Consiglio nazionale previsti dal diritto vigente (cfr. art. 81 e 82 LDP).

Art. 78 Eccezioni

Attualmente, gli articoli 99, 100, 101 e 129 OG enunciano numerose eccezioni all'ammissibilità del ricorso di diritto amministrativo in funzione dell'oggetto o della natura procedurale della decisione come pure del settore interessato. Inversamente, il ricorso di diritto pubblico non prevede alcuna eccezione di questo tipo. L'articolo 78 LTF mette fine a tale regime ineguale. Esso allestisce un catalogo delle eccezioni che si basa sui seguenti principi:

- la maggior parte delle eccezioni sono definite quali clausole generali parziali. Esse escludono tutte le decisioni pronunciate nell'ambito corrispondente. A titolo di esempio, l'esclusione delle decisioni in materia di diritto degli stranieri concernenti l'ammissione provvisoria (cpv. 1 lett. b n. 3) copre non soltanto le decisioni relative alla concessione o alla revoca dell'ammissione provvisoria, ma anche le decisioni relative all'attribuzione di una persona ammessa provvisoriamente a un Cantone (art. 14a-c LDDS, RS 142.20). La natura procedurale della decisione, inoltre, è ininfluyente (decisione incidentale o finale, atto esecutivo ecc.). La clausola d'esclusione si applica sia se la decisione impugnata si riferisce al merito della fattispecie, sia se concerne una questione pregiudiziale o un aspetto di procedura;
- le eccezioni si applicano a prescindere dal diritto applicabile. Indipendentemente dal fatto che una decisione sia stata pronunciata in base al diritto pubblico federale o cantonale, è escluso il ricorso al Tribunale federale se adempie le condizioni di una delle eccezioni. Di conseguenza, il ricorso al Tribunale federale non sarà più dato in materia di sussidi cantionali qualora il diritto cantonale non conferisca al richiedente un diritto a tale sussidio (cfr. cpv. 1 lett. j). Occorre tuttavia rilevare che, in un caso simile, il ricorso di diritto pubblico spesso non era già ammesso per difetto di legittimazione attiva del richiedente;

- le eccezioni si applicano generalmente alle decisioni sia delle autorità federali, sia delle autorità cantonali. Tuttavia, alcune eccezioni concernono unicamente le decisioni del Tribunale amministrativo federale poiché i Cantoni non sono competenti in materia;
- le eccezioni si applicano a prescindere dalle censure sollevate. In ragione del ricorso unificato, non sarà più possibile deferire al Tribunale federale una decisione cantonale che rientra in un settore escluso censurandone l'incostituzionalità (come è attualmente il caso mediante il ricorso di diritto pubblico qualora non sia ammesso il ricorso di diritto amministrativo). Spetterà dunque alle autorità cantonali, ossia generalmente ai tribunali cantonali (cfr. art. 29a Cost. – Riforma giudiziaria), assicurare in ultima istanza l'osservanza del diritto, Costituzione federale compresa;
- anche se le eccezioni sono intese a sgravare il Tribunale federale, occorre per quanto possibile evitare che l'applicazione uniforme della legislazione federale operata dai Cantoni sia sottratta al controllo da parte di un'autorità federale. Un'estensione delle eccezioni rispetto alle attuali disposizioni degli articoli 99 segg. OG può essere fatta nei settori sottoposti al diritto amministrativo federale soltanto in modo mirato. In materia di acquisti pubblici, la possibilità di deferire al Tribunale federale le decisioni sull'aggiudicazione di offerte può essere facilmente abbandonata (cfr. cpv. 1 lett. e) poiché la legge federale sul mercato interno limita già considerevolmente il potere decisionale del Tribunale federale (art. 9 cpv. 3 LMI; RS 943.02) e un controllo sull'applicazione della LMI da parte dei Cantoni resta possibile nell'ambito di procedure di risarcimento dei danni;
- nei settori in cui la legislazione federale è applicata essenzialmente dall'Amministrazione federale, il conferimento di competenze giudiziarie esclusive al Tribunale amministrativo federale consente di sgravare notevolmente il Tribunale federale senza pregiudicare l'uniformità dell'applicazione del diritto federale (cfr. art. 78 cpv. 1 lett. b n. 3 e 5, lett. c n. 1, lett. k, m, n e p n. 2 LTF).

L'articolo 78 LTF enumera in modo sistematico la maggior parte delle eccezioni dell'attuale ricorso di diritto amministrativo. Tuttavia, determinate eccezioni attualmente previste sono abbandonate per i seguenti motivi:

- alcune eccezioni comportano troppe contro-eccezioni, ragione per cui hanno perso gran parte della loro portata apparente (art. 99 cpv. 1 lett. c, d e OG);
- alcune eccezioni hanno poco riscontro pratico, poiché le decisioni corrispondenti sono relativamente rare (art. 99 cpv. 1 lett. i; art. 100 cpv. 1 lett. k, l n. 3, m e o; art. 129 cpv. 1 lett. e e f OG). Il passaggio obbligatorio dinanzi al Tribunale amministrativo federale o a un tribunale cantonale basterà ad evitare un aumento notevole del carico di lavoro per il Tribunale federale;
- l'esclusione del ricorso al Tribunale federale in materia di votazioni e di elezioni federali (art. 100 cpv. 1 lett. p OG) è contraria alla Costituzione (art. 189 cpv. 1 lett. e Cost. - Riforma giudiziaria);
- alcune eccezioni concernono atti del Consiglio federale non impugnabili dinanzi al Tribunale amministrativo federale e, a maggior ragione, dinanzi al Tribunale federale (art. 100 cpv. 1 lett. t e u OG);

- alcune eccezioni hanno carattere dichiaratorio poiché gli atti cui si riferiscono non sono decisioni (art. 99 cpv. 1 lett. a-b e 129 cpv. 1 lett. b OG). Gli atti d'approvazione di atti normativi, infatti, hanno essi stessi carattere normativo. La stessa cosa si può dire per l'approvazione di tariffe applicata mediante decisioni fondate sul diritto pubblico. L'atto di approvazione di tariffe che saranno applicate per contratto è invece una decisione sottoposta al diritto ordinario di ricorso. È questo in particolare il caso delle tariffe in materia di diritti d'autore e di assicurazioni private;
- alcune eccezioni sono coperte più o meno interamente da altre disposizioni della LTF (art. 100 cpv. 1 lett. f e w OG). In materia di proprietà intellettuale (art. 100 cpv. 1 lett. i, n e w), si veda l'articolo 69 LTF come pure il relativo commento;
- l'eccezione concernente i settori della cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario (cfr. art. 100 cpv. 1 lett. a OG) è abbandonata: è quindi ristabilita la situazione anteriore alla revisione parziale dell'OG nel 1991. Questi settori, in linea di massima, non saranno coperti dall'espressione «altri affari esteri» dell'articolo 78 capoverso 1 lettera a LTF; tale espressione dovrà dunque essere interpretata in senso restrittivo e concernerà decisioni di carattere prevalentemente politico. Le decisioni in materia di cooperazione allo sviluppo e di aiuto umanitario potranno, per principio, essere oggetto di un ricorso di seconda istanza dinanzi al Tribunale federale, purché siano adempiute le altre condizioni. Rimarranno escluse le decisioni concernenti i sussidi al cui ottenimento la legislazione federale non conferisce un diritto (cfr. art. 78 cpv. 1 lett. j LTF);
- il nostro Collegio ritiene che l'accesso al Tribunale federale non debba essere precluso in materia di naturalizzazione ordinaria (art. 100 cpv. 1 lett. c OG);
- la contro-eccezione contenuta nell'articolo 100 capoverso 2 lettera a OG, la quale rende ammissibile il ricorso al Tribunale federale se la decisione impugnata concerne la protezione dei dati, è stata abbandonata poiché si limita a esprimere un principio generale. La protezione dei dati è un settore autonomo non contemplato dall'articolo 78 capoverso 1 LTF. Per tal motivo, le decisioni relative a un diritto specifico alla protezione dei dati possono essere oggetto di un ricorso dinanzi al Tribunale federale, anche se sono prese in un settore escluso dal ricorso in virtù dell'articolo 78 capoverso 1 LTF (p. es. domanda in constatazione del carattere inesatto di un dato personale contenuto nel registro dei richiedenti l'asilo). Poco importa che tali decisioni siano pronunciate nell'ambito di una procedura autonoma o in senso complementare a una procedura principale. Se, invece, la decisione impugnata è stata presa nell'ambito di una procedura coperta da uno dei settori esclusi e concerne una rivendicazione comune alla protezione dei dati e al diritto di procedura ordinario (p. es. in caso di domanda di consultare un atto in un incarto contenente dati personali durante l'istruzione di una domanda d'asilo), gli aspetti relativi alla protezione dei dati non si distinguono dalla garanzia costituzionale del diritto di essere sentiti (art. 29 cpv. 2 Cost.) e non giustificano un accesso privilegiato al Tribunale federale.

Nonostante la rinuncia a qualcuna delle eccezioni, l'articolo 78 LTF contribuirà notevolmente a sgravare il Tribunale federale. Da un lato, la possibilità attualmente

data di depositare un ricorso di diritto pubblico nelle materie escluse dal ricorso di diritto amministrativo sarà abolita. Dall'altro, è introdotta una nuova eccezione che sgrava integralmente il Tribunale federale da ogni giurisdizione in materia di assistenza penale e amministrativa internazionale (*cpv. 1 lett. g*; nel 1999, 153 casi sono stati liquidati dal Tribunale federale, ossia il 13% di tutti i ricorsi di diritto amministrativo). In futuro, il Tribunale amministrativo federale sarà l'unica istanza di ricorso competente in materia. Tale trasferimento di competenze dal Tribunale federale al Tribunale amministrativo federale si fonda sulla volontà di conservare la brevità della procedura attuale. Attualmente, le decisioni delle autorità amministrative federali in materia di assistenza internazionale sono di regola impugnabili direttamente dinanzi al Tribunale federale (cfr. p. es. art. 25 e 80g della legge sull'assistenza internazionale in materia penale, RS 351.1; art. 62 cpv. 2 della legge sui fondi d'investimento, RS 951.31; art. 24 della legge sulle banche e le casse di risparmio, RS 952.0; art. 39 della legge sulle borse, RS 954.1). Un iter giudiziario così breve consente l'esecuzione rapida delle misure di assistenza. Si tratta qui di uno strumento considerevole di cui dispone la Svizzera in un settore in cui il nostro Paese è sottoposto a forti pressioni a livello internazionale. Uno strumento che va conservato. L'articolo 191a cpv. 2 Cost. (Riforma giudiziaria) esclude però un ricorso diretto al Tribunale federale. La brevità della procedura di ricorso può dunque essere assicurata soltanto se il Tribunale amministrativo federale decide definitivamente in materia di assistenza internazionale. Al fine di garantire una giurisprudenza uniforme in materia, questa competenza esclusiva del Tribunale amministrativo federale deve applicarsi anche alle decisioni di assistenza penale internazionale pronunciate dalle autorità cantonali (cfr. la modifica degli art. 25 e 80g AIMP proposta in allegato alla LTAF). Il Tribunale federale ha criticato tale delega di competenze, ritenendo che debba esistere la possibilità di potergli deferire le decisioni del Tribunale amministrativo federale in materia, qualora sollevino un aspetto giuridico di principio (cfr. presa di posizione allegata, n. 1.1). Il nostro Collegio è del parere che sia qui inopportuno estendere i rimedi giuridici. La problematica dell'osservanza dei diritti umani non è del resto più delicata in materia di assistenza internazionale che nel diritto d'asilo, settore nel quale il Tribunale amministrativo federale statuisce in ultima istanza (cfr. art. 78 cpv. 1 lett. c LTF).

Il ricorso al Tribunale federale è d'ora in poi escluso anche per le decisioni del Tribunale amministrativo federale in materia di traffico delle telecomunicazioni (*cpv. 1 lett. n*). Il Tribunale amministrativo federale sarà dunque l'unica istanza di ricorso contro le decisioni delle autorità federali in materia. Attualmente, le decisioni della Commissione federale delle comunicazioni possono essere deferite direttamente al Tribunale federale, mentre quelle dell'Ufficio federale delle comunicazioni sono dapprima presentate a una commissione di ricorso. Per le decisioni della Commissione delle comunicazioni relative al rilascio di una concessione di telecomunicazioni, tuttavia, non è ammesso alcun ricorso (art. 99 cpv. 1 lett. d OG), una circostanza in contraddizione con l'articolo 29a della Costituzione (Riforma giudiziaria). La limitazione a una sola istanza di ricorso si giustifica in considerazione della rapidità con la quale evolvono i fattori tecnici, commerciali ed economici nel settore delle telecomunicazioni. Prevedere una seconda istanza di ricorso rallenterebbe notevolmente la procedura: sussiste il rischio non soltanto che la decisione finale diventi obsoleta in quanto sorpassata dall'evoluzione tecnologica, ma ridurrebbe le possibilità d'accesso al mercato e pregiudicherebbe lo sviluppo di una vera concorrenza. Poiché il Tribunale federale non può più essere istanza unica di ricorso (cfr.

art. 191a cpv. 2 Cost. - Riforma giudiziaria), occorre attribuire al Tribunale amministrativo federale la competenza giurisdizionale esclusiva in materia di telecomunicazioni.

Il capoverso 2 offre la possibilità di adire il Tribunale federale nei settori esclusi dal capoverso 1 se il motivo invocato è la violazione del diritto al giudizio da parte di un'autorità giudiziaria (art. 29a Cost. - Riforma giudiziaria; art. 6 par. 1 CEDU). L'esclusione di un settore, in effetti, non deve precludere a singoli cittadini la possibilità di rivolgersi a un giudice. In uno Stato di diritto, essa è difendibile soltanto se la decisione ha potuto essere controllata da un giudice garante dell'osservanza del diritto. In merito all'articolo 29a della Costituzione federale, la Confederazione o i Cantoni possono prevedere eccezioni soltanto in casi speciali, in particolare per le decisioni che rivestono un carattere politico preponderante (cfr. art. 80 cpv. 3 LTF). La possibilità di ricorrere al Tribunale federale per violazione del diritto ad adire un giudice assicura quindi un'interpretazione uniforme.

Art. 79 Valore litigioso minimo

L'articolo 191 capoverso 2 Cost. (Riforma giudiziaria) consente di limitare l'accesso al Tribunale federale prevedendo un valore litigioso minimo. Il legislatore può prevedere questa forma di restrizione non soltanto per le cause civili, conformemente al diritto vigente (art. 46 OG), ma anche in altri settori. L'articolo 79 LTF sottopone alla condizione di un valore litigioso minimo le decisioni relative a prestazioni pecuniarie fondate sul diritto della responsabilità dello Stato. Dal punto di vista della dottrina, infatti, il settore della responsabilità dello Stato è affine a quello della responsabilità civile. Numerosi concetti sono comuni a questi due settori. Si può d'altronde osservare che un buon numero di Cantoni sottopone le pretese in materia di responsabilità dello Stato alla giurisdizione civile. È dunque giustificato limitare la possibilità di adire il Tribunale federale in materia di responsabilità dello Stato analogamente alle pretese relative alla responsabilità civile. L'articolo 79 LTF fissa il valore litigioso minimo a 40 000 franchi alla stregua delle fattispecie pecuniarie civili (art. 70 LTF). Al di sotto di tale importo, sarà di competenza del Tribunale amministrativo federale e dei tribunali cantonali garantire l'osservanza del diritto. Il Tribunale federale rimarrà comunque competente anche per le fattispecie che non raggiungono un valore litigioso di 40 000 franchi, se sollevano una questione giuridica di principio (su questo argomento, cfr. il commento dell'art. 70 LTF).

Art. 80 Autorità inferiori in generale

Uno dei principali strumenti per sgravare il Tribunale federale è quello di migliorare il controllo giudiziario preventivo in tutte le cause suscettibili di essergli sottoposte. Questa soluzione consente innanzitutto di ridurre il numero dei ricorsi, poiché l'indipendenza del giudice assicura di per sé una buona protezione giudiziaria. Essa autorizza pure a liberare il Tribunale federale da un controllo integrale delle fattispecie (cfr. art. 99 LTF). Viene infine facilitata l'analisi degli aspetti giuridici, poiché il diritto applicabile nel caso concreto è già stato esaminato da un organo giudiziario.

Per quanto concerne gli atti di autorità federali, il Tribunale federale statuisce per principio unicamente sulle sentenze pronunciate dal *Tribunale amministrativo federale* (cfr. n. 2.2.1.1 e n. 4.3). Non vi saranno più ricorsi diretti al Tribunale federale contro decisioni di autorità amministrative, fatte salve le decisioni della Cancelleria

federale in materia di diritti politici (art. 82 LTF). Il Tribunale amministrativo federale diventerà così il primo garante dell'uniformità nell'applicazione del diritto a livello federale.

In merito alle decisioni relative al personale del Tribunale amministrativo federale, il *Tribunale penale federale* sarà l'istanza di ricorso inferiore rispetto al Tribunale federale (cpv. 1 lett. b; cfr. art. 36 cpv. 3 LPers nella versione modificata in allegato alla LTAF).

Il Tribunale federale continuerà comunque a statuire sui ricorsi contro le decisioni dell'*autorità indipendente di ricorso in materia radiotelevisiva* (cpv. 1 lett. c). Tale autorità è un'istanza giudiziaria che rimarrà distinta dal Tribunale amministrativo federale in ragione della sua funzione particolare e delle sue specificità procedurali (cfr. art. 28 cpv. 1 lett. d LTAF).

Conformemente al diritto vigente, il capoverso 1 impone ai ricorrenti di esaurire dapprima i *rimedi giuridici cantonali* (cpv. 1 lett. d; cfr. art. 86 e 98 lett. g OG). Tale obbligo non comporta più eccezioni. La possibilità attualmente data di rinunciare all'esaurimento delle istanze cantonali qualora il ricorso concerna una causa sulla doppia imposizione intercantonale o il sequestro di beni di Stati esteri (art. 86 cpv. 2 OG) è dunque abbandonata, poiché il Tribunale federale non deve statuire quale prima istanza giudiziaria. La persona interessata da una doppia imposizione intercantonale potrà tuttavia deferire la causa al Tribunale federale se un Cantone ha pronunciato una decisione in ultima istanza, senza attendere di esaurire le istanze negli altri Cantoni interessati (cfr. art. 94 cpv. 5 LTF). In casi particolari, la legislazione federale potrà prevedere che le decisioni di autorità cantonali possono essere deferite al Tribunale amministrativo federale (cfr. art. 29 lett. h LTAF), motivo per cui l'articolo 80 capoverso 1 lettera d LTF enuncia che il ricorso al Tribunale federale è sussidiario a quello intentato dinanzi al Tribunale amministrativo federale.

Il capoverso 2 obbliga inoltre i Cantoni a istituire un *tribunale* quale ultima istanza cantonale per tutte le fattispecie suscettibili di ricorso in materia di diritto pubblico conformemente agli articoli 77 lettera a e 78 LTF. Esso riprende dunque l'attuale disciplinamento dell'articolo 98a capoverso 1 OG per i settori in cui il ricorso di diritto amministrativo è ammissibile, pur estendendolo alle cause che attualmente possono solo essere oggetto di un ricorso di diritto pubblico. Conformemente agli articoli 29a e 191b capoverso 1 Cost. (Riforma giudiziaria), tutti i Cantoni dovranno, d'ora in poi, essere dotati di una giurisdizione amministrativa che disponga di una competenza generale e, in linea di massima, di pieni poteri d'esame per quanto riguarda il diritto e i fatti (cfr. art. 103-105 LTF). L'articolo 80 capoverso 2 LTF si applica a tutte le cause sottoposte al ricorso in materia di diritto pubblico, eccettuate quelle disciplinate dagli articoli 81 e 82 LTF e quelle che possono essere oggetto di un ricorso preliminare al Tribunale amministrativo federale. Essa è dunque indirizzata non soltanto alle cause che possono sempre essere oggetto di un ricorso (ossia quelle cui non si applica l'art. 78 cpv. 1 LTF), ma anche a quelle che possono essere deferite al Tribunale federale soltanto nelle fattispecie previste dagli articoli 78 capoverso 2 e 79 LTF. Qualora il ricorso al Tribunale federale sia ammissibile soltanto per violazione del diritto al giudizio da parte di un'autorità giudiziaria (art. 78 cpv. 2 LTF), il tribunale cantonale dovrà almeno poter verificare se tale diritto sia stato rispettato (art. 90 cpv. 3 e 104 cpv. 3 LTF).

Analogamente a quanto previsto in materia civile e penale (cfr. art. 71 cpv. 2 e 75 cpv. 2 LTF), il capoverso 2 precisa che il tribunale cantonale di ultima istanza

dev'essere un tribunale *superiore*. Qualora un Cantone disponga di diverse istanze giudiziarie successive in materia amministrativa, dovrà designare quella più alta quale autorità di ultima istanza, ossia generalmente il tribunale amministrativo cantonale. Se invece un Cantone dispone di un'unica istanza giudiziaria in materia amministrativa, la stessa sarà automaticamente considerata tribunale superiore. Una riserva è prevista per il caso in cui un'altra legge federale preveda che le decisioni di altre autorità giudiziarie soggiacciono al ricorso direttamente dinanzi al Tribunale federale (cfr. art. 146 della legge federale sull'imposta federale diretta; RS 642.11).

Art. 81 Autorità inferiori in caso di ricorsi contro atti normativi

Il ricorso è ammissibile direttamente contro gli atti normativi cantonali (cfr. anche art. 95 LTF). I Cantoni non hanno dunque alcun obbligo di prevedere un'istanza giudiziaria che proceda al controllo astratto degli atti normativi cantonali. Se tuttavia un tale rimedio giuridico è dato dal diritto cantonale, i singoli cittadini rimangono tenuti a ricorrere dinanzi a tale istanza giudiziaria prima di deferire la causa al Tribunale federale.

Art. 82 Autorità inferiori in materia di diritti politici

Il capoverso 1 riprende il disciplinamento dell'articolo 86 OG e impone ai cittadini di esaurire le istanze di ricorso prima di adire il Tribunale federale per violazione dei diritti politici.

In materia di *diritti politici cantonali*, conformemente al capoverso 2 i Cantoni sono d'ora in poi tenuti a istituire un'istanza di ricorso contro gli atti delle autorità cantonali suscettibili di violare i diritti politici dei cittadini. L'intervento di un'autorità comunale in una campagna referendaria (p. es. mediante il versamento di una sovvenzione a un comitato), per esempio, deve poter essere deferito a un'istanza cantonale, prima di essere sottoposto al Tribunale federale. Secondo l'articolo 191b capoverso 1 Cost. (Riforma giudiziaria), l'istanza inferiore al Tribunale federale dev'essere un tribunale. L'articolo 29a Cost. (Riforma giudiziaria) consente tuttavia al legislatore cantonale di non prevedere un'autorità giudiziaria di ricorso in casi eccezionali. L'articolo 82 capoverso 2 LTF rinuncia dunque a prescrivere che la competenza giurisdizionale sia attribuita a un tribunale cantonale, affidando tale questione all'interpretazione futura della garanzia costituzionale della via giudiziaria (art. 29a Cost).

La maggior parte dei Cantoni esclude il ricorso a livello cantonale contro gli atti del Parlamento o del Governo in materia di diritti politici. Il nostro Collegio ritiene che non sia necessario obbligare i Cantoni a modificare questo aspetto del loro sistema giurisdizionale, poiché il carattere prevalentemente politico di questo genere di cause è incontestabile. La LTF consente perciò espressamente d'impugnare direttamente dinanzi al Tribunale federale gli atti del Parlamento o del Governo contro i quali non è dato il ricorso a livello cantonale (art. 82 cpv. 1 lett. a e cpv. 2 secondo periodo). In tal modo, è la legge federale stessa che enuncia un settore in cui la garanzia della via giudiziaria (art. 29a Cost.) si applica unicamente se il diritto cantonale lo prevede. Il ricorso al Tribunale federale non basta infatti ad adempiere i requisiti di tale garanzia costituzionale, considerato che il Tribunale federale non dispone di pieni poteri d'esame per quanto concerne i fatti (cfr. art. 99 LTF).

Sul piano dei *diritti politici federali*, il capoverso 1 lettera b estende la giurisdizione del Tribunale federale a tutte le decisioni dei governi cantonali. I ricorsi al Consiglio federale e al Consiglio nazionale (cfr. art. 81 e 82 della legge federale sui diritti politici, LDP, RS 161.1) saranno dunque sostituiti dal ricorso al Tribunale federale. Un ricorso preliminare dinanzi a un tribunale cantonale è escluso in modo da consentire una rapida promulgazione del risultato e, qualora si tratti delle elezioni al Consiglio nazionale, in modo che tale autorità possa essere costituita in occasione della sessione successiva all'elezione.

Al pari del diritto vigente (art. 80 cpv. 2 e 3 LDP), il Tribunale federale sarà competente per statuire sui ricorsi contro le decisioni della Cancelleria federale in materia di diritti politici federali. È espressamente escluso il ricorso preliminare dinanzi al Tribunale amministrativo federale (cfr. art. 28 cpv. 1 lett. b LTAf). Anche in questo caso, la LTF si fonda sull'articolo 29a Cost. per prevedere un'eccezione al principio fissato dall'articolo 191a capoverso 2 Cost. (Riforma giudiziaria) secondo il quale le decisioni dell'Amministrazione devono poter essere deferite a un'autorità giudiziaria inferiore al Tribunale federale.

L'Assemblea federale ha la competenza di decidere sulla validità delle iniziative popolari (art. 173 cpv. 1 lett. f Cost.). È escluso il ricorso al Tribunale federale contro una decisione dell'Assemblea federale (cfr. art. 189 cpv. 4 Cost. - Riforma giudiziaria).

Art. 83 Diritto di ricorso generale

In qualsivoglia sistema giuridico, la definizione del diritto di ricorso costituisce un punto fondamentale. Essa stabilisce la cerchia di persone cui è riconosciuta la facoltà di contestare un atto. Da essa dipende il diritto di adire un tribunale. In Svizzera, il contenzioso di diritto pubblico prevede due concezioni del diritto di ricorso: una esige un interesse giuridicamente protetto, l'altra un interesse degno di protezione.

Nel ricorso di diritto pubblico, il ricorrente deve far valere che l'atto impugnato lede i suoi interessi giuridicamente protetti (art. 88 OG). In altre parole, egli deve sostenere che l'atto impugnato viola una disposizione legale il cui scopo è proteggere i suoi interessi e che, di conseguenza, gli accorda un diritto soggettivo. Nel ricorso di diritto amministrativo, invece, il ricorrente deve semplicemente far valere un interesse degno di protezione all'annullamento o alla modifica dell'atto impugnato (art. 103 lett. a OG). Può trattarsi sia di un interesse giuridicamente protetto, sia di un interesse di fatto. Affinché il ricorrente possa agire, non è dunque necessario che siano lesi interessi che la norma, a suo parere violata, ha per scopo di proteggere; non occorre nemmeno che l'ordinamento giuridico riconosca implicitamente l'esistenza di interessi lesi.

Malgrado le apparenze, l'applicazione di queste due concezioni comporta, in ampia misura, risultati analoghi. In linea di massima, il destinatario della decisione impugnata ha nel contempo un interesse giuridicamente protetto e un interesse degno di protezione. In realtà, il requisito di un interesse giuridicamente protetto svolge un ruolo rilevante soltanto in due ipotesi. Nella prima, il destinatario dell'atto impugnato fa valere esclusivamente che quest'ultimo è arbitrario (art. 9 Cost.) o implica una disparità di trattamento (art. 8 cpv. 1 Cost.). Nella seconda, il ricorrente è una terza persona che contesta una decisione di cui non è il destinatario. Secondo la giurisprudenza (DTF 126 I 81 segg.), nei due casi esaminati la legittimazione al ricorso

dipende dal diritto materiale infracostituzionale che disciplina la causa: la disposizione legale applicata dall'autorità deve accordare un diritto soggettivo al ricorrente.

Pur trattandosi di uno strumento atto a limitare il diritto di ricorso, il requisito di un interesse giuridicamente protetto ha un costo troppo elevato. La determinazione degli interessi protetti dal diritto materiale, che il ricorrente sostiene sia stato violato, è spesso alquanto delicata. Tale requisito non contribuisce in alcun modo a sgravare il Tribunale federale, poiché quest'ultimo deve procedere, prima di dichiarare irricevibile il ricorso, a un'analisi dettagliata del senso delle disposizioni legali. Esso esclude infine integralmente determinati settori dal controllo giudiziario (p. es. gli atti che accordano un privilegio, un diritto o un vantaggio; gli atti cui si rimprovera di violare una norma il cui unico scopo è quello di proteggere l'interesse generale), poiché priva dell'effetto preventivo il rischio di una sanzione in caso di arbitrio o di disparità di trattamento.

Il capoverso 1 lettera c riprende il disciplinamento attualmente previsto per il ricorso di diritto amministrativo, estendendolo a tutta la giurisdizione federale in materia di diritto pubblico. Affinché il ricorrente sia legittimato a ricorrere, deve far valere un *interesse degno di protezione*: la sentenza richiesta deve poter ristabilire una situazione conforme al diritto nonché riparare il danno subito. In altri termini, il ricorrente deve, da un lato, far valere che tale atto è irregolare e, dall'altro, dimostrare che l'atto contestato gli arreca un pregiudizio o lo priva di un vantaggio.

Questa soluzione non è in contraddizione con l'obiettivo generale del disegno, vale a dire lo sgravio del Tribunale federale. In effetti, essa alleggerisce notevolmente il compito di quest'ultimo poiché, dissociando le questioni di procedura da quelle sul merito, dispensa la Corte suprema dal pronunciarsi sul senso del diritto materiale contemporaneamente all'ammissibilità.

Il nostro Collegio fa suo il parere della Commissione peritale, secondo cui la prassi è stata talvolta troppo generosa nel riconoscere a terzi la legittimazione ricorsuale. Questo è il motivo per cui un'altra condizione, ossia quella dell'interesse personale, è stata resa più rigida. Conformemente al capoverso 1 lettera b, il ricorrente deve essere *particolarmente toccato* dalla decisione impugnata. Deve dunque avere un interesse personale che si distingua nettamente dall'interesse generale degli altri membri della collettività su cui l'organo ha statuito. Ciononostante, qualora l'atto normativo sia cantonale, l'interesse personale può essere meramente virtuale: esso è dato se esiste un minimo di probabilità che le disposizioni contestate possano un giorno applicarsi nei confronti del ricorrente (DTF 122 I 90, 92). Negli altri casi, l'interesse personale deve, in linea di massima, essere ancora attuale poiché il giudizio richiesto dev'essere in grado di riparare il danno causato dall'atto impugnato.

Il capoverso 1 lettera a enuncia esplicitamente un'ulteriore condizione che la prassi ha sinora dedotto dall'esigenza di un interesse degno di protezione. È infatti necessario che il ricorrente figuri quale *parte dinanzi alle autorità di ricorso inferiori* o che i suoi diritti quale parte gli siano stati rifiutati (DTF 121 II 224, 227; cfr. anche l'art. 104 LTF). Beninteso, questa condizione non si applica se un atto normativo è deferito direttamente al Tribunale federale (cfr. art. 81 cpv. 1 LTF).

Il capoverso 2 riprende la prassi vigente nel ricorso per violazione dei diritti politici: ogni elettore della collettività interessata è legittimato a ricorrere contro un atto suscettibile di ledere i suoi diritti politici (p. es. DTF 121 I 252, 255). Questa disposizione è da considerare un complemento al disciplinamento generale del capoverso 1.

Essa non impedisce dunque a una persona che non dispone del diritto di voto di ricorrere contro un atto in materia di diritti politici, se ha un interesse degno di protezione all'annullamento. Sarebbe per esempio il caso di un candidato a un'elezione se l'eleggibilità passiva non dipende dal diritto di voto.

Art. 84 Diritto di ricorso particolare

Questo articolo enuncia un certo numero di casi in cui determinate autorità o collettività sono legittimate a ricorrere per proteggere l'interesse pubblico.

La *lettera a* è volta a garantire un'applicazione uniforme del diritto federale. Essa riprende il disciplinamento dell'articolo 103 lettera b OG, accordando un diritto di ricorso ai Dipartimenti federali ed estendendolo alla Cancelleria federale, affinché anche quest'ultima sia legittimata a ricorrere contro le decisioni del Tribunale amministrativo federale in materia di personale. Tuttavia, l'Amministrazione federale beneficia del diritto di ricorso soltanto nelle questioni inerenti alla sfera dei suoi compiti. L'unificazione del ricorso di diritto amministrativo e del ricorso di diritto pubblico non implica dunque un'estensione della legittimazione ricorsuale dell'Amministrazione federale, eccettuato il fatto che d'ora in avanti quest'ultima potrà impugnare anche un atto normativo cantonale.

Nel diritto vigente, la delega a un ufficio federale del diritto di ricorso dinanzi al Tribunale federale è contenuta sia nelle disposizioni di leggi federali, sia in ordinanze del Consiglio federale. La presente revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale parte invece dal presupposto secondo cui tale competenza sarà d'ora in poi attribuita per via di ordinanza (p. es. nell'ordinanza sull'organizzazione del Dipartimento). La competenza di determinare se, nei diversi settori del diritto amministrativo federale, la Confederazione sia abilitata a ricorrere dinanzi al Tribunale federale per il tramite del Dipartimento o dell'ufficio federale dev'essere infatti affidata al Consiglio federale, o ai Dipartimenti. La competenza generale dei dipartimenti prevista dall'articolo 84 lettera a LTF dev'essere intesa non quale principio generale al quale soltanto il legislatore può derogare, bensì quale norma suppletiva applicabile qualora la legislazione federale attribuisca a un ufficio il diritto di ricorso.

La *lettera b* è giustificata dalla funzione di datore di lavoro assunta dai servizi del Parlamento.

La *lettera c* attribuisce ai *comuni* e alle altre collettività pubbliche il diritto di ricorrere contro gli atti cantonali che ledono garanzie loro riconosciute dalla Costituzione federale (cfr. art. 50 Cost.) o cantonale. Può trattarsi di ingerenze nella loro autonomia, nella loro esistenza o nel loro territorio. Questa disposizione riflette la giurisprudenza prodotta nell'ambito del ricorso di diritto pubblico (DTF 121 I 220), ma non impedisce che altre leggi federali accordino ai comuni un diritto di ricorso più vasto per la difesa di interessi pubblici (p. es. art. 34 cpv. 2 LPT, RS 700). Essa non esclude nemmeno che la giurisprudenza riconosca loro la legittimazione ricorsuale in altre situazioni, sulla base dell'articolo 83 capoverso 1 LTF.

Dall'inizio del secolo, la giurisprudenza nega in modo assoluto ai *governi cantonali* la legittimazione attiva nel ricorso di diritto pubblico contro decisioni di istanze cantonali impugunate perché ritenute incostituzionali. Tale prassi è motivata dal fatto che le collettività pubbliche non sono titolari di diritti costituzionali (DTF 120 Ia 95, 96 segg.). I governi cantonali non detengono, per principio, nemmeno la legittima-

zione ricorsuale nel ricorso di diritto amministrativo qualora la decisione impugnata non tocchi il Cantone allo stesso modo di un singolo cittadino (DTF 123 II 427 segg.). Questa soluzione non è interamente soddisfacente, specie nel caso in cui un tribunale cantonale dichiara un atto normativo cantonale contrario al diritto federale, sulla scorta di un'interpretazione del diritto federale non conforme alla giurisprudenza del Tribunale federale. La stessa cosa si può dire quando un tribunale cantonale dà a una norma cantonale un'interpretazione che si potrebbe definire arbitraria. In casi del genere, i Cantoni non dispongono di alcuno strumento per difendersi. Sarebbe però problematico consentire ai governi cantonali di deferire al Tribunale federale ogni decisione di un'ultima istanza cantonale che non approvano. Non compete infatti al Tribunale federale risolvere tutti i conflitti relativi all'interpretazione del diritto cantonale. A questo titolo, la *lettera d* accorda ai governi cantonali un diritto di ricorso speciale, concesso soltanto qualora una decisione di un'autorità giudiziaria di ultima istanza imponga al Cantone notevoli spese supplementari o riduca sensibilmente i suoi introiti. Questo diritto di ricorso deve tuttavia rimanere eccezionale, in modo da consentire al Tribunale federale d'interpretare questa disposizione in senso restrittivo. Questo non esclude tuttavia che, analogamente al diritto vigente, la giurisprudenza riconosca ai governi cantonali il diritto di ricorso in altri casi sulla base della clausola generale dell'articolo 83 capoverso 1 LTF.

La *lettera e* riprende il disciplinamento dell'articolo 103 lettera c OG. Essa prevede tuttavia una condizione formale più restrittiva, in quanto riserva al legislatore federale la competenza di accordare il diritto di ricorso ad altre persone, organizzazioni o autorità. Tale disposizione non si applica a un'associazione che difende gli interessi dei propri membri; la legittimazione ricorsuale di quest'ultima dev'essere valutata sulla base dell'articolo 83 LTF.

4.1.4 Capitolo 4: Procedura di ricorso

4.1.4.1 Sezione 1: Decisioni impugnabili

Art. 85 Decisioni finali

Questo articolo enuncia il principio secondo cui può essere interposto ricorso soltanto contro le decisioni finali; al Tribunale federale non dev'essere sottoposta una causa più di una volta. Il ricorso contro decisioni parziali come pure contro decisioni pregiudiziali e incidentali è ammissibile soltanto in via del tutto eccezionale (art. 86-88 LTF).

A differenza del diritto vigente, il disegno definisce ormai esplicitamente e in modo uniforme per tutti i ricorsi la *nozione* di decisione finale, dando luogo a una semplificazione generale. Si tratta delle decisioni che pongono fine al procedimento.

Tale definizione corrisponde alla nozione usuale di decisione finale nella giurisdizione di diritto pubblico e di diritto amministrativo; per la giurisdizione civile, invece, essa costituisce una novità: diversamente da quanto prevede il vigente articolo 48 OG, non deve più trattarsi necessariamente di una decisione che disciplina in modo definitivo il contenzioso giuridico dal profilo del merito; in futuro, basterà che essa metta fine al procedimento (aspetto puramente procedurale).

Esempi: le decisioni di ultima istanza in materia di protezione dell'unione coniugale (art. 172 segg. CC) oppure l'iscrizione provvisoria dell'ipoteca degli artigiani e imprenditori (art. 839, 961 CC) saranno ormai considerate decisioni finali. La stessa cosa si potrà dire delle decisioni in materia di misure cautelari qualora siano prese *indipendentemente* da una procedura principale (p. es. una decisione provvisoria di protezione del possesso o di sequestro secondo la LEF). Per quanto concerne invece i ricorsi contro misure cautelari emanate all'apertura di un procedimento principale, o anche nel corso dello stesso, si applicheranno le restrizioni rigorose dell'articolo 88 LTF.

Il criterio della conclusione del procedimento non dipende unicamente dal procedimento dinanzi all'autorità inferiore al Tribunale federale ma anche da quello dinanzi all'autorità la cui decisione è stata deferita a tale istanza di ricorso. Perché la decisione dell'ultima istanza cantonale possa essere definita decisione finale, occorre che metta fine al procedimento dinanzi all'istanza iniziale. Normalmente, questo avviene quando l'autorità inferiore al Tribunale federale ha statuito su un ricorso contro la decisione (finale) che ha concluso il procedimento dinanzi all'istanza iniziale (p. es. pronunciando il divorzio o concedendo un'autorizzazione). La decisione dell'autorità inferiore al Tribunale federale è pure finale se mette fine essa stessa al procedimento dinanzi all'istanza iniziale malgrado abbia statuito su un ricorso contro una decisione incidentale; questo accade segnatamente quando l'autorità di ricorso ha rovesciato la decisione dell'autorità iniziale dichiarando quest'ultima incompetente *ratione loci*.

L'estensione della nozione di decisione finale nella giurisdizione civile non dovrebbe comportare un aumento del numero dei ricorsi. Le decisioni civili che mettono fine all'istanza senza disciplinare definitivamente il contenzioso giuridico dal profilo del merito possono già oggi essere oggetto di un ricorso di diritto pubblico per applicazione arbitraria del diritto civile federale o della procedura cantonale. I poteri d'esame del Tribunale federale resteranno d'altronde limitati in merito alle decisioni che concernono misure cautelari (art. 90 cpv. 2 LTF).

Art. 86 Decisioni parziali

Secondo la sistematica della LTF, la decisione parziale è, in un certo senso, una variante della decisione finale. La decisione parziale non conclude definitivamente il procedimento dinanzi all'istanza inferiore, ma statuisce unicamente su una o più questioni pendenti. Le decisioni parziali sono impugnabili soltanto a determinate, rigide condizioni che devono adempiere il requisito dell'economia processuale.

In primo luogo, tali decisioni sono impugnabili in caso di *cumulo oggettivo di azioni* (p. es., da un lato, in vista della cessazione e del divieto di turbativa e, dall'altro, in vista dell'ottenimento del risarcimento-danni e della riparazione morale). In effetti, il tribunale non è tenuto a statuire nella stessa decisione su tutte le domande cumulate; inversamente, può statuire dapprima su una domanda e scindere così il procedimento (p. es. decisione preliminare sulla cessazione e il divieto di turbativa e, in seguito, giudizio sulla questione del risarcimento). Qualora la domanda evasa mediante decisione parziale avesse potuto essere oggetto di un procedimento autonomo, si tratta di una decisione parziale impugnabile (*lett. a*). Sarebbe il caso dell'esempio citato.

Anche il *cumulo soggettivo di azioni* (litisconsorzio) può dar luogo a una decisione parziale impugnabile, segnatamente nel caso in cui la decisione non si applichi a tutti i litisconsorti, bensì metta fine al procedimento soltanto per l'uno o per l'altro (lett. b). Se, per esempio, è intentata un'azione contro tre condebitori solidali A, B e C, il tribunale può limitarsi dapprima a esaminare l'obbligo di risarcimento di C, in quanto ciò può essere più agevole dal punto di vista probatorio.

Occorre operare una chiara distinzione tra le decisioni parziali e le decisioni che non evadono in modo completo una domanda, ma forniscono solo una risposta a *un aspetto* formale o materiale (p. es. la questione della competenza *ratione loci*, l'accertamento della colpa o la negazione della prescrizione in una causa di responsabilità civile, la questione dell'obbligo di effettuare un esame dell'impatto ambientale). Siffatte decisioni non sono impugnabili quali decisioni parziali, ma eventualmente quali decisioni pregiudiziali o incidentali alle condizioni fissate dagli articoli 87 e 88 LTF.

Non è nemmeno considerata decisione parziale – bensì decisione finale – la decisione in merito a una cosiddetta *azione parziale* (azione concernente solo una parte dell'ammontare totale del credito).

Art. 87 e 88 Decisioni pregiudiziali e incidentali

Secondo il diritto vigente, l'impugnabilità delle decisioni pregiudiziali e incidentali non è disciplinata allo stesso modo per tutti i rimedi giuridici previsti dall'OG. La LTF offre un'occasione per uniformare il diritto in tal senso.

Nella LTF, la nozione di decisione pregiudiziale e incidentale comprende tutte le decisioni che non sono finali ai sensi dell'articolo 85 LTF – perché non concludono il procedimento – e che non possono essere considerate parziali ai sensi dell'articolo 86 LTF. In materia di decisioni pregiudiziali e incidentali, occorre distinguere, da un lato, quelle che concernono la *competenza* dell'autorità di giudizio o una domanda di *ricusazione* (art. 87) e, dall'altro, le «*altre decisioni*» pregiudiziali e incidentali (art. 88).

L'ammissibilità del ricorso è subordinata innanzitutto alla condizione comune secondo cui la decisione pregiudiziale o incidentale dev'essere notificata *separatamente*. Non basta, dunque, per esempio, che l'istanza inferiore abbia ammesso tacitamente la propria competenza, ma occorre altresì che essa pronunci e notifichi una decisione formale in merito a tale questione pregiudiziale.

Le altre condizioni d'impugnazione si riferiscono al *contenuto* della decisione pregiudiziale o incidentale (notificata separatamente).

Qualora concerna la *competenza* o una domanda di *ricusazione*, la decisione è impugnabile (art. 87 cpv. 1) entro il termine ordinario stabilito dall'articolo 94 LTF. Se tale possibilità non viene sfruttata, la competenza e la composizione dell'autorità non possono più essere contestate nell'ambito di un ricorso contro la decisione finale (art. 87 cpv. 2). Questo corrisponde in sostanza al disciplinamento vigente in materia di ricorso per riforma (art. 49 OG) e di ricorso di diritto pubblico (art. 87 cpv. 1 OG).

Se invece la decisione pregiudiziale o incidentale (notificata separatamente) concerne *un'altra questione pregiudiziale o incidentale* – che può essere di natura materiale o formale (p. es. la questione del diritto di ricorso, dell'assistenza giudiziaria

gratuita, della prescrizione), oppure riguardare misure cautelari pronunciate nell'ambito di una procedura principale –, il ricorso è ammissibile soltanto in due ipotesi (art. 88 cpv. 1). Nella prima, la decisione deve cagionare un pregiudizio irreparabile (lett. a). Si tratta del disciplinamento vigente nell'ambito del ricorso di diritto pubblico (art. 87 cpv. 2 OG). Questa condizione è adempiuta, per esempio, in caso di detenzione preventiva dell'imputato. Nella seconda, l'accoglimento del ricorso contro una decisione pregiudiziale comporterebbe immediatamente una decisione finale (lett. b; cfr. art. 50 cpv. 1 OG). Se, per esempio, in un processo sulla responsabilità civile è affermata l'esistenza del nesso causale mediante una decisione incidentale, contro la quale è interposto ricorso, accogliere quest'ultimo equivarrebbe a negare la causalità, e dunque l'azione relativa al risarcimento verrebbe respinta (decisione finale).

Conformemente all'articolo 88 capoverso 2, le decisioni pregiudiziali o incidentali che non concernono la competenza o la ricsuzione sono impugnabili nell'ambito del ricorso contro la decisione finale se non sono state oggetto di un ricorso separato o se le condizioni poste dall'articolo 88 capoverso 1 per un siffatto ricorso non erano adempiute. Questo disciplinamento corrisponde, in sostanza, agli articoli 48 capoverso 3 e 87 capoverso 3 OG. Esso non consente di impugnare decisioni pregiudiziali o incidentali dopo che è stata pronunciata una decisione finale. Al contrario, le decisioni pregiudiziali o incidentali possono essere rimesse in discussione mediante un ricorso contro una decisione finale soltanto se esiste ancora la possibilità che influenzino la decisione finale. In linea di principio, questa condizione sarà adempiuta se la decisione incidentale concernerà l'ammissione di un atto probatorio, ma non qualora ordinerà una misura cautelare.

Art. 89 Denegata e ritardata giustizia

Si osservi che non è menzionato l'oggetto del ricorso, poiché questo articolo fa riferimento alla semplice passività di un'autorità (denegata o ritardata giustizia in senso stretto): l'autorità in questione si astiene tacitamente o rifiuta espressamente di pronunciare una decisione entro un congruo termine. Tuttavia, se ciò risulta da una decisione formale, non vi è denegata o ritardata giustizia ai sensi della presente disposizione, bensì una decisione impugnabile conformemente agli articoli 85 segg. LTF. Tale distinzione è rilevante ai fini dell'osservanza del termine di ricorso (cfr. art. 94 LTF).

4.1.4.2 Sezione 2: Motivi di ricorso

Art. 90 Diritto svizzero

L'istituzione di ricorsi unitari implica che la natura delle censure sollevate non abbia alcun influsso sul rimedio giuridico ammissibile. In altri termini, i ricorrenti possono far valere, nel quadro di qualsivoglia dei tre ricorsi unitari, motivi di ricorso attualmente riservati a impugnative specifiche. La violazione di disposizioni costituzionali potrà così essere esaminata sia nell'ambito del ricorso in materia di diritto pubblico sia in quello dei ricorsi in materia civile e penale.

La violazione del diritto federale ai sensi della *lettera a* comprende pure la violazione della Costituzione federale (art. 189 cpv. 1 lett. a Cost. - Riforma giudiziaria). La

suddivisione tradizionale delle disposizioni della Costituzione federale in quelle che accordano diritti e le altre non è più rilevante.

La *lettera b* menziona separatamente il diritto internazionale, poiché quest'ultimo costituisce una fonte autonoma del diritto (art. 189 cpv. 1 lett. b Cost. - Riforma giudiziaria). Conformemente alla prassi vigente, i singoli cittadini possono invocare una disposizione del diritto internazionale soltanto se essa è direttamente applicabile (cfr. DTF 119 V 174 segg.).

Al fine di preservare l'autonomia cantonale, l'articolo 90 capoverso 1 LTF mantiene il principio secondo cui non spetta al Tribunale federale controllare l'interpretazione o l'applicazione del diritto cantonale. Detto articolo riprende tuttavia le quattro eccezioni attualmente in vigore.

In primo luogo, secondo la *lettera c*, è dato il ricorso per violazione dei diritti costituzionali cantonali (art. 189 cpv. 1 lett. d Cost. - Riforma giudiziaria; cfr. art. 84 lett. a OG). Questa nozione include pure le garanzie che le costituzioni cantonali accordano ai comuni o ad altri enti di diritto pubblico (cfr. art. 84 lett. c LTF; art. 189 cpv. 1 lett. e Cost. - Riforma giudiziaria). La violazione di disposizioni legali cantonali che accordano una certa autonomia ai comuni non può invece essere invocata quale motivo autonomo di ricorso, indipendentemente da una violazione della garanzia costituzionale dell'autonomia comunale.

Secondariamente, qualora sia impugnata una disposizione cantonale in materia di diritti politici (art. 77 lett. c LTF), la *lettera d* consente di far valere la violazione di qualsiasi norma cantonale in stretto rapporto con il diritto di voto o l'esercizio dei diritti politici (art. 189 cpv. 1 lett. f Cost. - Riforma giudiziaria). Conformemente alla giurisprudenza, può trattarsi sia di norme costituzionali sia di disposizioni legislative.

In terzo luogo, la *lettera e* dichiara ammissibile il ricorso al Tribunale federale per violazione del diritto intercantonale (art. 189 cpv. 1 lett. c Cost. - Riforma giudiziaria). Quest'ultima nozione include non solo i concordati (cfr. art. 84 cpv. 1 lett. b OG), ma anche qualsiasi accordo intercantonale, indipendentemente dalla sua forma.

In quarto luogo, la violazione di disposizioni legali cantonali può infine costituire una violazione del diritto federale ai sensi della lettera a (p. es. di un diritto fondamentale garantito dalla Costituzione) o del diritto internazionale ai sensi della lettera b (p. es. della Convenzione europea dei diritti dell'uomo).

Il Tribunale federale non potrà più controllare la legittimità di decisioni amministrative, contrariamente a quanto prevedono attualmente gli articoli 104 lettera c e 132 lettera a OG. Non spetta infatti a una giurisdizione suprema pronunciarsi in merito alla legittimità di atti amministrativi (cfr. anche n. 2.3.1.3.1). La violazione dei limiti giuridici posti all'esercizio del potere discrezionale nell'applicazione della legislazione federale costituisce tuttavia una violazione del diritto federale che può essere sottoposta all'esame del Tribunale federale in virtù della lettera a.

I capoversi 2-4 stabiliscono eccezioni al disciplinamento generale del capoverso 1. In questi tre casi, può essere invocata soltanto una parte dei motivi di ricorso enunciati al capoverso 1. Tali eccezioni limitano il potere d'esame del Tribunale federale in casi particolari. Esse non derogano, per contro, al concetto di ricorso unitario, poiché i rimedi giuridici rimangono identici a quelli previsti per le altre decisioni impugnabili.

Il *capoverso* 2 limita il potere d'esame del Tribunale federale qualora il ricorso si opponga a una decisione che ordina *misure cautelari*. Le misure cautelari sono decisioni di carattere temporaneo che disciplinano una situazione giuridica in attesa di un disciplinamento definitivo dato da una decisione principale ulteriore. Può trattarsi di provvedimenti assicurativi quali il divieto di alienazione (art. 598 cpv. 2 CC), di misure giudiziarie quali la protezione dell'unione coniugale (art. 172 segg. CC), di misure d'esecuzione anticipata quali la protezione del possesso (art. 926 segg. CC) o, infine, di misure procedurali quali la concessione dell'effetto sospensivo a un ricorso. Le misure cautelari possono essere sia decisioni finali ai sensi dell'articolo 85 LTF, quando sono prese in una procedura autonoma, sia decisioni incidentali, quando sono pronunciate nel corso di una procedura che comporta una decisione finale ulteriore. Secondo il diritto vigente, le misure cautelari ordinate in materia civile e penale possono essere impugnate dinanzi al Tribunale federale soltanto mediante un ricorso di diritto pubblico per violazione di diritti costituzionali. La stessa cosa si può dire delle misure cautelari riferite al diritto pubblico cantonale. Tre motivi parlano a favore del mantenimento di tale potere d'esame limitato in materia di misure cautelari.

Innanzitutto, una corte suprema quale il Tribunale federale non dovrebbe pronunciarsi più volte sulla stessa questione nella stessa causa. Tuttavia, l'adozione di misure cautelari in una procedura autonoma può comportare che una stessa questione (p. es. l'affidamento dei figli di una coppia sposata) sia deferita a più riprese al Tribunale federale (p. es. quale misura cautelare in caso di separazione di fatto, e in seguito quale disciplinamento definitivo all'atto della sentenza di divorzio). Poiché non è possibile escludere d'ufficio le misure cautelari dal ricorso al Tribunale federale – se non altro, almeno per garantire un argine di protezione contro l'arbitrio – e dato che un siffatto filtro alla procedura d'esame preliminare, come intende istituire la commissione peritale, non è autorizzato dalla Costituzione, soltanto mantenendo un potere di cognizione analogo a quello di cui dispone attualmente il Tribunale federale in materia di ricorso di diritto pubblico sarà possibile evitare alla nostra Corte suprema di dover esaminare dettagliatamente, nell'ambito di un ricorso contro una misura cautelare, una questione che rischia di essergli sottoposta nuovamente in occasione del disciplinamento definitivo. È infatti al momento del ricorso contro tale disciplinamento definitivo (nel nostro esempio in occasione della sentenza di divorzio) che il Tribunale federale deve poter esaminare siffatto disciplinamento in modo completo.

Un secondo motivo per limitare il potere di cognizione del Tribunale federale per quanto riguarda le misure cautelari consiste nel fatto che l'autorità che le pronuncia non è tenuta a chiarire integralmente le questioni in fatto e in diritto. Il carattere urgente che di regola accompagna le misure cautelari, come pure la loro natura temporanea hanno per conseguenza che sia generalmente ammesso ordinare misure cautelari sulla base di fatti semplicemente plausibili e di un'analisi sommaria del diritto. Sarebbe incoerente obbligare il Tribunale federale ad esaminare tali misure cautelari con un pieno potere di cognizione.

Il terzo motivo consiste nel fatto che l'estensione del potere di cognizione del Tribunale federale in materia di misure cautelari implicherebbe un notevole aumento del carico di lavoro del Tribunale federale, in particolare in materia civile. Un tale aumento non risponde però a un bisogno reale.

Secondo il capoverso due, nel ricorso contro decisioni su misure cautelari può essere fatta valere soltanto la violazione del divieto dell'arbitrio o di altri diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione o da un accordo internazionale. In tal senso, una detenzione preventiva disposta nell'ambito di una procedura penale potrà essere controllata dal punto di vista della sua conformità con le garanzie procedurali in materia di privazione della libertà (art. 31 Cost. e 5 CEDU). L'affidamento dei figli durante la procedura di divorzio potrà essere impugnato per applicazione arbitraria del codice civile federale.

Il *capoverso 3* è la conseguenza dell'articolo 78 capoverso 2 LTF: se il ricorso al Tribunale federale è ammissibile unicamente per violazione del diritto al giudizio da parte di un'autorità giudiziaria dotata di pieni poteri di cognizione in fatto e in diritto, il Tribunale federale ha la facoltà di esaminare unicamente tale censura. Il ricorso non può dunque far valere un'altra violazione del diritto ai sensi dell'articolo 1.

Il *capoverso 4* riprende un'eccezione vigente in quanto l'articolo 190 capoversi 2 e 3 della legge federale sul diritto internazionale privato (RS 291) delimita i motivi invocabili nell'ambito di un ricorso al Tribunale federale contro una sentenza di un tribunale arbitrale internazionale. Il ricorso a un'autorità statale non deve infatti comportare un riesame del merito del contenzioso giudicato dal tribunale arbitrale. Per quanto attiene alle sentenze dei tribunali arbitrali che si fondano sul concordato intercantonale sull'arbitrato (RS 279), non è necessaria una norma speciale poiché l'oggetto del ricorso al Tribunale federale è unicamente la sentenza dell'autorità cantonale di ricorso; una violazione del diritto commessa dal tribunale arbitrale costituisce dunque motivo di ricorso al Tribunale federale soltanto nei limiti ristretti dell'articolo 36 di tale concordato.

Art. 91 Diritto estero

Questa disposizione corrisponde in sostanza all'articolo 43a OG. La Commissione peritale aveva proposto di sopprimere questa competenza del Tribunale federale in ragione del fatto che non spetta a una corte suprema controllare l'applicazione del diritto estero, che non conosce meglio dell'autorità inferiore. Tale proposta è stata contestata in procedura di consultazione, in particolare dalla Federazione svizzera degli avvocati, la quale sosteneva che l'interpretazione del diritto estero è un compito molto delicato che i tribunali cantonali non sarebbero in grado di assolvere da soli. Il nostro Collegio ritiene che non vi è un valido motivo per discostarsi dalla situazione giuridica vigente su questo punto.

L'articolo 43a capoverso 1 lettera b OG non è stato ripreso, poiché la constatazione erronea secondo cui il diritto estero non può essere determinato è chiaramente una violazione dell'articolo 16 capoverso 2 della legge sul diritto internazionale privato (RS 291). Questo caso è dunque già coperto dall'articolo 90 capoverso 1 lettera a LTF.

Art. 92 Accertamento inesatto dei fatti

In qualità di corte suprema, il Tribunale federale deve essere un'istanza di revisione del diritto. L'accertamento dei fatti e il loro controllo devono competere alle istanze inferiori. L'articolo 92 sancisce dunque, quale principio, che il ricorso non può censurare l'accertamento dei fatti. La fattispecie accertata dall'istanza inferiore vincola il Tribunale federale (cfr. anche art. 99 LTF).

Il divieto di censurare il modo in cui l'istanza inferiore ha accertato i fatti non è comunque assoluto. Il ricorrente può innanzitutto invocare che i fatti accertati siano manifestamente inesatti, ossia che l'istanza inferiore ha commesso un arbitrio. Può pure far valere che, in occasione dell'accertamento dei fatti, l'istanza inferiore ha violato una disposizione protetta dall'articolo 90. Può trattarsi della violazione di una norma procedurale, quale il diritto di essere sentito (art. 29 cpv. 2 Cost.). La violazione può nondimeno consistere anche in una fattispecie incompleta, poiché l'autorità inferiore viola il diritto materiale se non accerta tutti i fatti pertinenti all'applicazione di quest'ultimo. Contrariamente all'articolo 104 lettera b OG, l'articolo 92 LTF non menziona espressamente l'ipotesi della fattispecie incompleta. In effetti, una fattispecie incompleta è motivo di ricorso unicamente se impedisce di applicare correttamente il diritto materiale previsto dagli articoli 90 e 91 LTF. Se dunque una decisione cantonale si fonda su una disposizione cantonale la cui violazione non può essere invocata dinanzi al Tribunale federale, la natura incompleta della fattispecie non costituisce da sola un motivo di ricorso sufficiente.

L'esistenza di una violazione del diritto in occasione dell'accertamento dei fatti non costituisce una condizione sufficiente per ammettere la fondatezza di un ricorso contro una decisione. Occorre infatti che tale violazione sia suscettibile di influenzare in modo determinante l'esito della procedura. Il ricorrente deve dunque fornire l'evidenza che la decisione finale sarebbe stata differente se i fatti fossero stati accertati conformemente al diritto. Questa esigenza offre il vantaggio di evitare un'inutile dilazione dei tempi della procedura, ma comporta due limiti impliciti. In primo luogo, per quanto riguarda le decisioni fondate sul diritto materiale cantonale, il Tribunale federale non ha facoltà di interpretare liberamente il diritto cantonale, a meno che la sua violazione costituisca un motivo di ricorso ai sensi dell'articolo 90 LTF; il requisito dell'influsso sulla decisione finale dev'essere considerato soddisfatto se una decisione diversa non sia manifestamente esclusa, ossia qualora il divieto dell'arbitrio non impedisca all'autorità inferiore di emanare, nel caso concreto, una decisione diversa da quella impugnata. D'altro canto, nel caso in cui l'oggetto del ricorso sia una decisione pregiudiziale o incidentale, il Tribunale federale non può pronunciarsi sul carattere determinante dei fatti contestati senza pregiudicare il merito della causa; esso deve limitarsi a valutare se tali fatti potranno avere un influsso qualsiasi sulla decisione finale.

La funzione di corte suprema svolta dal Tribunale federale implica che quest'ultimo sia istanza di revisione del diritto anche nei casi in cui l'autorità inferiore ha statuito quale istanza unica, e anche qualora non si tratti di un'autorità giudiziaria (cfr. art. 80 cpv. 3 e art. 82 LTF). L'eccezione vigente in materia di giurisdizione amministrativa (cfr. art. 105 cpv. 1 e 2 OG) è dunque abbandonata. La limitazione alla revisione del diritto varrà anche in caso di ricorso contro le sentenze pronunciate in prima istanza dalla Corte penale del Tribunale penale federale. L'attribuzione al Tribunale federale di pieni poteri d'esame dei fatti in tali fattispecie avrebbe quale effetto di ridurre considerevolmente l'effetto di sgravio dato dall'istituzione del Tribunale penale federale: il Tribunale federale continuerebbe a dover giudicare – in dubbiamente su ricorso, ma con gli stessi poteri d'esame – le fattispecie penali sulle quali statuisce attualmente quale istanza unica. Il diritto internazionale non esige peraltro che l'autorità di ricorso possa controllare liberamente i fatti (cfr. DTF 124 I 95).

La principale modifica rispetto al diritto vigente è l'abbandono del libero accertamento dei fatti quando è in causa la concessione o il rifiuto di prestazioni delle as-

sicurazioni sociali (cfr. art. 132 lett. b OG). Si tratta di un'importante misura di sgravio della Corte delle assicurazioni sociali del Tribunale federale che è stata contestata in procedura di consultazione. Era pure stata respinta dalle vostre Camere nell'ambito della revisione parziale dell'OG, ma i relatori delle commissioni avevano rilevato che la discussione su tale misura sarebbe stata riaperta nell'ambito della riforma dell'organizzazione giudiziaria (Boll. Uff. 1999 CN 664, CS 399). Il nostro Collegio reputa indispensabile sgravare la corte delle assicurazioni sociali fissando il potere di cognizione del Tribunale federale in materia di prestazioni delle assicurazioni sociali in modo analogo agli altri settori giuridici. Per un'argomentazione dettagliata, rinviando al numero 2.3.1.3.1.

4.1.4.3

Sezione 3: Nuove allegazioni (art. 93)

Poiché il Tribunale federale è concepito quale istanza di revisione del diritto cui non compete, in linea di principio, l'accertamento dei fatti (cfr. art. 92 e 99 LTF), le parti sono tenute a presentare dinanzi alle istanze inferiori tutti i fatti che ritengono pertinenti, nonché a offrire a tali istanze tutti i mezzi di prova adeguati. Conformemente al capoverso 1, non è dunque consentito alle parti presentare per la prima volta, in occasione del ricorso al Tribunale federale, *fatti* o *prove* che avrebbero già potuto addurre nella procedura dinanzi alle istanze inferiori. Il divieto dei *nova* non è tuttavia assoluto; esso contempla un certo numero di eccezioni.

Innanzitutto, i nuovi fatti sono ammissibili nel caso in cui soltanto la decisione dell'istanza inferiore li ha resi pertinenti. Le critiche concernenti la regolarità della procedura dinanzi all'istanza inferiore (p. es. una violazione del diritto di essere sentito nell'assunzione delle prove) debbono così poter essere sorrette da fatti che non sono stati invocati dinanzi a tale istanza. Allo stesso modo, qualora la decisione dell'istanza inferiore sia stata fondata su un nuovo argomento giuridico con il quale le parti non si erano confrontate in precedenza, i ricorrenti possono (alle condizioni previste dall'art. 92 LTF) presentare dinanzi al Tribunale federale i nuovi fatti atti a dimostrare che l'argomentazione dell'istanza inferiore è contraria al diritto.

Nuovi fatti sono ammessi se concernono argomenti giuridici che i ricorrenti non potevano far valere dinanzi alle istanze inferiori. In effetti, il divieto dei *nova* non si applica ai fatti che determinano l'ammissibilità di un ricorso al Tribunale federale (p. es. la data di notificazione della decisione dell'istanza precedente). Tale divieto non si applica neppure ai ricorsi interposti direttamente contro atti normativi cantonali (art. 81 cpv. 1 LTF) o contro atti dei parlamenti o dei governi cantonali in materia di diritti politici (art. 82 cpv. 2 secondo periodo LTF).

Occorre rilevare che, nell'ambito di un ricorso al Tribunale federale, possono essere proposti unicamente i fatti anteriori alla decisione impugnata. I fatti posteriori a quest'ultima possono per contro dare adito, all'occorrenza, a una domanda di revisione (cfr. art. 109 LTF).

Considerata la sussidiarietà del ricorso al Tribunale federale rispetto ai rimedi giuridici previsti dal diritto federale o cantonale, l'oggetto litigioso («Streitgegenstand») è sempre circoscritto dalla procedura svoltasi dinanzi all'istanza inferiore. Il capoverso 2 precisa dunque che dinanzi al Tribunale federale non sono ammesse *nuove conclusioni*. Una conclusione è ritenuta nuova qualora non sia stata sottoposta all'istanza inferiore e sia volta ad estendere l'oggetto litigioso. Al ricorrente è per

contro permesso ridurre le proprie conclusioni (p. es. domandare un importo minore in risarcimento del danno). Gli è inoltre consentito presentare conclusioni diverse da quelle proposte dinanzi all'istanza inferiore, purché l'oggetto del litigio non risulti modificato; può quindi, per esempio, domandare l'annullamento dell'atto impugnato e il rinvio della causa anziché la modifica di tale atto.

L'articolo 93 LTF non menziona esplicitamente l'inammissibilità delle nuove eccezioni, ossia degli strumenti di diritto materiale a disposizione unicamente delle parti e di cui l'istanza inferiore non poteva tener conto d'ufficio (p. es. la prescrizione o la compensazione di una pretesa; cfr. art. 55 cpv. 1 lett. c OG e art. 273 PP). Già in base al principio della fiducia è possibile dedurre che non si può attendere il ricorso al Tribunale federale per far valere questo genere di eccezioni, poiché in assenza di una disposizione legale contraria nessuna parte potrebbe mettere in dubbio la fondatezza di una decisione in ragione di un vizio di cui è la sola responsabile. La nozione di eccezione, non comune al di fuori della procedura civile, è inoltre di non facile interpretazione; dottrina e giurisprudenza la utilizzano spesso in senso lato, comprendendo anche le eccezioni procedurali e le obiezioni che contestano determinate condizioni legali che il giudice deve controllare d'ufficio. Tali eccezioni procedurali e obiezioni sono per principio ammissibili nell'ambito del ricorso al Tribunale federale.

4.1.4.4 Sezione 4: Termine di ricorso

Art. 94 Ricorso contro decisioni

Un ricorso destinato al Tribunale federale dev'essere depositato presso quest'ultimo (*iudex ad quem*); il fatto che il ricorso sia indirizzato a un'altra autorità non comporta conseguenze per il ricorrente, purché il ricorso sia stato depositato in tempo utile dinanzi all'autorità inferiore o a un'autorità federale (art. 44 LTF). Analogamente al diritto vigente, il termine di ricorso decorre a partire dal giorno che segue la notificazione della decisione impugnata (art. 94 cpv. 1 in relazione con l'art. 40 cpv. 1 LTF). Se i motivi sono notificati successivamente, il termine decorre soltanto a partire da tale notificazione (art. 105 cpv. 2 LTF).

Per principio, il termine è di trenta giorni (cpv. 1). Tuttavia, sono previste numerose eccezioni menzionate ai capoversi 2-7, le quali corrispondono in gran parte al diritto vigente. È introdotto un nuovo termine di dieci giorni per le decisioni in materia di ritorno secondo la Convenzione sugli aspetti civili del rapimento internazionale di minori (cpv. 2 lett. b; RS 0.211.230.02). Il termine ordinario di trenta giorni renderebbe infatti difficile l'osservanza del termine di sei settimane per istanza prescritto dalla convenzione al fine di assicurare una rapida esecuzione della decisione che ordina il ritorno di minori rapiti (art. 11 della convenzione). Il termine di ricorso concernente le decisioni dei governi cantonali relative alle elezioni in Consiglio nazionale è ridotto da cinque a tre giorni (cpv. 4). Tale riduzione del termine è necessaria per concedere al Tribunale federale il tempo di pronunciarsi sui ricorsi senza pregiudicare l'apertura della legislatura, e in particolare l'approvazione del bilancio per l'anno successivo.

Il termine particolare di dieci giorni previsto attualmente per il ricorso di diritto amministrativo per le decisioni incidentali (art. 106 cpv. 1 OG) è invece abbandonato in

favore del disciplinamento prevalente nel ricorso di diritto pubblico, ossia un termine uniforme di trenta giorni. La qualifica di decisione finale o incidentale è infatti troppo spesso controversa per giustificare un termine diverso nei due casi. Una differenza relativa al termine di ricorso comporta il rischio che lo stesso sia inammissibile per inoltrato tardivo semplicemente a causa di un errore nella qualifica della decisione impugnata.

Art. 95 Ricorso contro atti normativi

Analogamente al diritto vigente, il termine di ricorso decorre dalla pubblicazione dell'atto normativo (art. 89 cpv. 3 OG). Le modalità di pubblicazione sono determinate dal diritto cantonale.

4.1.4.5 Sezione 5: Altre disposizioni di procedura

Art. 96 Scambio di scritti

Questa disposizione si fonda su numerosi articoli dell'attuale OG: gli articoli 59 (ricorso per riforma), 81 (ricorso in materia di esecuzione e di fallimenti), 93 (ricorso di diritto pubblico) e 110 (ricorso di diritto amministrativo). La legge non prevede un *termine* fisso né per la consultazione relativa al ricorso (cpv. 1), né per la trasmissione degli atti della causa da parte dell'autorità inferiore (cpv. 2). Il giudice istruttore deciderà liberamente; tuttavia, il termine per il ricorso (per principio 30 giorni) gli servirà da riferimento.

Eccezione fatta per una possibile assunzione delle prove (art. 51 segg. LTF), eventuali dibattimenti (art. 53) e deliberazioni orali (art. 54 LTF), la procedura dinanzi al Tribunale federale è *scritta*. Di regola, vi è un solo scambio di scritti (art. 96 cpv. 3 LTF). Le repliche e le dupliche, ma anche i dibattimenti, devono permanere un'eccezione nell'interesse dell'economia procedurale.

Nel ricorso per riforma, la parte contro cui è diretto il ricorso ha la possibilità di presentare un *ricorso adesivo* nella sua risposta (art. 59 OG). La commissione peritale aveva proposto di estendere tale possibilità a tutti i ricorsi. Una siffatta estensione è stata criticata da più parti in occasione della procedura di consultazione. Essa rischierebbe non soltanto di causare un notevole aumento dei ricorsi, ma prolungherebbe inutilmente la procedura in tutti i casi in cui il termine di ricorso è stato ridotto appositamente al fine di accelerare l'ottenimento di una decisione definitiva (cfr. art. 94 cpv. 2-4 LTF). Il nostro Collegio ritiene che occorra sopprimere integralmente la possibilità del ricorso adesivo. Innanzitutto, sarebbe difficile conservare l'attuale campo d'applicazione del ricorso adesivo, considerato che il ricorso in materia civile ha una portata nettamente più ampia del ricorso per riforma. Oltre a ciò, attualmente l'istituzione del ricorso adesivo non è praticamente utilizzata dinanzi al Tribunale federale. Infine, il ricorso adesivo avvantaggia la parte che sa che la controparte ricorrerà al Tribunale federale, poiché dispone di più tempo per preparare il suo ricorso. Di conseguenza, ogni parte a una procedura dinanzi a un'istanza inferiore dovrà decidere entro il termine ordinario se intende ricorrere dinanzi al Tribunale federale. Se una parte rinuncia a ricorrere o non le è consentito di farlo perché la sua causa non raggiunge il valore litigioso richiesto, dovrà accontentarsi, all'occorrenza, di prendere posizione sul ricorso della controparte.

La principale mansione del Tribunale federale è quella di garantire l'applicazione uniforme del diritto, di sorvegliarne l'evoluzione e di preservare l'ordinamento costituzionale. Esso non è dunque un'ultima istanza d'appello che può essere adita dalle parti mediante un rimedio giuridico completo. È piuttosto compito delle istanze inferiori assicurare i rimedi giuridici nei singoli casi. Questa ripartizione dei ruoli determina gli effetti procedurali dei ricorsi al Tribunale federale, e in particolare il loro *effetto sospensivo*.

Nell'interesse della trasparenza e dell'agilità della procedura, il disegno prevede anche in questo ambito un disciplinamento unitario per tutti i ricorsi (contrariamente al diritto vigente: cfr. art. 54, 70, 80, 94 e 111 OG, 36 LEF come pure 272 PP). Il ricorso ha effetto sospensivo soltanto a determinate condizioni (cpv. 2 e 3); *di regola*, non è dunque dato l'effetto sospensivo (cpv. 1), il che ha il pregio di togliere a tale rimedio un'attrattiva che non gli conviene. In una certa misura, dunque, il disegno è innovativo nell'ambito della giurisdizione civile, ma anche in quello dell'attuale ricorso di diritto amministrativo.

In virtù del *capoverso 1 lettera a*, il ricorso ha effetto sospensivo per legge soltanto quando, *in materia civile*, è impugnata una *sentenza costitutiva* (p. es. sentenza di paternità o di divorzio, scioglimento di una persona giuridica). In siffatti casi, ovvi motivi di ordine pratico parlano a favore dell'effetto sospensivo. A norma di legge, è inoltre dato effetto sospensivo anche *in materia penale*, qualora sia in questione una *pena detentiva* senza sospensione condizionale o una *misura privativa della libertà personale* (lett. b); la restrizione di cui alla lettera a si applica tuttavia alle conclusioni civili.

Il *giudice dell'istruzione* può decidere altrimenti circa l'effetto sospensivo: può revocarlo nei casi previsti nel capoverso 1, oppure, in altri casi, accordarlo su domanda di una parte, come pure d'ufficio (cpv. 3). Questo gli consente di reagire in modo faccendente alle esigenze del caso concreto. Laddove è dato l'effetto sospensivo – per legge o su decisione del giudice d'istruzione – quest'ultimo è tenuto ad adottare, se del caso, misure cautelari (art. 98 LTF).

Il principio secondo cui il ricorso alla giurisdizione suprema non ha effetto sospensivo si ritrova parzialmente nei sistemi giudiziari di diversi Paesi limitrofi: Francia e Italia (in materia civile e amministrativa), Austria (unicamente in materia amministrativa). In Germania, invece, i ricorsi alle giurisdizioni supreme in materia civile, penale e amministrativa hanno per principio effetto sospensivo.

Il giudice d'istruzione ha facoltà di adottare misure cautelari d'ufficio o su domanda di una parte. Una di queste misure può consistere, in primo luogo, nella revoca o nella concessione dell'effetto sospensivo (art. 97 cpv. 3 LTF); si può pure trattare di un complemento a quest'ultimo, ossia di un provvedimento assicurativo o disciplinatorio (p. es. l'imposizione di un divieto di alienazione, il proseguimento dell'attività di un'azienda soltanto a determinate condizioni, il deposito di una cauzione effettuato dalla parte contro cui è diretto il ricorso).

A differenza di quanto prevede il diritto vigente, compete sempre al Tribunale federale (nella persona del giudice dell'istruzione) ordinare siffatte misure e non più

all'istanza inferiore, come nell'attuale giurisdizione civile (cfr. art. 58 OG). L'effetto *devolutivo* del ricorso è in tal modo rafforzato.

Art. 99 Fatti determinanti

Il presente disegno conferisce al Tribunale federale il ruolo istanza di revisione del diritto (cfr. art. 92 LTF). L'accertamento dei fatti e il controllo dei medesimi sono di competenza delle istanze inferiori (cfr. anche art. 103 LTF). Il capoverso 1 sancisce dunque il principio secondo cui il Tribunale federale giudica sulla base dei fatti accertati dall'istanza inferiore. La fattispecie determinata da quest'ultima vincolerà quindi il Tribunale federale anche in materia di assicurazioni sociali, contrariamente alle vigenti disposizioni dell'articolo 132 lettera b OG (a tal proposito cfr. il n. 2.3.1.3.1). Allo stesso modo, l'articolo 99 LTF comporta l'accantonamento del disciplinamento speciale dell'articolo 67 OG per le cause in materia di brevetti, poiché tale ambito non necessita di un trattamento particolare.

L'obbligo di statuire sulla base dei fatti accertati dall'istanza inferiore non potrebbe per contro trovare applicazione qualora tali fatti fossero manifestamente inesatti o il loro accertamento fosse fondato su una violazione di una disposizione prevista dall'articolo 90. I fatti appurati nella decisione impugnata non vincolano dunque più il Tribunale federale se l'autorità inferiore ha commesso arbitrio nell'accertamento o se non ha ottemperato a una norma di procedura quale il diritto di essere sentito. Vale lo stesso principio se l'autorità inferiore ha violato il diritto materiale non procedendo all'accertamento di determinati fatti necessari all'applicazione di quest'ultimo, ossia se la fattispecie è incompleta.

Di norma, un accertamento dei fatti contrario alla legge conduce al rinvio della causa (cfr. art. 101 cpv. 2 LTF). Il capoverso 2 autorizza tuttavia il Tribunale federale a rettificare o completare esso stesso la fattispecie, d'ufficio o su domanda dei ricorrenti (cfr. art. 92 LTF). Analogamente alle norme vigenti per il contenzioso di diritto pubblico (art. 93, 95 e 113 OG), il Tribunale federale potrà correggere la fattispecie non soltanto sulla scorta degli atti raccolti dall'istanza inferiore, ma anche basandosi sui mezzi di prova forniti dalle parti nell'ambito dello scambio di scritti o ordinando gli altri provvedimenti probatori che dovessero rendersi necessari. Non si tratta però qui di un obbligo, bensì di una semplice competenza che al Tribunale federale converrà utilizzare con moderazione. Tale soluzione duttile – che si distingue da quella molto rigida che caratterizza attualmente il ricorso per riforma (art. 64 cpv. 2 OG) e per il ricorso per cassazione (art. 277^{bis} cpv. 1, 3° periodo PP) – si giustifica al fine di evitare le conseguenze sproporzionate legate a un rinvio sistematico della causa all'istanza inferiore, quando la fattispecie può essere corretta in modo tanto più semplice. L'interesse delle parti a una soluzione rapida e definitiva del contenzioso deve a volte poter prevalere sul principio della sovranità delle autorità inferiori dal profilo dei fatti.

Art. 100 Applicazione del diritto

Questa disposizione delimita i poteri d'esame del Tribunale federale dal profilo del diritto. Il capoverso 1 enuncia quale norma generale il principio *iura novit curia*, secondo cui il giudice applica d'ufficio il diritto, indipendentemente dai motivi invocati dai ricorrenti (cfr. art. 63 cpv. 1 e 114 cpv. 1 OG; 277^{bis} cpv. 2 PP). Il Tribunale federale verrebbe meno alla propria funzione di Corte suprema qualora pronun-

ciasse consapevolmente una decisione contraria al diritto federale se il ricorrente omette d'invocare la disposizione pertinente del diritto federale. Il principio *iura novit curia* comporta tuttavia dei limiti.

Il *capoverso 2* delimita l'applicazione d'ufficio del diritto enunciando determinate categorie di norme di cui il Tribunale federale controlla l'osservanza soltanto qualora il ricorrente abbia sollevato e motivato gli oggetti corrispondenti. Il principio dell'allegazione si applica principalmente alla violazione dei diritti fondamentali, siano essi garantiti dalla Costituzione federale (art. 7 segg. Cost.), da un accordo internazionale (CEDU [RS 0.101], patto II delle Nazioni Unite [RS 0.103.2]) o da una costituzione cantonale. I diritti fondamentali sono infatti essenzialmente diritti soggettivi, ossia spetta al diretto interessato denunciarne la violazione o rinunciarvi. Il principio dell'allegazione vale anche per il diritto cantonale e intercantonale, poiché il Tribunale federale non può essere tenuto a stabilire quale norma del diritto cantonale o intercantonale potrebbe essere violata dall'atto impugnato se il ricorrente non vi fa riferimento. La responsabilità di controllare d'ufficio l'osservanza del diritto intercantonale e cantonale, compreso il diritto costituzionale cantonale, è affidata alle autorità inferiori cantonali. Il campo d'applicazione del principio dell'allegazione, così come è fissato nel *capoverso 2*, corrisponde alla prassi vigente nel ricorso di diritto pubblico (DTF 125 I 71) come pure nel ricorso di diritto amministrativo, anche se tale tematica non è stata formalmente affrontata (cfr. DTF 123 II 358, 122 IV 12). Il mantenimento del principio dell'allegazione nell'ambito della giurisdizione costituzionale conferisce un'importanza particolare all'obbligo di motivare il ricorso imposto dall'articolo 39 *capoverso 2* LTF: se il ricorrente non indica almeno implicitamente qual è il diritto fondamentale violato e non espone almeno succintamente in che cosa consiste tale violazione, il Tribunale federale non esaminerà l'aspetto in questione.

Secondo la giurisprudenza, il principio dell'affidamento vieta ai ricorrenti di tacere un argomento giuridico essenziale dinanzi alle istanze inferiori allo scopo di accrescerne l'effetto dinanzi al Tribunale federale (cfr. p. es. DTF 120 Ia 24 segg.). Allo stesso modo, non spetta al Tribunale federale applicare d'ufficio una norma la cui violazione non avrebbe potuto essere invocata dinanzi allo stesso senza contravvenire al principio dell'affidamento.

Art. 101 Sentenza

Il potere decisionale del Tribunale federale è limitato dalle conclusioni delle parti. Il *capoverso 1* enuncia infatti il principio *ne ultra petita*, secondo cui il giudice non può né andare oltre le conclusioni delle parti né accordare loro ciò che non figura nelle loro conclusioni (cfr. attualmente art. 63 cpv. 1, 114 cpv. 1 OG, 277^{bis} cpv. 1, PP; cfr. anche art. 90 cpv. 1 lett. a OG). La portata esatta di tale principio può variare in funzione del tipo di sentenza richiesta (cfr. DTF 116 Ia 60, 64 segg.). Contrariamente a quanto dispone l'articolo 114 OG, il disegno non prevede eccezioni in cui il giudice sarebbe abilitato a statuire a pregiudizio dei ricorrenti. Siffatte eccezioni non sono infatti più giustificate attualmente, in ragione del diritto dei ricorrenti di ritirare il proprio ricorso se è prevedibile che il tribunale si pronuncerà a loro danno. Alcune leggi federali autorizzano tuttavia il giudice, e di conseguenza il Tribunale federale, a statuire liberamente, senza essere vincolato dalle conclusioni delle parti.

In base al *capoverso 2*, il Tribunale federale può, se accoglie il ricorso, giudicare la causa nel merito o rinviarla all'istanza inferiore. Tale disposizione è ripresa dall'arti-

colo 114 capoverso 2 OG. Essa significa sostanzialmente che i tre ricorsi unitari non sono rimedi giuridici meramente cassatori, e che quindi il Tribunale federale non è tenuto in tutti i casi a limitarsi ad annullare l'atto impugnato. In occasione dell'accoglimento di un ricorso, la portata effettiva del potere decisionale dipende tuttavia da una pluralità di fattori. Talvolta, il rinvio della causa costituisce l'unica soluzione possibile, segnatamente quando le parti hanno limitato le proprie conclusioni all'annullamento dell'atto impugnato o quando una decisione definitiva è impossibile, in quanto l'istanza inferiore ha accertato i fatti in modo molto incompleto (cfr. art. 99 LTF), emanare una decisione definitiva. Quanto precede vale anche nel caso in cui la norma violata dall'atto impugnato non predetermina in modo esaustivo il contenuto della decisione che l'autorità inferiore avrebbe dovuto pronunciare; l'accoglimento di un ricorso per violazione di una libertà fondamentale darà adito, normalmente, al semplice annullamento della decisione cantonale impugnata e non alla modifica della medesima. Neppure il capoverso 2 accresce il potere decisionale in materia di ricorsi contro atti normativi cantonali: nella misura in cui il Tribunale federale è tenuto a rispettare il potere d'apprezzamento riconosciuto dal diritto costituzionale al legislatore cantonale, esso non può, facendo uso del proprio apprezzamento, emanare un nuovo disciplinamento cantonale in luogo dell'autorità cantonale in quanto contravverrebbe al principio della separazione dei poteri (cfr. DTF 118 Ia 64, 69). Per quanto concerne il ricorso in materia penale, invece, il capoverso 2 potrebbe implicare un certo cambiamento. Mentre secondo i diritto vigente l'accoglimento di un ricorso per cassazione porta necessariamente all'annullamento della decisione impugnata e al rinvio della causa all'autorità inferiore (art. 277^{ter} PP), l'articolo 101 LTF consentirà al Tribunale federale stesso di evadere la causa mediante modifica della sentenza penale impugnata, ovviamente a condizione che la causa sia pronta per una sentenza definitiva.

Il capoverso 2 non definisce i tipi di sentenze che possono essere pronunciate in seguito all'accoglimento di un ricorso. Il Tribunale federale può non soltanto statuire sul merito della causa o rinviarla, ma anche, per esempio, inserire nel dispositivo un'ingiunzione che imponga la concessione dell'assistenza giudiziaria (DTF 115 Ia 103) come pure una constatazione che dichiari la competenza di un tribunale cantonale (cfr. art. 73 cpv. 2 OG). In ultima analisi, spetta al Tribunale federale determinare, nei limiti delle conclusioni delle parti, il tipo di sentenza che metta in atto nel miglior modo possibile la norma di cui ha constatato la violazione. Questa osservazione si applica in particolare modo al caso in cui il Tribunale federale ritenga sia compito del legislatore correggere l'incostituzionalità constatata nell'atto normativo impugnato.

Benché gli articoli 66 OG e 277^{ter} capoverso 2 PP non siano stati ripresi nel disegno, è evidente che l'autorità cui la causa è rinviata deve, per principio, fondare la nuova decisione sui considerandi della decisione del Tribunale federale.

4.1.4.6

Sezione 6: Procedura semplificata (art. 102)

L'OG vigente prevede già una procedura semplificata per i ricorsi manifestamente inammissibili, manifestamente infondati o manifestamente fondati (art. 36a OG). Tuttavia, tale procedura semplificata si distingue minimamente da quella per circolazione degli atti, che nella pratica è diventata la procedura ordinaria (art. 36b OG).

Nella LTF, la procedura semplificata diventa prevalente e si distingue in modo più chiaro dalla procedura ordinaria.

Rispetto al diritto vigente, il campo d'applicazione della procedura semplificata viene esteso a due casi d'inammissibilità. Il primo è quello in cui il ricorrente non motiva sufficientemente le sue conclusioni (*cpv. 1 lett. b*). L'articolo 39 capoverso 2 LTF prescrive infatti che l'atto di ricorso esponga succintamente in che modo l'atto impugnato viola la legge. Considerato il notevole carico di lavoro cui è sottoposto il Tribunale federale da diversi anni, è lecito aspettarsi dai ricorrenti una motivazione sufficiente delle proprie conclusioni, contribuendo così a una giustizia efficace. Il Tribunale federale deve dunque poter sanzionare la violazione dell'obbligo di motivazione dichiarando il ricorso inammissibile mediante la procedura semplificata. Esso deve disporre di tale possibilità non soltanto quando il ricorso non adduce motivazioni, ma anche quando nessuna delle conclusioni è sufficientemente motivata, per esempio perché l'atto di ricorso chiede l'annullamento dell'atto impugnato per arbitrio, senza precisare il motivo per cui esso sarebbe arbitrario e non semplicemente contrario al diritto cantonale.

Il secondo caso di estensione della procedura semplificata è quello in cui la LTF pone quale condizione per l'ammissibilità di un ricorso che quest'ultimo sollevi una questione giuridica fondamentale (*cpv. 1 lett. c*; in merito a tale definizione, cfr. il commento dell'art. 70). In tutti i casi in cui la LTF prevede un valore litigioso minimo (cfr. art. 70, 74 e 79), è previsto che i ricorsi il cui valore litigioso non raggiunge tale importo minimo siano comunque ammissibili se concernono una questione giuridica fondamentale. Questa soluzione, prescritta dall'articolo 191 capoverso 2 Cost. (Riforma giudiziaria), comporta che il Tribunale federale deve controllare, per ogni causa che non raggiunge il valore litigioso minimo, se si tratti di una questione giuridica d'importanza fondamentale. La LTF garantisce che tale controllo non comporti un onere eccessivo per il Tribunale federale e non lo distolga oltremodo dal suo compito essenziale, ossia esaminare il merito dei ricorsi ammissibili. Essa esige che i ricorrenti espongano nel loro atto di ricorso in che modo il loro ricorso solleva una questione giuridica d'importanza fondamentale, affinché sia dichiarato ammissibile (art. 39 cpv. 2 secondo periodo LTF). D'altro canto, integrando il controllo dell'esistenza di una questione giuridica fondamentale nella procedura semplificata consentirà al Tribunale federale di evadere in maniera semplice e rapida questo tipo di ricorsi inammissibili.

La procedura semplificata si applica anche ai ricorsi manifestamente inammissibili o manifestamente infondati (*cpv. 1 lett. a e d*). Rientrano in questa categoria i ricorsi abusivi o presentati in modo querulo (art. 39 cpv. 7 LTF; cfr. art. 36a cpv. 2 OG).

Al pari dell'articolo 36a OG, la LTF sottopone alla procedura semplificata i ricorsi manifestamente fondati (*cpv. 1 lett. e*). Tuttavia, essa si spinge un po' oltre, poiché parifica espressamente ai ricorsi manifestamente fondati quelli che hanno per oggetto un atto che si scosta dalla giurisprudenza del Tribunale federale senza che quest'ultima debba essere riesaminata. La corte deve infatti poter pronunciare rapidamente una decisione in questo genere di casi, limitandosi a motivarli sommariamente, per esempio riferendosi alla propria giurisprudenza precedente.

L'aspetto più interessante della procedura semplificata – e la differenza essenziale rispetto alla procedura ordinaria – è costituito dalla composizione della corte, che è per principio ridotta a due giudici (*cpv. 3 primo periodo*), in luogo di tre o cinque giudici (art. 18). La delega del potere decisionale al solo giudice dell'istruzione,

nella procedura semplificata, contribuirebbe beninteso ulteriormente a sgravare il Tribunale federale, ma conferirebbe un'importanza eccessiva al giudice dell'istruzione e sarebbe contraria alla funzione di giurisdizione suprema propria al Tribunale federale. Inversamente, conservare l'attuale composizione di tre giudici per la procedura semplificata la renderebbe pressoché inutile.

Evidentemente, con una composizione ridotta a due giudici la norma della maggioranza (art. 19) non è applicabile. Per esempio, in caso di disaccordo tra il giudice d'istruzione e il secondo giudice sul carattere manifestamente infondato del ricorso, quest'ultimo dovrà essere trattato secondo la procedura ordinaria, quindi di regola essere sottoposto a un terzo giudice (*cpv. 3 terzo periodo*). Un'eccezione è prevista per il caso in cui i due giudici non concordino sull'esistenza di una questione giuridica d'importanza fondamentale, qualora la legge ne faccia una condizione per l'ammissibilità. Spetterà qui al presidente della corte decidere (*cpv. 3 secondo periodo*): se ritiene che la causa sollevi una questione giuridica d'importanza fondamentale, la corte deciderà secondo la procedura ordinaria, con una composizione di cinque giudici, sulle altre condizioni di ammissibilità e sul merito (cfr. art. 18 cpv. 2); se invece il presidente nega l'esistenza di una questione giuridica d'importanza fondamentale, il ricorso sarà dichiarato inammissibile per la procedura semplificata.

La composizione ridotta della corte per la procedura semplificata implica che tale procedura non può più essere avviata una volta che il progetto di decisione del giudice dell'istruzione è circolato in procedura ordinaria in una corte composta di tre o cinque giudici. Per quanto concerne il caso dei ricorsi la cui ammissibilità dipende dall'esistenza di una questione giuridica d'importanza fondamentale, questo significa che la corte non può più dichiarare il ricorso inammissibile per difetto della questione giuridica d'importanza fondamentale qualora statuisca a cinque. La LTF non stabilisce tuttavia se il giudice dell'istruzione possa decidere autonomamente di far statuire la corte in procedura ordinaria a cinque giudici qualora ritenesse che la causa solleva una questione giuridica d'importanza fondamentale oppure se debba avvalersi della procedura semplificata e ottenere l'accordo del secondo giudice o del presidente. Spetterà al Tribunale federale determinare qual è la soluzione più adeguata.

Conformemente al *capoverso 2*, uno scambio di scritti non è necessario in procedura semplificata. Il giudice d'istruzione può comunque decidere di sottoporre un ricorso alla procedura semplificata anche dopo aver istruito la causa secondo la procedura ordinaria.

Al pari del diritto vigente (art. 36a cpv. 3 OG), il *capoverso 4* prescrive una motivazione sommaria per le decisioni pronunciate in procedura semplificata. Il Tribunale federale non potrà dunque limitarsi a indicare il motivo dell'inammissibilità del ricorso, contrariamente a quanto prevedeva la commissione peritale per la procedura d'esame preliminare (art. 96 cpv. 2 AP-LTF). Dovrà fornire un'argomentazione, anche se quest'ultima sarà molto succinta e rinvierà essenzialmente alla motivazione dell'atto impugnato o all'atto di ricorso. La possibilità di motivare una decisione rinviando per esempio all'atto impugnato non è menzionata espressamente nell'articolo 102 LTF (a differenza dell'art. 36 cpv. 3 secondo periodo OG) in quanto non è riservata alla sola procedura semplificata.

Art. 103 Giudizio da parte di un'autorità giudiziaria

Ogni pretesa legata a un contenzioso, a prescindere dall'ambito giuridico a cui può essere attribuita, deve poter essere oggetto almeno *una volta*, nell'ambito della procedura cantonale, di un esame libero e completo in fatto e in diritto da parte di un tribunale (cfr. art. 29a Cost. - Riforma giudiziaria). Tale disposizione sottolinea ancora una volta che, materialmente, la giustizia deve essere garantita dai tribunali cantonali.

Tali condizioni si ripercuotono in particolare sulle cause relative alla vigilanza nell'ambito dell'esecuzione e dei fallimenti, nella misura in cui le mansioni dell'autorità cantonale di vigilanza unica o superiore non siano ancora attribuite a un tribunale, nonché su singole cause attinenti alla giurisdizione non contenziosa.

Il Tribunale cantonale, che statuisca in prima istanza o quale istanza inferiore al Tribunale federale, *applica il diritto d'ufficio*. Si tratta di un principio riconosciuto del diritto procedurale, in quale non dispensa però le parti da un'adeguata motivazione delle proprie domande. L'obbligo di applicare il diritto d'ufficio è applicato soltanto in modo restrittivo quanto sono decise misure cautelari poiché, in ragione del carattere urgente di tali misure, è consentito che l'autorità si limiti a un'analisi sommaria del diritto (cfr. art. 90 cpv. 2 LTF).

Occorre inoltre rilevare che il libero esame dei fatti non dev'essere equiparato in senso generale al principio indagatorio. «Libero esame» significa soltanto che, nell'ambito della procedura cantonale, i fatti giuridicamente pertinenti devono poter essere accertati almeno una volta senza restrizioni.

La LTF consente ai Cantoni, in determinati casi, di rinunciare a prevedere un ricorso dinanzi a un'autorità giudiziaria cantonale: decisioni di carattere prevalentemente politico (cfr. art. 80 cpv. 3 LTF), decisioni che concernono i diritti politici (art. 82 LTF), decisioni che possono essere deferite al Tribunale amministrativo federale (cfr. art. 80 cpv. 1 lett. d LTF) e atti normativi cantonali (art. 81 LTF). In tutti questi casi, non si applica l'articolo 103 LTF. Lo stesso vale per gli ambiti in cui il ricorso al Tribunale federale è escluso in virtù dell'articolo 78 capoverso 1 LTF. L'osservanza del diritto al giudizio potrà senz'altro essere controllata dal Tribunale federale anche in questi settori (art. 78 cpv. 2 LTF), ma la competenza e i poteri d'esame del tribunale cantonale si fondano sul diritto cantonale e sull'articolo 29a Cost. (Riforma giudiziaria) e non sull'articolo 103 LTF. In questi settori, la LTF esige unicamente che un tribunale cantonale superiore possa esaminare se il diritto al giudizio si applica nel caso specifico (art. 80 cpv. 2, 90 cpv. 3 e 104 cpv. 3 LTF).

Art. 104 Unità procedurale

Questa disposizione generalizza l'articolo 98a capoverso 3 OG, precisandolo, al fine di stabilire una giustapposizione per quanto possibile lineare tra la procedura cantonale e la giurisdizione federale.

Secondo il *capoverso 1*, la legittimazione ricorsuale dinanzi a qualsiasi istanza della procedura cantonale, non ha luogo di essere più restrittiva che dinanzi al Tribunale federale. Per quanto concerne le autorità federali autorizzate a ricorrere dinanzi al Tribunale federale, l'applicazione restrittiva del capoverso 1 obbligherebbe le auto-

rità cantonali a notificare alle autorità federali tutte le proprie decisioni contro cui queste ultime potrebbero opporre ricorso dinanzi al Tribunale federale, e addirittura a invitarle sin dal principio a partecipare alla procedura. Una soluzione di questo tipo non sarebbe nell'interesse né delle autorità federali – che sarebbero sommerse di decisioni cantonali di tutte le istanze – né delle autorità cantonali – che dovrebbero determinare già al momento dell'apertura di una procedura se un'autorità federale potrebbe in seguito deferire al Tribunale federale la decisione cantonale di ultima istanza. Inversamente, un disciplinamento che escluda l'uso, da parte delle autorità federali, dei rimedi giuridici cantonali sarebbe problematico. Infatti, non corrisponderebbe all'evoluzione recente del diritto federale che tende invece a convogliare, mediante il diritto di ricorso, l'uso del potere di vigilanza della Confederazione verso i Cantoni quando questi ultimi applicano la legislazione federale (cfr. art. 166 cpv. 3 della legge federale del 29 aprile 1998 sull'agricoltura [RS 910.1]; art. 16 cpv. 2 e 24 cpv. 2 della legge sulle strade nazionali [RS 725.11]; art. 18m cpv. 3 della legge sulle ferrovie [RS 742.101]; art. 56 cpv. 1 della legge sulla protezione dell'ambiente [RS 814.01]; ecc.). In effetti, gli strumenti relativi alla vigilanza sono generalmente disciplinati in modo lacunoso a livello di legislazione federale; questo rende spesso delicata la loro applicazione sia sul piano giuridico sia politico. Concedendo alle autorità federali la possibilità di avvalersi di rimedi giuridici cantonali ha peraltro il vantaggio di lasciare ai Cantoni la possibilità di correggere autonomamente, per il tramite dei propri tribunali, un'eventuale violazione del diritto federale. Per tal motivo, il Consiglio federale propone di stabilire il sistema seguente:

- qualora un'autorità federale sia abilitata a ricorrere al Tribunale federale contro la decisione cantonale di ultima istanza, conformemente all'articolo 104 capoverso 2 LTF sarà pure autorizzata a ricorrere dinanzi alle istanze cantonali contro le decisioni delle autorità cantonali inferiori. Si tratterà tuttavia unicamente di una possibilità, nel senso che la rinuncia a ricorrere dinanzi a un'istanza cantonale non priverà l'autorità federale del suo diritto di ricorrere dinanzi alle ulteriori istanze cantonali o al Tribunale federale;
- i diritti di parte di cui disporranno le autorità federali a livello cantonale non si limiteranno al diritto di ricorso, ma si estenderanno a tutti i diritti che la legislazione cantonale accorda alle parti, in particolare quello di richiedere un atto istruttorio particolare (*art. 104 cpv. 2 LTF*). L'autorità federale potrà dunque domandare di partecipare alla procedura dinanzi a una istanza cantonale di ricorso senza che abbia ricorso essa stessa, per esempio per prendere posizione su un ricorso depositato da un singolo cittadino. Allo stesso modo potrà chiedere di partecipare alla procedura dinanzi alla prima istanza cantonale, per esempio al fine di esigere formalmente l'apertura di una procedura qualora l'autorità cantonale ammetta una fattispecie contraria al diritto federale;
- le decisioni cantonali non dovranno, in linea di massima, essere comunicate d'ufficio alle autorità federali, salvo nei casi specificati da un'ordinanza del Consiglio federale (*art. 105 cpv. 4 LTF*). Il regime previsto attualmente in materia penale (cfr. art. 265 cpv. 1 PP; ordinanza sulla comunicazione, RS 312.3) viene così generalizzato al diritto amministrativo federale. Come l'esperienza ha dimostrato in determinati settori (cfr. art. 71 dell'ordinanza sui pagamenti diretti, RS 910.13), un obbligo di comunicare qualsiasi decisione alle autorità federali potrà comunque essere previsto soltanto in modo

molto puntuale, per esempio in caso di applicazione di norme particolarmente delicate.

Il *capoverso 3* disciplina i poteri d'esame dell'autorità immediatamente inferiore al Tribunale federale. Per principio, tale autorità deve avere almeno gli stessi poteri d'esame del Tribunale federale. Se, eccezionalmente, si tratta della prima (e unica) istanza giudiziaria, troverà applicazione l'articolo 103 LTF: esame completo della causa in fatto e in diritto. Anche se la LTF impone il principio della doppia istanza nella giurisdizione civile e penale (cfr. art. 71 e 75), rinuncia a escludere i tribunali cantonali di cassazione a cognizione limitata (quali il *Kassationsgericht* zurighese). Siffatti tribunali contribuiscono infatti a sgravare il Tribunale federale in modo tutt'altro che trascurabile. Essi possono tuttavia statuire soltanto in terza istanza cantonale, poiché il principio della doppia istanza implica che le censure sollevate dinanzi al Tribunale federale siano state esaminate integralmente da un'istanza cantonale di ricorso.

Art. 105 Notificazione delle decisioni

Il *capoverso 1* si fonda sugli articoli 51 segg. OG, 20a LEF nonché sull'articolo 1 capoverso 3 PA. Anche qui, lo scopo è quello di coordinare la procedura (garanzia della concordanza con la giurisdizione federale).

Occorre rilevare che il diritto federale non impone ai Cantoni l'obbligo assoluto della motivazione scritta delle decisioni. In assenza di motivi scritti, è compito delle parti richiederli entro un termine di trenta giorni (*cpv.* 2); il termine di ricorso decorre soltanto a partire dal recapito dei motivi (art. 94 *cpv.* 1 LTF). Se una decisione non soddisfa le esigenze legali, il Tribunale federale può rinviarla all'autorità cantonale affinché la completi o annullarla (*cpv.* 3). Al fine di evitare che il Tribunale federale sia chiamato a pronunciarsi su una domanda di misure cautelari soltanto sulla base del dispositivo della decisione impugnata senza conoscerne i motivi, il capoverso 2 esclude che una decisione possa essere eseguita prima che sia stato notificato il testo integrale della stessa, a meno che le parti rinuncino a esigere una spedizione completa e quindi a far uso del proprio diritto di ricorso al Tribunale federale.

Per quanto concerne il *capoverso 4*, rinviamo al commento dell'articolo 104 LTF.

4.1.5 Capitolo 5: Azione (art. 106)

In virtù di questa disposizione, l'oggetto dell'azione è strettamente limitato alle controversie che, in considerazione della loro rilevanza e della loro natura, possono essere giudicate soltanto dal Tribunale federale.

Secondo l'articolo 189 capoverso 2 Cost. (Riforma giudiziaria), il Tribunale federale giudica le controversie tra la Confederazione e i Cantoni come pure quelle tra Cantoni. Si tratta qui essenzialmente dei casi che possono attualmente essere oggetto di un'azione di diritto pubblico (art. 83 lett. a e b OG). La possibilità di deferire tali cause direttamente a un tribunale è importante, in uno Stato federale, poiché consente di porre fine a tali controversie nel quadro di una procedura giudiziaria regolamentata. Data l'importanza e la natura di tali processi, il solo tribunale che possa entrare in considerazione è la Corte suprema della Confederazione. È dunque opportuno riservare tali competenze in prima istanza al Tribunale federale (*cpv.* 1

lett. a e b). Facciamo tuttavia rilevare che le controversie che concernono la competenza delle autorità preposte al perseguimento penale saranno affidate al Tribunale penale federale (art. 31 LTPF).

Il campo d'applicazione dell'*azione di diritto amministrativo* è stato ridotto al minimo indispensabile nel 1991, in occasione della revisione dell'OG. Esso comprende oggi le controversie inerenti ai rapporti tra Confederazione e Cantoni e quelle concernenti le pretese risultanti dalla responsabilità dei magistrati (art. 116 e 130 OG). Tali controversie figurano a giusto titolo tra le competenze del Tribunale federale e debbono continuare ad esserlo (cpv. 1 lett. b e c).

Con l'articolo 106 LTF si disporrà d'ora in avanti di un rimedio giuridico unitario che riunisce l'insieme dei processi diretti. La procedura è retta dalla legge di procedura civile federale (cpv. 2).

4.1.6 Capitolo 6: Revisione, interpretazione e rettifica

4.1.6.1 Sezione 1: Revisione

Il disciplinamento attuale della revisione (art. 136 segg. OG), dimostratosi valido, è essenzialmente ripreso senza grandi cambiamenti. Fatto salvo l'articolo 108, le poche modifiche proposte sono soprattutto di ordine sistematico e redazionale.

La revisione è un rimedio giuridico straordinario che permette, in via eccezionale, di domandare l'annullamento o il riesame di una decisione del Tribunale federale passata in giudicato. Le due categorie tradizionali di motivi sono, da un lato, i vizi di forma, ambito in cui l'annullamento della decisione è domandato a causa di vizi procedurali (art. 107), e, dall'altro, la scoperta successiva di elementi che giustificano la riapertura del procedimento (art. 109). La lettera a di quest'ultima disposizione evita di attribuire impropriamente ai fatti la qualifica di «nuovi» e precisa che si tratta di fatti rilevanti scoperti in un secondo tempo, tra cui beninteso non rientrano quelli verificatisi dopo la decisione.

Nel 1991, il legislatore ha aggiunto ai due gruppi di motivi citati quello dell'articolo 139a OG, che permette la revisione delle decisioni dichiarate contrarie alla CEDU dagli organi di Strasburgo. Tale caso è ripreso all'*articolo 108 LTF*. Il disciplinamento vigente è tuttavia modificato sotto due aspetti.

In primo luogo, si propone di reinstaurare un sistema più conforme alla ripartizione ordinaria delle competenze. La procedura di revisione dinanzi al Tribunale federale verrà aperta soltanto se la Corte europea dei diritti dell'uomo ha constatato una violazione della CEDU in una causa in cui il Tribunale federale ha pronunciato una decisione. Se invece la causa non era stata deferita al Tribunale federale, non essendo dato il ricorso, allora la revisione è di esclusiva competenza dell'autorità inferiore. È dunque necessario rifarsi alle norme ordinarie: la revisione va ammessa, per questo e altri motivi, soltanto contro le decisioni del Tribunale federale e non contro le decisioni di istanze inferiori.

In seguito, viene chiarito il rapporto tra la procedura di revisione e la concessione di un'«equa soddisfazione» da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo. Secondo l'articolo 139a OG, la revisione è ammissibile unicamente se «la riparazione è possibile soltanto mediante una revisione». In merito alla concessione di un'equa soddisfazione, essa è possibile unicamente «se il diritto interno [...] non permette che una

parziale riparazione della violazione» (art. 41 CEDU). Questa doppia sussidiarietà risulta spesso problematica e talvolta provoca singolari conflitti di competenze tra Berna e Strasburgo. L'articolo 108 LTF opera una distinzione per il futuro nel modo seguente:

- non è più prevista la procedura di revisione in caso di violazione della CEDU per la concessione di un'indennità. Le rivendicazioni relative a una compensazione finanziaria devono dunque essere presentate nell'ambito della procedura dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo. L'esclusione del rimedio della revisione si applicherà non soltanto qualora la Corte europea avrà accordato un'equa soddisfazione, bensì anche qualora avrà respinto una domanda di equa soddisfazione (perché negava qualsiasi danno o perché considerava sufficiente la constatazione della violazione), qualora farà salva la sua decisione sull'equa soddisfazione al fine di statuire ulteriormente e, infine, qualora non si sarà pronunciata sugli aspetti finanziari dell'equa soddisfazione in assenza di una domanda ammissibile. La procedura di revisione di una decisione del Tribunale federale non deve infatti comportare né la riapertura di una causa giudicata dalla Corte europea né la correzione degli errori di procedura commessi dal singolo cittadino dinanzi a tale Corte. La procedura di concessione di un'equa soddisfazione da parte della Corte europea si è rivelata valida e consente di rimediare integralmente ai danni finanziari come pure al torto morale che deriverebbe da una violazione della CEDU;
- la procedura di revisione è data solo nell'ipotesi in cui la riparazione di determinati effetti della violazione della CEDU non può essere prestata mediante un'indennità, rendendo necessaria una modifica della decisione del Tribunale federale. Questo si applica, per esempio, quando l'atto in violazione della CEDU è una condanna penale; a dipendenza della natura della violazione in questione, sarà talvolta necessario rivedere tale condanna al fine di modificare la pena (cfr. DTF 122 IV 111) o di riabilitare la persona condannata a torto. Se la decisione del Tribunale federale non fosse riveduta, la sanzione pronunciata inizialmente rimarrebbe esecutoria.

Questa soluzione sgrava sia il Tribunale federale sia la Corte europea dei diritti dell'uomo. Essa evita al Tribunale federale di aprire una procedura di revisione ogniqualvolta la Corte europea dei diritti dell'uomo avrebbe potuto rimediare unicamente agli effetti della violazione della CEDU concedendo un'equa soddisfazione. Essa evita inoltre alla Corte europea di dover trattare a più riprese la stessa causa, cosa che potrebbe verificarsi qualora la vittima della violazione rivendicasse un'indennità dinanzi al Tribunale federale, mediante una domanda di revisione, prima di depositare dinanzi alla Corte una domanda di equa soddisfazione onde ottenere un'indennità più importante.

Poiché, d'ora in poi, il Tribunale federale avrà la competenza di modificare le sentenze penali sui ricorsi (cfr. art. 101 LTF), occorre riprendere tre disposizioni specifiche della procedura penale. La prima concerne i motivi di revisione per fatti nuovi e prove nuove, disciplinati in modo differenziato nell'articolo 229 numeri 1 e 2 PP; la LTF rinvia dunque espressamente a tale disciplinamento (art. 109 lett. b LTF). La seconda disposizione speciale rappresenta un'eccezione al termine limite di dieci anni (art. 110 cpv. 2 lett. a LTF; cfr. art. 229 n. 1 e 2 PP). La terza concerne le possibili conseguenze di una revisione in materia penale. A questo proposito, occorre rin-

viare all'articolo 237 PP che prevede una *restitutio in integrum* con pubblicazione della sentenza (art. 114 cpv. 3 LTF).

Le altre disposizioni non richiedono commenti particolari, salvo rilevare che sono ordinate in maniera più logica rispetto al diritto vigente e, nella misura del possibile, semplificate.

4.1.6.2 Sezione 2: Interpretazione e rettifica

L'unica modifica apportata al disciplinamento vigente (art. 145 OG) consiste nel fatto che il Tribunale federale potrà interpretare o rettificare una decisione anche d'ufficio, e non solo su domanda di una parte.

4.1.7 Capitolo 7: Disposizioni finali

Art. 116 Disposizioni cantonali di esecuzione

In materia civile e in materia penale, le disposizioni della LTF che disciplinano la competenza, l'organizzazione e la procedura delle autorità inferiori comporteranno, sotto vari aspetti, cambiamenti importanti della legislazione cantonale relativa alla giurisdizione civile e penale. Occorre dunque concedere ai Cantoni un tempo sufficiente per adeguare la propria legislazione. Poiché sono pure in elaborazione due progetti federali di procedura unificata in materia civile e penale, è opportuno evitare che i Cantoni siano tenuti a rivedere la propria legislazione procedurale poco prima che venga abrogata dal diritto federale. Questo è il motivo per cui ai Cantoni è accordato un termine relativamente lungo, di cinque anni dall'entrata in vigore della LTF, per adeguare la propria legislazione (cpv. 1). Entro tale data, i progetti di codificazione della procedura civile e penale dovrebbero essere entrati in vigore, sostituendosi alle disposizioni corrispondenti della LTF. Se invece tali progetti dovessero incontrare un'opposizione più dura di quanto si possa prevedere attualmente, i Cantoni dovranno procedere ad adeguare la propria legislazione.

La situazione è diversa nel settore della giurisdizione amministrativa. Le disposizioni della LTF, infatti, sono affini alle prescrizioni dell'articolo 98a OG e sono perciò già applicate in tutte le cause che attualmente conducono al ricorso di diritto amministrativo. Subiscono dunque modifiche soltanto le decisioni che oggi possono essere oggetto di un ricorso di diritto pubblico. La portata delle modifiche del diritto cantonale rese necessarie dalla LTF dovrebbe essere abbastanza limitata nel settore del diritto pubblico. Un termine di due anni sarà quindi ampiamente sufficiente (cpv. 2).

Art. 117 Diritto vigente: abrogazione e modifica

Dal momento che la LTF concerne l'insieme della legislazione federale, esiste un certo rischio che talune disposizioni legali vigenti rimangano invariate pur non essendo più conformi alla nuova organizzazione giudiziaria federale. Questo è il motivo per cui il capoverso 3 delega all'Assemblea federale la competenza di adeguare formalmente le leggi interessate per via di ordinanza.

Il *capoverso 1* corrisponde al numero 3 capoverso 1 delle disposizioni finali della revisione parziale dell'OG del 4 ottobre 1991.

Il *capoverso 2* prevede una disposizione transitoria particolare per le decisioni di approvazione dei piani pronunciate dal DATEC per quanto concerne la seconda fase della realizzazione della NFTA. Secondo il diritto vigente, contro tali decisioni può essere interposto un ricorso di diritto amministrativo direttamente dinanzi al Tribunale federale. La presente disposizione transitoria mantiene l'istanza di ricorso unica in modo da consentire che le procedure già molto avanzate relative alla seconda fase della NFTA possano essere portate a termine conformemente al disciplinamento in vigore. Poiché in questi casi il Tribunale federale statuirà quale prima istanza giudiziaria, dovrà aver facoltà di esaminare liberamente i fatti accertati dal DATEC. Tale deroga avrà una durata abbastanza limitata. Si prevede infatti che la costruzione dei tratti in questione inizierà nell'anno 2006. Il capoverso 2 diventerà dunque obsoleto qualche anno dopo l'entrata in vigore della LTF.

4.1.8 Modifica del diritto vigente

1. Legge federale sulla parità dei sessi (RS 151.1)

Secondo il diritto vigente, l'articolo 12 capoverso 2 della legge sulla parità dei sessi esclude per principio, rinviando all'articolo 343 CO, l'imputazione delle spese giudiziarie e delle tasse per le controversie che hanno per oggetto una discriminazione nei rapporti di lavoro fondata sul sesso e che sono di competenza dei tribunali civili; sono tuttavia fatti salvi i casi di comportamento temerario. Questa norma si applica a prescindere dal valore litigioso. Per la procedura dinanzi al Tribunale federale, la LTF applica a tali controversie lo stesso disciplinamento applicabile per le prestazioni delle assicurazioni sociali: la procedura non è gratuita, ma l'importo massimo delle spese giudiziarie è per principio fissato a 1000 franchi (art. 61 cpv. 4 e 5 LTF). Occorre dunque adeguare l'articolo 12 capoverso 2 della legge sulla parità limitando il suo campo d'applicazione alle procedure dinanzi ai tribunali cantonali.

2. Legge federale sui diritti politici (RS 161.1)

Queste modifiche sono la conseguenza dell'estensione del ricorso al Tribunale federale in materia di diritti politici federali (cfr. art. 82 cpv. 1 lett. b LTF) come pure delle disposizioni dell'articolo 94 capoversi 3 e 4 LTF in materia di termini di ricorso. Si noti inoltre che la procedura di ricorso dinanzi al Tribunale federale non sarà più gratuita (art. 86 LDP e 61 LTF).

3. Legge federale di procedura civile (RS 273)

Si tratta per la maggior parte di adeguamenti alla LTF che non richiedono commenti particolari.

Art. 20

Il requisito del deposito dell'atto scritto in diversi esemplari è soppresso in base agli stessi motivi applicabili all'atto di ricorso (cfr. commento all'art. 39 LTF *in fine*).

Art. 52

Secondo il diritto vigente, un documento (ossia uno scritto destinato e idoneo a provare un fatto avente portata giuridica) può essere presentato al Tribunale federale non soltanto in originale o in copia certificata conforme da una persona o un organismo abilitati a tale scopo, ma anche in copia fotografica. Oggi, una copia fotografica non si distingue più da una copia digitale. Non soltanto una copia fotografica può essere fatta di per sé in formato digitale, ma un supporto in carta non è più una caratteristica determinante di una fotografia. È dunque giustificato compiere un ulteriore passo e autorizzare pure la presentazione di documenti in copia elettronica anche se il documento originale è su un supporto cartaceo. La forza probatoria di una copia fotografica non è maggiore a quella di una copia elettronica, poiché entrambe sono suscettibili di essere falsificate senza che si noti alcunché, salvo confrontando la copia con l'originale. Da qui l'importanza della possibilità accordata al tribunale di esigere la presentazione dell'originale se un giudice o una parte alla procedura nutre dubbi sull'autenticità della copia elettronica o fotografica.

Si noti che questa disposizione si applica per analogia alla procedura dinanzi alle autorità giudiziarie e amministrative federali (art. 19 PA e art. 51cpv. 1 LTF). In caso di trasmissione di documenti per via elettronica ai sensi della legge sulla procedura amministrativa o della legge sul Tribunale federale, il messaggio contenente in allegato la copia elettronica di documenti dovrà essere certificato mediante la firma elettronica del mittente (art. 21a cpv. 2 PA; art. 39 cpv. 4 LTF).

4. Legge federale sulla esecuzione e sul fallimento (RS 281.1)

Art. 15

La revisione parziale della Costituzione federale (Riforma giudiziaria) aveva consentito di constatare che il sovraccarico di lavoro del Tribunale federale era dovuto anche a compiti estranei alla sua funzione (FF 1997 I 460). Vi rientrano, in particolare, le sue competenze in materia di giurisprudenza e di vigilanza nel settore dell'esecuzione e del fallimento. Mediante la modifica dell'articolo 15 LEF, tali competenze vengono nuovamente affidate al nostro Collegio, che le aveva già esercitate prima dell'anno 1895 (*art. 15 cpv. 1 LEF*). Il nostro Collegio esercita già l'alta vigilanza sugli organi cantonali d'esecuzione del diritto federale in diversi altri ambiti (p. es. registri di commercio, uffici AI cantonali). La separazione tra le competenze giurisdizionali – che spettano ai tribunali – e i compiti di vigilanza – che rientrano nel potere esecutivo – ha dato prova della sua efficacia.

L'alta vigilanza consiste essenzialmente nella competenza di emanare ordinanze e impartire istruzioni (*art. 15 cpv. 2 e 3 LEF*). D'ora in poi, dunque, al nostro Collegio non compererà soltanto il settore delle tasse nell'ambito della procedura d'esecuzione e fallimento (*art. 16 LEF*), bensì anche l'emanazione di una serie di ordinanze d'esecuzione in tale ambito. Saremo inoltre responsabili per l'emanazione delle istruzioni e delle circolari, che rivestono una grande importanza per la pratica, nonché per l'impostazione dei formulari. Rientreranno nell'attività di vigilanza pure eventuali ispezioni presso gli uffici cantonali di esecuzione e dei fallimenti e gli organi speciali di esecuzione, anche se in questo ambito – come ha fatto finora il Tribunale federale – agiremo con una certa prudenza. L'alta vigilanza non comporta tuttavia un potere disciplinare sugli ufficiali cantonali d'esecuzione e dei fallimenti e sugli altri organi di esecuzione; tale mansione rimarrà affidata alle autorità cantonali di vigilanza. Per l'Amministrazione generale della Confederazione, il ritrasferimento

dell'alta vigilanza avrà dunque conseguenze finanziarie e ripercussioni sull'effettivo del personale (cfr. n. 5.1.1).

Il Tribunale federale rimarrà invece competente per statuire sui ricorsi in singoli casi (art. 68 segg. LTF, art. 19 LEF). In effetti, non si tratta qui di un'attività di vigilanza, bensì di un classico compito giudiziario che come tale non può essere delegato al Consiglio federale.

Considerata questa chiara suddivisione dei compiti fra Tribunale federale (giurisprudenza nel singolo caso) e Consiglio federale (alta vigilanza in senso lato), sono praticamente esclusi conflitti di competenza. Soltanto in casi eccezionali – almeno in teoria – possono verificarsi sovrapposizioni. Si pensi, per esempio, all'autorità competente per decidere sulla nullità di decisioni dell'autorità cantonale d'esecuzione (art. 22 LEF). Questo rimane tuttavia essenzialmente compito del Tribunale federale, il quale può verificare la nullità di una decisione qualora statuisca su un ricorso. L'intervento del Consiglio federale secondo l'articolo 22 LEF entra in considerazione soltanto sussidiariamente: da un lato, soltanto qualora né presso un'autorità cantonale di vigilanza né presso il Tribunale federale non sia pendente o non possa essere sporto alcun ricorso e, dall'altro, anche in questo caso, soltanto qualora sussista un interesse privato o pubblico degno di protezione.

Art. 19 e 20a

D'ora in poi, soltanto la legge sul Tribunale federale disciplinerà il ricorso al Tribunale federale, compresi i termini di ricorso e le spese. Si tenga conto che il ricorso al Tribunale federale non sarà più gratuito in materia di esecuzione e fallimento (cfr. art. 61 LTF e relativo commento).

5. Legge federale sul diritto internazionale privato (RS 291)

Il rinvio contenuto nell'articolo 191 LDIP è adeguato alla LTF.

4.2 Legge sul Tribunale penale federale (LTPF)

4.2.1 Capitolo 1: Statuto e organizzazione

4.2.1.1 Sezione 1: Statuto

Il Tribunale penale federale è il tribunale penale ordinario della Confederazione (art. 1 cpv. 1 LTPF). Esso ha lo stesso statuto del Tribunale amministrativo federale. Nell'organigramma delle istanze, esso è di rango inferiore al Tribunale federale e le sue decisioni possono, a determinate condizioni, essere impugnate dinanzi a quest'ultimo (art. 1 cpv. 2 LTPF). Sul piano amministrativo, è posto sotto l'alta vigilanza dell'Assemblea federale (art. 3 LTPF).

Non vi è motivo di dilungarsi oltre su queste questioni, essendo commentate in dettaglio nella sezione 4.3.1.1 relativa allo statuto del Tribunale amministrativo federale. Soltanto l'articolo 1 capoverso 3 LTPF concernente il numero dei giudici e l'articolo 4 LTPF relativo alla sede meritano spiegazioni più dettagliate.

Art. 1 Principio

Secondo il *capoverso* 3, il numero dei giudici del Tribunale penale federale varia tra 15 e 35. Questa soluzione si basa su uno studio della Ernst & Young Consulting SA,

che tiene conto dei nuovi compiti determinati dal «progetto sull'efficienza» (cfr. n. 2.5.1).

Art. 4 Sede

Il *capoverso 2* riserva la possibilità, per il Tribunale penale federale, di riunirsi in un altro Cantone. Si pensa in particolare al caso in cui l'infrazione perseguita è stata commessa in un luogo distante dalla sede.

4.2.1.2 Sezione 2: Giudici

I giudici del Tribunale penale federale avranno uno statuto identico a quello dei giudici del Tribunale amministrativo federale. Rinviamo dunque al commento di cui al numero 4.3.1.2.

Riassumendo, i giudici del Tribunale penale federale e del Tribunale amministrativo federale sono eletti dal Consiglio federale (art. 5 LTPF). Essi non possono esercitare alcuna altra attività incompatibile con le loro funzioni (art. 6 e 7 LTPF). I parenti e gli affini in linea retta e, fino al quarto grado compreso, in linea collaterale, i coniugi, i coniugi di fratelli e sorelle e le persone che convivono stabilmente non possono esercitare nel medesimo tempo la funzione di giudice del Tribunale penale federale (art. 8 LTPF). Devono impegnarsi ad adempiere coscienziosamente il proprio dovere prestando giuramento o promessa solenne dinanzi al Tribunale riunito in seduta plenaria (art. 10 LTPF). Possono esercitare la propria funzione a tempo pieno o parziale (art. 11 cpv. 1 LTPF). Il loro rapporto di lavoro con il Tribunale penale federale e il Tribunale amministrativo federale è retto dalle prescrizioni in materia di rapporti di lavoro del personale della Confederazione (art. 11 cpv. 3 LTPF).

4.2.1.3 Sezione 3: Organizzazione e amministrazione

Gli articoli 12-24 LTPF concernono l'organizzazione e l'amministrazione del Tribunale penale federale, che sono identiche a quelle del Tribunale amministrativo federale. I commenti degli articoli 12-26 LTAF (n. 4.3.1.3) si applicano dunque anche al Tribunale penale federale. Soltanto l'articolo 14 sulla Corte plenaria e l'articolo 16 sulle corti richiedono spiegazioni più dettagliate.

Art. 14 Corte plenaria

Oltre ai suoi compiti ordinari (nomine, emanazione di regolamenti interni, adozione del rapporto di gestione, ecc.), la Corte plenaria del Tribunale penale federale avrà la competenza, conformemente al *capoverso 1* lettera e, di nominare i giudici istruttori federali e i loro supplenti, compito che attualmente è affidato alla Corte plenaria del Tribunale federale (art. 13 PP). Contrariamente al diritto vigente, il disegno rinuncia a fissare un numero massimo di giudici.

Art. 16 Corti

Poiché le funzioni di giudice che si occupa dell'istruzione e di giudice del merito devono essere separate (cfr. tra le altre DTF 112 Ia 290, 114 Ia 57), il *capoverso 1* prevede che il TPF sia composto di due corti distinte:

- la Corte penale sostituisce l'attuale Corte penale federale del Tribunale federale e sarà incaricata di giudicare in prima istanza le cause penali relative alla giurisdizione federale, comprese le cause di diritto penale amministrativo che il Consiglio federale le delegherà (cfr. n. 4.2.2.1 relativo alla sezione 1 del capitolo 2 del disegno di legge sul Tribunale penale federale);
- la Corte dei reclami penali riprende le competenze dell'attuale Camera d'accusa del Tribunale federale e sarà principalmente incaricata di sorvegliare le operazioni d'inchiesta condotte dalle autorità federali e di statuire sui conflitti tra i Cantoni e la Confederazione concernenti la competenza e l'assistenza penale nazionale (cfr. n. 4.2.2.2 relativo alla sezione 2 del capitolo secondo del disegno di legge sul Tribunale penale federale).

Il *capoverso 2* obbliga la Corte plenaria a tener conto adeguatamente della lingua dei giudici al momento della loro attribuzione alle corti.

Al pari dei giudici del Tribunale amministrativo federale, i giudici di una corte potranno essere chiamati ad aiutare un'altra corte. Il *capoverso 3* precisa tuttavia che un giudice che è stato membro di una Corte dei reclami penali non potrà sedere nella Corte penale chiamata a giudicare sulla stessa causa.

4.2.2 Capitolo 2: Competenze e procedura

Gli articoli 25-28 LTPF stabiliscono le competenze e la composizione della Corte penale e della Corte dei reclami; l'articolo 29 LTPF disciplina la procedura da applicare dinanzi alle due corti.

4.2.2.1 Sezione 1: Corte penale

Art. 25 Principio

Le competenze della Corte penale corrispondono a quelle dell'attuale Corte penale federale del Tribunale federale, che verrà soppressa. Consistono principalmente nel giudicare cause penali sottoposte alla giurisdizione federale (*lett. a*) nonché le cause penali amministrative deferite dal Consiglio federale (*lett. b*).

La *lettera a* precisa che alla Corte penale sono sottoposte le cause penali relative alla giurisdizione federale:

- Sarà dunque investita della competenza di giudicare i *reati enumerati nell'articolo 340 numero 1 CP*, ossia i reati contro la vita e l'integrità corporale, i crimini e i delitti contro la libertà, le rapine (art. 140 CP), l'estorsione e il ricatto (art. 156 CP), la coazione sessuale e la violenza carnale (art. 189 e 190 CP) se tali reati sono diretti contro persone protette in virtù del diritto internazionale; l'appropriazione semplice (art. 137 CP), l'appropriazione indebita (art. 138 CP), il furto (art. 139 CP), la rapina (art. 140 CP), la sottrazione di una cosa mobile (art. 141 CP), il danneggiamento (art. 144 CP) e la ricettazione (art. 160 CP) in quanto tali reati concernano locali, archivi e documenti di missioni diplomatiche e posti consolari; la presa d'ostaggio (art. 185 CP) se la coazione è diretta contro autorità federali o estere; l'uso delittuoso di materie esplosive (art. 224-226 CP); i crimini e i delitti concer-

nenti le monete, la cartamoneta o i biglietti di banca, come pure i valori di bollo ufficiali, le altre marche ufficiali della Confederazione e i pesi e le misure (art. 240 segg. CP); la falsità in documenti federali (art. 251 segg. CP); i reati previsti dall'articolo 260^{bis} CP; i crimini e i delitti contro lo Stato e la difesa nazionale (art. 265-278 CP), i delitti contro la volontà popolare (art. 279 segg. CP), i reati contro la pubblica autorità (art. 285 segg. CP), i crimini o i delitti contro l'amministrazione della giustizia (art. 303 segg. CP) in quanto diretti contro la Confederazione; i crimini o i delitti che compromettono le relazioni con gli Stati esteri (art. 296 segg. CP); i reati contro i doveri d'ufficio e professionali e i reati di corruzione commessi da un membro di un'autorità federale o da un funzionario federale o diretti contro la Confederazione svizzera; le contravvenzioni previste negli articoli 329-331 CP.

La Corte penale giudicherà pure il crimine di genocidio, introdotto dalla legge federale del 24 marzo 2000, entrata in vigore il 15 dicembre 2000 (art. 340 n. 2 CP; messaggio del 31 marzo 1999, FF 1999 4611; RU 2000 2725) nonché i reati che violano altre leggi federali speciali e sottoposti alla competenza della Confederazione (art. 340 n. 3 CP). Si possono segnatamente citare le leggi federali sulle garanzie politiche (art. 6 e 8, RS 170.21), sulla responsabilità (art. 14, RS 170.32), sui rapporti fra i Consigli (art. 64, RS 171.11), sul materiale bellico (art. 40, RS 514.51), sulla polizia delle acque (art. 13^{bis}, RS 721.10), sull'energia nucleare (art. 36e, RS 732.0), sugli impianti di trasporto in condotta (art. 46a, RS 746.1), sulla navigazione aerea (art. 98, RS 748.0), sull'unità monetaria e i mezzi di pagamento (art. 11, RS 941.10), sulle misure economiche esterne (art. 8, RS 946.201) e sulle cauzioni delle società estere d'assicurazione (art. 20, RS 961.02).

- Il «disegno sull'efficienza», adottato il 22 dicembre 1999 dalle vostre Camere, estenderà notevolmente le competenze della Corte penale una volta che la giurisdizione federale comprenderà la criminalità organizzata e la criminalità economica (messaggio del 28 gennaio 1998, FF 1998 1095; FF 2000 70). La Corte penale sarà dunque competente per giudicare i reati previsti negli articoli 260^{ter}, 305^{bis}, 305^{ter} e 322^{ter}-322^{septies} CP, nonché i crimini commessi da un'organizzazione criminale ai sensi dell'articolo 260^{ter} CP a condizione che i reati siano stati commessi prevalentemente all'estero oppure in più Cantoni e non abbiano riferimento prevalente in uno di essi (art. 340^{bis} cpv. 1 CP [«disegno sull'efficienza»]). Sarà inoltre chiamata a statuire sui crimini di cui ai titoli secondo e undicesimo (reati contro il patrimonio e falsità in atti) qualora il Ministero pubblico della Confederazione avrà aperto un'inchiesta, poiché quest'ultimo è autorizzato ad assumersi tali crimini di portata intercantonale o internazionale qualora nessuna autorità cantonale preposta al procedimento penale si occupi della causa o qualora l'autorità cantonale preposta al procedimento penale solleciti dal Ministero pubblico della Confederazione la ripresa della procedura (art. 340^{bis} cpv. 2 e 3 CP [«disegno sull'efficienza»]).
- È infine opportuno segnalare che la Corte penale sarà competente, *in caso di deferimento congiunto di procedimenti*, per giudicare infrazioni relative alla giurisdizione cantonale o alla giurisdizione amministrativa federale. Così, su decisione del procuratore generale della Confederazione, potranno esserle presentati reati sottoposti alla giurisdizione cantonale qualora entreranno in

concorso (reale o ideale) con un reato relativo alla giurisdizione federale (art. 18 cpv. 2 PP [«disegno sull'efficienza»]). Sarà pure chiamata a giudicare cause di diritto penale amministrativo qualora sia l'amministrazione sia le autorità federali preposte al perseguimento penale saranno competenti e il dipartimento interessato avrà ordinato il deferimento congiunto dei procedimenti nelle mani di queste ultime autorità e queste vi avranno acconsentito (art. 20 cpv. 3 DPA).

Secondo la *lettera a in fine*, le cause sottoposte alla giurisdizione federale saranno di competenza della Corte penale soltanto se il Ministero pubblico della Confederazione non ne ha deferito l'istruzione e il giudizio alle autorità cantonali. In effetti, l'articolo 18 PP, che consente di delegare le cause relative ai reati previsti nell'articolo 340 numero 1 CP, è mantenuto. Il nostro Collegio ha invece proposto di modificare l'articolo 18^{bis} PP («disegno sull'efficacia») e di sopprimere, facendo salvi i casi semplici, la delega delle cause attinenti alla criminalità organizzata, alla criminalità economica e al genocidio (cfr. n. 2.5.1 e n. 4.2.4 a proposito dell'art. 18^{bis} PP).

Secondo la *lettera b*, la Corte penale giudicherà le cause penali amministrative che il nostro Collegio le avrà deferito per giudizio conformemente alla legge federale sul diritto penale amministrativo (art. 21 cpv. 3 DPA). In virtù del diritto vigente, la nostra delega si limiterà al solo giudizio (DTF 121 IV 331) su tali reati e potrà aver luogo in tutti i casi, indipendentemente dalla pena prevedibile.

La *lettera c*, infine, tratta delle domande di riabilitazione, ossia della reintegrazione del condannato nei diritti di cui una pena accessoria lo ha privato. Riprendendo l'articolo 10 numero 3 PP, è previsto che la Corte penale conosca tali domande nei casi di sentenze pronunciate da una giurisdizione della Confederazione. Tale competenza, che in pratica riveste soltanto un'importanza secondaria, verrà soppressa con l'approvazione della revisione della parte generale e del Libro terzo del Codice penale, che abrogherà le pene accessorie e, di conseguenza, anche le domande di riabilitazione (messaggio del 21 settembre 1998, FF 1999 1669 [1784]).

È infine opportuno ricordare che le decisioni della Corte penale potranno essere impugnate dinanzi al Tribunale federale mediante il nuovo ricorso in materia penale istituito dal disegno sul Tribunale federale (cfr. art. 73 segg. LTF; cfr. 4.1.3.2).

Art. 26 Composizione

Mentre, secondo l'articolo 1 numero 3 PP, la Corte penale federale è composta di cinque giudici, il numero di giudici della Corte penale varierà in funzione della gravità della sanzione prevedibile. Conformemente al capoverso 1, la Corte penale sarà dunque composta da un solo giudice qualora la sanzione prevedibile sia la multa, l'arresto, la detenzione per un anno al massimo o una misura non privativa della libertà. I giudici saranno tre, se la pena prevedibile consiste nella detenzione o nella reclusione per più di un anno, ma al massimo per dieci anni, o una misura privativa della libertà ai sensi degli articoli 43, 44 e 100^{bis} CP. La corte sarà infine formata da cinque giudici nei casi più gravi, ossia quando la pena che entra in considerazione è la reclusione per più di dieci anni o l'internamento dei delinquenti abituali ai sensi dell'articolo 42 CP.

Occorre segnalare che il disegno di revisione della parte generale del Codice penale modifica il sistema delle sanzioni (messaggio del 21 settembre 1998, FF 1999 1669). Le principali modifiche proposte dal nostro Collegio consistono nella soppressione della distinzione tra detenzione e reclusione, la sostituzione del sistema di multe con

quello della pena pecuniaria, l'introduzione del lavoro di pubblica utilità e l'adozione di una nuova forma di internamento di sicurezza per i delinquenti pericolosi, la quale sostituirà parzialmente l'internamento di delinquenti abituali previsto nell'articolo 42 CP (art. 64-64b CP). Se le vostre Camere adotteranno il sistema proposto dal nostro Collegio, le competenze saranno le seguenti: il giudice unico sarà competente se la pena prevedibile è la multa, una pena pecuniaria, un lavoro di pubblica utilità, una pena privativa della libertà di un anno al massimo o una misura non privativa della libertà; la corte sarà composta di tre giudici se la sanzione prevedibile è una pena privativa della libertà di più di un anno, ma al massimo di dieci anni, o una misura privativa della libertà ai sensi degli articoli 59-61 CP. Infine, i giudici saranno cinque in caso di una pena privativa della libertà di oltre dieci anni o in caso d'internamento di delinquenti pericolosi ai sensi degli articoli 64-64b CP.

Se dall'amministrazione delle prove risulta che dev'essere pronunciata una sanzione più severa rispetto a quella inizialmente prevista, il numero dei giudici è portato a tre o cinque, conformemente al *capoverso 2*.

Il *capoverso 3* precisa infine che la Corte penale sarà composta di tre giudici per statuire sulle domande di riabilitazione.

4.2.2.2 Sezione 2: Corte dei reclami penali

Art. 27 Competenze

L'articolo 27 LTPF enumera le competenze della Corte dei reclami penali. Esso riprende essenzialmente le competenze dell'attuale Camera d'accusa del Tribunale federale, che verrà soppressa.

Secondo il *capoverso 1*, tali competenze saranno distribuite come segue:

- Conformemente alla *lettera a*, la Corte dei reclami penali giudica i reclami contro azioni o omissioni del giudice istruttore federale *nelle cause penali sottoposte alla giurisdizione federale* (art. 214 PP) e, conformemente al nuovo articolo 105^{bis} capoverso 2 PP («disegno sull'efficienza»), contro tutti gli atti e le omissioni del procuratore generale della Confederazione (e non soltanto contro i provvedimenti coattivi che avrà ordinato o confermato). La *lettera b* precisa che detta Corte si pronuncerà in prima istanza sui provvedimenti coattivi che la legge definisce espressamente di sua competenza. Giusta la legge federale sulla procedura penale, essa sarà competente per ordinare il prolungamento del carcere preventivo ordinato in applicazione dell'articolo 44 numero 2 PP (art. 51 cpv. 2 PP), approvare la cauzione in caso di liberazione dal carcere preventivo (art. 54 cpv. 2 PP), autorizzare la perquisizione di carte in caso di opposizione da parte del detenuto (art. 69 cpv. 3 PP), statuire sull'ammissibilità dell'apertura di un'istruzione preparatoria (art. 110 cpv. 1 PP) e stabilire l'indennità per pregiudizio risultante dal carcere preventivo o da altri atti dell'istruzione (art. 122 cpv. 3 PP). Infine, secondo la *lettera c*, statuirà sulle domande di ricusa dei giudici istruttori e dei loro cancellieri (art. 26 OG).
- La *lettera d* prevede che la Corte dei reclami penali eserciti, su ricorso, un controllo sulla *procedura penale amministrativa*. In conformità con il diritto vigente, i rimedi giuridici applicabili per attivare la Corte dei reclami penali

varieranno a seconda che si tratti di provvedimenti coattivi o di un'operazione d'istruzione ordinaria. Nel caso di un provvedimento coattivo, il reclamo sarà depositato direttamente presso la Corte dei reclami penali se è diretto contro un'autorità giudiziaria cantonale o contro il direttore o il capo dell'amministrazione; negli altri casi, sarà indirizzato al direttore o al capo dell'amministrazione che potrà egli stesso rimediare all'omissione o trasmetterlo alla Corte dei reclami con le sue osservazioni (art. 26 DPA). Per quanto concerne i reclami diretti contro le operazioni d'istruzione ordinarie dei funzionari inquirenti, saranno dapprima indirizzati al direttore o al capo dell'amministrazione; quest'ultimo pronuncia una decisione che potrà essere deferita alla Corte dei reclami penali per violazione del diritto federale, compreso l'eccesso o l'abuso del potere d'apprezzamento (art. 27 DPA).

- Nella *procedura d'estradizione*, l'Ufficio federale di giustizia può, a determinate condizioni, emettere un ordine di arresto in vista d'estradizione e nel contempo ordinare il sequestro di oggetti e di valori (art. 47 AIMP). Tali decisioni, contro cui attualmente può essere interposto ricorso dinanzi alla Camera d'accusa del Tribunale federale (art. 48 cpv. 2 AIMP), secondo la *lettera* e dovranno essere impugnate dinanzi alla Corte dei reclami penali.
- Conformemente alla *lettera f*, la Corte dei reclami penali sarà competente per decidere sulle contestazioni relative all'attribuzione di competenza. Essa statuirà dunque su tutti i *conflitti di competenza intercantionali* in assenza di accordo tra i Cantoni o in caso di contestazione da parte di un imputato sulla competenza di un Cantone (cfr. art. 351 CP). Conformemente alla giurisprudenza relativa all'articolo 351 CP, essa dovrà unicamente curarsi dell'applicazione delle disposizioni relative al foro (in part. degli art. 346 segg. CP) e non sarà competente se un Cantone rifiuta di avviare o di riprendere un perseguimento penale per ragioni diverse da quelle concernenti le disposizioni sul foro (p. es. perché le condizioni per il perseguimento penale fanno difetto; cfr. Erhard Schweri, *Interkantonale Gerichtsstandsbestimmung in Strafsachen*, Berna 1987, n. 527, p. 168).

Secondo l'articolo 372 CP, al nostro Collegio spetta attualmente la decisione in caso di conflitto di competenza tra Cantoni nelle cause concernenti fanciulli e adolescenti. Il disegno di nuova legge federale sul diritto penale minorile (art. 37 cpv. 6 DPMIn; cfr. messaggio del 21 settembre 1998, FF 1999 1669 [1934]) prevede di trasferire tale competenza al Tribunale federale (Camera d'accusa) al fine di raggruppare tutti i conflitti relativi al foro nelle mani di una sola autorità. Secondo il presente disegno, la mediazione di tali conflitti sarà affidata al Tribunale penale federale. È dunque opportuno attribuirgli pure la competenza di pronunciarsi sui conflitti in materia di foro concernenti il diritto penale minorile. L'articolo 372 CP dovrà essere modificato di conseguenza.

- La Corte dei reclami penali sarà pure competente per arbitrare i conflitti di competenza che potranno crearsi *tra le autorità federali e le autorità cantonali*. La Corte dei reclami penali potrà così essere adita dalle autorità cantonali per ogni contestazione sollevata nei confronti di decisioni del procuratore generale della Confederazione che delegano cause federali alle autorità cantonali (art. 18 cpv. 4 PP [«disegno sull'efficienza»]). Conflitti tra autorità federali e cantonali potranno pure presentarsi in caso di criminalità organiz-

zata e di criminalità economica (cfr. art. 260 PP [«disegno sull'efficienza»]). Un'autorità cantonale potrà così contestare la competenza investigativa del Ministero pubblico della Confederazione qualora si tratti di un'infrazione relativa a un riciclaggio adducendo che gli atti punibili sono stati commessi prevalentemente sul suo territorio. Inversamente, il Ministero pubblico della Confederazione potrà opporsi a una domanda cantonale finalizzata alla ripresa di una procedura relativa alla commissione di una truffa di portata intercantonale. La Corte dei reclami penali, infine, giudicherà i conflitti di competenza *tra la giurisdizione ordinaria* (cantonale o federale) *e la giurisdizione militare* (cfr. art. 223 CPM).

In virtù della lettera f *in fine*, la Corte dei reclami penali giudicherà le *contestazioni relative all'assistenza giudiziaria* (art. 357 CP) che devono garantirsi i Cantoni e la Confederazione in tutte le cause penali che comportano l'applicazione del Codice penale svizzero o di un'altra legge federale (cause attinenti alla giurisdizione cantonale, federale, al diritto penale amministrativo; cfr. p. es. art. 352 CP, 27 PP, 30 DPA). Conformemente al diritto vigente, la contestazione potrà avere per oggetto il rifiuto dell'assistenza, la forma o la portata di una misura d'istruzione, come pure l'esecuzione di una sentenza (DTF 86 IV 226).

- La Corte dei reclami penali, infine, sarà l'istanza di ricorso in materia di *personale del Tribunale amministrativo federale* (art. 36 cpv. 3 Lpers, nella versione modificata in allegato alla LTAF). La sua decisione sarà definitiva, fatto salvo l'articolo 78 capoverso 1 lettera f numeri 1 e 2 LTF.

Conformemente al *capoverso 2*, in caso di perseguimento d'infrazioni che soggiacciono alla giurisdizione federale, la Corte dei reclami penali eserciterà una vigilanza generale sulle inchieste preliminari della polizia giudiziaria e sull'istruzione preparatoria (cfr. art. 11 PP [«disegno sull'efficienza»]). Questa competenza di vigilanza la abiliterà in particolare a farsi presentare qualsiasi fascicolo in ogni momento e a verificare così il modo in cui è condotta l'inchiesta. Qualora sospetti lacune, procederà ai controlli necessari e ordinerà d'ufficio tutte le misure utili.

Occorre infine ricordare che, eccetto le decisioni relative a provvedimenti coattivi, le decisioni della Corte dei reclami penali non possono essere oggetto di ricorso presso il Tribunale federale (art. 74 LTF; cfr. i commenti relativi a tali disposizioni al n. 4.1.3.2).

Art. 28 Composizione

L'articolo 28 LTPF stabilisce la composizione della Corte dei reclami penali che, analogamente all'attuale Camera d'accusa (art. 1 cpv. 1 n. 4 PP), sarà di regola composta di tre giudici.

L'articolo 28 *in fine*, tuttavia, fa salvi ulteriori disciplinamenti. Il presidente della Corte dei reclami penali statuirà dunque soltanto in materia di sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni (art. 66 segg. PP; cfr. anche la legge federale sulla sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni, il cui termine di referendum è scaduto il 25 gennaio 2001 e che modifica gli art. 66 segg. PP, FF 2000 4465).

4.2.2.3

Sezione 3: Procedura

Art. 29

Il disegno di legge sul Tribunale penale federale non prevede norme di procedura, ma si limita a rinviare al diritto procedurale esistente. La legge federale sulla procedura penale disciplinerà la procedura dinanzi alla Corte penale (art. 135 segg. PP) nonché la procedura dei reclami dinanzi alla Corte dei reclami penali (art. 214 segg. PP). La legge federale sul diritto penale amministrativo (RS 313.0) si applicherà sia in caso di delega delle cause penali amministrative da parte del Consiglio federale (art. 25 lett. b LTPF) sia in caso di reclamo contro atti d'inchiesta dell'amministrazione (art. 27 cpv. 1 lett. d LTPF).

I rimedi giuridici contro le decisioni del Tribunale federale sono invece disciplinati dal disegno di legge sul Tribunale federale (art. 73 segg. LTF; cfr. i commenti relativi a tali disposizioni al n. 4.1.3.2).

4.2.3

Capitolo 3: Disposizioni finali

Art. 30 Modifica del diritto vigente

Questa disposizione delega alle vostre Camere la competenza di adeguare formalmente, mediante ordinanza, le disposizioni legali che non sono state modificate nell'allegato alla LTPF, nonostante siano in contraddizione con la stessa.

Art. 31 Diritto transitorio

Quale legge di procedura, la legge sul Tribunale penale federale si applicherà con effetto immediato, poiché non avrà alcuna influenza sulla punibilità di un atto o sulla gravità della pena.

Di conseguenza, la Corte penale federale e la Camera d'accusa del Tribunale federale saranno soppresse con l'entrata in vigore della legge sul Tribunale penale federale, e le cause che a quel momento saranno pendenti presso di loro verranno trasmesse alla Corte penale e alla Corte dei reclami penali del Tribunale penale federale (cpv. 1).

Il *capoverso 2* stabilisce che il nuovo diritto si applicherà ai procedimenti pendenti al momento dell'entrata in vigore del presente disegno. Esso si riferisce non soltanto alle norme di procedura da seguire dinanzi al Tribunale penale federale (cfr. art. 169 cpv. 2 e 181 PP qui di seguito) bensì anche alle nuove norme che disciplinano l'inchiesta (in particolare il non luogo a procedere e la messa in stato d'accusa; art. 120-127 PP).

Art. 32 Referendum ed entrata in vigore

Questa disposizione contiene la clausola referendaria e delega al Consiglio federale la competenza per l'entrata in vigore della legge.

4.2.4

Modifica del diritto vigente

1. Legge federale del 15 giugno 1934 sulla procedura penale

La legge federale sulla procedura penale disciplina la procedura davanti alle autorità federali preposte al perseguimento penale.

Le modifiche previste nel presente disegno possono essere suddivise in quattro categorie:

- In primo luogo le disposizioni sulla Corte penale federale e la Camera d'accusa del Tribunale federale sono abrogate. Queste due sezioni sono sostituite dalla Corte penale e dalla Corte dei reclami penali del Tribunale penale federale e in futuro saranno disciplinate dalla legge sul Tribunale penale federale.
- Occorre inoltre adeguare le disposizioni sulla procedura penale federale conformemente all'istituzione del nuovo Tribunale penale federale. Le principali modifiche sono la limitazione della delega delle cause di diritto penale federale, l'introduzione di un principio limitato d'immediatezza per quanto concerne l'assunzione delle prove e il deferimento al Procuratore generale della Confederazione della decisione relativa alla chiusura dell'istruzione preparatoria.
- È inoltre necessario sopprimere le disposizioni sul ricorso per cassazione alla Corte di cassazione e alla Corte di cassazione straordinaria. Questi due rimedi giuridici saranno infatti sostituiti dal nuovo ricorso in materia penale previsto dal disegno di legge sul Tribunale federale.
- Anche i rinvii attuali alla legge federale sull'organizzazione giudiziaria devono essere adeguati in base alla nuova legge sul Tribunale federale.

Va precisato che le modifiche proposte tengono conto delle nuove competenze della Confederazione nei settori della criminalità organizzata e della criminalità economica previste nel Codice penale e nella legge sulla procedura penale («progetto sull'efficienza»). Il progetto di revisione, adottato dal Parlamento il 22 dicembre 1999, entrerà in vigore prima o contemporaneamente alla legge sul Tribunale penale federale.

Organizzazione giudiziaria federale in materia penale

Art. 1 cpv. 1

È opportuno modificare l'*articolo 1 capoverso 1 PP* nel senso che la giustizia penale della Confederazione è esercitata d'ora in poi dal Tribunale penale federale (Corte penale e Corte dei reclami penali) e dal Tribunale federale.

Art. 2 (abrogato)

L'*articolo 2 PP* è abrogato poiché stabilisce la composizione delle corti penali del Tribunale federale (Corte penale federale, Camera di ricorso, Corte di cassazione e Corte di cassazione straordinaria). La composizione delle corti è ora disciplinata dalla legge sul Tribunale federale e da quella sul Tribunale penale federale.

Art. 7 (abrogato)

L'articolo 7 PP (in relazione con l'art. 340 CP) attribuisce al Tribunale federale, in materia penale, tutte le cause che la legislazione federale pone nella sua competenza. Tale articolo deve quindi essere abrogato poiché il disegno di legge sul Tribunale penale federale trasferisce a quest'ultimo la competenza di giudicare tali cause (art. 25 LTPF).

Art. 8 (abrogato)

Secondo l'articolo 8 PP il Tribunale federale è attualmente tenuto a giudicare le cause penali che gli sono deferite dalla legislazione di un Cantone, con l'approvazione dell'Assemblea federale. Questa disposizione si prefiggeva di dare la possibilità ai piccoli Cantoni, che non potevano dotarsi di un apparato di giurisdizione penale completo, di fare giudicare da un'autorità giudiziaria federale le cause penali di loro competenza. Questa disposizione è ora superata. Proponiamo quindi di abrogarla.

Art. 10-12 (abrogati)

Gli articoli 10-12 PP, che fissano le competenze delle corti penali del Tribunale federale (Corte penale federale, Camera d'accusa, Corte di cassazione e Corte di cassazione straordinaria) devono essere abrogati, visto che queste norme sono riprese nei disegni di legge sul Tribunale federale e sul Tribunale penale federale.

Art. 13 (abrogato)

L'articolo 13 PP disciplina la nomina dei giudici istruttori. Visto che tale compito è trasferito alla Corte plenaria del Tribunale penale federale (art. 14 lett. e LTPF), questa disposizione deve essere abrogata.

Art. 18 cpv. 3 secondo periodo (abrogato)

Secondo l'articolo 18 capoverso 1 PP («progetto sull'efficienza»), il procuratore generale può delegare alle autorità cantonali l'istruzione e il giudizio di una causa di diritto penale federale sottoposta alla giurisdizione federale ai sensi dell'articolo 340 numero 1 CP. Eccezionalmente, esso può delegare solo il giudizio di una causa di diritto penale federale qualora egli stesso sostenga l'accusa davanti al tribunale cantonale (art. 18 cpv. 3 PP [«progetto sull'efficienza»]). Questa norma è stata introdotta su domanda dei Cantoni che temevano di essere sovraccaricati di lavoro. Se la Confederazione non può giudicare queste cause e le delega ai Cantoni, deve per lo meno sostenere l'accusa davanti al tribunale cantonale.

Con l'introduzione del nuovo Tribunale penale federale, proponiamo di sopprimere l'obbligo per il procuratore generale di sostenere l'accusa davanti al tribunale cantonale. Poiché in futuro si tratterà o di casi importanti che di norma il procuratore generale non può delegare a un Cantone o di casi semplici che non richiedono la presenza del procuratore della Confederazione.

Art. 18^{bis}

Nell'ambito della criminalità organizzata, della criminalità economica e del genocidio (art. 340^{bis} e 340 n. 2 CP) il «progetto sull'efficienza» limita la delega ai Cantoni di una causa di diritto penale federale solo al giudizio. In questi casi, il procuratore generale deve tuttavia sostenere l'accusa davanti al tribunale cantonale (art. 18^{bis} cpv. 1 PP [«progetto sull'efficienza»]). Nel corso della procedura di consultazione

relativa al «progetto sull'efficienza», i Cantoni si erano infatti opposti al fatto che le cause nei settori della criminalità organizzata e della criminalità economica fossero loro delegate nel corso della procedura, ritenendo che in questi casi la Confederazione dovesse trattare queste cause fino alla chiusura. Se non poteva farlo, doveva almeno svolgere l'istruzione preliminare e sostenere l'accusa davanti al tribunale cantonale.

Il sistema previsto nel «progetto sull'efficienza», che perseguiva l'obiettivo di sgravare il Tribunale federale senza sovraccaricare le autorità cantonali, non ha più ragione d'essere con l'istituzione del Tribunale penale federale. In futuro, sarà per principio la Confederazione a svolgere fino al giudizio i procedimenti concernenti la criminalità organizzata, la criminalità economica e il genocidio. In questi settori, occorre quindi sopprimere la possibilità di delega. È tuttavia necessario prevedere un'eccezione per i casi semplici in cui l'istruzione e il giudizio possono sempre essere delegati (cfr. art. 18 cpv. 2 PP [«progetto sull'efficienza»]).

Art. 27 cpv. 6

Il rinvio all'articolo 18 OG (assistenza giudiziaria) è soppresso. L'assistenza giudiziaria all'interno della Svizzera è ora disciplinata nell'articolo 44 capoverso 2 Cost.

Art. 38 cpv. 1

Questa disposizione disciplina la competenza di stabilire l'indennità del difensore d'ufficio. Tale compito spetta per principio al tribunale. Nel caso in cui non si debba procedere, in futuro tale compito spetterà al procuratore generale poiché secondo il disegno ha la competenza di decidere la chiusura dell'istruzione preparatoria (art. 120 segg. PP; cfr. anche art. 106 PP).

Titolo prima dell'art. 99

Per tener conto del nuovo *capoverso 3 dell'articolo 99* sul formato degli atti scritti, il titolo prima dell'articolo 99 PP è modificato come segue: «Della ricusa, dei termini, della restituzione e degli atti scritti».

Art. 99 cpv. 1 e 3

La ricusa di funzionari giudiziari, come pure i termini e la restituzione per inosservanza di termine, attualmente retti dalla legge sull'organizzazione giudiziaria federale, saranno disciplinati dalle nuove disposizioni della legge sul Tribunale federale (cpv. 1).

Mediante tale rinvio alla legge sul Tribunale federale, il *capoverso 1* introduce la possibilità per i privati di presentare le loro memorie per via elettronica. Il *capoverso 3* disciplina il formato elettronico applicabile. Abbiamo per contro rinunciato a prevedere la notificazione per via elettronica ai privati delle decisioni del Tribunale penale federale, preferendo attendere l'adozione del Codice di procedura penale.

Art. 102 cpv. 2

Questa disposizione disciplina il diritto dell'imputato e della parte lesa di chiedere al procuratore generale di procedere ad atti d'indagine. Secondo il *capoverso 2* restano tuttavia salvi i casi in cui l'inchiesta è delegata rapidamente alle autorità cantonali,

riferendosi espressamente agli articoli 18 capoversi 1 e 2, 18^{bis} capoverso 2 PP. È necessario adeguare tali rinvii, poiché la possibilità di delega è stata modificata (cfr. sopra art. 18^{bis} PP).

Della desistenza dal procedimento e della messa in stato d'accusa (art. 120 segg. e 125 segg. PP)

La legge sulla procedura penale vigente prevede le due decisioni seguenti:

- la decisione del procuratore generale di desistere dall'istruzione preparatoria: nel corso o dopo la chiusura dell'istruzione preparatoria, il procuratore generale può desistere dal procedimento. Egli deve motivare questa decisione e comunicarla al giudice istruttore in vista della sospensione dell'istruzione (art. 120 segg. PP);
- il decreto di rinvio o di abbandono emesso dalla Camera d'accusa: alla fine dell'istruzione: se vi sono indizi sufficienti di reità a carico dell'imputato, il procuratore generale emette l'atto d'accusa. Su questa base, la Camera d'accusa emette un decreto di abbandono o di rinvio dell'imputato davanti alla Corte penale federale (art. 125 segg. PP).

Tale procedura è stata stabilita in un periodo in cui i reati di competenza della giurisdizione federale erano rari. Oggi, invece, tale procedura è molto onerosa. Essa ha inoltre il difetto di emettere sull'imputato un giudizio provvisorio che rischia d'influenzare la sentenza che sarà resa dal tribunale. Prevediamo di semplificarla e di attribuire al procuratore generale il compito di pronunciare l'abbandono o di decidere la messa in stato d'accusa. Gli articoli 120-124 PP disciplinano la sospensione e gli articoli 125-127 PP la messa in stato d'accusa.

Titolo prima dell'art. 120 (nuovo)

Prima dell'articolo 120 è inserito il titolo seguente: «Della desistenza dal procedimento e della messa in stato d'accusa»

Art. 120

Il *capoverso 1* attribuisce al procuratore generale la competenza di desistere dal procedimento e di emettere una decisione di desistenza.

Il *capoverso 2* stabilisce che quest'ultima deve essere motivata.

Secondo il *capoverso 3*, essa deve essere comunicata alle parti e, per informazione al giudice istruttore e alla Corte dei reclami penali del Tribunale penale federale.

Il *capoverso 4* concerne i mezzi di ricorso. Visto che la decisione di abbandono è un atto del procuratore generale, la parte lesa e la vittima secondo la legge federale concernente l'aiuto alle vittime di reati (LAV) possono adire la Corte dei reclami penali mediante reclamo secondo gli articoli 214-219 PP. Proponiamo tuttavia di riprendere il termine di dieci giorni previsto attualmente per il ricorso contro la sospensione dell'istruzione preparatoria, derogando all'articolo 217 PP («progetto sull'efficienza»), che prevede un termine di cinque giorni (cfr. anche art. 100 cpv. 3-5, PP [«progetto sull'efficienza»] in caso di rifiuto del procuratore generale di aprire un'istruzione).

Art. 120^{bis}

In caso di decisione di desistenza dal procedimento, il procuratore generale è competente per la confisca di oggetti di valore. Tale disposizione corrisponde all'articolo 73 PP.

Art. 121

L'*articolo 121* delega al procuratore generale la competenza di decidere in merito alle spese dell'istruzione sospesa, poiché in futuro il procuratore sarà competente per pronunciare l'abbandono del procedimento e la desistenza (art. 120 segg. PP).

Art. 122 cpv. 3

L'*articolo 122* PP riguarda l'indennità dovuta all'imputato in caso di desistenza dal procedimento. Il procuratore generale che ha emesso la dichiarazione di non doversi procedere, sarà competente per presentare proposte alla Corte dei reclami penali incaricata di decidere. Il *capoverso 3* è quindi modificato in tal senso.

Titolo prima dell'art. 125 (abrogato)

Questo titolo figura ora prima dell'art. 120 PP.

Art. 126

L'*articolo 126* fissa il contenuto dell'atto d'accusa (*cpv. 1*). Il numero 5 precisa che quest'ultimo deve indicare, in funzione della pena prevedibile, il numero di giudici che comporranno la Corte penale (giudice unico, tre o cinque giudici; cfr. art. 26 LTPF).

Il *capoverso 2* prevede che l'atto d'accusa non deve essere motivato. Tale norma è volta a evitare che il procuratore generale possa influenzare l'autorità giudicante spiegando i motivi che lo portano a considerare sufficienti gli indizi di taluni fatti, o a illustrare nel suo atto d'accusa le caratteristiche personali dell'accusato estranee alla definizione del reato, oppure a esprimere la sua valutazione sulla reità o l'entità della pena.

Art. 127

Il *capoverso 1* determina i destinatari dell'atto d'accusa. Quest'ultimo è comunicato alle parti (accusato, parte lesa e vittima), alla Corte penale e, per informazione, al giudice istruttore.

Attualmente, contro la trasmissione degli atti al tribunale competente non può essere impugnata mediante ricorso, poiché è decisa dalla Camera d'accusa, che è l'autorità di ricorso. Visto che la competenza di emettere l'accusa è trasferita al procuratore generale, è opportuno interrogarsi sull'opportunità di introdurre un mezzo d'impugnazione contro la decisione di messa in stato d'accusa. Tale questione è disciplinata diversamente nelle procedure penali cantonali. Proponiamo di rinunciare in questo caso al ricorso (*cpv. 2*), soprattutto per due motivi. Innanzitutto, una decisione della Corte dei reclami penali che conferma l'atto d'accusa del procuratore generale rischia d'influenzare negativamente l'autorità giudicante, che vedrebbe in tale decreto una conferma della colpevolezza dell'accusato. Inoltre, la moltiplicazione dei rimedi giuridici rallenterebbe inutilmente la procedura.

Art. 128-134 (abrogati)

Queste disposizioni sono soppresse. Gli *articoli 128-133 PP* si occupano della procedura davanti alla Camera d'accusa. L'articolo 134 PP concerne la riapertura dell'istruzione, che è ora disciplinata dall'articolo 123 PP.

Dibattimento

Art. 135 e 136

L'*articolo 135 PP* deve essere abrogato. Prevede infatti che dopo il deposito dell'atto d'accusa, la Corte penale federale designa il suo presidente. Secondo l'articolo 17 LTPF, i presidenti sono nominati per due anni dalla Corte plenaria.

Visto che l'*articolo 135 PP* è abrogato, per maggior chiarezza occorre precisare nell'*articolo 136* che si tratta del presidente della Corte penale.

Art. 162 (abrogato)

Il disciplinamento attuale sul processo verbale del dibattimento non è soddisfacente. Mentre l'articolo 181 PP determina in modo generale il contenuto del processo verbale, l'articolo 162 PP si occupa delle testimonianze e dei rapporti dei periti; lascia la libertà alla Corte penale federale di decidere se e in quale misura le testimonianze e le perizie devono essere inserite nel processo verbale. Proponiamo di abrogare l'*articolo 162 PP* e di riunire la materia nell'articolo 181.

La nuova versione dell'articolo 181 *capoverso 1 PP* precisa che sono inseriti nel processo verbale i riassunti delle dichiarazioni delle persone interrogate, ossia anche dei testimoni e dei periti; il *capoverso 2* dello stesso articolo permette tuttavia al presidente di ordinare, d'ufficio o su richiesta di una parte, che le dichiarazioni particolarmente importanti siano inserite integralmente.

Art. 169 cpv. 2

Secondo il diritto vigente, il principio dell'oralità e dell'immediatezza della procedura probatoria si applica rigorosamente davanti alla Corte penale federale. I giudici sono autorizzati a formarsi il loro convincimento solo sulle prove sottoposte direttamente al dibattimento. Per alleggerire la procedura, proponiamo di modificare l'*articolo 169 capoverso 2 PP* per permettere al tribunale di tener conto delle risultanze dell'inchiesta e non più solo di quelle del dibattimento. I giudici potranno in tal modo utilizzare come prove i processi verbali e le perizie, se i testimoni e gli esperti non possono essere ascoltati o se le loro dichiarazioni non sono contestate.

Art. 181

Si rimanda al commento relativo all'articolo 162 PP.

Art. 212 cpv. 1

L'espressione «ricorso al Tribunale federale» sostituisce l'espressione «ricorso per cassazione», visto che il disegno di legge sul Tribunale federale sopprime questa designazione e la sostituisce con «ricorso in materia penale» (art. 73 segg. LTF).

Art. 213

La concessione del patrocinio gratuito è disciplinata dall'articolo 60 capoversi 1, 2 e 4 LTF.

Reclamo, ricorso per cassazione e revisione

Art. 216 e 219

L'articolo 216 precisa che il reclamo è presentato presso il Tribunale penale federale.

L'articolo 219 capoverso 1 offre la possibilità al presidente della Corte dei reclami penali di designare un giudice istruttore.

Art. 220-228 (abrogati)

Gli articoli 220-228, che concernono il ricorso per cassazione contro le sentenze della Corte penale federale alla Corte di cassazione straordinaria del Tribunale federale, sono abrogati. Sono sostituiti dagli articoli 73-76 LTF che disciplinano le condizioni di ricorso contro le sentenze del Tribunale penale federale (cfr. n. 4.1.3.2).

Art. 229, 232-234, 236

Riprendendo la formulazione degli articoli 108 e 110 LTF, l'articolo 229 numero 4 modifica, in caso di decisione della Corte europea dei diritti dell'uomo, le condizioni e l'inizio del termine per presentare la domanda di revisione di una sentenza della Corte penale (cfr. n. 4.1.6).

Per principio, la competenza di pronunciarsi sulle domande di revisione spetta all'autorità che ha emesso la sentenza. In tal modo, secondo il diritto vigente, la revisione di una sentenza della Corte penale federale può essere domandata alla Corte di cassazione straordinaria del Tribunale federale. Visto che la competenza di giudicare le cause che rientrano nella giurisdizione federale è stata deferita al nuovo Tribunale penale federale, a quest'ultimo competerà la revisione di tali sentenze. La domanda di revisione deve quindi essere depositata presso il Tribunale penale federale (art. 232 cpv. 1 PP). Se la domanda di revisione è conforme alla norme di legge, il Tribunale penale federale la comunica alle altre parti ed assegna loro un termine per la presentazione delle loro osservazioni scritte (art. 233 PP). Se, dopo l'assunzione delle prove (art. 234 PP), essa ritiene che la domanda di revisione sia fondata, annulla la sentenza e ne emette una nuova (art. 236 PP).

Esecuzione, spese, impugnazione, procedura in caso di delega e ricorso per cassazione

Art. 239 cpv. 1

L'articolo 239 PP è completato conformemente al nuovo articolo 97 LTF secondo cui, salvo decisione diversa del giudice istruttore, il ricorso in materia penale ha effetto sospensivo solo se è diretto contro una decisione che infligge una pena detentiva senza sospensione condizionale o una misura privativa della libertà personale.

Art. 245

In quanto la legge non contenga disposizioni contrarie, gli articoli 58-64 LTF si applicano per analogia alle spese.

Art. 264 (abrogato)

L'articolo 264 che disciplina le contestazioni sul foro competente è sostituito dall'articolo 279 PP (cfr. il commento concernente l'art. 279 PP).

Art. 265^{bis}-265^{quinq}ues (abrogati)

Gli articoli 18 capoverso 3 e 18^{bis} capoverso 1 PP («progetto sull'efficienza») obbligano il procuratore generale a sostenere l'accusa davanti al tribunale cantonale in caso di delega del giudizio di una causa di diritto penale federale. Visto che queste disposizioni sono abrogate, è necessario stralciare gli articoli 265^{bis}-265^{quinq}ues, che prevedono le norme applicabili a questo caso (cfr. commento dell'art. 18^{bis} PP).

Art. 268-278^{bis} (abrogati)

Gli articoli 268-278^{bis} PP che disciplinano il ricorso per cassazione alla Corte di cassazione del Tribunale federale contro le sentenze cantonali sono sostituiti dagli articoli 73-76 LTF (cfr. n. 4.1.3.2).

Art. 279

Il capoverso 1 concerne le contestazioni tra la Confederazione e un Cantone o tra Cantoni sulla competenza. In tal caso, le autorità del perseguimento penale dovranno procedere inizialmente a un chiarimento e tentare di trovare un accordo (DTF 86 IV 132). Se tali autorità non giungono a un accordo, quella adita in primo luogo dovrà sottoporre il caso alla Corte dei reclami penali del Tribunale penale federale.

Se una parte ritiene che l'autorità incaricata di occuparsi della causa sia incompetente, deve chiedere immediatamente a quest'ultima di trasmettere la causa all'autorità competente. Il capoverso 2 dà la possibilità di interporre ricorso presso la Corte dei reclami penali del Tribunale penale federale contro la decisione dell'autorità incaricata nonché in caso di ritardo nella pronuncia della decisione. Gli articoli 214-219 PP relativi al reclamo, e in particolare l'articolo 214 capoverso 2 PP concernenti il diritto di reclamo sono applicabili per analogia.

Il capoverso 3 concerne le contestazioni sull'assistenza giudiziaria. Secondo tale capoverso, le autorità interessate della Confederazione e dei Cantoni sono autorizzate ad adire la Corte dei reclami penali del Tribunale penale federale.

2. Modifica di altre leggi federali

Le modifiche di altre leggi federali non necessitano di spiegazioni dettagliate.

Possono essere suddivise in quattro categorie:

a) Trasferimento delle competenze della Corte penale federale del Tribunale federale alla Corte penale del Tribunale penale federale

Secondo l'articolo 340 numero 3 CP, sono riservate le prescrizioni contenute in altre leggi federali concernenti la competenza del Tribunale federale (Corte penale federale). Visto che l'articolo 25 lettera a LTPF stabilisce che la Corte penale giudica tutte le cause penali sottoposte alla giurisdizione federale, in tali disposizioni occorre

sostituire il termine «Tribunale federale» con «Tribunale penale federale» e «Corte penale federale» con «Corte penale [del Tribunale penale federale]».

b) Trasferimento delle competenze della Camera d'accusa del Tribunale federale alla Corte dei reclami penali del Tribunale penale federale

Occorre inoltre modificare tutte le disposizioni che attribuiscono competenze alla Camera d'accusa del Tribunale federale (CP, PP, CPM, PPM, AIMP) sostituendo le espressioni «Camera d'accusa [del Tribunale federale]» o «Tribunale federale» con «Corte dei reclami penali [del Tribunale penale federale]» o «Tribunale penale federale».

c) Sostituzione dell'espressione «ricorso per cassazione» mediante «ricorso in materia penale»

La legge sul Tribunale federale, che disciplina i ricorsi al Tribunale federale, parla semplicemente di ricorsi in materia penale.

d) Adeguamento di diversi altri rinvii

Cfr. per esempio gli articoli 365 capoverso 2 CP, 245 PP, 25 capoverso 4, 41 capoverso 2 e 43 capoverso 2 DPA e 188 capoverso 3 della legge federale sull'imposta federale diretta.

4.3 Legge sul Tribunale amministrativo federale (LTram)

4.3.1 Capitolo 1: Statuto e organizzazione

4.3.1.1 Sezione 1: Statuto

Art. 1 Principio

Il capoverso 1 designa il Tribunale amministrativo federale come tribunale amministrativo *ordinario* della Confederazione. Diversamente dalle commissioni federali di ricorso e di arbitrato attuali che sono competenti solo per determinate materie e sono quindi tribunali amministrativi speciali, il Tribunale amministrativo federale dispone per principio di una competenza materiale generale nelle questioni amministrative federali (cfr. anche osservazioni relative all'art. 28 LTram).

Il Tribunale amministrativo federale, da un lato, sostituisce le attuali commissioni di ricorso e di arbitrato della Confederazione. Dall'altro, subentra al posto dei servizi di ricorso dei dipartimenti e diventa autorità di ricorso nei casi in cui oggi le decisioni dei dipartimenti, degli istituti autonomi e delle commissioni non giudiziarie della Confederazione possono essere impugnate direttamente davanti al Tribunale federale. Assume inoltre compiti giurisdizionali che oggi spettano al Consiglio federale (cfr. le osservazioni relative agli art. 27-30 LTram e le spiegazioni del n. 2.5.2). L'istituzione del Tribunale amministrativo federale porta a una *concentrazione* della giurisprudenza amministrativa inferiore della Confederazione.

Nella misura in cui le sue decisioni non siano definitive, il Tribunale amministrativo federale giudica in qualità di istanza preliminare del Tribunale federale. È quindi un'autorità di rango inferiore (*cpv.* 2). Tuttavia il Tribunale federale non ha compe-

tenze di vigilanza nei confronti del Tribunale amministrativo federale, ad eccezione del controllo giudiziario delle sue decisioni (cfr. a questo proposito le spiegazioni del n. 2.5.6 nonché le osservazioni relative all'art. 3 LTram).

Conformemente al *capoverso 3* la legge fissa un limite di 50-70 posti di giudice. Tali cifre sono basate sulle valutazioni dello studio di economia aziendale del 25 settembre 2000 svolto dalla Ernst & Young Consulting SA (cfr. n. 2.5.3). In tale studio, Ernst & Young si basa su un onere di lavoro di 14'442 ricorsi all'anno. Questo numero serve solo come base per il confronto e non rispecchia un onere di lavoro costante ed effettivo. Lo studio non tiene conto dei ricorsi in materia di assicurazione malattie (cfr. art. 30 LTram) e di assistenza giudiziaria internazionale in ambito penale poiché solo dopo la conclusione dello studio si è delineato il fatto che tali ricorsi dovevano essere deferiti al Tribunale amministrativo federale. La valutazione del fabbisogno di giudici si fonda inoltre sulla premessa che presso il Tribunale amministrativo federale il rapporto tra il numero dei giudici e quello dei cancellieri è di 1 a 2,5.

Il limite sancito dalla legge permette di avere un effettivo di personale sufficiente anche in caso di aumento dell'onere di lavoro senza dovere modificare ogni volta la legge. Viceversa permette all'autorità di nomina di rinunciare a occupare un posto divenuto vacante se l'onere lavorativo è diminuito.

La legge utilizza volutamente la definizione «posti di giudice», permettendo quindi di esercitare l'attività di giudice anche a *tempo parziale*. Di conseguenza il numero di giudici impiegati presso il Tribunale amministrativo federale può superare le 70 unità (cfr. per quanto concerne il tempo parziale anche le osservazioni relative all'art. 11 cpv. 1 LTram).

L'Assemblea federale determina mediante ordinanza il numero dei posti di giudice entro i limiti fissati dal *capoverso 3* (cpv. 4).

Anche il *capoverso 5* permette di far fronte in modo flessibile alle fluttuazioni dell'onere di lavoro. A determinate condizioni permette infatti di eleggere giudici *supplementari*, ossia di superare l'effettivo massimo secondo il *capoverso 3* senza modificare la legge. Perché l'assemblea federale possa autorizzare posti supplementari, è tuttavia necessario che il tribunale debba far fronte a un numero straordinario di nuove pratiche. Detta autorizzazione è limitata a due anni al massimo. Se l'onere di lavoro straordinario diventa una regola, per aumentare l'effettivo massimo è necessario modificare il *capoverso 3*.

Art. 2 Indipendenza

L'articolo 2 disciplina a livello di legge il principio dell'indipendenza del tribunale, già sancito dall'articolo 191c Cost.

Art. 3 Alta vigilanza

La competenza dell'Assemblea federale in materia di alta vigilanza (cpv. 1) risulta dall'articolo 169 capoverso 1 Cost. secondo cui l'Assemblea federale esercita l'alta vigilanza sui tribunali federali e quindi anche sul Tribunale amministrativo federale. Adempie tale compito mediante le Commissioni della gestione dei due Consigli (art. 47^{ter} LRC; art. 25 e 50 seg. della legge sul Parlamento). Gli strumenti dell'alta vigilanza parlamentare sono limitati. Un'ingerenza dell'Assemblea federale nel pro-

cesso decisionale viola il principio dell'indipendenza del tribunale e quello della separazione dei poteri. A questo proposito, la situazione non è diversa da quella esistente per la vigilanza del Parlamento sul Tribunale federale (cfr. le osservazioni relative all'art. 3 LTF nonché le spiegazioni nel n. 2.5.6).

Il *capoverso 2* corrisponde alla norma prevista per il Tribunale federale dall'articolo 3 capoverso 2 LTF. Anche il Tribunale amministrativo federale deve sottoporre ogni anno all'Assemblea federale il progetto di preventivo, il consuntivo e il rapporto di gestione. La competenza di allestire in modo autonomo il preventivo e il consuntivo deriva dall'autonomia amministrativa (art. 12 e 24 LTram). Mentre le attuali commissioni di ricorso, per quanto concerne la contabilità, sono considerate unità amministrative dei Dipartimenti (art. 16 dell'ordinanza concernente l'organizzazione e la procedura delle commissioni federali di ricorso e di arbitrato, RS 173.31), il Tribunale amministrativo federale gode di autonomia amministrativa anche in ambito finanziario. Nei limiti previsti dalla legge, dispone autonomamente dei mezzi che il Parlamento gli assegna.

Art. 4 Sede

(Presenteremo al Parlamento un messaggio supplementare relativo alla sede).

4.3.1.2 Sezione 2: Giudici

Art. 5 Elezione

Il *capoverso 1* attribuisce al Consiglio federale la competenza di eleggere i giudici (cfr. le spiegazioni del n. 2.5.5).

Il *capoverso 2* stabilisce le *condizioni di eleggibilità*. Come per il Tribunale federale, anche l'elezione al Tribunale amministrativo federale presuppone il diritto di voto di cui all'articolo 136 capoverso 1 Cost.

Al momento dell'elezione occorre rispettare un'adeguata rappresentanza delle *lingue ufficiali* (cfr. art. 16 cpv. 2 LTram).

Art. 6 Incompatibilità

Il *capoverso 1* si fonda sul principio della separazione dei poteri. I giudici del Tribunale amministrativo federale non possono essere membri del Consiglio federale, dell'Assemblea federale o del Tribunale federale. La carica di giudice del Tribunale amministrativo è incompatibile anche con altre funzioni in seno alla Confederazione. Tale norma è conforme alla disposizione parallela della LTF (art. 6 cpv. 1 LTF) e corrisponde alla vigente normativa relativa ai giudici federali (art. 2 cpv. 2 OG) e a quella relativa ai membri delle commissioni federali di ricorso e di arbitrato (art. 71c cpv. 2 PA). La normativa concernente l'incompatibilità del *capoverso 1* è applicabile per i giudici a tempo pieno e per quelli a tempo parziale.

Anche il *capoverso 2* rispecchia innanzitutto quanto previsto dalle disposizioni della vigente OG per i giudici federali (cfr. art. 3a OG). Sotto forma di clausola generale vieta l'esercizio di attività che possano pregiudicare l'adempimento regolare della funzione di giudice, l'indipendenza o la dignità del Tribunale. Tale divieto sarà

molto importante soprattutto (ma non solo) per i giudici che esercitano la loro attività a tempo parziale. Il Tribunale amministrativo dovrà valutare il rispetto di tale divieto quando dovrà decidere in merito all'autorizzazione di esercitare un'attività accessoria (art. 7).

Oltre alla clausola generale il *capoverso 2* disciplina il caso più importante di incompatibilità: la rappresentanza professionale di terzi davanti ai tribunali è incompatibile con la carica di giudice al Tribunale amministrativo federale. È opportuno definire questa incompatibilità nella legge poiché i giudici dei tribunali federali di rango inferiore possono esercitare la loro attività a tempo parziale (cfr. art. 11 cpv. 1 LTram e le osservazioni relative all'art. 1 cpv. 3). La connessa possibilità di esercitare altre attività aumenta il rischio di un'interferenza problematica tra l'attività di giudice e quella di avvocato. Il divieto di esercitare contemporaneamente la funzione di giudice e l'attività di avvocato è sancito anche nelle leggi cantonali sull'organizzazione giudiziaria. Conformemente alla Costituzione federale, tale divieto garantisce la protezione dei cittadini riguardo al diritto di essere giudicato da un tribunale indipendente e imparziale (art. 30 cpv. 1 Cost.).

Il *capoverso 3* vieta ai giudici a tempo pieno di esercitare tutte le attività vietate anche ai giudici federali ordinari secondo l'articolo 144 capoverso 2 Cost. e l'articolo 6 capoverso 3 LTF, oppure secondo il diritto vigente (art. 3 OG). Per definire le attività ammissibili e inammissibili è determinante innanzitutto il fatto che svolgendo una determinata attività si preveda o meno di percepire un reddito lucrativo, tenendo conto che le indennità simboliche e il rimborso spese non costituiscono un reddito lucrativo. Il *capoverso 3* non si applica per i giudici *a tempo parziale*. Questi ultimi possono esercitare altre attività lucrative purché rispettino le condizioni di cui all'articolo 6 capoverso 2 LTram e hanno ottenuto un'autorizzazione corrispondente dal Tribunale amministrativo federale (art. 7 LTram).

Art. 7 Altre attività

Tutti i membri del Tribunale necessitano di un'autorizzazione per esercitare un'attività al di fuori del Tribunale, quindi anche i giudici a tempo parziale. Per attività al di fuori del tribunale si intendono di principio tutte le attività volte a percepire un reddito, ma anche le cariche pubbliche esercitate a titolo onorifico o contro una remunerazione puramente simbolica. L'assoggettamento di tutte le attività accessorie all'obbligo dell'autorizzazione va certamente lontano ma è utile per motivi di trasparenza ed è necessaria soprattutto perché solo con l'obbligo di annunciare le attività accessorie è possibile verificare il rispetto delle condizioni dell'articolo 6 capoversi 2 e 3 LTram.

Il Tribunale amministrativo federale decide in merito all'ammissibilità delle occupazioni accessorie. Il Tribunale determinerà in un regolamento l'organo interno competente e, se del caso, la procedura di autorizzazione (le istanze di autorizzazione potrebbero essere la presidenza del tribunale o le singole corti).

Per tutti i membri del Tribunale, i criteri per rilasciare l'autorizzazione sono le condizioni di cui all'articolo 6 capoverso 2 LTram. Per i giudici eletti a tempo pieno si applicano inoltre i requisiti di cui all'articolo 6 capoverso 3 LTram.

Art. 8 Incompatibilità personale

La disposizione corrisponde ampiamente alla norma dell'articolo 4 capoverso 1 OG. Sono state aggiunte solo le persone che convivono stabilmente. I criteri determinanti sono quelli sviluppati dal Tribunale federale nella giurisprudenza relativa all'articolo 153 capoverso 1 CC in relazione al concubinato.

Art. 9 Durata della carica

Il *capoverso 1* corrisponde alla normativa vigente per i giudici federali (art. 5 cpv. 1 OG). La durata della carica che secondo il diritto vigente per i giudici delle commissioni di ricorso e di arbitrato è di quattro anni (art. 71c cpv. 4 PA nella versione del 24 marzo 2000), è unificata a 6 anni per tutti i giudici dell'organizzazione giudiziaria e quindi anche per i giudici del Tribunale amministrativo federale.

Il *capoverso 2* armonizza il momento dell'abbandono della carica a causa del raggiungimento dell'età ordinaria di pensionamento alla normativa corrispondente della legge sul personale federale (cfr. art. 10 cpv. 2 lett. a LPers). Per i membri del Tribunale amministrativo federale non occorre una norma speciale come quella prevista per giudici federali dall'articolo 9 capoverso 2 LTF.

Il *capoverso 3* determina che i seggi divenuti vacanti sono riassegnati per il resto del periodo.

Art. 10 Giuramento

I giudici del Tribunale amministrativo federale prestano giuramento o promessa solenne davanti al Tribunale riunito in seduta plenaria. Una prestazione del giuramento o della promessa solenne davanti all'Assemblea federale come previsto dalla nuova legge sul Tribunale federale (art. 10) sarebbe difficoltosa visto il numero elevato di giudici del Tribunale amministrativo. Inoltre dal punto di vista della politica statale è più indicato se solo i magistrati di rango *più elevato* (Consiglio federale e membri del Tribunale federale) prestano giuramento o promessa solenne davanti all'Assemblea federale.

Art. 11 Statuto giuridico

Contrariamente alla normativa concernente le attuali commissioni federali di ricorso e di arbitrato presso le quali oltre 300 giudici esercitano la funzione a titolo accessorio, il *capoverso 1* definisce la carica di giudice del Tribunale amministrativo come una funzione esercitata a *titolo principale*. L'impiego di giudici occupati a titolo accessorio può essere indicato per i tribunali amministrativi speciali che sono competenti in una materia rigorosamente delimitata, poiché permette di sfruttare le conoscenze specialistiche, nominando come giudici persone attive professionalmente nel settore di competenza del tribunale amministrativo speciale. Per un tribunale amministrativo ordinario con competenza più estesa come il Tribunale amministrativo federale (cfr. art. 1 cpv. 1 LTram), la soluzione di impiegare giudici occupati a titolo accessorio non è tuttavia idonea. Per un simile tribunale occorre garantire la professionalità mediante l'attività esercitata a titolo principale. I giudici che esercitano l'attività a titolo principale garantiscono la costanza nel disbrigo delle pratiche. Nei casi in cui sono necessarie conoscenze specialistiche che i giudici di professione non possiedono, è possibile consultare periti o chiedere rapporti ai servizi interessati.

Il *capoverso 1* stabilisce chiaramente che la carica di giudice del Tribunale amministrativo federale può essere esercitata non solo a tempo pieno, ma anche a *tempo parziale*. È tuttavia necessario che il grado d'occupazione minimo sia del 50 per cento per evitare di rendere eccessivamente complicati gli iter amministrativi e pregiudicare l'unità della giurisprudenza.

Per quanto concerne l'*istituzione* di posti a tempo parziale, la suddivisione dei posti vacanti in posti a tempo parziale (minimo 50%) compete in primo luogo all'autorità di nomina. Tale modo di procedere presuppone che già il bando di concorso per i posti vacanti lasci aperta questa possibilità, ossia che i posti di giudice divenuti vacanti possono essere occupati anche con posti a tempo parziale di almeno il 50 per cento. Oltre alla possibilità di istituire posti a tempo parziale da parte dell'autorità di nomina, il *capoverso 2* prevede la possibilità di istituire posti a tempo parziale anche da parte della *Corte plenaria* (cfr. anche art. 14 cpv. 1 lett. c LTram). In tal caso è posta come condizione che la somma delle percentuali di occupazione rimanga complessivamente invariata. Tale attribuzione di competenze crea flessibilità. Permette di soddisfare i desideri individuali dei membri del tribunale di aumentare o ridurre l'orario di lavoro senza dover chiamare in causa l'autorità di nomina; a condizione che una persona del collegio dei giudici assumi la percentuale divenuta vacante rispettivamente riduca il tempo di lavoro. È possibile decidere di modificare il tempo di lavoro solo su richiesta della persona interessata e quindi non contro la sua volontà. La possibilità di chiedere non dà tuttavia il diritto di modificare il tempo di lavoro. Nella sua decisione, il Tribunale dovrà tener conto oltre che della situazione personale del richiedente anche degli interessi generali del Tribunale (funzionamento del Tribunale, rapporto equilibrato tra i posti a tempo pieno e quelli a tempo parziale, ecc.).

Per quanto riguarda lo statuto giuridico dei giudici è applicabile per analogia la legislazione ordinaria sul personale della Confederazione (cpv.3). Rimane salvo unicamente il principio dell'indipendenza dei giudici. Ciò presuppone che i giudici siano eletti per la durata della carica (art. 9 LTram). Tale principio comporta inoltre che i giudici non siano assoggettati alla valutazione delle prestazioni per fissare il loro stipendio (l'art. 15 cpv. 1 LPers non è applicabile). Nel fissare lo stipendio dei giudici, il criterio della prestazione non deve quindi essere preso in considerazione. Naturalmente, ciò non significa che la prestazione dei giudici non svolga alcun ruolo. Si deve piuttosto partire dal presupposto che le Commissioni della gestione delle Camere federali, nel corso delle loro ispezioni regolari (alta vigilanza), siano in grado di accertare se un membro del Tribunale non adempie le condizioni poste alla sua carica e per questo motivo di non raccomandare la sua rielezione. Non sarebbe corretto assoggettare i giudici del Tribunale amministrativo federale alla legislazione sui magistrati (cfr. le spiegazioni nel n. 2.5.5).

4.3.1.3 Sezione 3: Organizzazione e amministrazione

Art. 12 Principio

La legge definisce le grandi linee dell'organizzazione e dell'amministrazione del Tribunale amministrativo federale. Nell'ambito del quadro legale, il tribunale riunito in seduta plenaria è incaricato di emanare un proprio regolamento. (cfr. anche art. 14 cpv. 1 lett. b LTram). La legge concede quindi una marcata autonomia anche al Tri-

bunale di rango inferiore (cfr. anche art. 24 cpv. 1 LTram nonché – per quanto concerne il Tribunale federale – art. 188 cpv. 3 Cost. - Riforma giudiziaria). Rientra in questa autonomia anche il fatto che il tribunale può designare i suoi organi amministrativi per quanto non siano già fissati dalla legge. Può segnatamente occuparsi in modo più dettagliato della composizione e dei compiti della direzione del tribunale (cfr. le osservazioni relative all'art. 15 LTram). Se necessario, può anche istituzionalizzare altri organi amministrativi non previsti dalla legge.

Art. 13 Presidenza

Secondo il *capoverso 1* il Consiglio federale elegge il presidente e il vicepresidente del Tribunale scegliendoli tra i giudici. L'elezione avviene ogni due anni. La rielezione non è esclusa de lege. Questa competenza del Consiglio federale corrisponde a quella prevista per l'elezione dei giudici (cfr. art. 5 LTram).

I *capoversi 2 e 3* corrispondono alla disposizione parallela relativa al Tribunale federale (cfr. le osservazioni relative all'art. 13 cpv. 2 e 3 LTF).

Art. 14 Corte plenaria

Tutti i giudici costituiscono la corte plenaria. Alla Corte plenaria competono tutte le decisioni definite espressamente nella legge nonché eventuali altre competenze che il regolamento del tribunale attribuisce alla competenza della Corte plenaria. L'elenco del *capoverso 1* non è quindi esaustivo.

La Corte plenaria può adottare le sue decisioni nel corso di una seduta o mediante circolazione degli atti. Conformemente al *capoverso 2*, per entrambi i tipi di decisione è necessaria la partecipazione di almeno i due terzi dei giudici.

Il *capoverso 3* stabilisce chiaramente che per le decisioni della Corte plenaria anche i giudici che esercitano la loro funzione a tempo parziale hanno diritto a un voto. Graduare il voto secondo il tasso d'occupazione non è corretto e sarebbe inattuabile.

Art. 15 Direzione del tribunale

Con l'articolo 15, la legge istituisce la base per un organo amministrativo collegiale cui compete la responsabilità dell'amministrazione del tribunale. Il Tribunale federale delle assicurazioni dispone già di un organo di questo tipo (art. 16-18 del Regolamento del Tribunale federale delle assicurazioni, RS 173.111.2). Il presidente del Tribunale amministrativo federale fa parte per legge della direzione (art. 13 cpv. 2 LTram). La Corte plenaria disciplina in un regolamento gli altri membri della direzione nonché le competenze e la procedura (cfr. art. 14 cpv. 1 lett. b LTram).

Art. 16 Corti

Il Tribunale amministrativo federale si articola in corti. Diversamente da quanto previsto dall'OG in vigore, la LTram non stabilisce né il numero delle corti né la loro sfera di competenza. Il *capoverso 1* delega piuttosto tale compito, ossia la *costituzione* delle singole corti e l'*assegnazione dei membri del tribunale* a tali corti, alla Corte plenaria.

In tal modo si evita che una struttura prefissata si riveli inadeguata per soddisfare le esigenze effettive. È certamente possibile valutare in anticipo la ripartizione del-

l'onere di lavoro, ma solo una volta avviata l'amministrazione del tribunale sarà possibile valutare il volume di lavoro. Va inoltre precisato che le diverse possibilità di competenze intersettoriali, derivanti dalla fusione in un unico tribunale di diverse autorità giudiziarie, potranno essere sfruttate in vari modi. Riteniamo quindi che per principio sia opportuno lasciare alla Corte plenaria l'autonomia di organizzare adeguatamente la struttura *interna* del tribunale. Tale principio è fissato nell'articolo 12 LTram all'inizio della sezione relativa all'organizzazione e all'amministrazione. La legge prescrive unicamente la suddivisione in Corti. Il numero delle corti, i loro settori di competenza e le eventuali ulteriori suddivisioni (in camere) sono decisi dal Tribunale stesso. Esso può segnatamente prevedere la suddivisione in più Camere di una Corte con un numero elevato di giudici. Può anche decidere di istituire diverse Corti con lo stesso settore di competenza (per es. diritto sull'asilo e degli stranieri). Per quanto concerne l'assegnazione dei giudici alle varie Corti, il Tribunale deve rispettare le prescrizioni del capoverso 2.

La norma secondo cui le Corti sono costituite per *due anni* assicura la flessibilità. Permette di tener conto in tempo utile dei trasferimenti imprevisti nella ripartizione del lavoro.

Secondo il *capoverso 2*, per la costituzione delle Corti il tribunale è tenuto a tenere adeguatamente conto delle conoscenze specifiche dei giudici e delle lingue ufficiali. La specializzazione e la lingua non devono tuttavia essere gli unici criteri di assegnazione («adeguatamente»). Per garantire collegi giudicanti equilibrati, competenti e efficienti, è tuttavia indispensabile rispettare questi criteri che vanno quindi sanciti nella legge. Tale prescrizione contribuisce a relativizzare il principio di anzianità che attribuisce ai membri più anziani del tribunale una posizione prioritaria nel concorso interno per occupare un posto divenuto vacante in seno a una determinata corte. D'altronde non sarebbe possibile impostare la procedura in base al principio di anzianità visto che le corti del tribunale saranno costituite *per la prima volta*.

Il *capoverso 3* specifica chiaramente che l'aiuto temporaneo a un'altra corte è possibile anche senza una nuova costituzione formale delle corti interessate e che ogni membro del tribunale può essere obbligato a collaborare in questo ambito.

Art. 17 Presidenza delle corti

La disposizione corrisponde ampiamente al vigente articolo 13 capoversi 1 e 2 OG. Non esclude che alla scadenza della durata della carica i presidenti possano essere rieletti.

Art. 18 Composizione

Il Tribunale amministrativo federale giudica di regola nella composizione di tre giudici (*cpv. 1*). Questa soluzione è giustificata essenzialmente per motivi di efficienza. Rimane salva la competenza attribuita a un giudice unico conformemente all'articolo 20 LTram.

Secondo il *capoverso 2*, il presidente della Corte ordina che quest'ultima giudichi nella composizione di cinque giudici ai fini dell'elaborazione di diritto giudiziale e dell'uniformità della giurisprudenza. Le condizioni necessarie per giudicare nella composizione di cinque giudici corrispondono a quelle della procedura previste dall'articolo 22 capoverso 2 LTram (giudizio su questioni giuridiche concernenti più corti).

Il fabbisogno di personale calcolato nello studio del 25 settembre 2000 effettuato da Ernst & Young parte dall'ipotesi che in materia di diritto amministrativo si giudica nella composizione di tre giudici. I casi in cui si giudica nella composizione di cinque giudici secondo il *capoverso 2* non dovrebbero essere molto numerosi viste le condizioni molto restrittive. Non è quindi necessario aumentare il numero dei posti di giudice (art. 1 cpv. 3 LTram).

Art. 19 Votazione

La prescrizione corrisponde alla norma dell'articolo 10 OG. È applicabile per tutte le deliberazioni delle autorità del tribunale previste dalla legge (Corte plenaria, direzione del Tribunale, Corti).

Art. 20 Giudice unico

Le decisioni del giudice unico del Tribunale amministrativo federale sono giustificate se si tratta di togliere di ruolo procedimenti divenuti senza oggetto e di non entrare nel merito di atti d'impugnazione manifestamente inammissibili (p. es. in caso di non pagamento degli anticipi delle spese o di ricorso inoltrato troppo tardi). In questi casi, la competenza del giudice unico è illimitata. Il disegno di legge non limita tale competenza in funzione delle spese processuali e le spese ripetibili richieste o da determinarsi, come previsto dal vigente articolo 10 lettera a dell'ordinanza concernente l'organizzazione e la procedura delle commissioni federali di ricorso e di arbitrato (RS 173.31). È giustificato rinunciare a tale limitazione per il fatto che le decisioni del giudice unico possono essere per principio impugnate davanti al Tribunale federale. Il diritto sull'asilo, nel cui ambito la maggior parte delle decisioni del Tribunale amministrativo federale non sono impugnabili, prevede già oggi la competenza del giudice unico senza limiti di spesa (cfr. art. 111 cpv. 2 della legge sull'asilo).

Secondo il *capoverso 2*, sono salve le competenze del giudice unico previste dall'articolo 111 *capoverso 2* lettera c della legge sull'asilo e quelle previste dal diritto in materia di assicurazioni sociali dove il giudice unico può pronunciare il rigetto di ricorsi manifestamente infondati (come p. es. nell'art. 85^{bis} cpv. 3 LAVS).

Art. 21 Ripartizione delle cause

La ripartizione delle cause presenta diversi aspetti: i ricorsi presentati devono in primo luogo essere deferiti alla corte competente in materia o, se più corti hanno la stessa competenza, a una di esse. Occorre in seguito designare un giudice istruttore in seno alla corte competente. Infine si tratta di determinare la composizione del collegio giudicante (tre o cinque giudici). Tale procedura necessita – per lo meno in grandi linee – di un disciplinamento astratto generale per permettere una ripartizione delle cause secondo criteri unitari, trasparenti e verificabili (cfr. Jörg Paul Müller, Grundrechte in der Schweiz, 3^a ed., Berna 1999, p. 573).

Art. 22 Modifica della giurisprudenza e precedenti

Il *capoverso 1* garantisce che l'*unità* della giurisprudenza del Tribunale amministrativo federale e, in relazione al *capoverso 3*, corrisponde ampiamente alla normativa vigente dell'articolo 16 *capoverso 1* OG.

Anche il *capoverso 2* ha lo scopo di coordinare la giurisprudenza del Tribunale. Non si tratta tuttavia del rapporto tra una decisione da prendere e la prassi *esistente* di altre Corti, bensì di elaborare una giurisprudenza uniforme e al di sopra delle corti. Il modo di procedere disciplinato nel *capoverso 2* permette di coinvolgere tempestivamente tutte le corti potenzialmente interessate. Evita inutili modifiche della prassi e corrisponde alla prassi vigente del Tribunale federale.

Il *capoverso 3* disciplina la procedura applicabile per le decisioni delle Corti riunite. Queste possono adottare decisioni nel corso di una seduta o per circolazione degli atti. In entrambi i casi è necessaria la partecipazione di almeno i due terzi dei giudici di ogni corte interessata. La decisione è presa senza dibattimento e come usuale al Tribunale amministrativo federale, a porte chiuse (cfr. osservazioni relative all'art. 36 LTram). Importa che la decisione vincoli la corte che ha domandato la riunione delle Corti e deve giudicare la causa.

Art. 23 Cancellieri

Il tribunale nomina i cancellieri (*cpv. 1*). La legge non fissa né il numero dei cancellieri né attribuisce tale competenza al Parlamento (come attualmente cfr. art. 7 cpv. 1 OG). L'autonomia attribuita al tribunale gli permette di decidere la percentuale dei mezzi stanziati dal Parlamento da impiegare per l'assunzione di cancellieri. All'interno del tribunale, la nomina dei cancellieri compete alla Corte plenaria. Quest'ultima può tuttavia delegare tale competenza a un altro organo, per esempio alla direzione del tribunale o alla corte interessata (cfr. art. 14 cpv. 1 lett. a LTram). La Corte plenaria può inoltre disciplinare liberamente la procedura di nomina interna, ossia prevedere per le corti interessate particolari diritti di proposta e di essere consultate.

Nei *capoversi 2 e 3* sono elencati i compiti tradizionali dei cancellieri che consistono soprattutto nell'elaborare i rapporti e le motivazioni scritte delle sentenze nonché nella stesura dei verbali nei dibattimenti. I cancellieri possono pure essere chiamati a partecipare all'istruzione. Nei dibattimenti in cui si occupano della stesura dei verbali, hanno voto consultivo. Per quanto riguarda l'importanza del ruolo dei cancellieri rinviando anche alle spiegazioni relative all'articolo 22 LTF.

Il *capoverso 4* offre al tribunale la possibilità di delegare ai cancellieri altri compiti previsti dal regolamento.

Art. 24 Amministrazione

Il *capoverso 1* sancisce il principio dell'autonomia amministrativa e quindi dell'autonomia della giustizia nei confronti degli altri poteri dello Stato, in particolare del potere esecutivo (cfr. per il Tribunale federale art. 188 cpv. 3 Cost. - Riforma giudiziaria e le osservazioni relative all'art. 23 cpv. 1 LTF).

Per autonomia secondo quanto appena osservato s'intende che il Tribunale istituisce i suoi servizi (p. es. EED, biblioteca, servizi d'informazione, ecc.). L'amministrazione del tribunale implica anche la nomina del personale necessario (effettivo del personale necessario). Tale competenza è attribuita al tribunale (*cpv. 2*).

Come il Tribunale federale, anche il Tribunale amministrativo federale tiene una contabilità propria (*cpv. 3*; cfr. anche osservazioni relative all'art. 3 cpv. 2 LTram).

Art. 25 Segretariato generale

Se il regolamento non prevede di delegarla a un altro organo del Tribunale, la nomina del Segretario generale e del suo sostituto compete alla Corte plenaria (*cpv. 1*).

Il *capoverso 2* illustra i principali compiti del Segretario generale. Come capo dell'amministrazione del tribunale, adempie i compiti di un capo del personale per tutti gli impiegati. Procede inoltre all'elaborazione e all'esecuzione delle decisioni della direzione del Tribunale. Provvede alla segreteria della presidenza, della Corte plenaria e della direzione del Tribunale. Il regolamento può inoltre affidargli altri compiti (p. es. preparazione dei conti e del budget, informazione, ecc.).

Art. 26 Informazione

L'obbligo di informare il pubblico sulla giurisprudenza esiste già oggi per le commissioni di ricorso e di arbitrato (art. 13 dell'ordinanza concernente l'organizzazione e la procedura delle commissioni federali di ricorso e di arbitrato, RS 173.31). Tale obbligo è fondamentale per garantire la certezza del diritto ed è quindi opportuno sancirlo nella legge. Quest'ultima non definisce in dettaglio la forma dell'informazione. Si dovrebbe privilegiare la combinazione tra forma stampata (giornale) ed elettronica (Internet, CD-ROM) come avviene già oggi per la giurisprudenza della commissioni di ricorso e di arbitrato (GAAC e la versione online corrispondente www.vpb.admin.ch). La scelta delle sentenza da pubblicare incombe alle corti interessate.

4.3.2 Capitolo 2: Competenze

4.3.2.1 Sezione 1: Giurisdizione di ricorso

Art. 27 Principio

La protezione giuridica in materia di diritto amministrativo non concerne tutte le forme delle procedure amministrative. Per principio, solo le *decisioni secondo l'articolo 5 PA* possono essere impugnate mediante ricorso davanti al Tribunale amministrativo federale. Sono quindi incluse anche le decisioni in materia d'esecuzione, le decisioni incidentali, le decisioni su opposizione, le decisioni su ricorso e le decisioni in sede di revisione e d'interpretazione (art. 5 *cpv. 2 PA*). Il ricorso a titolo indipendente contro decisioni incidentali è tuttavia sottoposto a restrizioni (cfr. art. 45 e 46 *PA*).

Può inoltre essere impugnato mediante ricorso davanti al Tribunale amministrativo federale l'ingiustificato *rifiuto o ritardo* nel prendere una decisione (art. 46a *PA*).

Per contro non sono impugnabili gli *atti puramente materiali*; non hanno il carattere di decisione. Ciò è compatibile con la garanzia della via giudiziaria dell'articolo 29a Cost. (Walter Kälin, *Die Bedeutung der Rechtsweggarantie für die kantonale Verwaltungsjustiz*, ZBl 1999, p. 49 segg., p. 57 seg.; Christina Kiss, *Rechtsweggarantie und Totalrevision der Bundesrechtspflege*, ZBJV 1998, p. 177 segg., 291 seg. con rinvio al parere del relatore al Consiglio degli Stati, Boll. uff. CS 1998 257).

Non tutte le decisioni definite dall'articolo 45 PA sottostanno al ricorso davanti al Tribunale amministrativo federale. Quest'ultimo dispone per principio di una competenza generale nelle questioni amministrative federali. Il *capoverso 1* esclude tuttavia taluni settori:

- Decisioni in materia di sicurezza interna ed esterna del Paese, neutralità, protezione diplomatica e altri affari esteri (*lett. a*): tali decisioni non sono impugnabili mediante ricorso nemmeno davanti al Tribunale federale; ma solo mediante ricorso al Consiglio federale (art. 78 cpv. 1 lett. a LTF, art. 72 PA). Si tratta di decisioni a carattere prevalentemente politico non idonee a un esame giudiziario. Per questo motivo è ammissibile prevedere una deroga al diritto al giudizio da parte di un'autorità giudiziaria secondo l'articolo 29a Cost. (Walter Kälin, Die Bedeutung der Rechtsweggarantie für die kantonale Verwaltungsjustiz, ZBl 1999, p. 59; cfr. anche messaggio concernente la revisione della Costituzione federale del 20 novembre 1996, FF 1997 I 494). Tuttavia se simili decisioni rientrano nel campo d'applicazione della garanzia della via giudiziaria dell'articolo 6 capoverso 1 CEDU, eventualità peraltro rara, il ricorso al Tribunale amministrativo federale (con possibilità di deferirlo al Tribunale federale) è ammissibile. L'espressione «altri affari esteri» non contempla per principio i settori «cooperazione allo sviluppo» e «aiuto umanitario» che oggi sono esclusi dal ricorso di diritto amministrativo al Tribunale federale (art. 100 cpv. 1 lett. a OG). In futuro tale definizione dovrà essere interpretata in modo restrittivo e riguarderà le decisioni a carattere prevalentemente politico. Di conseguenza, le decisioni in materia di cooperazione allo sviluppo e di aiuto umanitario potranno essere di principio impugnate mediante ricorso al Tribunale amministrativo federale per quanto le altre condizioni siano adempiute.
- Decisioni in materia di diritto di voto dei cittadini nonché di elezioni e votazioni popolari (*lett. b*): sono impugnabili direttamente davanti al Tribunale federale (art. 82 cpv. 1 lett. b LTF). Tale soluzione permette di accelerare la procedura.
- Decisioni in materia di autorizzazioni di massima nel settore dell'energia nucleare (*lett. c*) e decisioni in materia di rilascio di concessioni per case da gioco (*lett. e*): tali decisioni rientrano nella competenza del Consiglio federale. Senza queste deroghe al ricorso davanti al Tribunale amministrativo federale, questa competenza del Consiglio federale sarebbe delegata per legge al dipartimento competente in materia (art. 47 cpv. 6 della legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione, LOGA; RS 172.010). Il legislatore voleva tuttavia attribuire al Consiglio federale la competenza di prendere queste decisioni politicamente importanti. L'esclusione dal ricorso al Tribunale amministrativo federale soddisfa questa volontà. La delega prevista dall'articolo 47 capoverso 6 LOGA è presa in considerazione solo nella misura in cui il ricorso al Tribunale amministrativo federale sia possibile. Se tale ricorso non è possibile, la competenza resta al Consiglio federale. In questo ambito, manca quindi una protezione giudiziaria. Si tratta di una deroga legale alla garanzia della via giudiziaria secondo l'articolo 29a Cost. - Riforma giudiziaria. Tale deroga è giustificata dal fatto che le decisioni in materia di autorizzazioni di massima nel settore dell'energia nucleare e

quelle in materia di rilascio di concessioni per case da gioco sono decisioni a carattere prevalentemente politico che non possono essere riesaminate da un giudice.

Il ricorso al Tribunale amministrativo è inoltre escluso contro le decisioni dell'autorità indipendente di ricorso in materia radiotelevisiva, AIRR (*cpv. 1 lett. d*). Tali decisioni possono essere impugnate direttamente davanti al Tribunale federale (art. 80 cpv. 1 lett. c LTF). Questa esclusione è dovuta al fatto che l'AIRR nell'iter ricorsuale è di rango *pari* (non inferiore) al Tribunale amministrativo federale. Come unica istanza speciale non è integrata nel Tribunale amministrativo federale, poiché il ricorso all'AIRR persegue uno scopo proprio e segue norme procedurali particolari. Il procedimento davanti all'AIRR non persegue principalmente la protezione giuridica del singolo, ma rappresenta anche uno strumento di vigilanza statale. Si tratta di una vera e propria sorveglianza sui programmi. Di conseguenza, anche la legittimazione a ricorrere è intesa in senso lato (ricorso popolare, cfr. art. 63 della legge federale del 21 giugno 1991 sulla radiotelevisione, LRTV, RS 748.40). Si accerta il rispetto delle disposizioni in materia di programmi e la procedura è di norma gratuita (art. 62 cpv. 2, 65 cpv. 1 e 66 LRTV).

Il *capoverso 2 lettera a* sancisce il principio dell'*esaurimento dell'iter ricorsuale*. A livello funzionale, il Tribunale amministrativo federale è competente solo se le possibilità di reclamo e di ricorso a un'autorità secondo l'articolo 29 lettere b-e LTram sono esaurite. Una possibilità preliminare di reclamo o di ricorso deve derivare dalla legge speciale.

Il *capoverso 2 lettera b* disciplina il concorso tra il ricorso al Tribunale amministrativo federale e il ricorso a un'autorità cantonale in virtù della preminenza di quest'ultima. Il ricorso al Tribunale amministrativo federale è quindi inammissibile se una legge federale prevede il ricorso a un'autorità cantonale. Simili situazioni si verificano in particolare nel diritto in materia di assicurazioni sociali, qualora gli istituti assicurativi che hanno qualità di autorità secondo l'articolo 29 lettera d o g LTram emanino decisioni (INSAI, assicurazione militare).

Art. 29 Autorità inferiori

Sono autorità inferiori del Tribunale amministrativo federale:

- Eccezionalmente il Consiglio federale e gli organi dell'Assemblea federale (*lett. a*): l'assoggettamento amministrativo dei Servizi del Parlamento all'Assemblea federale (art. 155 Cost.) implica che l'Assemblea federale è il datore di lavoro del personale dei Servizi del Parlamento. Le decisioni in materia di rapporti di lavoro del personale di questi servizi, compreso il rifiuto dell'autorizzazione a procedere penalmente, sono impugnabili davanti al Tribunale amministrativo federale. Gli organi dell'Assemblea federale sono quindi considerati autorità inferiori del Tribunale amministrativo federale se emanano tali decisioni. Allo stesso modo, il Consiglio federale è eccezionalmente autorità inferiore di detto tribunale nel caso in cui emani decisioni in materia di rapporti di lavoro del personale federale. È necessario offrire una protezione giuridica contro simili decisioni.
- Il Tribunale federale e il Tribunale penale federale (*lett. b*) sono eccezionalmente autorità inferiori del Tribunale amministrativo federale, qualora ema-

nino decisioni che concernono un rapporto di lavoro presso il Tribunale federale o il Tribunale penale federale (cfr. art. 36 cpv. 3 LPers).

- La Cancelleria federale, i Dipartimenti e i servizi dell'Amministrazione federale ad essi sottoposti o che da essi dipendono amministrativamente (*lett. c*) sono le autorità inferiori ordinarie del Tribunale amministrativo federale. Le loro decisioni non possono essere impugnate direttamente davanti al Tribunale federale, ma sottostanno in primo luogo al ricorso al Tribunale amministrativo federale.
- Lo stesso vale per gli stabilimenti e le imprese della Confederazione (*lett. d*). Sono in ogni caso autorità inferiori del Tribunale amministrativo federale (contro le loro decisioni una legge federale può tuttavia prevedere eccezionalmente il ricorso a un'autorità cantonale, come per esempio per quanto riguarda le decisioni dell'INSAI; cfr. a questo proposito le osservazioni relative all'art. 28 lett. d LTram).
- Tra le commissioni federali (*lett. e*) citiamo per esempio la Commissione federale delle banche, la Commissione federale della concorrenza, la Commissione federale delle comunicazioni, le commissioni regionali di ricorso in materia di contingentamento lattiero, la commissione di arbitrato in materia di riscossione dei diritti d'autore, le commissioni di stima in materia d'espropriazione.
- Sono autorità inferiori del Tribunale amministrativo federale anche i tribunali arbitrali fondati su contratti di diritto pubblico sottoscritti dalla Confederazione, i suoi stabilimenti e le sue imprese (*lett. f*).
- Sono inoltre autorità inferiori del Tribunale amministrativo federale le autorità o organizzazioni indipendenti dall'Amministrazione federale che decidono nell'adempimento di compiti di diritto pubblico loro affidati dalla Confederazione (*lett. g*). Può concernere per esempio la SSR (DTF 123 II 406).
- Il Tribunale amministrativo federale è istituito in primo luogo per giudicare le controversie di diritto pubblico inerenti alla sfera di competenze dell'Amministrazione federale (cfr. art. 191a Cost. - Riforma giudiziaria). Per questo motivo le autorità *cantonali* (*lett. h*) sono autorità inferiori del Tribunale amministrativo federale solo eccezionalmente, segnatamente solo se una legge federale (un'ordinanza non è sufficiente) prevede il ricorso al Tribunale amministrativo federale contro le loro decisioni, come per esempio nell'ambito dell'assistenza internazionale in materia penale (cfr. art. 25 e 80e AIMP, RS 351.1) e nel settore dell'agricoltura (cfr. art. 166 cpv. 2 LAgr, RS 910.1).

Art. 30 Assicurazione malattie

Secondo l'articolo 53 della legge sull'assicurazione malattie (RS 832.10), attualmente il Consiglio federale decide sui ricorsi contro le decisioni dei governi cantonali. Nella prospettiva di decentralizzare i compiti, occorre sgravare il nostro Consiglio dalla maggior parte delle sue funzioni giurisdizionali, conformemente agli obiettivi principali della riforma giudiziaria (cfr. messaggio del 20 novembre 1996 concernente la revisione della Costituzione federale, FF 1997 I 462, Walter Kälin, Justizreform, AJP 1995, p. 1004 segg., p. 1005).

L'onere del nostro Consiglio dovuto ai ricorsi secondo la legge sull'assicurazione malattie è enorme, come risulta dalla tavola seguente sui casi trattati dal nostro Collegio negli anni 1996-2000:

Anno	Totale	Elenco degli ospedaliero e case di cura	Tariffa degli ospedali e case di cura	Tariffa per cura ambulatoriale (incl. Spitex)	Tariffa dei premi	Casi particolari
1996	38	28	7	2	0	1
1997	87	49	23	10	5	0
1998	73	17	30	20	5	1
1999	99	69	24	4	1	1
2000	99	47	18	33	0	1
Totale	396	210	102	69	11	4

Sgravare il Consiglio federale dalle funzioni giurisdizionali significa permettere a quest'ultimo, comunque sempre oberato di lavoro, di concentrarsi maggiormente sui compiti che gli sono propri, ossia quelli inerenti al governo. Nel contempo, il principio funzionale della separazione dei poteri è rispettato; secondo tale principio la giurisprudenza non compete al secondo ma al terzo potere.

Il compito di deliberare su simili ricorsi è delegato al Tribunale amministrativo federale. Il giudizio dei ricorsi contro le decisioni *cantonali* non è certo uno dei compiti tradizionali di tale tribunale. Ma la necessità in materia di protezione giuridica in questo settore deve essere garantita a livello federale. Il sovraccarico di lavoro esclude la possibilità di ricorrere davanti al Tribunale federale, anche sotto forma di ricorso contro le decisioni del Tribunale amministrativo federale. In questo ambito, il Tribunale amministrativo federale decide definitivamente (cfr. art. 78 lett. o LTF). La possibilità di ricorrere al Tribunale federale non esiste nemmeno oggi (le decisioni sui ricorsi emanate dal Consiglio federale non possono essere impugnate davanti al Tribunale federale). Introdurre tale possibilità prolungherebbe l'iter ricorsuale. Tale possibilità deve essere evitata poiché tali controversie devono essere decise definitivamente il più rapidamente possibile (per questo motivo la legge sull'assicurazione malattie prevede anche termini di trattamento).

La delega della competenza dal Consiglio federale al Tribunale amministrativo federale permette inoltre di risolvere il problema secondo cui determinati casi dell'articolo 53 LAMal in quanto controversie «di diritto civile» potrebbero rientrare nel campo d'applicazione dell'articolo 6 CEDU e devono quindi essere giudicati da un *tribunale* (segnatamente gli elenchi ospedalieri). In una decisione del 1° maggio 2000 concernente il rifiuto di registrare un ospedale nell'elenco ospedaliero, il TFA ha lasciato aperta la questione di determinare se il criterio «di diritto civile» fosse adempiuto poiché il ricorrente non aveva alcun «diritto» ai sensi della Convenzione e quindi già per questo motivo non era entrato nel merito (DTF 126 V 182). La Corte europea dei diritti dell'uomo, che interpreta autonomamente le disposizioni della Convenzione, non ha ancora deciso sulla questione di un'eventuale applicazione della garanzia della via giudiziaria dell'articolo 6 CEDU in questo ambito. La soluzione adottata con la presente revisione permetterebbe di ridurre sensibilmente sin dall'inizio la portata di tale questione.

Nei casi di cui all'articolo 30 LTram, il Tribunale amministrativo federale giudica i ricorsi contro le decisioni dei governi cantonali. L'istanza inferiore non è quindi un'autorità amministrativa federale, ma contrariamente alla norma, un'autorità *cantonale*. I casi dell'articolo 30 LTram sono elencati separatamente (accanto all'art. 29 lett. h LTram) poiché sono incluse le decisioni il cui carattere di decisione è contestato (p. es. tariffe, elenchi ospedalieri). Indipendentemente dal loro carattere dubbio, tali decisioni possono essere impugnate direttamente davanti al Tribunale amministrativo federale sulla base dell'articolo 30 LTram.

4.3.2.2 Sezione 2: Prima istanza

Art. 31 Principio

L'azione al Tribunale amministrativo federale è data nelle cause derivanti da contratti di diritto pubblico della Confederazione, dei suoi stabilimenti e imprese o organizzazioni indipendenti dall'amministrazione federale che adempiono compiti di diritto pubblico (*lett. a*).

Oggi la Commissione federale della protezione dei dati, in qualità di commissione di arbitrato (quindi nella procedura d'azione), decide in merito alle raccomandazioni dell'incaricato federale della protezione dei dati in materia di diritto privato che le sono presentate. La *lettera b* delega questi casi al Tribunale amministrativo federale. L'attore è l'incaricato federale della protezione dei dati, la parte convenuta chi non segue o ha respinto la raccomandazione.

Art. 32 Eccezione

L'azione al Tribunale amministrativo federale è inammissibile qualora un'altra legge federale preveda di deferire la lite a un'altra autorità di cui all'articolo 29 LTram. Si applica il principio secondo cui non è data l'azione, se è possibile adottare una decisione. In questi casi il Tribunale amministrativo federale non interviene come istanza di reclamo ma (con l'impugnazione della decisione) come istanza di ricorso.

4.3.3 Capitolo 3: Procedura

4.3.3.1 Sezione 1: Disposizioni generali

La sezione contiene prescrizioni comuni di procedura applicabili in tutte le procedure davanti al Tribunale amministrativo federale, quindi nelle procedure del secondo e del quarto capitolo.

Art. 33 Principio

Per la procedura davanti al Tribunale amministrativo federale sono determinanti le disposizioni della PA, per quanto la LTram non disponga altrimenti (cfr. a questo proposito anche le spiegazioni del n. 2.5.4.2). È il caso per esempio per la pubblicità del dibattito (art. 37 LTram).

Va osservato che la PA fa salve le disposizioni del diritto federale che disciplinano *più compiutamente* un procedimento in quanto non siano contrarie alle prescrizioni della PA (art. 4 PA). Anche prescrizioni procedurali *più recenti* di altre leggi federali hanno la preminenza sulla PA nei casi in cui il legislatore lo ha espresso in modo chiaro (René Rhinow/Heinrich Koller/Christina Kiss, *Öffentliches Prozessrecht und Justizverfassungsrecht des Bundes*, Basilea/Francoforte a. M. 1996, Rz. 1084). Esempi in tal senso si trovano in particolare nella legge sull'asilo.

L'applicabilità della PA alla procedura significa in particolare che il Tribunale amministrativo federale (come oggi le commissioni di ricorso) ha *pieno potere di controllo*, incluso per principio il controllo dell'adeguatezza (art. 49 PA). A questo proposito rinviamo alle spiegazioni esaustive nel numero 2.5.4.2.

Per la *procedura probatoria* la PA rinvia in parte alla legge di procedura civile federale (art. 19 PA). Le corrispondenti disposizioni della PC sono quindi applicabili anche alla procedura davanti al Tribunale amministrativo federale.

I *procedimenti promossi mediante azione* sono retti in gran parte dalle disposizioni della PC (art. 39 LTram; cfr. il relativo commento). Per quanto concerne l'esecuzione che nell'articolo 39 LTram è esclusa dal rinvio alla PC, è applicabile tuttavia la PA secondo l'articolo 33 LTram.

Art. 34 Ricusazione

I giudici e i cancellieri del Tribunale amministrativo federale sottostanno alle stesse prescrizioni sulla ricusazione applicabili ai giudici del Tribunale federale (art. 31-35 LTF). Tale parificazione si giustifica per il fatto che in entrambi i casi si tratta di funzionari *giudiziari*. La procedura relativa alla decisione sulla ricusazione è retta dalle prescrizioni della legge sul Tribunale federale.

Art. 35 Giudice dell'istruzione

Il giudice dell'istruzione dirige il procedimento. Quest'ultimo può essere diretto anche dal presidente della Corte o da un giudice da questi designato. Il giudice istruttore è pure competente per le decisioni concernenti l'effetto sospensivo e altri provvedimenti cautelari nonché per decidere sulle domande di patrocinio gratuito (art. 55, 56 e 65 PA in relazione con l'art. 33 LTram).

Il *capoverso 2* è conforme alla normativa corrispondente della PC (cfr. art. 5 cpv. 3 PC). L'audizione dei testimoni, l'ispezione locale e l'interrogatorio delle parti non devono essere svolti dall'autorità giudicante occupata a tempo pieno (vedi anche il Tribunale federale in relazione al diritto d'audizione: DTF 117 Ia 135). È sufficiente che il giudice assuma queste prove, egli deve tuttavia far partecipare un secondo giudice. L'interrogatorio delle parti nel senso di informazioni delle parti o di un interrogatorio semplice è possibile sia nella procedura di ricorso sia in quella d'azione (art. 12 lett. b PA, art. 62. PC in relazione all'art. 39 LTram). L'interrogazione delle parti sotto comminatoria di pena entra in considerazione nella procedura d'azione (art. 64 PC in relazione all'art. 39 LTram). Tenendo conto delle critiche di principio rivolte contro questa istituzione (la parte è costretta, se del caso, a fornire essa stessa le informazioni per aprire un procedimento penale nei suoi confronti) e del fatto che le prove sottostanno comunque al libero apprezzamento del giudice (art. 40 PC in relazione all'art. 19 PA), si rinuncia ad estendere il campo d'applicazione di questa istituzione alla procedura di ricorso davanti al Tribunale amministrativo federale.

Il giudice istruttore emana decisioni su come condurre la procedura. Queste non possono essere impugnate all'interno del Tribunale amministrativo federale. Il *capoverso 3* esclude espressamente il deferimento al collegio giudicante. Nella misura in cui le condizioni l'impugnazione di decisioni incidentali notificate separatamente (art. 88 LTF) siano adempiute, il deferimento all'autorità di ricorso (Tribunale federale) entra invece in considerazione.

Art. 36 Deliberazione

Di regola le Corti decidono per circolazione degli atti sulla base di un rapporto scritto (*cpv. 1*). La procedura per circolazione degli atti è la procedura decisionale *ordinaria*; la sua applicazione non è legata a particolari condizioni. In particolare non è necessaria l'unanimità dei giudici.

Per contro, la deliberazione orale costituisce l'eccezione. Nel caso in cui è svolta una deliberazione orale, quest'ultima *non* è pubblica, diversamente dalla norma relativa al Tribunale federale. La pubblicità della *deliberazione* orale non è richiesta né dalla Costituzione federale né dalla CEDU. Essa presenta vantaggi e svantaggi (cfr. a questo proposito Martin Schubarth, *Oeffentliche Urteilsberatung*, in: *Festschrift Jörg Rehberg*, Zurigo 1996, p. 303 segg.) e deve quindi essere limitata, a livello federale, alla procedura davanti al tribunale supremo.

Art. 37 Pubblicità del dibattimento e pronuncia della sentenza

L'articolo 6 paragrafo 1 CEDU stabilisce tra l'altro che al fine della determinazione sia dei diritti e dei doveri di carattere civile, sia della fondatezza di ogni accusa penale deve essere svolta una pubblica udienza e che la sentenza deve essere resa pubblicamente. Il *capoverso 1* tiene conto di questa esigenza. Visto che in questi casi non esiste un vero e proprio potere di apprezzamento, la competenza di ordinare un dibattimento pubblico è attribuita al giudice istruttore che si occupa del caso già nel corso dell'istruzione (e non al presidente della Corte). Nei casi sottoposti a un giudice unico, quest'ultimo assume anche la funzione di giudice istruttore.

Secondo la giurisprudenza, un tribunale che normalmente non svolge dibattimenti pubblici, secondo l'articolo 6 paragrafo 1 CEDU non è tenuto a svolgere simili dibattimenti senza una domanda corrispondente di una parte, salvo se un interesse pubblico rilevante lo richiede (Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 24 giugno 1993 «Schuler-Zraggen contra Schweiz»; DTF 122 V 52 con rinvii; Arthur Haefliger/Frank Schürmann, *Die Europäische Menschenrechtskonvention und die Schweiz*, 2^a ed., Berna 1999, p. 195 seg.; Villiger Mark E., *Handbuch der Europäischen Menschenrechtskonvention (CEDU)*, 2^a ed., Zurigo 1999, p. 281). Questa giurisprudenza è riprodotta nel *capoverso 1* del testo di legge. Secondo questa disposizione, il Tribunale amministrativo federale è tenuto a ordinare un dibattimento pubblico solo se una parte lo richiede espressamente o se un interesse pubblico rilevante lo esige.

Al di fuori del campo d'applicazione dell'articolo 6 paragrafo 1 CEDU, il Tribunale amministrativo federale non è soggetto all'obbligo di svolgere un dibattimento, ma ne ha la possibilità (*cpv. 2*). In questi casi, esiste quindi un potere di apprezzamento sulla questione. La competenza di decidere è attribuita al presidente della corte o al giudice unico. Tuttavia nel caso in cui sia ordinato un dibattimento, quest'ultimo, fatta salva la deroga di cui al capoverso 4, deve essere pubblico (art. 30 *cpv. 3 Cost.*).

L'articolo 6 paragrafo 1 CEDU esige inoltre che nelle controversie concernenti i diritti e doveri di carattere civile o concernenti il giudizio di un'accusa penale la sentenza (solo il dispositivo e non la motivazione) deve essere resa pubblicamente. Il *capoverso* 3 tiene conto di questa esigenza. Secondo la giurisprudenza la sentenza non deve necessariamente essere letta pubblicamente. Il tribunale può permettere al pubblico di prenderne atto in altri modi. È sufficiente per esempio che il testo della sentenza sia disponibile presso la cancelleria del tribunale e possa essere consultato (Haeffliger/Frank Schürmann, Die Europäische Menschenrechtskonvention und die Schweiz, 2^a ed., Berna 1999, p. 198 seg.). D'altra parte, il fatto che la sentenza debba essere resa pubblicamente non implica che i dibattimenti devono essere pubblici. Quindi nel campo d'applicazione dell'articolo 6 paragrafo 1 CEDU, la sentenza deve essere resa pubblicamente o messa a disposizione del pubblico anche se il dibattimento non è stato pubblico in quanto nessun parte ne ha fatto domanda e nessun interesse pubblico preponderante lo ha richiesto.

La condizione della pubblicità del dibattimento e della pronuncia della sentenza non si applica incondizionatamente (cfr. Haeffliger/Frank Schürmann, Die Europäische Menschenrechtskonvention und die Schweiz, 2^a ed., Berna 1999, p. 198). La legge può prevedere deroghe (art. 30 cpv. 3 secondo periodo Cost.). Il *capoverso* 4 concretizza queste possibilità di deroga in sintonia con quelle previste dall'articolo 6 paragrafo 1 CEDU. Per quanto concerne la possibilità di escludere la pubblicità della sentenza, il *capoverso* 4 va interpretato alla luce del disciplinamento differenziato previsto dall'articolo 14 paragrafo 1 del Patto II ONU (RS 0.103.2).

Art. 38 Esecuzione viziata

L'esecuzione di sentenze del Tribunale amministrativo federale si fonda sulla PA (art. 33 LTram).

I ricorsi contro l'esecuzione viziata di sentenze del Tribunale amministrativo federale devono essere presentati al Consiglio federale (cfr. art. 182 cpv. 2 Cost.). Le decisioni che intimano il pagamento di una somma di denaro o la prestazione di garanzie sono eseguite in via di esecuzione (art. 40 PA). A tal riguardo il ricorso al Consiglio federale è escluso.

4.3.3.2 Sezione 2: Disposizioni particolari per i procedimenti promossi mediante azione

Art. 39

La procedura d'azione si svolge analogamente a un processo civile. Non si esamina una decisione impugnata, ma l'attore si rivolge direttamente al tribunale per far chiarire il rapporto giuridico contestato. Per la procedura è quindi giustificato il rinvio alla procedura civile federale (in tal senso cfr. anche Alfred Kölz/Isabelle Häner, Verwaltungssverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 2^a ed., Zurigo 1998, Rz. 809). Le disposizioni sull'esecuzione sono escluse dal rinvio alla PC. Analogamente all'esecuzione delle decisioni su ricorso, l'esecuzione delle sentenze di prima istanza del Tribunale amministrativo federale sono rette dalla PA (art. 33 LTram).

Secondo il *capoverso* 2 il Tribunale amministrativo federale accerta i fatti d'ufficio. Anche nella procedura d'azione si applica quindi il principio dell'istruzione. Questo

modo di procedere è giustificato poiché si tratta di rapporti giuridici di diritto pubblico per i quali il principio del dibattimento, applicato nel processo civile, non è applicabile. Si deve accertare la verità materiale. Il tribunale non può quindi considerare automaticamente provati i fatti non contestati. L'accertamento d'ufficio dei fatti importanti per la sentenza non esonera le parti dall'obbligo di collaborazione. Esse devono in particolare presentare gli atti scritti con le indicazioni e i mezzi di prova necessari (art. 19 segg. PC).

4.3.4 Capitolo 4: Revisione, interpretazione e rettifica

4.3.4.1 Sezione 1: Revisione

Art. 40 Principio

La revisione è un mezzo d'impugnazione ordinario. È indirizzata contro decisioni *formali* passate in giudicato del Tribunale amministrativo federale e persegue l'obiettivo di un nuovo giudizio degli stessi fatti da parte del Tribunale stesso.

Alla revisione delle sentenze del *Tribunale amministrativo federale* si applicano per analogia le disposizioni della legge sul Tribunale federale relative alla revisione delle sentenze del Tribunale federale (cfr. le osservazioni relative agli art. 107-114 LTF). La revisione è quindi svolta solo su richiesta e non d'ufficio. La revisione può essere chiesta per tre tipi di motivi: violazione di norme procedurali (art. 107 LTF), violazione della CEDU (art. 108 LTF) e decisioni basate su fatti inesatti (art. 109 LTF). Anche nella procedura di revisione è possibile ordinare misure cautelari (art. 112 LTF). Sulla domanda di revisione avviene di principio uno scambio di scritti. Quest'ultimo non è necessario se una domanda è inammissibile (p. es. perché presentata in ritardo) o è infondata (art. 113 LTF).

Nella misura in cui la legge sul Tribunale federale non preveda disposizioni particolari concernenti la revisione, la PA è applicabile, segnatamente per le spese (art. 33 LTram).

Art. 41 Rapporto con il ricorso

L'articolo 41 sancisce la sussidiarietà della revisione rispetto al ricorso. La procedura di revisione non è a disposizione per recuperare l'adozione di un atto d'impugnazione non utilizzato.

Art. 42 Domanda di revisione

La domanda di revisione deve essere presentata entro determinati termini e in determinate forme.

Per quanto concerne la durata e l'inizio del termine, l'articolo 110 LTF è applicabile per analogia (art. 40 LTram).

La forma, il contenuto, il miglioramento e il complemento della domanda di revisione sono retti dalla PA. Nella motivazione, il richiedente deve segnatamente indicare il motivo di revisione e la tempestività della sua domanda.

4.3.4.2

Sezione 2: Interpretazione e rettifica

Art. 43

L'*interpretazione* è un atto d'impugnazione straordinario. Ha lo scopo di eliminare le confusioni, le lacune e le contraddizioni nella formulazione della decisione (dispositivo) o le contraddizioni tra la decisione e le considerazioni. Se solo le considerazioni sono oscure, l'interpretazione non è applicabile. Il bisogno d'interpretazione deve concernere il dispositivo.

Il Tribunale, a domanda delle parti o d'ufficio, procede a una *rettifica* se la decisione contiene errori di redazione o di calcolo.

La disposizione della legge sul Tribunale federale relativa all'interpretazione e alla rettifica di sentenze del Tribunale federale si applica per analogia all'interpretazione e alla rettifica di sentenze del Tribunale amministrativo federale (*cpv. 1*; cfr. le osservazioni relative all'art. 115 LTF).

Con l'interpretazione o la rettifica inizia a decorrere un nuovo termine per un eventuale impugnazione contro la decisione interpretata o rettificata (*cpv. 2*).

4.3.5

Capitolo 5: Disposizioni finali

Art. 44 Modifica del diritto vigente

Il *capoverso 1* stabilisce che la modifica del diritto vigente figura nell'allegato.

Il *capoverso 2* autorizza l'Assemblea federale ad adeguare mediante ordinanza le disposizioni di leggi federali che sono contrarie alla legge sul Tribunale amministrativo federale. Ci si riferisce alle contraddizioni che per errore non sono state sopresse nell'ambito della presente modifica (allegato). Non sono invece contemplate da questa disposizione le prescrizioni volutamente derogatorie di altri leggi federali come per esempio nella legge sull'asilo.

Art. 45 Disposizioni transitorie

Attualmente, le funzioni del Tribunale amministrativo federale sono esercitate, da un lato, dal Consiglio federale (segnatamente i ricorsi nell'ambito della legge sull'assicurazione malattie) e dal Tribunale federale (segnatamente i ricorsi nell'ambito dell'assistenza giudiziaria internazionale in materia penale) e, dall'altro, dalle Commissioni federali di ricorso e di arbitrato nonché dai servizi di ricorso dei Dipartimenti.

La procedura di ricorso contro decisioni pronunciate prima dell'entrata in vigore della legge sul Tribunale amministrativo federale e contro le quali era ammissibile, secondo il diritto anteriore, il ricorso al Tribunale federale o al Consiglio federale, è retta dal diritto anteriore. Ciò significa che il ricorso è indirizzato come in precedenza al Tribunale federale rispettivamente al Consiglio federale che giudicano i ricorsi conformemente al diritto procedurale anteriore. I ricorsi pendenti presso il Consiglio federale o il Tribunale federale saranno trattati fino alla conclusione da queste autorità.

Per contro l'istituzione del Tribunale amministrativo federale comporta la soppressione delle Commissioni federali di ricorso e di arbitrato nonché dei servizi di ricorso dei dipartimenti. Il Tribunale amministrativo federale riprende quindi i ricorsi pendenti davanti a queste autorità nella misura in cui sia data la sua competenza. In tale ambito, opera e decide secondo il nuovo diritto procedurale.

Art. 46 Referendum ed entrata in vigore

La disposizione contempla la clausola del referendum e delega al Consiglio federale il compito di determinarne l'entrata in vigore.

4.3.6 **Modifica del diritto vigente**

1. Legge federale del 21 marzo 1997 sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna

Art. 18 cpv. 2 secondo e terzo periodo

Le funzioni della Commissione federale della protezione dei dati sono riprese dal Tribunale amministrativo federale. La «Commissione federale della protezione dei dati» è quindi sostituita dal «presidente della corte del Tribunale amministrativo federale competente in materia di protezione dei dati».

2. Legge federale del 26 marzo 1991 concernente la dimora e il domicilio degli stranieri

Art. 20

Il *capoverso 1* precisa che il Tribunale amministrativo federale sarà l'autorità di ricorso competente. Il ricorso al DFGP è soppresso. In tal modo, la garanzia della via *giudiziaria* in materia di diritto degli stranieri è assicurata come previsto dagli articoli 29a e 191a capoverso 2 Cost.-Riforma giudiziaria.

Il *capoverso 2* riprende la normativa esistente in materia di legittimazione. Non è applicabile per gli «altri interessati» nei casi di ammissione provvisoria secondo l'articolo 44 capoversi 2 e 3 della legge sull'asilo. Finora, ciò derivava dal fatto che i casi di ricorso citati erano sottoposti alla Commissione svizzera di ricorso in materia di asilo e non al DFGP (cfr. art. 20 cpv.1 lett. b LDDS). La legittimazione dello straniero interessato deriva già dalle disposizioni generali dell'organizzazione giudiziaria e non deve quindi essere menzionata espressamente nella legge speciale.

Il *capoverso 3* è stralciato poiché superfluo. Il carattere definitivo delle decisioni del Tribunale amministrativo federale in materia di diritto degli stranieri è determinato dall'articolo 78 capoverso 1 lettera b LTF.

Art. 21

La disposizione è sbagliata e può quindi essere stralciata. I casi di cui agli articoli 13a, 13b e 13e (provvedimenti coercitivi) sono eseguiti dai Cantoni. La disposizione della PA concernente la sospensione dei termini (art. 22a PA) non è applicabile nella procedura davanti alle autorità cantonali (cfr. art. 1 cpv. 3 PA) e non deve quindi essere dichiarata inapplicabile. Il ricorso al Tribunale federale è retto esclusi-

vamente dalle disposizioni della legge sul Tribunale federale. Poiché il ricorso al Tribunale federale non ha un effetto sospensivo, niente si oppone all'esecuzione. Il ricorrente può dal canto suo presentare un ricorso durante le ferie del Tribunale.

Art. 22

Questa disposizione è caduca e può essere stralciata.

Art. 22b primo periodo, 22e cpv. 1 lett. e, 22f primo periodo

L'espressione «Servizio dei ricorsi del DFGP» è sostituita da «Tribunale amministrativo federale».

3. Legge del 26 giugno 1998 sull'asilo

Art. 6 Principi di procedura

Per quanto concerne la procedura si rinvia alla PA; alla LTram e alla LTF. Come finora le prescrizioni procedurali derogatorie della legge sull'asilo rimangono salve.

Art. 12 cpv. 3 (nuovo)

In deroga all'articolo 11b capoverso 1 secondo periodo PA (nella versione secondo il presente disegno), il *capoverso 3* prevede per le persone che presentano una domanda d'asilo dall'estero la possibilità di designare come recapito la rappresentanza svizzera nello Stato di soggiorno al posto di un recapito in Svizzera. Questa prescrizione speciale si prefigge di non rendere eccessivamente difficile la procedura per i richiedenti l'asilo che abitano all'estero.

Art. 16 cpv. 3

Questa disposizione è superflua, poiché l'articolo 33a PA disciplina in modo analogo la lingua della procedura di ricorso davanti al Tribunale amministrativo federale.

Art. 42 cpv. 1

La versione vigente contiene un errore nella misura in cui rinvia all'articolo 112 della legge sull'asilo. Il presente disegno corregge questo errore. In effetti, non si deve fare salva la domanda di ripristino dell'effetto sospensivo, ma il fatto che il richiedente l'asilo fino a conclusione della procedura possa soggiornare in Svizzera per quanto l'esecuzione immediata dell'allontanamento non sia stata ordinata e l'effetto sospensivo di un eventuale ricorso non sia stato respinto.

Art. 44 cpv. 5

L'espressione «Commissione di ricorso» è sostituita da «Tribunale amministrativo federale».

Art. 101 cpv. 1 lett. d ed e

Nella *lettera d* l'espressione «Commissione di ricorso» è sostituita da «Tribunale amministrativo federale».

La *lettera e* diventa caduca con la soppressione del ricorso al Servizio dei ricorsi del Dipartimento.

Art. 102 cpv. 1 e 2

L'espressione «Commissione di ricorso» è sostituita da «Tribunale amministrativo federale».

Art. 104

Questa disposizione è abrogata in seguito alla soppressione della Commissione svizzera di ricorso in materia di asilo.

Art. 105 Ricorso al Tribunale amministrativo federale

Il ricorso alla Commissione svizzera di ricorso in materia di asilo è sostituito dal ricorso al Tribunale amministrativo federale (*cpv. 1*). In materia di diritto di asilo, le sue decisioni sono definitive (cfr. art. 78 cpv. 1 lett. c n. 1 LTF).

Il *capoverso 2* mantiene il diritto di ricorrere dei Cantoni. La nuova formulazione evita di utilizzare l'espressione «Commissione di ricorso».

I *capoversi 3 e 4* diventano caduchi e sono stralciati.

Art. 106 cpv. 1 frase introduttiva, cpv. 2 e 3 (nuovo)

La modifica del *capoverso 1* concerne solo il testo tedesco.

Il *capoverso 2 secondo periodo* stabilisce che il Consiglio federale prima di emanare, modificare o abrogare direttive e istruzioni secondo il primo periodo è tenuto a sentire il Tribunale amministrativo federale (per il diritto vigente cfr. art. 18 OCRA, RS 142.317).

Il nuovo *capoverso 3* precisa che i motivi di ricorso secondo l'articolo 106 non sono validi per l'impugnazione di una decisione di attribuzione o di una decisione relativa alla concessione di una protezione provvisoria. In questi casi può essere fatta valere solo la violazione del principio dell'unità della famiglia secondo gli articoli 27 *capoverso 3* e 68 *capoverso 2*.

Art. 108 cpv. 2 e 109

«Commissione di ricorso» è sostituita da «Tribunale amministrativo federale».

Art. 111 cpv. 1

A causa di un errore legislativo, nella versione vigente, la possibilità di rinunciare allo scambio di scritti è prevista solo per la procedura di transito (art. 108 LAsi) e non per la procedura vera e propria all'aeroporto (art. 23 LAsi). Il presente disegno corregge questo errore. La rinuncia allo scambio di scritti è inoltre possibile generalmente in caso di ricorsi manifestamente *infondati*.

Art. 112 cpv. 1 e 2

«Commissione di ricorso» è sostituita da «Tribunale amministrativo federale».

4. Legge del 14 marzo 1958 sulla responsabilità della Confederazione, dei membri delle autorità federali e dei funzionari federali

Art. 1 cpv. 1 lett. c

La legge sulla responsabilità è applicabile ai membri e ai supplenti di tutti i Tribunali federali, quindi al Tribunale federale (incluso il TFA), il Tribunale penale federale e il Tribunale amministrativo federale.

Art. 10 cpv. 1 secondo periodo e cpv. 2 primo periodo

L'attuale commissione federale di ricorso competente è sostituita dal Tribunale amministrativo federale. La procedura di ricorso è retta dalle disposizioni generali sull'organizzazione giudiziaria federale (*cpv. 1 secondo periodo*). Conformemente a questa disposizione, le decisioni relative alle pretese litigiose in materia di responsabilità dello Stato possono quindi essere impugnate mediante ricorso al Tribunale amministrativo federale. La possibilità di ricorrere in seguito al Tribunale federale è retta dalla legge sul Tribunale federale (art. 79 LTF) e non deve essere menzionata nella legge speciale.

Il *capoverso 2 primo periodo* è adeguato dal profilo redazionale (rinvio alla LTF invece dell'OG). Per le pretese litigiose di risarcimento o di indennità a titolo di riparazione morale risultanti dall'attività ufficiale delle persone di cui all'articolo 1 capoverso 1 lettere a-c, prevede come finora l'azione al Tribunale federale (cfr. art. 106 cpv. 1 lett. c LTF). Secondo la nuova proposta tra queste persone rientrano anche i membri del Tribunale penale federale e del Tribunale amministrativo federale (cfr. le osservazioni relative all'art. 1 cpv.1 lett. c della legge sulla responsabilità). I processi diretti sono pure giustificati in questi casi. La via giudiziaria secondo il capoverso 1 (decisione con possibilità di ricorso al Tribunale amministrativo federale) sarebbe invece problematica, segnatamente per le pretese risultanti dall'attività ufficiale dei membri del Tribunale amministrativo federale.

Art. 15 cpv. 1 secondo periodo, cpv. 5 e 5^{bis}

Il *capoverso 1 secondo periodo* modifica la competenza di accordare il permesso di promuovere un procedimento penale per il personale del *Tribunale federale*. Secondo la nuova proposta, tale permesso è accordato dalla corte competente secondo il suo regolamento e non più dalla Commissione amministrativa. Il trasferimento di competenza a una corte è giustificato dal fatto che contro il diniego dell'autorizzazione non sarà più possibile ricorrere (cfr. cpv. 5 secondo periodo). Per questo motivo la competenza non può essere lasciata a una commissione amministrativa. Il Tribunale federale delle assicurazioni non è più citato specialmente poiché costituisce una Corte «parzialmente integrata» nel Tribunale federale ed è quindi compresa nella denominazione di «Tribunale federale».

Il *capoverso 1 secondo periodo* determina inoltre la competenza di accordare il permesso di promuovere un procedimento penale per il personale dei nuovi tribunali della Confederazione, ossia il *Tribunale amministrativo federale e il Tribunale penale federale*. Tale competenza è attribuita a una corte dell'altro tribunale.

Il *capoverso 5* disciplina l'impugnazione del diniego dell'autorizzazione a procedere penalmente:

- Le decisioni in materia del DFGP e della Delegazione amministrativa dell'Assemblea federale possono essere impugnate davanti al Tribunale ammi-

nistrativo federale (cfr. le osservazioni relative all'art. 29 lett. a LTram). La vigente possibilità di ricorso al Tribunale federale è quindi abrogata per tener conto dell'obiettivo della presente riforma secondo cui il Tribunale federale non deve più deliberare in qualità di prima istanza giudiziaria. È inoltre escluso che le decisioni del Tribunale amministrativo federale siano deferite al Tribunale federale (art. 78 cpv. 1 lett. d LTF), poiché si auspica di alleggerire il lavoro del Tribunale federale e in questo settore non è necessario un doppio iter ricorsuale per garantire la protezione giuridica.

- Le decisioni dei Tribunali federali relative al diniego dell'autorizzazione a procedere penalmente sono definitive. Oggi, le corrispondenti decisioni delle commissioni amministrative del TFA e del Tribunale federale possono essere impugnate presso l'altro tribunale non interessato. Con l'integrazione parziale del TFA nel Tribunale federale questa via giudiziaria viene a mancare. Il carattere definitivo delle decisioni del Tribunale amministrativo federale e del Tribunale penale federale (cfr. anche art. 78 cpv. 1 lett. d LTF) è ammissibile poiché tali decisioni emanano da tribunali. Occorre dare la priorità allo sgravio del Tribunale federale.

La soppressione della possibilità di ricorso al Tribunale federale implica l'abrogazione del *capoverso 5^{bis}*.

Art. 19 cpv. 3

La procedura di ricorso è retta dalle disposizioni generali sull'organizzazione giudiziaria federale. L'attuale commissione di ricorso competente è sostituita dal Tribunale amministrativo federale. La possibilità di ricorrere al Tribunale federale è retta dalla legge sul Tribunale federale e non deve essere menzionata nella legge speciale.

5. Legge federale del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione

Art. 47 cpv. 6

La disposizione è adeguata al nuovo sistema dei rimedi giuridici. Il ricorso di diritto amministrativo al Tribunale federale è sostituito dal ricorso al Tribunale amministrativo federale. Quest'ultimo, ad eccezione dei casi previsti dall'articolo 29 lettera a LTram, non esamina le decisioni del Consiglio federale. Con la delega di competenze del Consiglio federale al Dipartimento competente per materia negli affari, nel caso in cui la relativa decisione sia impugnabile con ricorso al Tribunale amministrativo federale, la garanzia della via giudiziaria è assicurata e il ricorso al Tribunale amministrativo è possibile (cfr. anche le osservazioni relative all'art. 28 cpv. 1 lett. c-e LTram).

6. Legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa

In origine la PA – oltre al disciplinamento della procedura di prima istanza sull'emanazione di una decisione – era improntata sulla procedura di ricorso *interna all'amministrazione*. La sua applicazione fondamentale alla procedura di ricorso davanti al Tribunale amministrativo federale, quindi a una procedura di ricorso *giudiziaria*, necessita di alcuni adeguamenti.

Nel contempo è necessario armonizzare la PA alla nuova legge sul Tribunale federale, in particolare in relazione all'impugnabilità delle decisioni incidentali o la legittimazione al ricorso. Il Tribunale amministrativo federale è sostanzialmente l'istanza inferiore del Tribunale federale. Il collegamento alla procedura di ricorso davanti al Tribunale federale deve perciò essere garantito mediante prescrizioni sincronizzate.

Infine, la possibilità della comunicazione per via elettronica richiede alcune modifiche. Anche su questo punto, la legge sul Tribunale federale contiene disposizioni parallele.

Art. 1 cpv. 2 lett. c^{bis} (nuova)

Il Tribunale amministrativo federale è inserito nell'elenco delle autorità assoggettate alla PA (cfr. tuttavia art. 2 cpv. 4 PA).

Art. 2 cpv. 4 (nuovo)

La PA si applica alla procedura davanti al Tribunale amministrativo federale solo se la LTram non prevede altrimenti.

Art. 5 cpv. 2

La disposizione contiene adeguamenti redazionali (armonizzazione di rinvii agli art. 46 e 70 modificati).

Art. 9 cpv. 3

Il Tribunale federale delle assicurazioni non è più menzionato espressamente poiché diventa una corte parzialmente integrata del Tribunale federale ed è quindi compreso nella definizione di «Tribunale federale».

Per contro il Tribunale amministrativo federale è inserito nell'elenco delle eccezioni. I conflitti di competenza in cui è coinvolto il Tribunale amministrativo federale non devono essere decisi dal Consiglio federale. Non sarebbe conforme all'indipendenza del Tribunale amministrativo federale (in relazione con le commissioni di ricorso Alfred Kölz/Isabelle Häner, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 2^a ed., Zurigo 1998, Rz. 809, cfr. anche DTF 122 II 207 E. 2). Il Consiglio federale non è autorità di vigilanza sul Tribunale amministrativo federale.

In caso di conflitti di competenza tra il Tribunale amministrativo federale e le autorità cantonali è data l'azione davanti al Tribunale federale. In caso di conflitti di competenza tra il Tribunale amministrativo federale e altre autorità federali le decisioni concernenti la competenza (art. 9 cpv. 1 e 2 PA) possono essere impugnate mediante ricorso al Tribunale federale. In quanto l'elenco delle eccezioni sia applicabile (art. 78 LTF), è ammissibile il ricorso per violazione del diritto al giudizio da parte di un autorità giudiziaria (art. 78 cpv. 2 LTF) se il conflitto di competenza porta all'esclusione del giudizio da parte del tribunale.

Art. 11b (nuovo) Elezione di domicilio

Questa nuova disposizione si conforma al disciplinamento dell'elezione di domicilio della legge sul Tribunale federale (cfr. art. 36 LTF).

Le parti che presentano conclusioni in un procedimento devono comunicare all'autorità il loro domicilio o, per le persone giuridiche, la loro sede. Finora, il campo

d'applicazione della PA non contemplava l'obbligo delle parti domiciliate all'estero di eleggere un domicilio in Svizzera. Tale lacuna era fonte di problemi e ritardi nei procedimenti con le parti domiciliate all'estero.

Secondo la nuova normativa, oltre all'indicazione del loro domicilio, della loro sede o dell'elezione di domicilio in Svizzera, le parti possono inoltre indicare un indirizzo elettronico e la loro chiave crittografica pubblica. In tal caso è necessario che la parte acconsenta esplicitamente che le notificazioni avvengano a tale indirizzo (cfr. n. 2.6.3.2.2).

Art. 14 cpv. 1 lett. c

Le commissioni federali di ricorso e d'arbitrato sono sostituite dal Tribunale amministrativo federale.

Art. 20 cpv. 2^{bis} (nuovo) e 3

Il *capoverso 2^{bis}* corrisponde alla prassi vigente. La disposizione definisce legalmente la consegna fittizia di invii raccomandati (cfr. le osservazioni relative alla disposizione parallela dell'art. 40 cpv. 2 LTF).

Il *capoverso 3* è completato con i giorni riconosciuti festivi dal *diritto federale* (esclusivamente il 1° agosto) (art. 110 cpv. 3 Cost.).

In caso di consegna elettronica, al calcolo dei termini sono applicabili le stesse prescrizioni della consegna postale (cfr. a questo proposito il n. 2.6.3.2.1).

Art. 21 titolo marginale e cpv. 3 (nuovo)

La modifica sancisce la prassi vigente concernente l'osservanza dei termini per il pagamento di anticipi (cfr. le osservazioni relative alla disposizione parallela dell'art. 44 cpv. 4 LTF).

Art. 21a (nuovo)

L'articolo 21a PA definisce le condizioni generali alle quali un documento comunicato per via elettronica a un'autorità federale può essere preso in considerazione da quest'ultima e sostituire in modo valido un documento su carta. Tale disposizione si applica in tutti i casi in cui il diritto federale richiede la forma scritta (cfr. p. es. art. 11, 28 e 67 PA). Sono tuttavia fatte salve le prescrizioni concernenti il formato di altre legge federali che sarebbero incompatibili con una comunicazione per via elettronica.

La condizione principale per la presentazione di atti scritti per via elettronica nell'ambito delle procedure amministrative è che l'autorità sia in grado di ricevere comunicazioni per via elettronica conformemente alle esigenze della legge sulla procedura amministrativa e di registrare e trattare gli atti che contengono documenti in formato esclusivamente elettronico. Le autorità alle quali si applica la legge sulla procedura amministrativa potranno adempiere questa condizione solo progressivamente. Per questo motivo, una disposizione transitoria autorizza il Consiglio federale a limitare l'applicazione dell'articolo 21a capoverso 1 PA durante dieci anni dopo l'entrata in vigore della presente revisione e di determinare mediante ordinanza le autorità amministrative federali che possono ricevere le comunicazioni per via elettronica.

Il documento elettronico deve inoltre rispettare un formato stabilito mediante ordinanza dal Consiglio federale. A questo proposito rinviamo al numero 2.6.3.1.5 e alle osservazioni relative all'articolo 39 capoverso 4 LTF.

Il *capoverso 2* stabilisce innanzitutto che la parte o il suo patrocinatore certifica con la sua *firma digitale riconosciuta* l'insieme degli atti scritti notificati per via elettronica (p. es. l'atto di ricorso e i suoi allegati). Questa condizione ha una doppia funzione: da un lato dimostrare la provenienza dei documenti, dall'altro, garantire la loro integrità. Grazie al certificato connesso alla chiave pubblica, l'autorità può controllare facilmente chi è titolare della corrispondente chiave privata e se questa persona è la stessa che ha inviato i documenti. La firma digitale permette inoltre di verificare se i documenti inviati sono completi e invariati. Essa collega un «riassunto» dei documenti con la chiave crittografica privata. Qualsiasi modifica di un documento firmato elettronicamente crea una differenza tra il «riassunto» incluso nella firma elettronica e il documento allegato alla firma. Tale differenza è constatata al momento del controllo della firma mediante la chiave crittografica pubblica del firmatario.

In molti casi, il diritto federale esige che un documento sia firmato dalla persona che si impegna o dal suo patrocinatore. Per garantire la possibilità di trasmettere simili documenti per via elettronica, il *capoverso 2* stabilisce che la parte o il suo patrocinatore firmi specificatamente questi documenti con la sua firma elettronica riconosciuta. Implicitamente, questa disposizione parifica la firma manoscritta alla firma digitale riconosciuta quando quest'ultima è legata a una persona fisica abilitata a firmare a nome della parte o del suo patrocinatore. Se, per esempio, una persona giuridica inoltra un atto di ricorso al Tribunale amministrativo federale, tale documento deve essere firmato con una chiave crittografica privata legata a un certificato rilasciato a nome di una persona fisica abilitata a firmare per tale persona giuridica. Una firma digitale il cui certificato cita solo il nome della persona giuridica non adempie quindi le condizioni legali. Attualmente, il diritto svizzero riconosce solo una firma digitale creata con una chiave crittografica certificata da un servizio di certificazione elettronica conformemente alla relativa ordinanza del Consiglio federale (OSCert, RS 784.103).

La mancanza di firma digitale riconosciuta non porterà all'inammissibilità degli atti scritti. Conformemente alla norma generale dell'articolo 52 capoverso 2 PA l'autorità assegna un breve termine suppletorio per rimediare.

Se l'autorità o un'altra parte al procedimento manifesta dubbi riguardo all'autenticità di una copia elettronica di un titolo (p. es. di un contratto manoscritto di vendita assoggettato all'IVA), l'autorità può chiedere la produzione dell'originale sulla base dell'articolo 52 capoverso 1 PC in relazione all'articolo 19 PA:

Per quanto concerne l'osservanza dei termini (*cpv. 3*) rinviamo alle osservazioni relative alla disposizione parallela dell'articolo 44 capoverso 2 LTF.

Art. 22a cpv. 1 lett. c e cpv. 2 (nuovo)

La durata della sospensione dei termini è adeguata alla normativa corrispondente della legge sul Tribunale federale (finora 1° gennaio, ora 2 gennaio).

Il nuovo *capoverso 2* tiene conto del fatto che le procedure concernenti l'effetto sospensivo e altre misure provvisorie non prevedono la sospensione. La sospensione dei termini non si applica quindi in queste procedure.

Art. 24 cpv. 1

Il termine per la domanda di restituzione di un termine non rispettato è prorogato dagli attuali 10 giorni a 30 giorni. La PA è in tal modo adeguata alla corrispondente disposizione della legge sul Tribunale federale (cfr. art. 46 LTF).

Art. 26 cpv. 1^{bis} (nuovo)

Le modalità dell'esame degli atti sono completate attribuendo all'autorità la possibilità di mettere a disposizione gli atti per via elettronica, per consultazione. In tal caso è necessario il consenso della parte o del suo patrocinatore. Al contrario la parte o il suo patrocinatore non possono esigere di poter esaminare gli atti per via elettronica. Il presente paragrafo abilita unicamente l'autorità, non sancisce un diritto della parte (cfr. n. 2.6.3.2.5).

Art. 33a Lingua della procedura

Per quanto concerne la lingua della procedura la PA vigente è lacunosa. L'articolo 37 disciplina solo la lingua della decisione (risp. della sentenza). Occorre tuttavia disciplinare anche la lingua dello scambio degli scritti e dell'eventuale dibattimento. Per questo motivo, è introdotta una nuova disposizione sulla lingua della procedura che copre tutti gli aspetti.

La procedura si svolge in una delle lingue ufficiali della Confederazione (cpv. 1). Nei rapporti con le persone di lingua romancia, anche il romancio è lingua ufficiale (art. 70 cpv. 1 Cost.). Nella procedura di prima istanza o nella procedura d'azione, si tratta generalmente della lingua ufficiale in cui le parti hanno presentato o avrebbero presentato la loro domanda. Nella procedura di ricorso, la lingua della decisione impugnata è determinante. È possibile derogare a tale norma, se le parti parlano un'altra lingua ufficiale (cpv. 2).

Il *capoverso* 3 disciplina la questione della traduzione dei documenti redatti in una lingua straniera. Per principio i documenti devono essere presentati in una lingua ufficiale (non necessariamente nella lingua della procedura). Tuttavia, se le altre parti sono d'accordo, l'autorità può rinunciare a ordinare una traduzione. Tale possibilità potrebbe essere attuale soprattutto per i documenti in lingua inglese.

Secondo il *capoverso* 4 l'autorità ordina una traduzione se è necessario. La disposizione non concerne solo gli atti scritti, ma anche le dichiarazioni orali nell'ambito di un eventuale dibattimento. L'autorità decide sulla necessità di una traduzione.

Art. 34 cpv. 1^{bis} (nuovo)

Con il nuovo *capoverso*, l'autorità ha la possibilità di notificare le decisioni per via elettronica, previo consenso delle parti (cfr. art. 11b cpv. 2 PA). Le decisioni devono essere munite di una firma digitale riconosciuta. Il nostro Consiglio disciplina mediante ordinanza il formato della notificazione scritta. Stabilisce in particolare le modalità della comunicazione (casella di posta elettronica, invii elettronici raccomandati ecc.) e il formato da utilizzare (p. es. PDF) affinché il destinatario possa leggere la decisione (cfr. n. 2.6.3.2.).

Art. 36 lett. b

La notificazione mediante pubblicazione in un foglio ufficiale può avvenire anche se la parte non ha adempiuto l'obbligo di eleggere il suo domicilio in Svizzera secondo l'articolo 11b capoverso 1.

Art. 37

Il nuovo articolo 33a sulla lingua della procedura rende superflua questa disposizione.

Art. 45 Decisioni incidentali concernenti la competenza e la ricsuzione

È introdotto un nuovo disciplinamento dell'impugnazione delle decisioni incidentali, in sintonia con la corrispondente norma della legge sul Tribunale federale (cfr. art. 87 e 88 LTF).

Le decisioni incidentali rese a titolo indipendente concernenti la competenza e la ricsuzione possono essere impugunate a titolo indipendente, senza ulteriori condizioni. Se tale possibilità d'impugnazione non è utilizzata, questi punti sono considerati liquidati. Una successiva impugnazione nell'ambito di un ricorso contro la decisione finale non è più possibile.

Art. 46 Altre decisioni incidentali

Le altre (diverse da quelle citate nell'art. 45) decisioni incidentali rese a titolo indipendente possono essere impugunate solo alle seguenti condizioni alternative:

- se possono cagionare un pregiudizio irreparabile. Questa condizione è ripresa dal diritto vigente (cfr. art. 45 cpv. 1 PA);
- se l'ammissione del ricorso provocherebbe immediatamente una decisione finale evitando un considerevole dispendio di tempo e di spese cagionato da una procedura probatoria complessa. Questa condizione alternativa è dettata da motivi di risparmio.

Diversamente dalle decisioni incidentali secondo l'articolo 45 PA, le decisioni incidentali secondo l'articolo 46 PA possono essere impugunate nell'ambito di un ricorso contro la decisione finale per quanto influiscano sul contenuto della decisione finale. Tale possibilità è importante soprattutto nei casi in cui le condizioni per un'impugnazione a titolo indipendente non sono adempiute. Essa sussiste tuttavia anche se un ricorso a titolo indipendente sarebbe stato di per sé possibile, ma non è stato inoltrato.

In base all'unità della procedura è evidente (anche senza un'espressa norma) che il ricorso contro una decisione incidentale è escluso se il ricorso contro la decisione finale è inammissibile. Ciò vale anche per i settori in cui la procedura (compresa la competenza di adottare decisioni incidentali) dipende da un'autorità *diversa* da quella abilitata a decidere, come per esempio nella procedura di ricorso al Consiglio federale (cfr. art. 75 PA) o nella procedura concernente il rilascio di concessioni secondo la legge sulle case da gioco (cfr. art. 15 della legge sulle case da gioco, RS 935.52).

Art. 46a Denegata e ritardata giustizia

Per denegata e ritardata giustizia, la PA prevede attualmente un ricorso particolare *all'autorità di vigilanza* (cfr. art. 70 PA). Con la nuova normativa, il rifiuto o il ritardo ingiustificato di emanare una decisione impugnabile è assoggettato alla stessa possibilità di ricorso prevista in caso di decisione negata e ritardata. Il ricorso per denegata o ritardata giustizia è quindi presentato all'autorità di ricorso (e non all'autorità di vigilanza).

L'espressione «decisione impugnabile» precisa che il ricorso per denegata o ritardata giustizia non è ammissibile se la decisione negata o ritardata non è impugnabile.

Art. 47 cpv. 1 lett. b e c nonché cpv. 3

La designazione delle autorità di ricorso è adeguata al nuovo sistema d'impugnazione: il Consiglio federale resta autorità di ricorso secondo l'articolo 72 e segg. PA. Il Tribunale amministrativo federale è l'autorità ordinaria di ricorso. La sua competenza decade se una legge federale designa eccezionalmente altre autorità come autorità di ricorso, per esempio l'AIRR (lett. c).

Il *capoverso 3* è abrogato poiché in pratica secondo il nuovo sistema d'impugnazione non sussistono più casi in cui un ricorso diretto al Tribunale federale ai sensi del vigente capoverso 3 entri in considerazione. Le autorità di rango inferiore anteposte al Tribunale federale sono quasi esclusivamente autorità giudiziarie. Solo in materia di diritto di voto, le autorità inferiori al Tribunale federale non sono autorità giudiziarie (cfr. art. 82 cpv. 1 lett. b LTF). In questo ambito non è tuttavia pensabile che la competenza di emanare una decisione sia delegata a un'autorità amministrativa inferiore con la possibilità di deferimento all'istanza inferiore del Tribunale federale.

Art. 47a

Con la soppressione del ricorso amministrativo ai Dipartimenti, la disposizione diventa obsoleta e va quindi abrogata.

Art. 48

Il *capoverso 1* definisce il diritto *generale* di ricorrere in conformità al disciplinamento dei ricorsi al Tribunale federale (cfr. le osservazioni relative all'art. 83 cpv. 1 LTF).

Il diritto *speciale* di ricorrere secondo il *capoverso 2* deve essere riconosciuto da una legge federale (un'ordinanza non è sufficiente).

Art. 50

Secondo il diritto vigente, per il ricorso contro le decisioni incidentali si applica un termine di 10 giorni. Al fine di semplificare la procedura, il *capoverso 1* fissa un termine di ricorso unitario di 30 giorni applicabile all'impugnazione sia delle decisioni incidentali sia delle decisioni finali. La legge sul Tribunale federale prevede una disposizione corrispondente (art. 94 cpv. 1 LTF).

Ai ricorsi contro il rifiuto o il ritardo ingiustificato di una decisione impugnabile non possono essere applicati termini. Secondo il *capoverso 2*, tali ricorsi possono essere presentati in ogni momento. Tuttavia la buona fede può consigliare di svolgere un ricorso entro i termini se l'autorità si rifiuta espressamente di deliberare (René Rhi-

now / Heinrich Koller / Christina Kiss, Öffentliches Prozessrecht und Justizverfassungsrecht des Bundes, Basilea /Francoforte a. M. 1996, Rz. 1416).

Art. 51

Secondo il diritto vigente, l'atto di ricorso deve essere depositato in diversi esemplari per l'autorità e ogni parte avversa. Questa esigenza non può valere per gli atti comunicati per via elettronica. Spetterà quindi all'autorità di ricorso stampare le copie necessarie dell'atto di ricorso comunicato per via elettronica o di inoltrarlo per via elettronica. L'esigenza di depositare diversi esemplari non ha più tanto senso nemmeno per gli atti inviati per posta. In effetti, con lo sviluppo delle comunicazioni elettroniche, l'autorità dovrà introdurre un sistema di gestione elettronica degli incartamenti. Per fare in modo che questo sistema sia completo, sarà necessario digitalizzare e registrare elettronicamente i documenti inviati su carta. Se le altre parti al procedimento accettano che gli atti siano notificati per via elettronica, sarebbe logico che l'autorità invii loro la versione elettronica degli atti e non una versione su carta. Se si continuasse a esigere per ogni atto depositato in formato cartaceo un numero di esemplari pari alle parti in causa, l'autorità di ricorso si ritroverebbe spesso con esemplari inutili. È quindi opportuno rinunciare a tale condizione.

Art. 55 cpv. 2 e 3

La competenza di ordinare l'effetto sospensivo è estesa al *giudice dell'istruzione*. Presso il Tribunale amministrativo federale, il giudice dell'istruzione dirige il procedimento (art. 35 LTram). Quest'ultimo deve quindi anche poter adottare decisioni riguardanti l'effetto sospensivo, tanto più che tali decisioni devono essere prese rapidamente.

Art. 56 Altri provvedimenti

La norma vigente delega all'autorità di ricorso la competenza di ordinare provvedimenti d'urgenza. Tale disciplinamento rappresenta un ostacolo nel caso in cui l'autorità di ricorso sia un'autorità collegiale. Per garantire la rapidità delle decisioni, la competenza è estesa al *presidente* e al *giudice istruttore*.

Il tenore vigente, che contempla unicamente i provvedimenti d'urgenza *conservativi*, è formulato in modo troppo rigoroso. Anche i provvedimenti d'urgenza *formativi* devono essere ammissibili esattamente come in un'eventuale procedura successiva davanti al Tribunale federale.

Art. 57 cpv. 1

La normativa vigente prevede di rinunciare a uno scambio di scritti solo se il ricorso è di primo acchito inammissibile. Una simile rinuncia è giustificata anche per i ricorsi di *primo acchito infondati*. La modifica della legge tiene conto di questa esigenza.

Art. 60 Provvedimenti disciplinari

È necessario completare la prescrizione in vigore sui provvedimenti disciplinari con l'azione temeraria o l'azione in mala fede (cpv. 2) e l'espulsione dalla sala d'udienza (cpv. 3). La PA si basa sulla corrispondente disposizione della legge sul Tribunale federale (cfr. art. 30 cpv. 2 e 3 LTF), ma commina multe meno elevate.

Art. 63 cpv. 4, 4^{bis} (nuovo) e 5

Conformemente alla modifica proposta dell'articolo 65 PA (cfr. le osservazioni in merito) la competenza di riscuotere un anticipo delle spese è estesa, oltre all'autorità di ricorso, al suo presidente e al giudice dell'istruzione (cpv. 4).

La PA in vigore delega interamente al Consiglio federale la determinazione delle tasse (art. 63 cpv. 5 PA). Come per la procedura davanti al Tribunale federale (cfr. art. 61 LTF) il nuovo capoverso fissa un limite minimo e un limite massimo della tassa (cpv. 4^{bis}). Nelle controversie senza interesse pecuniario la tassa ammonta a 100-5000 franchi e corrisponde quindi alle aliquote attuali (cfr. art. 2 dell'ordinanza del 10 settembre 1969 sulle tasse e spese nella procedura amministrativa, RS 172.041.0). Il limite massimo per le cause con interesse pecuniario è fissato a 50 000 franchi. La legge definisce anche i criteri in base ai quali la tassa di giustizia deve essere fissata (ampiezza e difficoltà della causa, modo di condotta processuale e situazione finanziaria delle parti).

Il Consiglio federale disciplina gli altri dettagli mediante ordinanza (cpv. 5). Per contro, il calcolo delle tasse per la procedura davanti al Tribunale amministrativo federale è affidato al tribunale stesso (cfr. art. 14 cpv. 1 lett. b LTram) che come il Consiglio federale deve attenersi al quadro legale. Tale delega di competenze soddisfa il principio dell'autonomia amministrativa del Tribunale amministrativo federale.

Art. 64 cpv. 5

In virtù della sua autonomia il Tribunale amministrativo federale disciplina il calcolo delle indennità nella sua sfera di competenze. Il *capoverso 5* è perciò completato con la corrispondente riserva.

Art. 65 cpv. 1, 2 e 5

I *capoversi 1 e 2* sono modificati in tre aspetti:

- Da un lato si tiene conto del fatto che, in determinate condizioni, esiste un diritto alla gratuità della procedura (art. 29 cpv. 3 Cost.). Di conseguenza è soppressa l'attuale formulazione come «prescrizione potestativa».
- La seconda modifica concerne la competenza. La norma vigente delega la competenza di autorizzare il condono delle spese processuali (condono delle spese ordinarie) all'autorità di ricorso o al suo presidente (cpv. 1) e la competenza di accordare il patrocinio gratuito all'autorità di ricorso (cpv. 2). Con la nuova disposizione si tiene conto dei due aspetti della gratuità della procedura, che sono per lo più decisi insieme, determinando una competenza unificata che ingloba oltre all'autorità di ricorso anche il *presidente* e il *giudice dell'istruzione*.
- In terzo luogo, le condizioni per la concessione del patrocinio gratuito sono formulate in conformità alla terminologia della nuova Costituzione federale (art. 29 cpv. 3 secondo periodo Cost.).

Il *capoverso 5* è completato con la deroga a favore del Tribunale amministrativo federale. Quest'ultimo fissa la tariffa degli onorari e delle spese nella sua sfera di competenza.

Art. 67 cpv. 1

L'abrogazione dell'articolo 51 PA comporta la soppressione del rinvio a questa disposizione.

Art. 70

La prescrizione sul ricorso per denegata o ritardata giustizia all'autorità di vigilanza decade, poiché il rifiuto o il ritardo ingiustificato di emanare una decisione impugnabile è assoggettato ai ricorsi ordinari all'autorità di ricorso (cfr. art. 46a PA).

Art. 71a-71d

La soppressione delle commissioni federali di ricorso e di arbitrato comporta l'abrogazione delle corrispondenti disposizioni.

Art. 74 lett. a, c ed e

La *lettera a* definisce la *sussidiarietà* dei ricorsi al Consiglio federale rispetto ai ricorsi al Tribunale federale e al Tribunale amministrativo federale. Il tenore è adeguato al nuovo sistema d'impugnazione davanti al Tribunale federale («ricorso» al posto di «ricorso di diritto amministrativo»). Inoltre non menziona più espressamente il Tribunale federale delle assicurazioni poiché diventa una corte parzialmente integrata del Tribunale federale ed è quindi compreso nella definizione di «Tribunale federale».

D'altro lato, menziona espressamente il ricorso al Tribunale amministrativo federale. La preminenza del ricorso al Tribunale amministrativo federale rispetto al ricorso al Consiglio federale si può dedurre anche dalla *lettera b* (che resta invariata), poiché il Tribunale amministrativo federale (come le attuali commissioni federali di ricorso) rientra nella definizione di «autorità federale» secondo la *lettera b*. Per motivi di chiarezza, il Tribunale amministrativo federale (come il Tribunale federale che è anche «un'autorità federale») è tuttavia elencato separatamente nella *lettera a* che d'ora in poi disciplina in modo esaustivo la *sussidiarietà* del ricorso al Consiglio federale rispetto al ricorso alle autorità *di diritto amministrativo* della Confederazione (Tribunale federale, Tribunale amministrativo federale).

La modifica della *lettera c* tiene conto del fatto che le commissioni federali di ricorso e d'arbitrato sono sostituite dal Tribunale amministrativo federale. Le decisioni di quest'ultimo non possono essere deferite al Consiglio federale. Esso non esamina le *sentenze dei tribunali*. Ciò risulta anche dall'articolo 72 PA che elenca le autorità inferiori del Consiglio federale e non menziona il Tribunale amministrativo federale (quest'ultimo non è contemplato dall'art. 72 lett. b PA poiché non sottostà alla vigilanza del Consiglio federale). La *lettera c* serve soprattutto a chiarire la questione.

L'esclusione del ricorso al Consiglio federale secondo la vigente *lettera e* è in conflitto con l'articolo 177 capoverso 2 Cost. che ammette la delega di determinate pratiche a unità amministrative subordinate solo a condizione che la protezione giuridica sia garantita. In virtù della garanzia della via giudiziaria (art. 29a Cost.), la protezione giuridica deve essere garantita essenzialmente dalle autorità *giudiziarie*. Per quanto sia eccezionalmente possibile derogare a tale disposizione (art. 29a secondo periodo Cost.), il ricorso al Consiglio federale deve essere possibile nel campo d'applicazione dell'articolo 177 capoverso 3 Cost. per garantire la protezione giuridica. Tuttavia, il tenore dell'articolo 177 capoverso 3 permetterebbe pure di

ipotizzare che per garantire la protezione giuridica potrebbe bastare il ricorso a un dipartimento. Ciononostante la lettera è stralciata, soprattutto perché, manifestamente, non sussistono più casi attuali concernenti tale disposizione.

Disposizioni finale della modifica del ...

La nuova possibilità della comunicazione elettronica con le autorità presuppone che le autorità dispongano delle installazioni e delle prescrizioni tecniche necessarie. Oggi non è assolutamente il caso. Il nostro Consiglio può perciò, per un periodo transitorio di dieci anni, limitare questa possibilità ai procedimenti davanti a determinate autorità.

7. Legge federale del 16 dicembre 1994 sugli acquisti pubblici

Art. 22, 27, 28 cpv. 2, 32 e 33

La definizione «Commissione di ricorso per gli acquisti pubblici (Commissione di ricorso)» o «Commissione di ricorso» è sostituita da «Tribunale amministrativo federale».

Art. 35 cpv. 2

Da una parte, la definizione «Commissione di ricorso» è sostituita con «Tribunale amministrativo federale». Dall'altra, è introdotta la possibilità di deferire al Tribunale federale le decisioni relative alle domande di risarcimento dei danni. Finora la decisione della Commissione di ricorso era definitiva. Questa innovazione è stata introdotta per armonizzare la disposizione alla normativa concernente gli acquisti pubblici da parte dei Cantoni che permette un controllo da parte del Tribunale federale delle decisioni che concernono le domande di risarcimento dei danni (cfr. art. 78 cpv. 1 lett. e LTF). Inoltre, il processo di risarcimento dei danni avviene solo se il contratto è stato concluso. L'argomento del risparmio di tempo, che per gli altri ricorsi in materia di acquisti pubblici ha portato ad abbreviare l'iter ricorsuale, in questo caso non è valido.

8. Legge federale del 24 marzo 2000 sul personale federale

Art. 2 cpv. 1 lett. f

Le commissioni federali di ricorso e di arbitrato citate nella *lettera f* sono soppresse. La legge sul personale federale è applicabile al personale del Tribunale amministrativo federale e del Tribunale penale federale. Tuttavia, le disposizioni concernenti il personale della legge sul Tribunale amministrativo federale e di quella sul Tribunale penale federale hanno la preminenza.

Art. 3 cpv. 2 e 3 (nuovo)

Le commissioni federali di ricorso e d'arbitrato citate nel *capoverso 2* sono stralciate.

Il *capoverso 3* precisa che il Tribunale amministrativo federale e il Tribunale penale federale sono considerati datori di lavoro, per quanto le pertinenti leggi o il Consiglio federale deleghino loro le corrispondenti competenze.

Art. 9 cpv. 3

Secondo il *capoverso 3* i giudici del Tribunale amministrativo federale e del Tribunale penale federale sono eletti per la durata di carica. Il rinvio ai membri delle commissioni federali di ricorso e di arbitrato è soppresso.

Art. 36 Autorità giudiziarie di ricorso

Nel *capoverso 1* «Commissione federale di ricorso in materia di personale» è sostituita da «Tribunale amministrativo federale».

Secondo il *capoverso 2* vigente le decisioni concernenti un rapporto di lavoro presso il Tribunale federale o presso il TFA possono essere impugnate mediante ricorso davanti all'altro tribunale non interessato. Con la parziale integrazione del TFA nel Tribunale federale questo rimedio giuridico è soppresso. È sostituito dal ricorso al Tribunale amministrativo federale (cfr. art. 29 lett. b LTram). Secondo questa soluzione, anche gli impiegati del Tribunale federale, come tutti gli altri impiegati, hanno la possibilità di accedere in materia di rapporti di lavoro a un 'autorità di ricorso esterna. Tale possibilità è stata chiesta, con ragione, dal TFA e dai cancellieri del Tribunale federale. Il Tribunale amministrativo federale decide definitivamente (art. 78 cpv. 1 lett. f n. 2 LTF).

Il *capoverso 2* disciplina inoltre l'impugnazione di decisioni concernenti un rapporto di lavoro presso il Tribunale penale federale. L'autorità di ricorso è il Tribunale amministrativo federale.

Il *capoverso 3* disciplina l'impugnazione di decisioni concernenti un rapporto di lavoro presso il Tribunale amministrativo federale. L'autorità di ricorso è il Tribunale penale federale.

Il contenuto del vigente *capoverso 3* è abbandonato (esclusione della possibilità di ricorrere alla Commissione di ricorso in materia di personale per le controversie relative alla componente del salario legata alle prestazioni), poiché è contrario al diritto al giudizio da parte di un'autorità giudiziaria (Garanzia della via giudiziaria, art. 29a Cost. - Riforma giudiziaria). Le condizioni necessarie per l'esclusione legale dalla garanzia delle vie giudiziarie (cfr. messaggio del 20 novembre 1996 concernente la revisione della Costituzione federale, FF 1997 I 493) non sono adempiute. Le controversie relative alla componente del salario legata alle prestazioni non sollevano questioni politiche preponderanti, non accessibili al potere giudiziario. Il fatto che la valutazione delle prestazioni dipende in ampia misura dal potere di apprezzamento non esclude un controllo giudiziario. Il quadro legale della valutazione può essere sottoposto a un tribunale. La soluzione adottata adempie nel contempo l'obiettivo perseguito mediante la presente riforma di sgravare il nostro Collegio dai suoi compiti di autorità giudiziaria (cfr. n. 2.3.2). L'attuale esclusione della possibilità di ricorrere alla Commissione di ricorso in materia di personale implicherebbe un eventuale ricorso al Consiglio federale (art. 72 segg. PA). Questa separazione delle vie legali è del resto problematica nella misura in cui le controversie relative alla componente di salario legata alle prestazioni presentino dei legami con altre controversie in materia di diritto del personale (p. es. la promozione).

Art. 38 cpv. 4 lett. a secondo periodo

«Commissione federale di ricorso in materia di personale» è sostituita da «Tribunale amministrativo federale».

9. Legge federale del 23 giugno 2000 sulla cassa pensioni della Confederazione

Art. 1 cpv. 1 lett. e-f

Le commissioni federali di ricorso e di arbitrato citate nella vigente *lettera e* sono soppresse. La legge sulla CPC è applicabile al personale del Tribunale amministrativo federale e del Tribunale penale federale.

La *lettera f* cita ora solo il Tribunale federale. Secondo il presente disegno il TFA diventa una Corte parzialmente integrata del Tribunale federale ed è quindi compreso nella definizione di «Tribunale federale».

10. Legge federale del 16 dicembre 1983 sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero

Art. 21 Ricorso alle autorità federali

La protezione giuridica a livello federale è retta dalle disposizioni generali sull'organizzazione giudiziaria federale. Tuttavia, le parti e le autorità legittimate a ricorrere all'autorità cantonale di ricorso possono parimenti interporre ricorso alle autorità federali.

Art. 22 cpv. 2

Il termine «Tribunale federale» è sostituito da «Tribunali federali» per includere anche il Tribunale amministrativo federale.

11. Legge federale del 4 ottobre 1985 sull'affitto agricolo

Art. 51

Il Tribunale amministrativo federale è l'autorità competente per giudicare le controversie di diritto pubblico che rientrano nel settore di competenza dell'*amministrazione federale*. Le decisioni delle autorità *cantonali*, possono essere impugnate davanti al Tribunale amministrativo federale solo in casi eccezionali, poiché spetta in primo luogo al Tribunale federale di vigilare sull'applicazione uniforme del diritto federale da parte dei Cantoni (cfr. le spiegazioni relative al modello dell'iter ricorsuale nel n. 2.5.2). L'applicazione di questa decisione di principio in materia di iter ricorsuale permette di sopprimere l'attuale possibilità di ricorrere contro le decisioni cantonali di ultima istanza presso la Commissione di ricorso del DFE e di sostituirla con il ricorso al Tribunale federale. In materia di affitto agricolo non vi è alcun motivo per derogare al nuovo modello dell'iter ricorsuale.

12. Legge federale del 9 ottobre 1992 sui diritti d'autore e sui diritti di protezione affini

Capitolo 3 (art.74)

La Commissione di ricorso in materia di proprietà intellettuale è integrata nel Tribunale amministrativo federale. Non è necessario elaborare una disposizione particolare sulla protezione giuridica. L'impugnazione delle decisioni dell'autorità di sorveglianza è retta dalle disposizioni generali sull'organizzazione giudiziaria federale.

13. Legge federale del 9 ottobre 1992 sulle topografie di prodotti a semiconduttori

Art. 17

La Commissione di ricorso in materia di proprietà intellettuale è integrata nel Tribunale amministrativo federale. Non è necessario elaborare una disposizione particolare sulla protezione giuridica. L'impugnazione delle decisioni dell'Ufficio federale relative alla registrazione è retta dalle disposizioni generali sull'organizzazione giudiziaria federale.

14. Legge federale del 28 agosto 1992 sulla protezione dei marchi e delle indicazioni di provenienza

Sezione 4 (art. 36)

La Commissione di ricorso in materia di proprietà intellettuale è integrata nel Tribunale amministrativo federale. Non è necessario prevedere una disposizione particolare sulla protezione giuridica. Anche in questo ambito l'impugnazione di decisioni è retta dalle disposizioni generali sull'organizzazione giudiziaria federale. La competenza del Tribunale amministrativo federale (in precedenza della Commissione di ricorso in materia di proprietà intellettuale) di decidere definitivamente nell'ambito della procedura di opposizione è mantenuta (art. 69 LTF).

Art. 41 cpv. 1 primo periodo

La modifica avviene su proposta dell'Istituto federale della proprietà intellettuale. In futuro non sarà più necessario inoltrare una domanda scritta per il proseguimento della procedura, allo scopo di agevolare le operazioni dei richiedenti. Una domanda di proseguimento della procedura potrà quindi essere presentata per via elettronica o persino implicitamente (p. es. mediante il versamento della tassa di proseguimento della procedura). È tuttavia necessario che la volontà del richiedente sia chiaramente riconoscibile.

15. Legge federale del 30 marzo 1900 sui disegni e modelli industriali

Art. 17^{bis}

La Commissione di ricorso in materia di proprietà intellettuale è integrata nel Tribunale amministrativo federale. Non è necessario prevedere una disposizione particolare sulla protezione giuridica. L'impugnazione delle decisioni dell'Istituto in materia di disegni e modelli industriali è retta dalle disposizioni generali sull'organizzazione giudiziaria federale.

16. Legge federale del 25 giugno 1954 sui brevetti d'invenzione

Art. 46a cpv. 1

La modifica avviene su proposta dell'Istituto federale della proprietà intellettuale. In futuro non sarà più necessario inoltrare una domanda scritta per il proseguimento della procedura, allo scopo di agevolare le operazioni dei richiedenti. Una domanda di proseguimento della procedura potrà quindi essere presentata per via elettronica o persino implicitamente (p. es. mediante il versamento della tassa di proseguimento

della procedura). È tuttavia necessario che la volontà del richiedente sia chiaramente riconoscibile.

Art. 59c

La Commissione di ricorso in materia di proprietà intellettuale è integrata nel Tribunale amministrativo federale. Non è necessario prevedere una disposizione particolare sulla protezione giuridica. L'impugnazione delle decisioni dell'Istituto federale della proprietà intellettuale in materia di brevetti è retta dalle disposizioni generali sull'organizzazione giudiziaria federale.

Art. 76 cpv. 2

La disposizione è superflua ed è quindi abrogata. La possibilità di ricorrere al Tribunale federale senza riguardo al valore litigioso è già garantita dall'articolo 70 capoverso 2 lettera b LTF.

Art. 87 cpv. 5, 106, 106a cpv. 1 frase introduttiva

Il Tribunale amministrativo federale subentra alla Commissione di ricorso in materia di proprietà intellettuale.

Art. 141 cpv. 2

La competenza del Consiglio federale di emanare ordinanze prevista in questa disposizione è soppressa per quanto riguarda le «camere di ricorso». Il ricorso al Tribunale amministrativo federale è retto dalla LTram.

17. Legge federale 20 marzo 1975 sulla protezione delle novità vegetali

Art. 25

La Commissione di ricorso in materia di proprietà intellettuale è integrata nel Tribunale amministrativo federale. Non è necessario prevedere una disposizione particolare sulla protezione giuridica. Il *capoverso 1* è quindi stralciato.

Anche l'esclusione del ricorso al Tribunale federale contro le decisioni sull'ammissibilità della protezione di una varietà vegetale non è mantenuta (abrogazione del *cpv. 2*). Non sembra giustificato accordare al Tribunale amministrativo federale una competenza di prendere decisioni definitive in questo settore (cfr. le osservazioni relative all'art. 69 LTF).

18. Legge federale del 5 giugno 1931 per la protezione degli stemmi pubblici e di altri segni pubblici

Art. 20 cpv. 3

La disposizione è abrogata in seguito alla soppressione del ricorso di diritto amministrativo al DFGP. La protezione giuridica è retta dalle disposizioni generali sull'organizzazione giudiziaria federale.

19. Legge federale del 19 giugno 1992 sulla protezione dei dati

Art. 25 cpv. 5

La Commissione federale in materia di protezione dei dati è assorbita dal Tribunale amministrativo federale. Non è necessario prevedere una disposizione particolare sulla protezione giuridica. L'impugnazione delle decisioni di un organo federale è retta dalle disposizioni generali sull'organizzazione giudiziaria federale.

Art. 29 cpv. 4

«Commissione federale della protezione dei dati» è sostituita da «Tribunale amministrativo federale».

Art. 30 cpv. 2 terzo periodo

Con la soppressione della Commissione federale della protezione dei dati, la competenza di decidere (definitivamente) sulla pubblicazione di dati personali che soggiacciono al segreto d'ufficio non può restare al presidente di detta Commissione. Il presente disegno prevede perciò di attribuire tale competenza al presidente della corte del Tribunale amministrativo federale competente in materia di protezione dei dati. Come avviene oggi, la sua decisione è definitiva.

Art. 32 cpv. 3

«Commissione federale della protezione dei dati» è sostituita da «Tribunale amministrativo federale».

Titolo prima dell'art. 33 e art. 33

La Commissione federale della protezione dei dati è assorbita dal Tribunale amministrativo federale. Di conseguenza, occorre modificare il titolo prima dell'articolo 33 e l'articolo stesso.

20. Legge federale del 6 ottobre 1995 sui cartelli e altre limitazioni della concorrenza

Art. 31 cpv. 1 secondo periodo e cpv. 2, 36 cpv. 1 secondo periodo e cpv. 2

La definizione «Commissione di ricorso in materia di concorrenza» è sostituita da «Tribunale amministrativo federale».

Art. 44, 53 titolo e cpv. 2

La Commissione di ricorso è integrata nel Tribunale amministrativo federale. Non è necessario prevedere disposizioni particolari sulla protezione giuridica. L'impugnazione delle decisioni della Commissione della concorrenza o della sua segreteria è retta dalle disposizioni generali sull'organizzazione giudiziaria federale.

21. Legge federale del 20 marzo 1981 sull'assistenza internazionale in materia penale

L'esecuzione di una domanda di assistenza estera secondo la parte terza dell'AIMP (Altra assistenza) è essenzialmente di competenza dei Cantoni. Questi ultimi autorizzano l'assistenza e ordinano i provvedimenti di assistenza ammissibili richiesti dall'autorità estera preposta al perseguimento penale. In occasione dell'ultima revi-

sione dell'AIMP, il Parlamento ha attribuito all'Ufficio federale di giustizia (prima Ufficio federale di polizia) la possibilità di statuire al posto delle autorità cantonali sull'ammissibilità dell'assistenza e l'esecuzione in merito alle domande che concernono più Cantoni, in casi complessi o di particolare importanza nonché in caso di ritardo nella procedura (art. 79a AIMP).

Secondo il diritto vigente, le decisioni delle autorità federali relative alla chiusura della procedura d'assistenza giudiziaria congiuntamente alle decisioni incidentali anteriori possono essere impugnate con ricorso di diritto amministrativo davanti al Tribunale federale (art. 80g AIMP). Se l'assistenza giudiziaria è autorizzata dal Cantone, la decisione dell'autorità può essere impugnata dapprima davanti all'autorità di ricorso cantonale e successivamente davanti al Tribunale federale mediante ricorso di diritto amministrativo (art. 80f AIMP).

Con l'istituzione di un Tribunale amministrativo federale, in futuro le decisioni in materia di assistenza giudiziaria delle autorità federali secondo l'articolo 80g AIMP saranno esaminate da questo tribunale. Il deferimento al Tribunale federale è escluso (cfr. le osservazioni relative all'art. 78 cpv. 1 lett. h LTF). Lo stesso iter ricorsuale è applicabile alle decisioni in materia di assistenza giudiziaria delle autorità cantonali secondo gli articoli 80e-f AIMP. Non sarebbe giustificato mantenere per tali decisioni la possibilità di avvalersi degli atti d'impugnazione davanti all'autorità di ricorso cantonale e al Tribunale federale. Una simile soluzione sarebbe nettamente in contrasto con gli obiettivi dell'ultima revisione dell'AIMP (accelerazione della procedura). Il principio di celerità vigente nell'ambito dell'assistenza giudiziaria richiede una procedura semplice e un iter ricorsuale unificato. Per questo motivo si fa uso della possibilità prevista dall'articolo 29 lettera h LTram, prevedendo che anche le decisioni delle autorità cantonali possono essere impugnate direttamente davanti al Tribunale amministrativo cantonale. Le autorità esecutive cantonali nell'ambito dell'assistenza giudiziaria internazionale in materia penale sono abolite.

A favore di questa soluzione vi è il fatto che la procedura di assistenza giudiziaria è una procedura di diritto amministrativo (DTF 120 Ib 112 E. 4p; 118 Ib 436 E. 4a; Robert Zimmermann, *La coopération judiciaire internationale en matière pénale*, Berna 1999, n. I.3 p. 10). Alla base della procedura vi è certamente un procedimento penale estero. Ma a differenza di un procedimento penale interno, nella procedura di assistenza giudiziaria non sono esaminate né le questioni riguardanti la reità né i reati. Il diritto procedurale cantonale in materia penale è applicabile solo per analogia per quanto riguarda i provvedimenti di assistenza. Inoltre anche secondo il vigente ordinamento giudiziario relativo alla procedura di estradizione, la decisione dell'autorità federale può essere deferita solo al Tribunale federale.

La presente modifica dell'AIMP si prefigge di correggere l'incoerenza delle vie legali in materia di altra assistenza derivante dall'istituzione del Tribunale amministrativo federale e di adeguare il sistema d'impugnazione a quello della procedura d'estradizione. La normativa proposta soddisfa inoltre le aspettative di un postulato della Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale adottata da quest'ultimo nella sessione autunnale del 1996 (Boll. uff. CN 1996 1323). Il postulato ci incarica di esaminare nell'ambito dei lavori di revisione della legge federale sull'organizzazione giudiziaria (OG) l'opportunità di sopprimere nel settore dell'assistenza giudiziaria internazionale (AIMP) le autorità di ricorso cantonali e prevedere un'autorità di ricorso federale che statuisca direttamente sui ricorsi contro le decisioni di prima istanza delle autorità cantonali e federali (96.3377 Postulato CAG-CN

[95.024] Minoranza Sandoz Suzette). Il postulato si basa su una proposta di minoranza della Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati, presentata dall'onorevole Dick Marty nel febbraio 1996 in occasione del dibattito sulla revisione dell'AIMP. Il postulato è stato respinto di misura sia dalla Commissione sia dal Consiglio degli Stati ed è stata successivamente presentata come mozione (96.3009 Mozione Consiglio degli Stati [CAG-CS 95.024]).

Art. 17 cpv. 1 secondo periodo (nuovo)

Secondo l'articolo 1a AIMP la cooperazione non deve compromettere la sovranità, la sicurezza, l'ordine pubblico e altri interessi essenziali della Svizzera. Secondo l'articolo 17 capoverso 1 AIMP, una violazione di questa disposizione può essere sottoposta al Dipartimento. La decisione del Dipartimento è impugnabile mediante ricorso al Consiglio federale (art. 26 AIMP).

Il *secondo periodo* introduce un termine entro il quale deve essere presentato un caso di violazione dell'articolo 1a AIMP. Il Dipartimento può essere sollecitato a decidere nei 30 giorni che seguono la notificazione scritta della decisione finale. Scaduto questo termine, non è più possibile presentare una simile domanda. Resta invece possibile rifiutare d'ufficio l'assistenza giudiziaria in base all'articolo 1a AIMP.

Con l'articolo 1a AIMP, il legislatore intendeva offrire la possibilità di rifiutare l'assistenza giudiziaria nei casi in cui potrebbe compromettere i beni giuridici citati nella disposizione (Markees, Internationale Rechtshilfe in Strafsachen, Schweizerische Juristische Kartothek 421a, n. 1.1.11). La pratica ha mostrato che si fa sempre più ricorso a questo strumento per impedire un rilascio autorizzato degli atti relativi all'assistenza giudiziaria, una volta esaurite le vie legali ordinarie. In due casi di assistenza giudiziaria *Bofors* (assistenza giudiziaria all'India) e *Elliot* (assistenza giudiziaria all'Australia), i richiedenti hanno inoltrato un'istanza al Dipartimento dopo che tutti i ricorsi al Tribunale federale erano stati respinti e l'assistenza giudiziaria era stata accordata dopo diversi anni di procedura (non abbiamo ancora preso una decisione). La procedura secondo l'articolo 1a AIMP non deve di aggirare l'obiettivo dell'ultima revisione dell'AIMP, volto ad accelerare la procedura. La fissazione di un termine per il deposito della domanda permette di garantire che la procedura di cui all'articolo 1a AIMP si svolga parallelamente a quella relativa all'assistenza giudiziaria. In futuro non sarà più possibile impedire l'esecuzione di una decisione di assistenza giudiziaria passata in giudicato appellandosi all'articolo 1a AIMP.

Art. 23

Secondo il diritto vigente, la decisione finale dell'autorità di assistenza giudiziaria cantonale può essere impugnata davanti all'autorità di ricorso cantonale e successivamente davanti al Tribunale federale mediante ricorso di diritto amministrativo. La decisione dell'autorità federale che decide su una domanda di assistenza giudiziaria estera conformemente agli articoli 79 e 79a AIMP, soggiace unicamente al ricorso di diritto amministrativo al Tribunale federale (l'Ufficio federale può deferire l'esecuzione della domanda di assistenza anche a un'autorità federale p. es. al Ministero pubblico della Confederazione o alla Direzione generale delle dogane, art. 79 cpv. 1 e 2 AIMP).

Questo doppiopie delle vie legali in materia di altra assistenza, che il Parlamento ha rafforzato introducendo l'articolo 79a AIMP, è stato ripetutamente criticato. Diverse autorità preposte al perseguimento penale hanno deplorato il fatto che nella maggior

parte dei casi questa divisione delle vie legali rallenta eccessivamente la procedura di assistenza giudiziaria. La Svizzera può adempiere in modo conveniente i suoi impegni derivanti da trattati nell'ambito dell'assistenza internazionale solo se può fornire rapidamente l'assistenza giudiziaria richiesta dall'estero. Una divisione delle vie legali nel trattamento delle domande da parte delle autorità federali e delle autorità cantonali, che sarebbe ulteriormente rafforzata dall'introduzione del Tribunale amministrativo federale, impedirebbe alla Svizzera di accordare l'assistenza richiesta dall'estero entro un termine ragionevole. È quindi giustificato in materia di assistenza internazionale applicare la possibilità dell'articolo 29 lettera h LTram affinché in futuro le decisioni delle autorità cantonali preposte all'assistenza giudiziaria possano essere impugnate direttamente davanti al Tribunale amministrativo federale. Questa soluzione presuppone tuttavia che la decisione del Tribunale amministrativo federale sia definitiva (cfr. art. 78 cpv. 1 lett. g LTF). In caso contrario, il trasferimento della competenza dall'autorità di ricorso cantonale a quella federale non porterebbe alcun miglioramento.

Il deferimento diretto delle decisioni delle autorità cantonali preposte all'assistenza giudiziaria al Tribunale amministrativo federale è indicato poiché si tratta di una procedura amministrativa in cui non sono esaminati reati e reità. Il diritto di ricorrere è disciplinato in modo uniforme (art. 21 e 80h AIMP). Vi sono buoni motivi quindi che inducono ad applicare un disciplinamento unificato dell'iter ricorsuale per la procedura cantonale e la procedura delle autorità federali. Questa opinione è in sintonia con la giurisprudenza del Tribunale federale che si dichiara a favore di un'unificazione della procedura in materia di altra assistenza (DTF 123 II 157 E. 6e; DTF del 29 settembre 1999 non pubblicato).

La soppressione delle autorità di ricorso cantonali non compromette la protezione giuridica degli interessati. Al posto dell'autorità cantonale statuisce il Tribunale amministrativo federale che delibera essenzialmente con lo stesso potere cognitivo (cfr. tuttavia le osservazioni relative all'art. 80i AIMP concernente l'esame dell'applicazione del diritto procedurale cantonale) e provvede inoltre a un'applicazione uniforme del diritto federale da parte dei Cantoni. La maggior parte degli atti d'impugnazione saranno utilizzati per i casi complessi e particolarmente rilevanti della criminalità organizzata e della criminalità economica. Visto che dopo l'entrata in vigore del «progetto sull'efficienza» molti di questi casi possono essere trattati dal Ministero pubblico della Confederazione, il numero di procedure di assistenza giudiziaria in cui in futuro non sarà più possibile ricorrere all'autorità cantonale dovrebbe essere molto esiguo. Nella prassi, la nuova normativa non dovrebbe comportare cambiamenti rilevanti.

Art. 25 titolo e cpv. 1, 3 e 6

Con l'istituzione del Tribunale amministrativo federale, in futuro le decisioni delle autorità cantonali e delle autorità federali nell'ambito dell'assistenza internazionale in materia penale sono esaminate da questa autorità federale. È quindi necessario adeguare il *titolo* e il *capoverso* 6.

La modifica dei *capoversi* 1 e 3 tiene conto del fatto che non esistono più autorità di ricorso cantonali.

Art. 26 secondo periodo

Il *secondo periodo* in vigore (ricorso al Dipartimento) è *stralciato*. Secondo l'articolo 29 lettera c LTram, il Tribunale amministrativo federale è l'autorità di ricorso per i ricorsi contro le decisioni delle autorità federali. Di conseguenza, in futuro le decisioni dell'Ufficio federale giusta l'articolo 17 capoverso 3 (AIMP) non possono più essere impugnate davanti al Dipartimento ma davanti al Tribunale amministrativo federale. La decisione di quest'ultimo è definitiva (art. 78 cpv. 1 lett. h LTF).

Art. 55 cpv. 2 primo periodo e cpv. 3

Nella procedura d'estradizione, la decisione di estradizione compete all'Ufficio federale di giustizia. Sono eccettuati da questa norma i casi in cui sono fatti valere motivi politici contro l'estradizione. Secondo il diritto vigente, tale decisione è di sola competenza del Tribunale federale.

In futuro, le decisioni in materia di estradizione dell'Ufficio federale devono essere impugnate davanti al Tribunale amministrativo federale in virtù dell'articolo 29 lettera c LTram. Tale norma è ragionevole poiché anche nella procedura di estradizione non sono esaminate né la reità né i reati. È quindi giustificato che l'autorità che esamina la decisione d'estradizione dell'Ufficio federale decida successivamente se l'estradizione deve essere rifiutata per motivi politici. Questo nuovo disciplinamento delle competenze presuppone un adeguamento dei *capoversi 2 primo periodo e capoverso 3*.

Art. 80e Ricorso contro le decisioni dell'autorità d'esecuzione

Oggi, i ricorsi contro le decisioni dell'autorità *cantonale* d'esecuzione e i ricorsi contro le decisioni dell'autorità *federale* d'esecuzione sono disciplinati in articoli diversi (art. 80e e 80g AIMP). Visto che in futuro la procedura e le condizioni per i due ricorsi sono le stesse, le due disposizioni possono essere riunite in un unico articolo. Occorre quindi modificare il titolo e la formulazione dell'articolo.

Il *capoverso 1* corrisponde all'articolo 80g capoverso 1, il tenore è tuttavia adeguato al nuovo sistema d'impugnazione.

Il *capoverso 2* è impostato secondo l'articolo 80g capoverso 2 e l'articolo 80e lettera b.

Il *capoverso 3* ripete il rinvio all'articolo 80l capoversi 2 e 3, già contenuto nell'articolo 80f capoverso 2 e 80g capoverso 2.

Art. 80f

In futuro, le decisioni delle autorità cantonali preposte all'assistenza giudiziaria potranno essere impugnate solo mediante ricorso al Tribunale amministrativo federale. Di conseguenza, l'iter ricorsuale cantonale previsto nell'articolo 80f decade. La disposizione diventa quindi priva d'oggetto.

Art. 80g

La nuova formulazione e la nuova portata dell'articolo 80e rendono superflua questa disposizione.

Art. 80i cpv. 2

Secondo il nuovo ordinamento delle vie legali, le decisioni delle autorità cantonali preposte all'assistenza giudiziaria possono essere impugnate solo davanti al Tribunale amministrativo federale. In questa procedura di ricorso, una violazione delle norme procedurali cantonali può essere invocata solo se sono violati contemporaneamente i diritti costituzionali. Per contro, il Tribunale amministrativo federale non esamina l'applicazione del diritto cantonale. Finora, le violazioni del diritto procedurale cantonale potevano essere sottoposte all'autorità di ricorso cantonale. Tale possibilità decade con la soppressione delle autorità di ricorso cantonali. Nella pratica, questo nuovo disciplinamento non dovrebbe compromettere la protezione giuridica. I pochissimi ricorsi, depositati a livello cantonale contro una decisione dell'autorità cantonale preposta all'assistenza giudiziaria, concernono errori di procedura. La maggior parte dei vizi di procedura invocati finora (casi per altro eccezionali) potevano essere presentati al Tribunale federale (violazione del diritto d'audizione, ricusazione). Le violazioni di simili principi procedurali del diritto costituzionale federale potranno sempre essere denunciate al Tribunale amministrativo federale. La soppressione della possibilità di invocare la violazione del diritto procedurale cantonale, sarà comunque attenuata quando sarà applicato per tutta la Svizzera un codice di procedurale penale unificato (diritto federale). In pratica, lo stralcio del *capoverso* 2 non dovrebbe quindi avere ripercussioni e, da questo punto di vista, è ragionevole.

Art. 80l cpv. 3

La nuova versione del *capoverso* 3 tiene conto del fatto che le autorità di ricorso cantonali sono soppresse e le decisioni delle autorità cantonali preposte all'assistenza giudiziaria possono essere impugnate direttamente mediante ricorso davanti al Tribunale amministrativo federale.

Art. 80p cpv. 4

La modifica del *capoverso* 4 è una conseguenza del nuovo ordinamento delle vie legali. L'adeguamento nel primo periodo è di tipo redazionale. Il secondo periodo diventa privo d'oggetto poiché secondo l'articolo 36 LTram il Tribunale amministrativo federale decide di regola per circolazione degli atti. Una norma procedurale speciale è quindi superflua.

Art. 110b Disposizione transitoria relativa alla modifica del...

Il diritto transitorio relativo alla presente modifica prevede che alla procedura di ricorso contro decisioni di prima istanza pronunciate *prima* dell'entrata in vigore della presente modifica si applica il diritto *anteriore*. Ciò significa che in futuro la possibilità di ricorrere al Tribunale amministrativo federale non sarà applicabile in questi casi (cfr. anche art. 45 cpv. 1 LTram).

22. Legge federale del 3 ottobre 1975 relativa al Trattato concluso con gli Stati Uniti d'America sull'assistenza giudiziaria in materia penale

Nel corso dell'ultima revisione dell'AIMP, unitamente al Parlamento abbiamo rinunciato ad armonizzare completamente la procedura in materia di assistenza giudiziaria secondo la LTAGSU a quella dell'AIMP. A quel momento non vi era nessun motivo per procedere a tale modifica: la procedura in materia di assistenza giudiziaria con gli USA è già svolta mediante un Ufficio centrale presso l'Ufficio federale di

polizia (oggi Ufficio federale di giustizia) che decide sull'ammissibilità e la portata dell'assistenza. Il sistema dell'Ufficio centrale permette generalmente di fornire l'assistenza rapidamente, anche se la decisione d'entrata nel merito dell'Ufficio centrale può essere impugnata mediante opposizione e la decisione sull'opposizione può essere deferita al Tribunale federale mediante ricorso di diritto amministrativo. A quel momento non avevamo nessun motivo importante per adeguare completamente la procedura secondo la LTAGSU a quella dell'AIMP, tanto più che nella procedura di assistenza giudiziaria secondo l'AIMP le autorità di ricorso cantonali sono state mantenute (messaggio del Consiglio federale del 29 marzo 1995 concernente la revisione dell'AIMP e della LTAGSU, FF 1995 III 1; n. 23).

La LTAGSU è servita da incentivo per la proposta di abolire le autorità di ricorso cantonali che il Consigliere agli Stati Marty aveva presentato in occasione della revisione dell'AIMP. Dopo l'introduzione del Tribunale amministrativo federale, nella procedura secondo l'AIMP sarà ammissibile solo *un* rimedio giuridico contro le decisioni delle autorità preposte all'assistenza amministrativa cantonali e federali. Visto che l'iter ricorsuale mediante le autorità di ricorso cantonali come auspicato dall'intervento Marty decade, non è più giustificato mantenere un disciplinamento diverso nella procedura di assistenza giudiziaria secondo la LTAGSU.

L'unificazione della procedura e delle vie legali è opportuna anche secondo il decreto federale del 21 dicembre 1995 concernente la cooperazione con i tribunali internazionali incaricati del perseguimento penale delle violazioni gravi del diritto internazionale umanitario (RS 351.20; art. 24) che prevede solo *un* rimedio giuridico contro le decisioni dell'Ufficio centrale. Anche l'Accordo con l'Italia che completa la Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale prevede solo un rimedio giuridico contro le decisioni in materia di assistenza giudiziaria dell'Ufficio centrale (art. XVIII dell'Accordo, FF 1999 1331/38).

L'unificazione delle vie legali proposta nell'AIMP in relazione al nuovo Tribunale amministrativo federale deve essere applicabile anche per la procedura di assistenza giudiziaria con gli USA. In caso contrario, vi sarebbe il rischio che la Svizzera basandosi sulla modifica dell'AIMP possa fornire più rapidamente assistenza giudiziaria a uno Stato con cui non ha concluso una convenzione rispetto agli USA con cui ha firmato un trattato. Non è quindi indicato che nella procedura di assistenza giudiziaria con gli Stati Uniti siano possibili più rimedi giuridici che nelle procedure di assistenza giudiziaria a uno Stato estero secondo la nuova AIMP.

La revisione della LTAGSU si prefigge di adeguare la procedura d'impugnazione a quella dell'AIMP. Concretamente ciò significa che contro le decisioni di entrata nel merito dell'Ufficio centrale non è più possibile fare opposizione e solo la decisione finale può essere impugnata davanti al Tribunale amministrativo federale. La modifica della procedura d'impugnazione non si ripercuote negativamente sull'applicazione del Trattato. Al contrario, accelererà e alleggerirà la procedura.

Art. 4 terzo periodo (nuovo)

Il nuovo *periodo* stabilisce chiaramente il termine entro il quale il ricorrente deve far valere il fatto che la cooperazione compromette la sovranità, la sicurezza, l'ordine pubblico o simili importanti interessi della Svizzera ai sensi dell'articolo 4.

La disposizione corrisponde al nuovo articolo 17 capoverso 1 secondo periodo AIMP (cfr. le relative osservazioni).

Art. 5 cpv. 1, 8 cpv. 4, 10 cpv. 4, 11-15a, 16 e 16a

Conformemente al diritto vigente, l'Ufficio centrale decide all'inizio della procedura sull'ammissibilità e la portata dell'assistenza giudiziaria. Contro tale decisione è possibile fare opposizione. La decisione sull'opposizione può essere deferita al Tribunale federale. L'Ufficio centrale ha la possibilità di differire la decisione sull'opposizione fino alla fine della procedura. Tale modo di procedere permette a quest'ultimo di modificare la decisione di entrata nel merito sino all'emanazione della decisione finale.

In seguito all'istituzione del Tribunale amministrativo federale, nella procedura di assistenza giudiziaria secondo la modifica dell'AIMP resta solo una possibilità di ricorso contro la decisione finale. Il trasferimento di tale procedura nella LTAGSU comporta la soppressione dello strumento dell'opposizione e del ricorso al Dipartimento.

Tale modifica implica un adeguamento degli *articoli 5 capoverso 1, 8 capoverso 4, 10 capoverso 4, 11 capoverso 1 lettera a numero 1 e capoverso 3, 12 capoverso 2, 15a capoversi 2 e 3* nonché l'abrogazione degli *articoli 16 e 16a*.

Art. 17 titolo cpv. 1, 1^{bis} (nuovo), 3 e 4

In futuro, il Tribunale amministrativo federale sarà l'unica autorità di ricorso contro la decisione dell'Ufficio centrale relativa alla chiusura della procedura e le decisioni incidentali anteriori delle autorità d'esecuzione di cui all'articolo 11. Questo nuovo ordinamento implica un adeguamento del *titolo* e una modifica dei singoli capoversi.

Il disciplinamento nei *capoversi 1 e 1^{bis}* corrisponde per analogia al nuovo articolo 80e AIMP. Una definizione della decisione incidentale impugnabile separatamente come nell'AIMP è superflua poiché l'articolo 11 determina i casi in cui l'Ufficio centrale deve emanare una decisione incidentale. Nel capoverso 1 il secondo periodo è stato rielaborato.

I motivi di ricorso contemplati nei capoversi 3 e 4 sono disciplinati in un nuovo articolo (art. 17b).

Art. 17a Diritto di ricorrere

Il contenuto del nuovo articolo si basa sull'articolo 16 abrogato (opposizione). Il tenore è stato ripreso con una modifica redazionale dall'articolo 16 capoverso 1. Corrisponde per analogia all'articolo 80h lettera b AIMP.

Art. 17b Motivi di ricorso

Per ragioni legate alla sistematica i motivi di ricorso sono disciplinati come nell'AIMP in un articolo specifico. Il *capoverso 1* è improntato secondo gli articoli 16 capoverso 2 e 17 capoverso 3 abrogati. La disposizione collima con il nuovo articolo 80i AIMP. Il tenore del *capoverso 2* corrisponde a quello dell'articolo 17 capoverso 4 che viene abrogato.

Art. 17c Termine di ricorso

La normativa sul termine di ricorso corrisponde a quella dell'articolo 80k AIMP.

Art. 18 cpv. 2 e 3

Secondo l'articolo 29 lettera c LTram, in futuro le decisioni delle autorità amministrative della Confederazione sono impugnabili davanti al Tribunale amministrativo federale. Il giudizio dei ricorsi contro le decisioni dell'Ufficio centrale e delle autorità amministrative federali d'esecuzione secondo l'articolo 18 capoverso 2 non è quindi più di competenza del Dipartimento. I *capoversi 1 e 3* diventano perciò privi di oggetto.

Art. 19 cpv. 1 primo periodo

La modifica del *capoverso 1 primo periodo* tiene conto del fatto che l'Ufficio centrale non può più avvalersi di un rimedio giuridico cantonale contro una decisione delle autorità cantonali preposte all'assistenza giudiziaria. Con l'istituzione del Tribunale amministrativo federale, l'Ufficio centrale può ricorrere solo davanti a questa autorità.

Art. 19a Effetto sospensivo

Il nuovo tenore della disposizione sull'effetto sospensivo collima con la normativa corrispondente dell'AIMP. I *capoversi 1 e 2* sono in sintonia con l'articolo 80/ capoversi 1 e 2 AIMP. Il capoverso 3 riprende l'articolo 80/ capoverso 3 AIMP.

Art. 26 cpv. 1 primo periodo, cpv. 2 e 3

Il nuovo sistema delle vie legali presuppone un adeguamento redazionale dell'*articolo 26 capoversi 1, 2 e 3*.

Art. 37b Disposizione transitoria relativa alla modifica del ...

Il diritto transitorio relativo alla presente modifica prevede che la procedura d'opposizione e la procedura di ricorso contro decisioni di prima istanza emanate *prima* dell'entrata in vigore della presente modifica sono rette dal diritto *anteriore*. Ciò significa che in futuro, la possibilità di ricorrere al Tribunale amministrativo federale non sarà applicabile in questi casi (cfr. art. 45 cpv. 1 LTram).

23. Legge federale del 19 aprile 1978 sulla formazione professionale

Art. 68 lett. c-e

Le competenze della Commissione di ricorso DFE passano ora al Tribunale amministrativo federale. Nella *lettera c* quest'ultimo è pertanto definito autorità di ricorso per le decisioni di prima istanza e su ricorso emanate dall'Ufficio federale e dal Dipartimento. Onorando il principio secondo cui il Tribunale amministrativo federale giudica i ricorsi contro le decisioni emanate dalle autorità amministrative *federali* e solo in casi assolutamente eccezionali i ricorsi contro le decisioni di autorità cantonali (cfr. le osservazioni in merito al modello di iter ricorsuale nel n. 2.5.2), il Tribunale amministrativo federale non sostituisce la Commissione di ricorso DFE anche per quanto riguarda le decisioni *cantonali* su ricorso concernenti l'ammissione a corsi e gli esami. Non vi è alcun motivo per prevedere una deroga al nuovo modello di iter ricorsuale.

Il Consiglio federale non è più autorità di ricorso, in quanto lo si intende sgravare dai suoi compiti giurisprudenziali (cfr. n. 2.3.2). Pertanto la *lettera d* è abrogata.

Il Tribunale federale funge da autorità di ricorso conformemente alla legge sul Tribunale federale (*lett. e*). D'ora in poi sarà data la possibilità di ricorrere al Tribunale federale contro le decisioni concernenti l'ammissione a esami e corsi, ma non contro le decisioni concernenti l'esito di esami (cfr. art. 78 cpv. 1 lett. q LTF).

Art. 69

Questa disposizione è stralciata in quanto superflua.

24. Legge federale del 4 ottobre 1991 sui PF

Art. 37 cpv. 2-5

Le competenze della Commissione di ricorso dei PF passano ora al Tribunale amministrativo federale. La possibilità di ricorrere a quest'ultimo è già data dalle disposizioni generali sull'organizzazione giudiziaria federale (cfr. cpv. 4). Per tale motivo, l'attuale capoverso 2, primo periodo è stralciato, mentre il secondo periodo – modificato a livello redazionale (normative in materia di personale federale anziché ordinamento dei funzionari) – prende la forma del *capoverso 2*.

Per motivi legati alla sistematica, l'attuale capoverso 5 (legittimazione dell'assemblea della scuola a ricorrere contro le decisioni in materia di cogestione) diventa il *capoverso 3*.

Per il rimanente sono applicabili, conformemente al *capoverso 4*, le disposizioni generali sull'organizzazione giudiziaria federale, segnatamente anche per quanto concerne le possibilità di ricorrere al Tribunale federale.

25. Legge federale del 9 ottobre 1987 concernente il promovimento dell'istruzione dei giovani Svizzeri all'estero

Art. 13

Questa disposizione è stralciata in quanto superflua. La legge sull'organizzazione giudiziaria federale è comunemente sostituita dalla legge sul Tribunale federale.

26. Legge federale del 7 ottobre 1983 sulla ricerca

Art. 13 cpv. 2, 3 e 5, art. 14

Le modifiche sono dovute all'integrazione della Commissione di ricorso in materia di promovimento della ricerca nel Tribunale amministrativo federale. La procedura di ricorso è retta dalle disposizioni generali sull'organizzazione giudiziaria federale.

27. Legge federale del 6 ottobre 1978 sull'Istituto svizzero di diritto comparato

Art. 13 Protezione giuridica

La disposizione è modificata in quanto il ricorso di diritto amministrativo al DFGP è soppresso. È invece mantenuto il ricorso al comitato contro le decisioni del direttore e della direzione. Questa possibilità di ricorso, interna all'amministrazione, deve essere sancita nella legge speciale (*cpv. 1*).

Per il rimanente, la protezione giuridica è retta dalle disposizioni generali sull'organizzazione giudiziaria federale e non necessita quindi di alcuna normativa in sede di legge speciale (*cpv.* 2).

28. Legge federale del ... sul cinema

Art. 33 Procedura e protezione giuridica

La disposizione è stata adeguata a livello redazionale (rinvio alle disposizioni generali sull'organizzazione giudiziaria federale).

29. Legge federale del 17 dicembre 1965 concernente la Fondazione «Pro Helvetia»

Art. 11a cpv. 2 e 3

Il ricorso all'apposita commissione è sostituito dal ricorso al Tribunale amministrativo federale. La possibilità di ricorrere al Tribunale federale è esclusa se vi è diritto a sussidi (*art. 78 cpv. 1 lett. j LTF*).

30. Legge federale del 1° luglio 1966 sulla protezione della natura e del paesaggio

Art. 12 cpv. 1

La disposizione è stata adeguata al nuovo regime dei rimedi giuridici. Il ricorso al Consiglio federale non entra più in linea di conto, ma è introdotto il ricorso al Tribunale amministrativo federale.

Art. 25c Protezione giuridica

La disposizione si basa sulla versione secondo il messaggio del 1° marzo 2000 (*FF 2000 2194*), ma è stata adeguata al nuovo regime dei rimedi giuridici. La Commissione di ricorso DATEC è segnatamente sostituita dal Tribunale amministrativo federale.

31. Legge federale del 19 dicembre 1980 sul parco nazionale

Art. 9 cpv. 3

La disposizione è modificata in quanto il ricorso di diritto amministrativo al DFI è soppresso. Le decisioni della Commissione del Parco nazionale sono impugnabili con ricorso secondo le disposizioni generali sull'organizzazione giudiziaria federale.

32. Legge federale del 9 marzo 1978 sulla protezione degli animali

Art. 26

I compiti della Commissione di ricorso DFE sono ora assunti dal Tribunale amministrativo federale. Non è più necessaria una disposizione speciale sulla protezione giuridica. Le decisioni dell'Ufficio federale di veterinaria sono impugnabili con ricorso secondo le disposizioni generali sull'organizzazione giudiziaria federale.

33. Legge federale del 3 febbraio 1995 sull'esercito e l'amministrazione militare

Art. 40 cpv. 2

La presente riforma intende sgravare in ampia misura il Consiglio federale dai suoi compiti giurisprudenziali (cfr. n. 2.3.2). Di conseguenza, al ricorso al Consiglio federale subentra ora il ricorso al Tribunale amministrativo federale.

Art. 130 titolo e cpv. 1

Per quanto riguarda la procedura di ricorso, si può fare riferimento alle disposizioni generali sull'organizzazione giudiziaria federale.

34. Decreto federale del 30 marzo 1949 concernente l'amministrazione dell'esercito

Art. 7 cpv. 3, art. 14, art. 39 cpv. 4

Anziché all'apposita commissione, d'ora in poi il ricorso potrà essere presentato al Tribunale amministrativo federale.

Art. 40 cpv. 5

L'iter ricorsuale per la decisione di controversie sorte dalle pretese degli alloggiatori verso i Comuni è disciplinato come quello valido per la decisione di controversie sorte dalle pretese degli alloggiatori verso la Confederazione (decisione del Commissariato centrale di guerra, con possibilità di ricorrere al Tribunale amministrativo federale).

Art. 96 cpv. 1 (e 2, secondo periodo)

Al posto della Commissione di ricorso DDPS (già DMF), la nuova autorità di ricorso è ora il Tribunale amministrativo federale.

Art. 106, secondo periodo

Al posto della Commissione di ricorso DDPS (già DMF), la nuova autorità di ricorso è ora il Tribunale amministrativo federale.

Art. 124

La disposizione è superflua in quanto la nuova possibilità di ricorrere al Tribunale amministrativo federale (anziché alla Commissione di ricorso DDPS, già DMF) è già data dalle disposizioni generali sull'organizzazione giudiziaria federale.

Art. 128

Il *capoverso 1* è superfluo in quanto la nuova possibilità di ricorrere al Tribunale amministrativo federale (anziché alla Commissione di ricorso DDPS, già DMF) è già data dalle disposizioni generali sull'organizzazione giudiziaria federale.

Il *capoverso 2* diviene superfluo in seguito alla modifica dell'articolo 40 capoverso 5, secondo cui le controversie tra alloggiatori e Comuni sono decise in prima istanza dal Commissariato centrale di guerra.

Art. 129

Questa disposizione è abrogata a seguito alla soppressione della Commissione di ricorso.

Art. 130

La nuova formulazione di questo articolo è dovuta alla modifica degli articoli 40 capoverso 5 e 128 capoverso 2 (cfr. relativo commento).

Art. 131

La disposizione è superflua. La possibilità di ricorrere contro le sentenze del Tribunale amministrativo federale, che prende il posto della Commissione di ricorso, è già data dalla legge sul Tribunale federale.

35. Legge federale del 17 giugno 1994 sulla protezione civile

Art. 64 Pretese non pecuniarie

Attualmente, in caso di controversie non pecuniarie, contro le decisioni non definitive dell'ultima istanza cantonale è possibile il ricorso al DDPS (precedentemente al DFGP). Quest'ultimo decide definitivamente. Allo scopo di attuare anche in quest'ambito la garanzia della via giudiziaria (sempre che un giudice cantonale non abbia già emesso una sentenza) e di continuare ad assicurare il controllo da parte di un'istanza federale, al posto del ricorso al DDPS è ora previsto il ricorso al Tribunale amministrativo federale. Si tratta quindi di uno dei pochi casi in cui il Tribunale amministrativo federale esamina decisioni di autorità *cantonali* (cfr. art. 29 lett. h LTram). Come già oggi, è escluso il ricorso al Tribunale federale (art. 78 cpv. 1 lett. h LTF).

Art. 65 cpv. 4

Le competenze della Commissione di ricorso in materia di protezione civile passano ora al Tribunale amministrativo federale. La possibilità di ricorrere a quest'ultimo contro le decisioni dell'Ufficio federale è già data dalle disposizioni generali sull'organizzazione giudiziaria federale. Pertanto sarebbe superflua una disposizione a questo riguardo nella legge sulla protezione civile. In futuro non sarà più possibile ricorrere al Tribunale federale (art. 78 cpv. 1 lett. h LTF). Non si capisce infatti per quale motivo i litigi pecuniarî debbano essere trattati diversamente dai litigi non pecuniarî, per i quali il ricorso al Tribunale federale è escluso.

36. Legge federale del 4 ottobre 1963 sull'edilizia di protezione civile

Art. 14 cpv. 2 e 3

Attualmente, le decisioni di natura non pecuniaria delle autorità cantonali o dell'Ufficio federale della protezione civile possono essere impugnate con ricorso al DDPS (precedentemente al DFGP), che decide definitivamente. Questo particolare regime di protezione giuridica è soppresso a favore di un regime fondato sulle disposizioni generali sull'organizzazione giudiziaria federale.

Art. 15 cpv. 3

I compiti della Commissione di ricorso in materia di protezione civile sono ora assunti dal Tribunale amministrativo federale. La possibilità di ricorrere a quest'ultimo contro le decisioni dell'*Ufficio federale* è data dalle disposizioni generali sull'organizzazione giudiziaria federale.

Contro le decisioni delle (ultime) autorità *cantonali* è possibile il ricorso al Tribunale federale. Il ricorso è tuttavia escluso contro le decisioni concernenti i sussidi al cui ottenimento non vi è alcun diritto (art. 78 cpv. 1 lett. j LTF). Per tale motivo l'Ufficio federale è autorizzato ad avvalersi dei rimedi giuridici cantonali per impugnare le decisioni delle autorità cantonali in materia di contributi federali. In tal modo si intende comunque garantire un certo controllo della Confederazione sull'impiego dei fondi federali.

37. Legge federale dell'8 ottobre 1982 sull'approvvigionamento del Paese

Art. 34 cpv. 2 secondo periodo

Le competenze della Commissione di ricorso DFE (precedentemente della Commissione per le scorte obbligatorie) passano ora al Tribunale amministrativo federale.

Art. 37a Opposizione

L'iter ricorsuale è impostato diversamente a seconda che ci si trovi in tempi di crisi o in «tempi normali». Il Consiglio federale può ora prevedere una *procedura di opposizione* per le decisioni rese dall'*Ufficio federale* conformemente agli articoli 23-28 (provvedimenti in caso di aggravamento della minaccia e di grave penuria). È presumibile che in tempi di crisi debbano essere emanate decisioni in gran numero (p. es. nell'ambito del razionamento del carburante). L'opposizione è il rimedio giuridico appropriato per esaminare una simile mole di decisioni. Senza questo filtro, il Tribunale amministrativo federale, al quale si può ricorrere contro le decisioni su opposizione, sarebbe di colpo confrontato con una miriade di ricorsi. Nel contempo, la procedura di opposizione costituisce una certa compensazione per l'esclusione del ricorso al Tribunale federale. Infatti, come già prevede il diritto in vigore (cfr. art. 38 lett. c della legge sull'approvvigionamento del Paese nella versione attuale), nemmeno in futuro sarà possibile ricorrere al Tribunale federale contro le decisioni in materia di approvvigionamento economico del Paese adottate in caso di aggravamento della minaccia o di penuria grave (art. 78 cpv. 1 lett. i LTF).

Il Consiglio federale può prevedere la procedura di opposizione unicamente per le decisioni rese dall'Ufficio federale. Se autorità *cantonali* adottano decisioni in tempi di crisi, è ammissibile – una volta esaurito l'iter ricorsuale cantonale – il ricorso al Tribunale amministrativo federale (cfr. art. 38 cpv. 2 della legge sull'approvvigionamento del Paese nella versione del presente disegno), il quale decide definitivamente (art. 78 cpv. 1 lett. i LTF).

Art. 38 Ricorsi

Il *capoverso 1* prevede che contro le decisioni rese dai settori dell'approvvigionamento economico del Paese e dalle organizzazioni economiche chiamate a cooperare è ammissibile il ricorso all'Ufficio federale per l'approvvigionamento economico del Paese. Per simili decisioni è giustificato che l'Ufficio federale proceda dap-

prima a una verifica interna all'amministrazione. Questa possibilità di ricorso deve essere prevista nella legge speciale.

Secondo il *capoverso 2*, contro le decisioni dell'ultima istanza *cantonale* è ammissibile il ricorso al Tribunale amministrativo federale. Ci troviamo in presenza di uno dei rari casi in cui il Tribunale amministrativo federale – in deroga al modello di iter ricorsuale (cfr., in merito, n. 2.5.2) – esamina decisioni rese da autorità cantonali (cfr. art. 29 lett. h LTram). I Cantoni adottano decisioni unicamente in tempi di crisi, di modo che il Tribunale amministrativo federale decide definitivamente (cfr. il commento all'art. 37a della legge sull'approvvigionamento del Paese nella versione del presente disegno).

Per il rimanente, la protezione giuridica è retta dalle disposizioni generali sull'organizzazione giudiziaria federale (cpv. 3). Di conseguenza, le decisioni dell'Ufficio federale e le sue decisioni su ricorso (cpv. 1) possono essere impugnate con ricorso al Tribunale amministrativo federale. Considerato che nella fattispecie non si tratta di provvedimenti in caso di aggravamento della minaccia o di penuria grave, il ricorso al Tribunale federale è ammissibile (cfr. art. 78 cpv. 1 lett. i LTF). In «tempi normali», le decisioni in materia di approvvigionamento economico del Paese sono adottate solo in maniera isolata. Per i diretti interessati, tali decisioni possono tuttavia essere di grande incidenza economica. Risulta pertanto giustificato (anche dal punto di vista dell'onere) mantenere la possibilità di ricorrere al Tribunale federale.

Art. 39 frase introduttiva

Il Tribunale amministrativo federale prende il posto della Commissione di ricorso DFE. Esso decide in prima istanza, *su azione*, in merito ai casi previsti dall'articolo 39. Queste controversie possono essere considerate – in senso lato – controversie derivanti da contratti di diritto pubblico (cfr. art. 31 lett. a LTram).

Art. 40

Questa disposizione è stralciata in quanto superflua.

38. Legge federale del 5 ottobre 1990 sugli aiuti finanziari e le indennità

Art. 34

Il *capoverso 1* è superfluo in quanto è logico che le vertenze riguardanti aiuti finanziari e indennità *assegnati con decisione* debbano essere risolte mediante *decisione formale*. Questa disposizione era necessaria prima della revisione dell'OG del 1991, poiché per questi casi il vecchio articolo 116 OG prevedeva per principio l'azione. Questa fattispecie è però stata soppressa, di modo che si procede direttamente alla decisione.

È abrogato anche il *capoverso 2*, concernente le vertenze risultanti da *contratti*. Per le cause derivanti da contratti di diritto pubblico, l'articolo 31 lettera a LTram prevede l'*azione*. L'azione è lo strumento adeguato per simili cause, in quanto già la stessa costituzione del rapporto di sovvenzionamento (conclusione del contratto) non avviene unilateralmente in virtù di un atto di sovranità. Di conseguenza, le vertenze risultanti da contratti devono essere risolte non mediante decisione, bensì promuovendo un'azione. Questa soluzione non era possibile sotto il precedente regime dei rimedi giuridici, in quanto non in tutti i settori vi era una commissione di ricorso presso la quale si sarebbe potuto promuovere un'azione. Pertanto la decisione era in

linea di principio lo strumento da adottare anche nel caso di vertenze risultanti da contratti, a condizione che alcun atto legislativo prevedesse l'azione presso una commissione di ricorso oppure che il contratto stesso non stabilisse la competenza di un tribunale arbitrale. Il Tribunale amministrativo federale (diversamente dalle commissioni di ricorso e arbitrali) dispone di una competenza materiale *generale* per gli affari amministrativi decisi da autorità amministrative federali. Tale competenza può essere invocata direttamente in virtù dell'articolo 31 lettera a LTram. Di conseguenza è ora possibile, in linea di principio, prevedere l'azione per le vertenze derivanti da contratti. L'azione non entra in linea di conto se un'altra legge federale prescrive che la lite debba essere risolta mediante decisione (art. 32 LTram).

Art. 35 Protezione giuridica

Secondo il *capoverso 1*, la protezione giuridica contro le decisioni prese nel settore dei sussidi è retta dalle disposizioni generali sull'organizzazione giudiziaria federale. Ciò significa segnatamente che in linea di principio i Cantoni decidono definitivamente in merito ai sussidi al cui ottenimento non vi è alcun diritto (art. 78 cpv. 1 lett. j LTF), sempre che le leggi speciali non prevedano il ricorso al Tribunale amministrativo federale (come, p. es., l'art. 166 cpv. 2 della legge sull'agricoltura, RS 910.1).

Per motivi legati alla sistematica, l'attuale *capoverso 3* diviene ora *capoverso 2*.

39. Legge federale del 1° ottobre 1925 sulle dogane

Art. 22 cpv. 1 terzo periodo

Il Tribunale amministrativo federale prende il posto della Commissione di ricorso.

Art. 109 cpv. 1 lett. b-e nonché cpv. 3

Gli attuali iter ricorsuali, parecchio complessi e alcuni eccessivamente lunghi, sono stati semplificati, snelliti e adeguati al nuovo regime dei rimedi giuridici (*cpv. 1*). È stato mantenuto *un solo* ricorso interno all'amministrazione. In considerazione del nuovo principio secondo cui le decisioni delle autorità federali sono direttamente impugnabili con ricorso al Tribunale amministrativo federale (cfr. n. 2.5.2), non sarebbe né conforme al sistema né giustificabile dal punto di vista materiale continuare a prevedere *due* autorità di ricorso interne all'amministrazione nel settore doganale.

Di conseguenza, le Direzioni di circondario continueranno a decidere in merito ai ricorsi contro le decisioni rese dagli uffici doganali (lett. a, immutata).

Contro le decisioni di prima istanza rese dalle Direzioni di circondario è ammissibile il ricorso alla Direzione generale delle dogane (*lett. b*). Il ricorso alla Direzione generale delle dogane contro le decisioni *su ricorso* rese dalle Direzioni di circondario è soppresso. Tali decisioni sono ora impugnabili direttamente con ricorso al Tribunale amministrativo federale.

La *lettera c* prevede che il Tribunale amministrativo federale prende il posto del Dipartimento federale delle finanze (lett. d della versione attuale) e della Commissione di ricorso in materia doganale (lett. c della versione attuale), conformemente alla legge sul Tribunale amministrativo federale. La possibilità di ricorrere al Tribunale federale è disciplinata nella legge sul Tribunale federale (*lett. c*).

Conformemente al *capoverso* 3, la Direzione generale delle dogane rappresenta l'Amministrazione delle dogane nei procedimenti davanti al Tribunale amministrativo federale e al Tribunale federale. La Direzione generale delle dogane è l'organo più appropriato per farlo. In tal modo essa mantiene inoltre la veduta d'insieme sulle procedure di ricorso. Nel contempo potrebbe fare uso della possibilità di un riesame *pendente lite* (art. 58 PA). Il contenuto dell'attuale capoverso 3 (riferimento a PA e OG) è stralciato perché superfluo. L'OG è comunque sostituita dalla legge sul Tribunale federale.

n. III (art. 141)

Questa disposizione diviene superflua in seguito all'integrazione della Commissione di ricorso in materia doganale nel Tribunale amministrativo federale.

40. Legge federale del 27 giugno 1973 sulle tasse di bollo

Art. 32 cpv. 3

Modifica di natura redazionale (riferimento all'art. 106 LTF anziché all'art. 116 OG).

III. Reclamo, art. 39 titolo

Abrogati gli articoli 39a e 40, il numero III consta unicamente dell'articolo 39 concernente il reclamo.

Art. 39a

Le competenze della Commissione di ricorso in materia di contribuzioni passano ora al Tribunale amministrativo federale. La possibilità di ricorrere a quest'ultimo contro le decisioni su reclamo rese dall'Amministrazione federale delle contribuzioni è già data dalle disposizioni generali sull'organizzazione giudiziaria federale. Per tale motivo sarebbe superflua una disposizione in questo senso nella legge speciale.

Attualmente sono eccettuate dal ricorso alla commissione le decisioni su reclamo concernenti la proroga della riscossione e il condono di tasse di bollo, di modo che è ammissibile il ricorso al Consiglio federale. La presente riforma intende sgravare in ampia misura il Collegio governativo dai suoi compiti giurisprudenziali (cfr. n. 2.3.2). Pertanto le decisioni su reclamo concernenti la proroga della riscossione e il condono di tasse di bollo non sono eccettuate dal ricorso al Tribunale amministrativo federale, il che implica lo stralcio dell'intera disposizione.

Art. 40

Questa norma è abrogata in quanto superflua. La possibilità di ricorrere al Tribunale federale è disciplinata nella legge sul Tribunale federale. Il diritto di ricorso dell'Amministrazione federale delle contribuzioni sarà mantenuto, ma potrà essere sancito in sede di ordinanza (cfr. art. 84 lett. a LTF).

Art. 43 cpv. 3-5

Anziché alla Commissione federale di ricorso in materia di contribuzioni, è ora ammissibile il ricorso al Tribunale amministrativo federale (*cpv.* 3).

La possibilità di ricorrere al Tribunale federale è disciplinata nella legge sul Tribunale federale e non deve quindi essere fatta oggetto della legge speciale. Per contro, il *capoverso* 4 stabilisce, come nella legge vigente, che i ricorsi contro le decisioni di

richiesta di garanzie (sia al Tribunale amministrativo federale che al Tribunale federale) non sospendono l'esecuzione.

Il diritto di ricorso dell'Amministrazione federale delle contribuzioni sarà mantenuto, ma potrà essere sancito in sede di ordinanza (cfr. art. 84 lett. a LTF). Pertanto il *capoverso 5* diventa superfluo ed è abrogato.

Art. 44 cpv. 2

La disposizione è stralciata poiché superflua.

41. Legge federale del 2 settembre 1999 concernente l'imposta sul valore aggiunto

Art. 54 cpv. 3

Modifica di natura redazionale (riferimento all'art. 106 LTF anziché all'art. 116 OG).

Art. 57 cpv. 2 terzo periodo e 64 cpv. 2

«Commissione federale di ricorso in materia di contribuzioni» è sostituito da «Tribunale amministrativo federale».

Art. 65

Le competenze della Commissione federale di ricorso in materia di contribuzioni passano ora al Tribunale amministrativo federale. La possibilità di ricorrere a quest'ultimo contro le decisioni su reclamo rese dall'Amministrazione federale delle contribuzioni è già data dalle disposizioni generali sull'organizzazione giudiziaria federale, motivo per cui sarebbe superflua una relativa disposizione nella legge speciale.

Art. 66

Questa disposizione è abrogata in quanto superflua. La possibilità di ricorrere al Tribunale federale è disciplinata nella legge sul Tribunale federale. Il diritto di ricorso dell'Amministrazione federale delle contribuzioni sarà mantenuto, ma potrà essere sancito in sede di ordinanza (cfr. art. 84 lett. a LTF).

Art. 67 titolo e cpv. 2 e 3

I *capoversi 2 e 3* (revisione e interpretazione delle sentenze rese dal Tribunale amministrativo federale e dal Tribunale federale) diventano superflui di fronte alle disposizioni della LTram e della LTF.

Art. 70 cpv. 3-5

Anziché alla Commissione di ricorso in materia di contribuzioni, si potrà ora ricorrere al Tribunale amministrativo federale (cpv. 3).

La possibilità di ricorrere al Tribunale federale è data dalla legge sul Tribunale federale, di modo che non è necessario prevederla nella legge speciale. Per contro, il *capoverso 4* stabilisce, come nella legge attuale, che i ricorsi contro le decisioni di richiesta di garanzie (sia al Tribunale amministrativo federale che al Tribunale federale) non sospendono l'esecuzione.

Il diritto di ricorso dell'Amministrazione federale delle contribuzioni è mantenuto, ma potrà essere sancito in sede di ordinanza (cfr. art. 84 lett. a LTF). Divenuto superfluo, il *capoverso* 5 è abrogato.

42. Legge federale del 21 marzo 1969 sull'imposizione del tabacco

Art. 33

Abrogata questa disposizione, la revisione giudiziaria è retta dalle disposizioni generali sull'organizzazione giudiziaria federale. Le competenze della Commissione federale di ricorso in materia doganale sono ora assunte dal Tribunale amministrativo federale.

43. Legge federale del 21 giugno 1996 sull'imposizione degli autoveicoli

Art. 33 cpv. 2

Allo scopo di abbreviare l'iter ricorsuale eccessivamente lungo, è stato soppresso il ricorso alla Direzione generale contro le *decisioni su ricorso* rese dalle Direzioni di circondario (*cpv. 2*). Tali decisioni potranno ora essere impugnate direttamente con ricorso al Tribunale amministrativo federale (cfr. anche il commento all'art. 109 della legge sulle dogane, RS 631.0).

Art. 34 e 35 cpv. 1

Le competenze della Commissione federale di ricorso in materia doganale passano ora al Tribunale amministrativo federale. La possibilità di ricorrere a quest'ultimo è già data dalle disposizioni generali sull'organizzazione giudiziaria federale, motivo per cui sarebbe superflua una relativa disposizione nella legge speciale.

44. Legge federale del 21 giugno 1996 sull'imposizione degli oli minerali

Art. 35 cpv. 2

Allo scopo di abbreviare l'iter ricorsuale eccessivamente lungo, è stato soppresso il ricorso alla Direzione generale contro le *decisioni su ricorso* rese dalle Direzioni di circondario (*cpv. 2*). Tali decisioni potranno ora essere impugnate direttamente con ricorso al Tribunale amministrativo federale (cfr. anche il commento all'art. 109 della legge sulle dogane, RS 631.0).

Art. 36 e 37 cpv. 1

I compiti della Commissione federale di ricorso in materia doganale sono ora assunti dal Tribunale amministrativo federale. La possibilità di ricorrere a quest'ultimo è già data dalle disposizioni generali sull'organizzazione giudiziaria federale, motivo per cui sarebbe superflua una relativa disposizione nella legge speciale.

45. Legge federale del 19 dicembre 1997 concernente una tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni

Art. 23 cpv. 3 e 4

Per le decisioni di prima istanza della Direzione generale delle dogane (ad eccezione delle decisioni di richiesta di garanzie), il *capoverso* 3 prevede ora una procedura di reclamo. Al momento della concezione della legge sul traffico pesante si era partiti dal presupposto che la Direzione generale delle dogane non avrebbe emanato decisioni concernenti l'obbligo di pagare tasse. Tale non è però il caso (cfr. art. 25 dell'ordinanza sul traffico pesante, RS 641.811, RU 2000 1170), motivo per cui risulta appropriata una procedura di reclamo (analogamente all'art. 32 della legge sull'imposizione degli autoveicoli, RS 641.51 e all'art. 34 della legge sull'imposizione degli oli minerali, RS 641.61).

Il testo *vigente* del *capoverso* 3 (ricorso alla Commissione federale di ricorso in materia doganale) può essere abrogato, in quanto la possibilità di ricorrere al Tribunale amministrativo federale (anziché alla Commissione) è già data dalle disposizioni generali sull'organizzazione giudiziaria federale. Sarebbe pertanto superfluo sancire una siffatta disposizione nella legge speciale.

Secondo il *capoverso* 4, per il rimanente si fa riferimento alle disposizioni generali sull'organizzazione giudiziaria federale.

46. Legge federale del 14 dicembre 1990 sull'imposta federale diretta

Art. 108 cpv. 1 secondo periodo

La possibilità di ricorrere direttamente al Tribunale federale contro le decisioni dell'Amministrazione federale delle contribuzioni è abbandonata a favore del nuovo modello di iter ricorsuale (cfr. n. 2.5.2). È così soddisfatta un'esigenza della presente riforma, ossia che il Tribunale federale non sia più la *prima istanza giudiziaria* a decidere.

Art. 112a cpv. 7 secondo periodo

Modifica di natura redazionale (riferimento all'art. 106 LTF anziché all'art. 116 OG).

Art. 146

Questa disposizione è stata adeguata alla nuova terminologia («ricorso» al posto di «ricorso di diritto amministrativo»).

Art. 147 cpv. 3

Modifica a livello redazionale («legge federale sul Tribunale federale» al posto di «legge federale sull'organizzazione giudiziaria»).

Art. 167 cpv. 3

Le competenze decisionali di *prima* istanza in merito a domande di condono rimangono intatte. È invece abbandonata l'attuale competenza decisionale *definitiva* spettante alla Commissione federale di condono per l'imposta federale diretta e all'ufficio cantonale competente (abrogazione del *cpv.* 3). Anche in quest'ambito deve essere garantita la protezione giuridica da parte di un tribunale. Non vi è alcun motivo sufficiente per prevedere una deroga legale alla garanzia della via giudiziaria

(art. 29a Cost.), anche se la decisione costituisce in ampia misura una questione di apprezzamento. Il rispetto dei limiti legali dell'esercizio dell'apprezzamento può essere esaminato dal giudice, come pure l'osservanza dei criteri legali per la concessione del condono (cfr. cpv. 1). Ciò significa concretamente che le decisioni della Commissione federale di condono sono impugnabili con ricorso al Tribunale amministrativo federale, mentre le decisioni dell'ufficio cantonale competente possono essere impugunate con ricorso all'autorità cantonale. Il ricorso al Tribunale federale è escluso (art. 78 cpv. 1 lett. l LTF).

Art. 169 cpv. 3 e 4

È stata abbandonata la possibilità di ricorrere *direttamente* al Tribunale federale contro le decisioni di richiesta di garanzie dell'amministrazione cantonale delle imposte. Ora bisognerà ricorrere dapprima alla commissione cantonale di ricorso in materia di imposte (cpv. 3). È così soddisfatta un'esigenza della presente riforma, ossia che il Tribunale federale non sia più la *prima istanza giudiziaria* a decidere.

Il *capoverso 4* è rimaneggiato unicamente a livello redazionale.

Art. 182 cpv. 2

Modifica d'ordine redazionale («ricorso» al posto di «ricorso di diritto amministrativo»).

Art. 197 cpv. 2

Modifica di natura redazionale (stralcio del sintagma «procedura di diritto amministrativo»).

47. Legge federale del 14 dicembre 1990 sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni

Art. 73 cpv. 1

Modifica d'ordine redazionale («ricorso» al posto di «ricorso di diritto amministrativo»).

48. Legge federale dell'8 ottobre 1999 sulle società d'investimento in capitale di rischio

Art. 6 cpv. 5

Le competenze della Commissione di ricorso DFE passano ora al Tribunale amministrativo federale, motivo per cui risulta superfluo prevedere una disposizione concernente i rimedi giuridici nella legge speciale.

49. Legge federale del 13 ottobre 1965 sull'imposta preventiva

Art. 3 cpv. 1

Modifica redazionale (riferimento all'art. 106 LTF anziché all'OG).

Art. 39 cpv. 3

La protezione giuridica contro le decisioni dell'Amministrazione federale delle contribuzioni in relazione al contestato obbligo di fornire informazioni non necessita di alcun disciplinamento particolare, motivo per cui la parte finale del capoverso è stralciata.

Art. 42 titolo marginale (5. Reclamo)

Abrogati gli articoli 42a e 43, il numero 5 consta unicamente dell'articolo 42 concernente il reclamo. Il titolo è quindi stato modificato.

Art. 42a

I compiti della Commissione federale di ricorso in materia di contribuzioni sono ora assunti dal Tribunale amministrativo federale. La possibilità di ricorrere a quest'ultimo è già data dalle disposizioni generali sull'organizzazione giudiziaria federale. Di conseguenza sarebbe superfluo sancire una simile disposizione nella legge speciale.

Le decisioni su reclamo concernenti il condono dell'imposta sono oggi eccettuate dal ricorso alla Commissione, di modo che è possibile ricorrere al Consiglio federale. La presente riforma intende sgravare in ampia misura il Collegio governativo dai suoi compiti giurisprudenziali (cfr. n. 2.3.2). Pertanto le decisioni su reclamo concernenti il condono dell'imposta non sono eccettuate dal ricorso al Tribunale amministrativo federale, il che implica lo stralcio dell'intera disposizione.

Art. 43

Questa norma è abrogata in quanto superflua. La possibilità di ricorrere al Tribunale federale è disciplinata nella legge sul Tribunale federale. Il diritto di ricorso dell'Amministrazione federale delle contribuzioni sarà mantenuto, ma potrà essere sancito in sede di ordinanza (cfr. art. 84 lett. a LTF).

Art. 47 cpv. 3-5

Anziché alla Commissione federale di ricorso in materia di contribuzioni, si potrà ora ricorrere al Tribunale amministrativo federale (cpv. 3).

La possibilità di ricorrere al Tribunale federale è disciplinata nella legge sul Tribunale federale e non deve quindi essere fatta oggetto della legge speciale. Per contro, il *capoverso 4* stabilisce, come nella legge vigente, che i ricorsi contro le decisioni di richiesta di garanzie (sia al Tribunale amministrativo federale che al Tribunale federale) non sospendono l'esecuzione.

Il diritto di ricorso dell'Amministrazione federale delle contribuzioni sarà mantenuto, ma potrà essere sancito in sede di ordinanza (cfr. art. 84 lett. a LTF). Pertanto il *capoverso 5* diventa superfluo ed è abrogato.

Art. 56 e. Ricorso al Tribunale federale

Questa disposizione è stata adeguata alla nuova terminologia («ricorso» al posto di «ricorso di diritto amministrativo»).

Art. 58 cpv. 4

Modifica di natura redazionale (riferimento all'art. 106 LTF anziché all'OG).

Art. 59 cpv. 3

La disposizione è abrogata in quanto superflua.

50. Legge federale del 12 giugno 1959 sulla tassa d'esenzione dall'obbligo militare

Art. 31 cpv. 3

Questa disposizione è stata adeguata alla nuova terminologia («ricorso» al posto di «ricorso di diritto amministrativo»).

Art. 36 cpv. 3 e 4 (nuovo)

È stata abbandonata la possibilità di ricorrere *direttamente* al Tribunale federale contro le decisioni di richiesta di garanzie dell'amministrazione cantonale delle imposte. Ora bisognerà ricorrere dapprima alla commissione cantonale di ricorso in materia di imposte (cpv. 3). È così soddisfatta un'esigenza della presente riforma, ossia che il Tribunale federale non sia più la prima istanza giudiziaria a decidere.

Migliorato dal profilo redazionale, il secondo periodo del capoverso 3 (alcun effetto sospensivo) diventa il nuovo *capoverso 4*.

51. Legge federale del 21 giugno 1932 sull'alcool

Art. 47

I compiti della Commissione federale di ricorso in materia di alcool sono ora assunti dal Tribunale amministrativo federale. La possibilità di ricorrere a quest'ultimo è già data dalle disposizioni generali sull'organizzazione giudiziaria federale, motivo per cui sarebbe superflua una relativa disposizione nella legge speciale (cfr. anche commento all'art. 49).

Art. 49 II. Ricorso amministrativo

Anziché al Dipartimento, d'ora in poi si potrà ricorrere al Tribunale amministrativo federale. Le decisioni penali prese dall'Amministrazione delle dogane sono impugnabili secondo la legge federale sul diritto penale amministrativo (DPA), senza che ciò debba essere enunciato esplicitamente o che si debba fare riferimento alla legge sulle dogane, che a sua volta rinvia alla DPA per quanto riguarda il ricorso contro le decisioni penali (cfr. art. 109 cpv. 4 della legge sulle dogane, RS 631.0). Pertanto è possibile rendere più conciso l'*articolo 49*, menzionando unicamente il ricorso amministrativo alla Regia degli alcool.

52. Legge federale del 22 giugno 1979 sulla pianificazione del territorio

Art. 34 Diritto federale

Secondo il *capoverso 1*, la protezione giuridica a livello federale è retta dalle disposizioni generali sull'organizzazione giudiziaria federale, di modo che diviene superfluo anche il *capoverso 3*.

Il *capoverso* 2 prevede il diritto di ricorrere dei Cantoni e Comuni per i casi in cui già oggi sono legittimati a interporre un ricorso di diritto amministrativo presso il Tribunale federale.

53. Legge federale del 20 giugno 1930 sull'espropriazione

Art. 13 cpv. 2

L'espressione «ricorso di diritto amministrativo» è sostituita con «ricorso al Tribunale amministrativo federale». Nel campo d'applicazione della legge sull'espropriazione, le decisioni rese dalle commissioni di stima saranno in futuro esaminate dal Tribunale amministrativo federale, le cui decisioni sono impugnabili presso il Tribunale federale. Intercalando il Tribunale amministrativo federale, si onora il principio secondo cui in futuro il Tribunale federale esaminerà esclusivamente le decisioni di autorità giudiziarie (cfr. art. 80 LTF).

Art. 15 cpv. 2

Il nuovo regime dei rimedi giuridici (cfr. commento all'art. 13 cpv. 2) non è più compatibile con la competenza del Tribunale federale di emanare norme di diritto a livello di ordinanza. La competenza legislativa del Tribunale federale sancita nella legge sull'espropriazione rappresenta un caso speciale che trovava la sua giustificazione nello statuto particolare del Tribunale federale quale autorità di vigilanza e ricorso delle commissioni di stima. In seguito all'istituzione del Tribunale amministrativo federale quale autorità di ricorso, tale competenza legislativa non è più giustificata. Di conseguenza, il ravvicinamento delle disposizioni sui rimedi giuridici ai principi generali dell'organizzazione giudiziaria federale implica anche l'adeguamento delle competenze legislative. D'ora in poi la competenza di emanare norme procedurali a livello di ordinanza spetta al Consiglio federale, analogamente alla prassi usuale negli altri settori giuridici.

Art. 19^{bis} cpv. 2 secondo periodo

È stata mantenuta l'impugnabilità della decisione della commissione di stima circa un pagamento immediato pari all'importo presumibile dell'indennità per il valore venale. Tuttavia, conformemente al nuovo regime dei rimedi giuridici, ciò che deve essere escluso non è più il «ricorso di diritto amministrativo» bensì il «ricorso al Tribunale amministrativo federale». Nella fattispecie non si tratta di un'eccezione indipendente rispetto alla competenza del Tribunale amministrativo federale giusta l'articolo 27 LTram, bensì semplicemente dell'affermazione che non sono soddisfatti i presupposti legali per impugnare decisioni incidentali (art. 46 PA nella versione dell'allegato della LTram).

Art. 59 cpv. 1

Caduta la competenza del Tribunale federale di vigilare sulla gestione delle commissioni di stima (cfr. anche il commento all'art. 63), non vi è più alcun motivo per cui il Tribunale federale debba partecipare alla nomina della presidenza della commissione. Il presidente e i due supplenti sono nominati, come gli altri commissari, dal Consiglio federale (*lett. a*). Per lo stesso motivo non è più necessario che il Tribunale federale partecipi alla determinazione del numero dei membri cantonali per i singoli circondari di stima (*lett. c*).

Art. 60 cpv. 4 secondo periodo

L'espressione «ricorso di diritto amministrativo» è sostituita con «ricorso».

Art. 62 primo periodo

Questa modifica, di tipo redazionale, concerne solo il testo tedesco.

Art. 63 5. Sorveglianza

In seguito al nuovo regime dei rimedi giuridici, il Tribunale federale non ha più alcuna competenza di vigilare sulla gestione delle commissioni di stima, emanare norme di diritto nei loro confronti e impartire loro istruzioni (cfr. commento agli art. 13 cpv. 2, 15 cpv. 2 e 59 cpv. 1). La caduta di tali competenze, che peraltro non sarebbero conciliabili con la normativa secondo cui le decisioni delle commissioni di stima sono impugnabili con ricorso al Tribunale amministrativo federale, implicano un opportuno sgravio del Tribunale federale. Al posto di quest'ultimo sarà ora il Consiglio federale a esercitare la vigilanza amministrativa sulla gestione delle commissioni di stima. Il Collegio governativo avrà inoltre la competenza di emanare norme procedurali e chiedere rapporti. Contrariamente a quanto previsto attualmente per il Tribunale federale, esso non avrà invece la competenza di impartire istruzioni. Una simile competenza non sarebbe conciliabile con l'istituzione della vigilanza amministrativa, che deve limitarsi a sorvegliare la gestione degli affari.

Art. 64 cpv. 2

Adeguamento al nuovo regime dei rimedi giuridici.

Art. 65 cpv. 2

La questione se una commissione di stima, a richiesta della commissione di stima locale competente secondo il capoverso 1, sia eccezionalmente competente anche per esaminare casi d'espropriazione fuori del proprio circondario non è più decisa dal Tribunale federale bensì dalla commissione di stima interpellata.

Art. 69 cpv. 2

Il termine «ricorso di diritto amministrativo» è sostituito con «ricorso» (al Tribunale amministrativo federale).

Art. 75 9. Forza esecutiva

Il termine «ricorso di diritto amministrativo» è sostituito con «ricorso» (al Tribunale amministrativo federale). Le possibilità di impugnare una decisione cresciuta in giudicato resa dalla commissione di stima sono rette dalle relative disposizioni applicabili alle sentenze cresciute in giudicato del Tribunale amministrativo federale.

Art. 76 cpv. 3 e 6

Il *capoverso 3* prevede la competenza del giudice inquirente anche per quanto riguarda la procedura davanti al Tribunale amministrativo federale.

È abrogato il *capoverso 6*, contenente la disposizione sul termine di ricorso specifica della legge speciale. Sarà quindi applicabile il termine di ricorso generale di 30 giorni.

Titolo prima dell'art. 77

L'espressione «ricorso di diritto amministrativo» è sostituita con «ricorso» (al Tribunale amministrativo federale).

Art. 77 I. Principio

Il *capoverso 1* sancisce il nuovo regime dei rimedi giuridici (cfr. commento all'art. 13 cpv. 2).

Secondo il *capoverso 2*, la procedura davanti al Tribunale amministrativo federale è retta dalla LTram, sempre che la legge sull'espropriazione non stabilisca altrimenti. La LTram fa a sua volta riferimento, in linea di principio, alla legge federale sulla procedura amministrativa (art. 33 LTram).

Il *capoverso 3* applica l'attuale norma sull'ammissibilità di nuove richieste, specifica della legge speciale, alla procedura davanti al Tribunale amministrativo federale. Nella successiva procedura davanti al Tribunale federale sono invece applicabili le disposizioni procedurali generali della legge sul Tribunale federale.

Art. 78 cpv. 2 primo periodo

L'espressione «Tribunale federale» è sostituita con «Tribunale amministrativo federale».

Art. 79

Questa disposizione è superflua. La direzione della procedura davanti al Tribunale amministrativo federale è retta dalle disposizioni generali della legge sul Tribunale amministrativo federale (art. 35 LTram).

Art. 80 cpv. 1 e 2 secondo periodo

Il *capoverso 1* conferisce la competenza per l'istituzione della commissione superiore di stima, composta di trenta membri, al Consiglio federale e al Tribunale amministrativo federale (anziché, come finora, al Tribunale federale), i quali nominano quindici membri ciascuno. Lo sgravio che ne deriva per il Tribunale federale è dovuto al nuovo regime dei rimedi giuridici (cfr. commento all'art. 13 cpv. 2). La commissione superiore di stima è composta di specialisti, ai quali il Tribunale amministrativo federale e il Tribunale federale possono far capo, all'occorrenza, per valutare questioni legate all'espropriazione. Risulta quindi opportuno che il Tribunale amministrativo federale, che in futuro esaminerà i ricorsi contro le decisioni delle commissioni di stima, partecipi alla nomina di tali specialisti.

Il *capoverso 2 secondo periodo* è integrato con la competenza del Tribunale amministrativo federale. Contestazioni concernenti la ricusa di membri della commissione superiore di stima possono prodursi sia nella procedura di ricorso davanti al Tribunale amministrativo federale sia in quella davanti al Tribunale federale. Il rispettivo tribunale è competente per decidere.

Art. 81 2. Sedute plenarie

I compiti del Tribunale federale passano ora al Tribunale amministrativo federale.

Art. 87 IX. Ricorso al Tribunale federale

Il *capoverso 1*, che sancisce il nuovo regime dei rimedi giuridici, stabilisce che contro le decisioni del Tribunale amministrativo federale è ammissibile il ricorso al Tribunale federale conformemente alla legge sul Tribunale federale (cfr. anche il commento agli art. 13 cpv. 2, 15 cpv. 2 e 59 cpv. 1).

Secondo il *capoverso 2*, la norma dell'articolo 78 capoverso 1 sulla facoltà di ricorrere, specifica della legge speciale, è applicabile anche alla procedura davanti al Tribunale federale. Per il rimanente sono applicabili le disposizioni procedurali generali della legge sul Tribunale federale.

Art. 108 secondo periodo

Il *secondo periodo* è stralciato, di modo che la protezione giuridica è ora retta dalle disposizioni generali sull'organizzazione giudiziaria federale.

Art. 113 titolo marginale e cpv. 2

Il *capoverso 2* è abrogato. La protezione giuridica a proposito del computo delle spese è ora retta dalle disposizioni generali sull'organizzazione giudiziaria federale. Di conseguenza è stato modificato anche il titolo.

Art. 116 titolo marginale, cpv. 1 primo periodo e cpv. 3 (nuovo)

Il *titolo* è stato adeguato al nuovo regime dei rimedi giuridici.

Secondo il *capoverso 1*, la normativa attualmente valida nella procedura davanti al Tribunale federale, secondo cui all'espropriante sono addossate le spese di procedura e le spese ripetibili dell'espropriato, è applicabile alla procedura davanti al Tribunale amministrativo federale.

Nella procedura davanti al Tribunale federale sono invece applicabili le disposizioni generali sulla ripartizione delle spese (cpv. 2). Una ripetizione del disciplinamento speciale del capoverso 1 implicherebbe un onere ingiustificato per l'espropriante.

Disposizione finale della modifica del ...

La disposizione finale stabilisce che le ordinanze d'esecuzione del Tribunale federale rimangono in vigore fintanto che il Consiglio federale non ne ordini l'abrogazione. In tal modo è garantito che le ordinanze vigenti mantengano la loro validità fino al momento in cui entreranno in vigore le ordinanze del Consiglio federale che le sostituiscono.

54. Legge federale del 21 giugno 1991 sulla sistemazione dei corsi d'acqua

Art. 16 Protezione giuridica

Modifica di natura redazionale (anziché all'OG e alla PA, è ora fatto riferimento alle disposizioni generali sull'organizzazione giudiziaria federale).

55. Legge federale del 22 dicembre 1916 sull'utilizzazione delle forze idriche

Art. 71 cpv. 2

Secondo l'articolo 71 capoverso 2, in caso di contestazioni la decisione spetta attualmente alla Commissione di ricorso DATEC, che giudica come commissione arbitrale. In futuro anche queste cause saranno decise mediante decisione ordinaria. La competenza decisionale spetta al DATEC, le cui decisioni sono impugnabili con ricorso al Tribunale amministrativo federale secondo le disposizioni generali sull'organizzazione giudiziaria federale.

Art. 72 cpv. 3

La protezione giuridica è retta dalle disposizioni generali sull'organizzazione giudiziaria federale.

56. Legge federale dell'8 marzo 1960 sulle strade nazionali

Art. 14 cpv. 3 secondo periodo

La decisione dipartimentale concernente la determinazione delle zone riservate è impugnabile con ricorso al Tribunale amministrativo federale. La competenza del Consiglio federale cade in seguito alla garanzia della via giudiziaria sancita nella Costituzione federale.

Art. 28 cpv. 5

Le competenze della Commissione di ricorso DATEC passano ora al Tribunale amministrativo federale. Non è quindi più necessaria alcuna disposizione speciale sulla protezione giuridica.

57. Legge federale del 26 giugno 1998 sull'energia

Art. 25 cpv. 1

Modifica di tipo redazionale (anziché all'OG e alla PA, è ora fatto riferimento alle disposizioni generali sull'organizzazione giudiziaria federale).

58. Legge federale del 15 dicembre 2000 sul mercato dell'energia elettrica

Art. 18 Protezione giuridica

La protezione giuridica è retta dalle disposizioni generali sull'organizzazione giudiziaria federale (*cpv. 1*). Ciò significa segnatamente che le decisioni dell'ultima istanza cantonale sono impugnabili con ricorso al Tribunale federale conformemente alla legge sul Tribunale federale.

L'attuale capoverso 4 diventa *capoverso 2*.

59. Legge federale del 24 giugno 1902 sugli impianti elettrici

Art. 23

Le competenze della Commissione di ricorso DATEC passano ora al Tribunale amministrativo federale.

60. Legge federale del 19 dicembre 1958 sulla circolazione stradale

Art. 2 cpv. 3^{bis}

Le competenze della Commissione di ricorso DATEC passano ora al Tribunale amministrativo federale. Non essendo quindi più necessaria alcuna disposizione speciale sulla protezione giuridica, il periodo corrispondente può essere stralciato.

Art. 3 cpv. 3 secondo periodo e cpv. 4 terzo e quarto periodo

Nel *capoverso 3 secondo periodo* è stato stralciato il riferimento al ricorso di diritto pubblico. La protezione giuridica è retta dalle disposizioni generali sull'organizzazione giudiziaria federale.

Le decisioni cantonali di ultima istanza concernenti le misure di regolamentazione locale del traffico giusta il *capoverso 4* possono attualmente essere impugnate mediante ricorso al Consiglio federale (attuale terzo periodo). Il messaggio del 31 marzo 1999 concernente la modifica della legge federale sulla circolazione stradale prevede invece il ricorso di diritto amministrativo al Tribunale federale (FF 1999 3882). Di tale cambiamento si è tenuto conto anche in questa sede. Di conseguenza è stata stralciata la disposizione speciale sui rimedi giuridici contenuta nel terzo periodo (possibilità di ricorrere al Consiglio federale), di modo che sono applicabili le disposizioni generali sull'organizzazione giudiziaria federale. Concretamente ciò significa che le decisioni (giudiziarie) cantonali di ultima istanza concernenti le misure in questione possono essere impugnate mediante ricorso al Tribunale federale. Si tratta di contestazioni giuridiche atte ad essere esaminate da un tribunale. Le misure in materia di circolazione sono spesso ordinate nell'interesse della protezione ambientale. È quindi importante che il Tribunale federale possa esaminare tali decisioni allo stesso modo in cui può esaminare l'attuazione del diritto in materia di protezione ambientale nel settore edilizio. Non sarebbe pertanto giustificato escludere la competenza del Tribunale federale.

L'abrogazione della disposizione sulla protezione giuridica, contenuta nel terzo periodo, implica che il diritto di ricorso dei Comuni, attualmente disciplinato nel quarto periodo, sia ora sancito nel *terzo periodo* e che il *quarto periodo* venga abrogato.

Art. 24 Ricorsi

La protezione giuridica è retta dalle disposizioni generali sull'organizzazione giudiziaria federale. Non essendo quindi necessaria alcuna normativa nella legge speciale, le relative disposizioni possono essere abrogate. Occorre unicamente disciplinare il diritto di ricorso nella misura in cui lo stesso deroghi alle regole generali dell'organizzazione giudiziaria federale. Il relativo disciplinamento del *capoverso 5* lettere a e b, mantenuto anche sotto il nuovo regime, passa ora al *capoverso 2*.

Art. 32 cpv. 3 e 4

La nuova formulazione dei *capoversi 3 e 4* corrisponde alla versione del messaggio del 31 marzo 1999 concernente la modifica della legge federale sulla circolazione stradale (FF 1999 3837 segg., 3888).

Art. 89 cpv. 3

Anche in caso di contestazioni concernenti l'assoggettamento alle disposizioni di responsabilità civile della LCStr, la protezione giuridica è retta dalle disposizioni generali sull'organizzazione giudiziaria federale.

61. Legge federale del 25 giugno 1976 sul contributo alla prevenzione degli infortuni nella circolazione stradale

Art. 9 cpv. 1

In seguito all'obbligo costituzionale di istituire autorità giudiziarie, la competenza del Consiglio federale è ora trasferita al Tribunale amministrativo federale. Nel contempo è stabilito chiaramente che il Fondo è autorizzato a prendere decisioni.

62. Legge federale del 20 dicembre 1957 sulle ferrovie

Art. 11

Le competenze della Commissione di ricorso DATEC passano ora al Tribunale amministrativo federale. Non è quindi più necessaria alcuna disposizione speciale sulla protezione giuridica, la quale è retta dalle disposizioni generali sull'organizzazione giudiziaria federale.

Art. 18h cpv. 5

Le competenze della Commissione di ricorso DATEC passano ora al Tribunale amministrativo federale. Non è quindi più necessaria alcuna disposizione speciale sulla protezione giuridica, la quale è retta dalle disposizioni generali sull'organizzazione giudiziaria federale. Le decisioni d'approvazione dei piani rese dall'Ufficio federale e dal Dipartimento sono impugnabili con ricorso al Tribunale amministrativo federale.

Art. 18s cpv. 3 quarto periodo

Le decisioni della Commissione di stima sono impugnabili con ricorso al Tribunale amministrativo federale conformemente alle disposizioni generali sull'organizzazione giudiziaria federale.

Art. 40 cpv. 2 secondo periodo

Per risolvere le controversie tra le Ferrovie federali e l'Amministrazione federale non è necessaria alcuna normativa speciale. Sono piuttosto applicabili, anche in questo caso, le disposizioni generali sull'organizzazione giudiziaria federale. Viene così a cadere la competenza del Consiglio federale quale istanza di ricorso.

Art. 40a 2. Commissione di arbitrato

La commissione di arbitrato è mantenuta. Si è proceduto a una modifica di natura redazionale dovuta all'abrogazione degli articoli 71a-71c PA.

Art. 48 VI. Controversie

In caso di controversie, la protezione giuridica è retta dalle disposizioni generali sull'organizzazione giudiziaria federale. Le decisioni dell'Ufficio federale sono impugnabili con ricorso al Tribunale amministrativo federale. Le competenze della

Commissione di ricorso DDPS passano ora al Tribunale amministrativo federale, mentre la competenza del Consiglio federale quale istanza di ricorso viene a cadere.

Art. 51 cpv. 4 secondo periodo

La competenza del Consiglio federale quale istanza di ricorso viene a cadere. Sono applicabili le disposizioni generali sull'organizzazione giudiziaria federale.

63. Legge federale del 5 ottobre 1990 sui binari di raccordo ferroviario

Art. 21 cpv. 2 e 3 secondo periodo

Le «disposizioni generali della procedura federale» sono sostituite con le «disposizioni generali sull'organizzazione giudiziaria federale» (cpv. 2).

La protezione giuridica è retta dalle disposizioni generali sull'organizzazione giudiziaria federale. Non essendo quindi necessaria alcuna normativa nella legge speciale, il *capoverso 3 secondo periodo* può essere abrogato.

64. Legge federale del 29 marzo 1950 sulle imprese filoviarie

Art. 8 2. Ricorso

La protezione giuridica è retta dalle disposizioni generali sull'organizzazione giudiziaria federale e non necessita quindi di alcuna normativa nella legge speciale (cpv. 1).

La norma speciale sulla legittimazione a ricorrere (diritto di ricorso del Governo del Cantone interessato), attualmente disciplinata nel capoverso 1, diventa oggetto del *capoverso 2*.

65. Legge federale del 4 ottobre 1963 sugli impianti di trasporto in condotta

Art. 1 cpv. 5

In seguito all'obbligo costituzionale di istituire autorità giudiziarie, la competenza del Consiglio federale è soppressa. Sono applicabili le disposizioni generali sull'organizzazione giudiziaria federale.

Art. 23 cpv. 3

Le competenze della Commissione di ricorso DATEC passano ora al Tribunale amministrativo federale. Sono applicabili le disposizioni generali sull'organizzazione giudiziaria federale.

66. Legge federale del 28 settembre 1923 sul registro del naviglio

Art. 3 cpv. 3

La protezione giuridica è retta dalle disposizioni generali sull'organizzazione giudiziaria federale e non necessita quindi di alcuna normativa nella legge speciale.

67. Legge federale del 3 ottobre 1975 sulla navigazione interna

Art. 8 cpv. 3

Le competenze della Commissione di ricorso DATEC passano ora al Tribunale amministrativo federale. Sono applicabili le disposizioni generali sull'organizzazione giudiziaria federale e di conseguenza non è necessaria alcuna normativa nella legge speciale.

Titolo prima dell'art. 38

Il termine «ricorsi» è stralciato dal titolo, in quanto le disposizioni sulla protezione giuridica contenute nelle leggi speciali sono abrogate.

Art. 38

La protezione giuridica è retta dalle disposizioni generali sull'organizzazione giudiziaria federale e non necessita quindi di alcuna normativa nella legge speciale.

68. Legge federale del 23 settembre 1953 sulla navigazione marittima sotto bandiera svizzera

Art. 13 cpv. 2

La protezione giuridica è retta dalle disposizioni generali sull'organizzazione giudiziaria federale e non necessita quindi di alcuna normativa nella legge speciale. Le decisioni dell'Ufficio svizzero del Registro del naviglio sono impugnabili con ricorso al Tribunale amministrativo federale.

Art. 161 cpv. 4

In seguito all'obbligo costituzionale di istituire autorità giudiziarie, la decisione dell'Ufficio svizzero della navigazione marittima è impugnabile con ricorso al Tribunale amministrativo federale. Nella legge speciale non è necessaria alcuna disposizione sulla protezione giuridica.

69. Legge federale del 21 dicembre 1948 sulla navigazione aerea

Art. 6 cpv. 1

Le competenze della Commissione di ricorso DATEC passano ora al Tribunale amministrativo federale. Sono applicabili le disposizioni generali sull'organizzazione giudiziaria federale.

Art. 37s cpv. 3 quarto periodo

Le decisioni della Commissione di stima sono impugnabili con ricorso al Tribunale amministrativo federale conformemente alle disposizioni generali sull'organizzazione giudiziaria federale. Non è necessaria alcuna disposizione nella legge speciale.

70. Legge federale del 7 ottobre 1959 sul registro aeronautico

Art. 17

La protezione giuridica è retta dalle disposizioni generali sull'organizzazione giudiziaria federale e non necessita quindi di alcuna normativa nella legge speciale.

71. Legge federale del 30 aprile 1997 sulle poste

Art. 8 cpv. 2

Le competenze della Commissione di ricorso DATEC passano ora al Tribunale amministrativo federale. La protezione giuridica è retta dalle disposizioni generali sull'organizzazione giudiziaria federale e non necessita quindi di alcuna normativa nella legge speciale.

Art. 18 Eccezioni

Le competenze della Commissione di ricorso DATEC passano ora al Tribunale amministrativo federale, le cui sentenze sono impugnabili con ricorso al Tribunale federale conformemente alla legge sul Tribunale federale.

72. Legge federale del 30 aprile 1997 sulle telecomunicazioni

Art. 11 cpv. 4 primo periodo

Contro le decisioni della Commissione è ora ammissibile il ricorso al Tribunale amministrativo federale. Il ricorso al Tribunale federale è escluso (art. 78 cpv. 1 lett. n LTF; cfr., in merito, il commento all'art. 78 LTF).

Art. 61

Le competenze della Commissione di ricorso DATEC passano ora al Tribunale amministrativo federale. La protezione giuridica è retta dalle disposizioni generali sull'organizzazione giudiziaria federale e non necessita quindi di alcuna normativa nella legge speciale. Ciò significa che in futuro anche le decisioni della Commissione saranno impugnabili con ricorso al Tribunale amministrativo federale. Il ricorso al Tribunale federale è escluso (art. 78 cpv. 1 lett. n LTF; cfr., in merito, il commento all'art. 78 LTF).

Art. 63

La Commissione di ricorso DATEC è soppressa.

73. Legge federale del 19 dicembre 1877 sulla libera circolazione del personale medico

Art. 20

Le competenze della Commissione di ricorso per la formazione medica e il perfezionamento passano ora al Tribunale amministrativo federale. La protezione giuridica è retta dalle disposizioni generali sull'organizzazione giudiziaria federale e non necessita quindi di alcuna normativa nella legge speciale. Le conoscenze specialistiche che nella procedura davanti alla Commissione di ricorso sono attualmente garantite dalla partecipazione di sei commissari specialisti (operanti a titolo accessorio)

(cfr. FF 1999 7466) dovranno in futuro essere convogliate, se necessario, da esperti o mediante rapporti ufficiali.

74. Legge federale del 15 dicembre 2000 sui medicinali e i dispositivi medici

Art. 84 titolo e cpv. 1

Modifica di natura redazionale (riferimento a LTram e LTF anziché alla legge federale sull'organizzazione giudiziaria).

Art. 85

Le competenze della Commissione di ricorso in materia di agenti terapeutici passano ora al Tribunale amministrativo federale. La protezione giuridica è retta dalle disposizioni generali sull'organizzazione giudiziaria federale e non necessita quindi di alcuna normativa nella legge speciale. Le conoscenze specialistiche che nella procedura davanti alla Commissione di ricorso sono attualmente garantite dalla partecipazione di sei commissari specialisti dovranno in futuro essere convogliate, se necessario, da esperti o mediante rapporti ufficiali.

75. Legge federale del 15 dicembre 2000 sui prodotti chimici

Art. 48 cpv. 1 primo periodo

L'espressione «Commissione di ricorso in materia di prodotti chimici» è sostituita con «Tribunale amministrativo federale».

76. Legge federale del 7 ottobre 1983 sulla protezione dell'ambiente

Art. 54 Rimedi giuridici

La procedura di ricorso è retta dalle disposizioni generali sull'organizzazione giudiziaria federale (cpv. 1).

I capoversi 2 e 3 si basano sulla versione del messaggio del 1° marzo 2000 (FF 2000 2191; cfr. anche FF 2000 5416), ma sono stati adattati al nuovo regime dei rimedi giuridici. La Commissione di ricorso DATEC e la Commissione di ricorso in materia di prodotti chimici sono segnatamente sostituite dal Tribunale amministrativo federale.

Art. 55 cpv. 1

Si tratta di una modifica di tipo redazionale volta a garantire che il diritto di ricorso sia mantenuto nella misura attuale e che si possano evitare nella legge speciale disposizioni inutili sui rimedi giuridici.

Art. 56 cpv. 3

Questa disposizione può essere abrogata in quanto la procedura ricorsuale e l'obbligo di comunicare le decisioni sono già dati dalle disposizioni generali sull'organizzazione giudiziaria federale e dalle corrispondenti disposizioni d'esecuzione.

77. Legge federale del 24 gennaio 1991 sulla protezione delle acque

Art. 67 Rimedi giuridici

La procedura ricorsuale è retta dalle disposizioni generali sull'organizzazione giudiziaria federale (cpv. 1).

Il *capoverso 2* si basa sulla versione del messaggio del 1° marzo 2000 (FF 2000 2198), ma è stato adattato al nuovo regime dei rimedi giuridici. La Commissione di ricorso DATEC, la Commissione di ricorso in materia di prodotti chimici e la Commissione di ricorso DFE sono segnatamente sostituite dal Tribunale amministrativo federale.

Il *capoverso 3* (consultazione dell'Ufficio federale) corrisponde all'attuale *capoverso 4* (FF 2000 2198).

Art. 67a cpv. 2

Questa disposizione può essere abrogata in quanto la procedura ricorsuale e l'obbligo di comunicare le decisioni sono già dati dalle disposizioni generali sull'organizzazione giudiziaria federale e dalle corrispondenti disposizioni d'esecuzione.

78. Legge federale del 18 dicembre 1998 sulla medicina della procreazione

Art. 13

Questa disposizione è abrogata in quanto superflua. La possibilità di ricorrere al Tribunale federale è disciplinata nella legge sul Tribunale federale.

Art. 27 cpv. 5

Questa disposizione è abrogata perché superflua. La protezione giuridica è retta dalle disposizioni generali sull'organizzazione giudiziaria federale e non necessita quindi di alcuna normativa nella legge speciale.

79. Legge federale del 9 ottobre 1992 sulle derrate alimentari e gli oggetti d'uso

Art. 54 Procedura federale

Modifica d'ordine redazionale (riferimento alle disposizioni generali sull'organizzazione giudiziaria federale).

80. Legge federale del 18 dicembre 1970 sulle epidemie

Art. 34

La protezione giuridica è retta dalle disposizioni generali sull'organizzazione giudiziaria federale e non necessita quindi di alcuna normativa nella legge speciale.

81. Legge federale del 13 giugno 1928 per la lotta contro la tubercolosi

Art. 16

La protezione giuridica è retta dalle disposizioni generali sull'organizzazione giudiziaria federale e non necessita quindi di alcuna normativa nella legge speciale.

82. Legge federale del 19 marzo 1976 sulla sicurezza delle installazioni e degli apparecchi tecnici

Art. 12 Rimedi giuridici

Per quanto concerne la protezione giuridica, il *capoverso 1* fa riferimento alle disposizioni generali sull'organizzazione giudiziaria federale.

Dal *capoverso 2* si evince che le organizzazioni e le istituzioni specializzate sono autorizzate a emanare decisioni, contro le quali è ammissibile il ricorso al Tribunale amministrativo federale.

83. Legge federale del 13 marzo 1964 sul lavoro

Art. 55

Le competenze della Commissione di ricorso DFE passano ora al Tribunale amministrativo federale. La protezione giuridica è retta dalle disposizioni generali sull'organizzazione giudiziaria federale e non necessita quindi di alcuna normativa nella legge speciale.

Art. 57

La protezione giuridica è retta dalle disposizioni generali sull'organizzazione giudiziaria federale e non necessita quindi di alcuna normativa nella legge speciale.

Art. 58 Diritto di ricorso

È mantenuta la legittimazione a ricorrere delle associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori interessati. Il diritto di ricorso delle altre persone menzionate nell'attuale *capoverso 1* è dato dalle disposizioni generali sull'organizzazione giudiziaria federale, di modo che non è necessario farvi riferimento in questa sede.

84. Legge federale dell'8 ottobre 1971 sulla durata del lavoro

Art. 18 titolo e cpv. 3

La protezione giuridica è retta dalle disposizioni generali sull'organizzazione giudiziaria federale e non necessita quindi di alcuna normativa nella legge speciale.

85. Legge federale del 20 marzo 1981 sul lavoro a domicilio

Art. 16

Le competenze della Commissione di ricorso DFE passano ora al Tribunale amministrativo federale. La protezione giuridica è retta dalle disposizioni generali sull'organizzazione giudiziaria federale e non necessita quindi di alcuna normativa nella legge speciale. Le decisioni delle ultime istanze cantonali sono impugnabili con ricorso al Tribunale federale conformemente alla legge sul Tribunale federale.

86. Legge federale del 6 ottobre 1989 sul collocamento

Art. 38 cpv. 2 lett. b-d e 3 secondo periodo

Capoverso 2: le competenze della Commissione di ricorso DFE passano ora al Tribunale amministrativo federale (*lett. b*). La competenza del Tribunale federale è data dalla legge sul Tribunale federale (*lett. c*). La competenza del Consiglio federale quale istanza di ricorso viene a cadere (*lett. d*).

Capoverso 3 secondo periodo: modifica di natura redazionale.

87. Legge federale del 3 ottobre 1951 sulla costruzione di riserve di crisi da parte dell'economia privata

Art. 12

Le competenze della Commissione di ricorso DFE passano ora al Tribunale amministrativo federale. La protezione giuridica è retta dalle disposizioni generali sull'organizzazione giudiziaria federale e non necessita quindi di alcuna normativa nella legge speciale.

88. Legge federale del 20 dicembre 1985 sulla costituzione di riserve di crisi beneficianti di sgravi fiscali

Art. 20 cpv. 1

Le competenze della Commissione di ricorso DFE passano ora al Tribunale amministrativo federale. La protezione giuridica è retta dalle disposizioni generali sull'organizzazione giudiziaria federale.

89. Legge federale del 6 ottobre 1995 sul servizio civile

Art. 58 cpv. 3

La protezione giuridica è retta dalle disposizioni generali sull'organizzazione giudiziaria federale e non necessita quindi di alcuna normativa nella legge speciale. Contro le decisioni ai sensi del capoverso 1 è ammissibile il ricorso al Tribunale amministrativo federale.

Art. 63 Ricorso al Tribunale amministrativo federale

Le competenze della Commissione di ricorso del Dipartimento passano ora al Tribunale amministrativo federale, che decide definitivamente. Analogamente al diritto vigente (art. 100 cpv. 1 lett. d n. 4 OG), il ricorso al Tribunale federale è escluso (art. 78 cpv. 1 lett. h LTF).

Art. 65 Procedura dinanzi al Tribunale amministrativo federale

La normativa inerente ai costi è mantenuta ed è ora applicata nella procedura davanti al Tribunale amministrativo federale.

Art. 66 frase introduttiva

L'espressione «Commissione di ricorso» è sostituita con «Tribunale amministrativo federale».

90. Legge federale del 6 ottobre 2000 sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali

Art. 62 Tribunale federale

Il *capoverso 1* è stato adeguato dal profilo redazionale in funzione del fatto che esiste un solo Tribunale federale (integrazione parziale del TFA) e che nelle cause di diritto pubblico vi è ora un ricorso unitario.

91. Legge federale del 20 dicembre 1946 sull'assicurazione per la vecchiaia e i superstiti

Art 54 cpv. 3 terzo periodo

Le decisioni del tribunale arbitrale sono impugnabili con ricorso al Tribunale amministrativo federale. Contro le sentenze di quest'ultimo è ammissibile il ricorso al Tribunale federale conformemente alla legge sul Tribunale federale.

Art. 85^{bis} cpv. 1-3

Capoverso 1: le competenze della Commissione federale di ricorso in materia di assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità per le persone residenti all'estero passano ora al Tribunale amministrativo federale. Il diritto del Consiglio federale di prevedere una diversa competenza è definito in modo più concreto, limitandolo alla designazione del tribunale delle assicurazioni del Cantone in cui ha sede il datore di lavoro dell'assicurato (cfr. art. 200 cpv. 3 OAVS, RS 831.101).

Il *capoverso 2* stabilisce che la procedura di ricorso davanti al Tribunale amministrativo federale è per principio gratuita per le parti, se si tratta di prestazioni, pretese o provvedimenti concernenti l'AVS. Esso ripropone quindi la norma dell'articolo 61 capoverso 1 lettera a LPGa, che sancisce il principio della gratuità della procedura davanti ai tribunali cantonali delle assicurazioni. Il fatto che per i ricorsi in materia di AVS di persone residenti all'estero sia competente il Tribunale amministrativo federale (e non i tribunali cantonali delle assicurazioni) non deve far sì che le parti siano private della gratuità della procedura.

La norma procedurale speciale del *capoverso 3* (competenza del giudice unico) è mantenuta e sarà ora applicata nella procedura davanti al Tribunale amministrativo federale.

Art. 86

La protezione giuridica è retta dalle disposizioni generali sull'organizzazione giudiziaria federale e non necessita quindi di alcuna normativa nella legge speciale.

92. Legge federale del 19 giugno 1959 sull'assicurazione per l'invalidità

Art. 69 cpv. 2

Cfr. commento all'articolo 85^{bis} LAVS.

Art. 75^{bis}

Le competenze della Commissione federale di ricorso in materia di prestazioni collettive dell'assicurazione per l'invalidità passano ora al Tribunale amministrativo

federale. La protezione giuridica è retta dalle disposizioni generali sull'organizzazione giudiziaria federale e non necessita quindi di alcuna normativa nella legge speciale.

93. Legge federale del 25 giugno 1982 sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità

Art. 73 cpv. 4

La protezione giuridica è retta dalle disposizioni generali sull'organizzazione giudiziaria federale e non necessita quindi di alcuna normativa nella legge speciale.

Art. 74

I compiti della Commissione federale di ricorso sono ora assunti dal Tribunale amministrativo federale. La protezione giuridica è retta dalle disposizioni generali sull'organizzazione giudiziaria federale e non necessita quindi di alcuna normativa nella legge speciale.

Art. 79 cpv. 2

In seguito alla soppressione della Commissione federale di ricorso, le decisioni in materia di multe sono ora impugnabili con ricorso al Tribunale amministrativo federale.

94. Legge federale del 18 marzo 1994 sull'assicurazione malattie

Art. 18 cpv. 8 (nuovo)

La gratuità della procedura (cfr. art. 85^{bis} cpv. 2 LAVS nella versione del presente disegno e il relativo commento) si giustifica ad ogni modo per quanto riguarda i ricorsi contro le decisioni concernenti l'obbligo di assicurazione dei beneficiari di rendite che risiedono in uno Stato membro dell'Unione europea (art. 18 cpv. 2^{bis} e 2^{ter}, cfr. FF 2000 4460). In tal modo si evita una disparità di trattamento rispetto alle persone residenti in Svizzera, le quali possono impugnare gratuitamente una simile decisione davanti al tribunale cantonale delle assicurazioni (art. 61 cpv. 1 lett. a LPGa).

Art. 53

Le decisioni dei governi cantionali ai sensi dell'articolo 53 LAMal sono ora impugnabili con ricorso al Tribunale amministrativo federale, sgravando così il Consiglio federale dalle sue funzioni in materia di protezione giuridica (cfr. il commento circostanziato all'art. 30 LTram).

Art. 90

Le competenze della Commissione federale di ricorso in materia di elenco delle specialità passano ora al Tribunale amministrativo federale. La protezione giuridica è retta dalle disposizioni generali sull'organizzazione giudiziaria federale e non necessita quindi di alcuna normativa nella legge speciale.

Art. 90a

Le competenze della Commissione federale di ricorso in materia di assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità per le persone residenti all'estero passano ora al Tribunale amministrativo federale. La protezione giuridica è retta dalle disposizioni generali sull'organizzazione giudiziaria federale e non necessita quindi di alcuna normativa nella legge speciale.

Art. 91 Tribunale federale

Le competenze della Commissione federale di ricorso in materia di elenco delle specialità passano ora al Tribunale amministrativo federale, le cui sentenze sono impugnabili con ricorso al Tribunale federale conformemente alla legge sul Tribunale federale. Nella legge speciale occorre quindi menzionare unicamente il ricorso al Tribunale federale contro le sentenze dei tribunali arbitrali cantonali.

95. Legge federale del 20 marzo 1981 sull'assicurazione contro gli infortuni

Art. 57 cpv. 5 (nuovo)

Contro le sentenze dei tribunali arbitrali cantonali è ammissibile il ricorso al Tribunale federale conformemente alla legge federale sul Tribunale federale. Per motivi legati alla sistematica, il disciplinamento della protezione giuridica è ora affidato a un nuovo *capoverso* 5 (cfr. anche il commento all'art. 110).

Art. 106

Abrogando questa disposizione, è uniformato il termine di ricorso. Il termine entro cui è possibile interporre ricorso contro le decisioni su opposizione è ora di trenta giorni, come per le altre assicurazioni sociali (art. 60 LPGa) e nella procedura amministrativa della Confederazione (art. 50 PA). L'abrogazione dell'attuale termine di ricorso di tre mesi risulta tanto più giustificata se si considera che il termine di opposizione è già oggi di soli trenta giorni (art. 52 cpv. 1 LPGa). Se il termine di ricorso fosse più lungo del termine di opposizione, l'assicurato ne trarrebbe la conclusione sbagliata che la procedura di opposizione non costituisca altro che la prima fase, necessaria ma irrilevante, dell'iter ricorsuale.

Art. 109 Ricorsi al Tribunale amministrativo federale

Le funzioni della Commissione federale di ricorso in materia di assicurazione contro gli infortuni sono ora assunte dal Tribunale amministrativo federale. Quest'ultimo giudicherà pertanto i ricorsi contro le decisioni su opposizione menzionate nell'articolo 109 LAINF (cpv. 1).

La procedura davanti al Tribunale amministrativo federale è retta dalla legge sulla procedura amministrativa, a condizione che la LTram non disponga altrimenti (cfr. art. 33 LTram). Il *capoverso* 2 va quindi abrogato.

Art. 110

Questa disposizione è superflua. La possibilità di ricorrere al Tribunale federale è già data dalla legge sul Tribunale federale. Per quanto concerne le sentenze dei tribunali arbitrali cantonali, l'iter ricorsuale è disciplinato nel nuovo *capoverso* 5 dell'articolo 57.

Art. 111 Effetto sospensivo

Intervento redazionale inteso a introdurre la terminologia relativa al nuovo regime dei rimedi giuridici (stralcio di «ricorso di diritto amministrativo»). In seguito alla soppressione della Commissione di ricorso in materia di assicurazione contro gli infortuni, il termine «istanza di ricorso» può essere abrogato.

96. Legge federale del 19 giugno 1992 sull'assicurazione militare

Art. 27 cpv. 5 (nuovo)

La possibilità di impugnare dinanzi al Tribunale federale le sentenze dei tribunali arbitrali cantonali conformemente alla legge sul tribunale federale viene sancita, per motivi di sistematica, nel nuovo *capoverso* 5 dell'articolo 27 (cfr. anche commento all'art. 107).

Art. 104

Il termine di ricorso è fissato indistintamente a 30 giorni, anche per le decisioni incidentali. Un adeguamento in questo senso è previsto nella PA e nella legge sul Tribunale federale (cfr. commento all'articolo 50 PA e all'art. 94 cpv. 1 TF). Inoltre, viene abbandonato il termine di tre mesi per ricorsi contro decisioni finali (cfr. anche modifica all'art. 106 LAINF). Dal momento che l'articolo 60 LPGa prevede un termine di ricorso unitario di 30 giorni, occorre rinunciare a una norma speciale nella legge sull'assicurazione militare.

Art. 107

La disposizione diviene superflua in seguito all'adozione dell'articolo 27 capoverso 5 e può pertanto essere stralciata.

97. Legge federale del 25 settembre 1952 sulle indennità di perdita di guadagno in caso di servizio militare, servizio civile o servizio di protezione civile

Art. 24 cpv. 2

Si rimanda al commento all'articolo 85^{bis} LAVS.

98. Legge federale del 20 giugno 1952 sugli assegni familiari nell'agricoltura

Art. 6 cpv. 4

Le competenze della Commissione federale di ricorso per la determinazione delle regioni di montagna e della zona prealpina collinare passano al Tribunale amministrativo federale che – analogamente a quanto avviene oggi con la Commissione di ricorso – decide in via definitiva (art. 78 cpv. 1 lett. p LTF).

Art. 22 cpv. 2

Si rimanda al commento all'articolo 85^{bis} LAVS.

99. Legge federale del 25 giugno 1982 sull'assicurazione contro la disoccupazione

Art. 101 Autorità speciale di ricorso

La «commissione di ricorso DFE» è sostituita dal «Tribunale amministrativo federale» (*cpv. 1*).

Il *capoverso 2* è abrogato, dal momento che la possibilità di ricorso scaturisce dalla LTF.

100. Legge federale del 19 marzo 1965 per promuovere la costruzione d'abitazioni

Art. 20 cpv. 3 e 4

Capoverso 3: la «commissione di ricorso DFEP» è sostituita dal «Tribunale amministrativo federale». La possibilità di ricorso al Tribunale federale è retta dalla LTF.

Il *capoverso 4* diviene superfluo ed è pertanto abrogato.

101. Legge federale del 4 ottobre 1974 che promuove la costruzione di abitazioni e l'accesso alla loro proprietà

Art. 59

Le competenze della commissione di ricorso DFE passano al Tribunale amministrativo federale. La protezione giuridica è retta dalle disposizioni generali sull'organizzazione giudiziaria e non necessita pertanto di alcuna norma nella legge speciale.

102. Legge federale del 20 marzo 1970 per il miglioramento delle condizioni d'abitazione nelle regioni di montagna

Art. 18a

Le competenze della commissione di ricorso DFE passano al Tribunale amministrativo federale. La protezione giuridica è retta dalle disposizioni generali sull'organizzazione giudiziaria federale e non necessita pertanto di alcuna norma nella legge speciale.

103. Legge federale del 24 giugno 1977 sull'assistenza

Art. 34 cpv. 2 e 3

La nuova istanza di ricorso per l'esame delle decisioni di rigetto è il competente tribunale del Cantone richiedente (*cpv. 2*).

La protezione giuridica scaturisce dalle disposizioni generali sull'organizzazione giudiziaria federale, cosicché il *capoverso 3* può essere abrogato.

104. Legge federale del 21 marzo 1973 su prestazioni assistenziali agli Svizzeri all'estero

Art. 22

La protezione giuridica scaturisce dalle disposizioni generali sull'organizzazione giudiziaria federale, cosicché i *capoversi 1 e 2* possono essere rispettivamente accorciato e abrogato di conseguenza. Nelle legge speciale occorre unicamente prevedere il ricorso di diritto amministrativo contro le decisioni di rappresentanze svizzere dinanzi al competente Ufficio federale. Per decisioni di tale natura si giustifica anzitutto un esame interno all'amministrazione da parte dell'Ufficio competente.

105. Legge federale del 21 marzo 1997 sull'aiuto agli investimenti nelle regioni montane

Art. 24

La «Commissione federale di ricorso del Dipartimento federale dell'economia» è sostituita dal «Tribunale amministrativo federale». Questo ambito presenta una delle rare eccezioni in cui le decisioni *cantonali* sono esaminate dal Tribunale amministrativo federale (cfr. art. 29 lett. h LTram e spiegazioni nel n. 2.5.5).

106. Legge federale del 25 giugno 1976 sulla concessione di fidejussioni e di contributi sui costi di interesse nelle regioni montane

Capitolo 4 (art. 11)

Le competenze della commissione di ricorso DFE passano al Tribunale amministrativo federale. La protezione giuridica è retta dalle disposizioni generali sull'organizzazione giudiziaria federale e non richiede alcuna norma nella legge speciale.

107. Decreto federale del 21 marzo 1997 a sostegno di cambiamenti strutturali nelle aree rurali

Art. 7

Le competenze della commissione di ricorso DFE passano al Tribunale amministrativo federale. La protezione giuridica è retta dalle disposizioni generali sull'organizzazione giudiziaria federale e non richiede alcuna norma nella legge speciale.

108. Legge federale del 29 aprile 1998 sull'agricoltura

Art. 166 cpv. 2 e 2^{bis}

Nel *capoverso 2* la «Commissione di ricorso del DFE» è sostituita dal «Tribunale amministrativo federale».

Il *capoverso 2^{bis}* (cfr. FF 2000 5417) prevede l'audizione dei Servizi di valutazione implicati nella procedura di prima istanza, affidando il relativo compito al Tribunale amministrativo federale. Le competenze della Commissione di ricorso in materia di prodotti chimici passano al Tribunale amministrativo federale.

Art. 167 cpv. 1 secondo periodo

La «Commissione di ricorso del DFE» è sostituita dal «Tribunale amministrativo federale». Il Tribunale amministrativo federale decide in via definitiva. Analogamente a quanto avviene, le decisioni in materia di contingentamento lattiero non possono essere impugnate dinanzi al Tribunale federale (art. 78 cpv. 1 lett. p LTF).

109. Legge federale del 1° luglio 1966 sulle epizootie

Art. 46

Le competenze della commissione di ricorso DFE passano al Tribunale amministrativo federale. La protezione giuridica è retta dalle disposizioni generali sull'organizzazione giudiziaria federale e non richiede pertanto alcuna norma nella legge speciale.

110. Legge federale del 4 ottobre 1991 sulle foreste

Art. 46 cpv. 1 nonché 1^{bis} e 1^{ter} (nuovi)

La protezione giuridica è retta dalle disposizioni generali sull'organizzazione giudiziaria federale (cpv. 1).

I *capoversi 1^{bis} e 1^{ter}* poggiano sulla modifica conformemente al messaggio del 1° marzo 2000 (FF 2000 2201), tenendo tuttavia conto del nuovo sistema di impugnazioni. Segnatamente, la Commissione di ricorso del DATEC è sostituita dal Tribunale amministrativo federale.

111. Legge federale del 21 giugno 1991 sulla pesca

Art. 26a Rimedi giuridici

La protezione giuridica è retta dalle disposizioni generali sull'organizzazione giudiziaria federale (cpv. 1).

Il *capoverso 2* poggia sulla modifica conformemente al messaggio del 1° marzo 2000 (FF 2000 2202), tenendo tuttavia conto del nuovo sistema di impugnazioni. Segnatamente, la Commissione di ricorso del DATEC è sostituita dal Tribunale amministrativo federale.

Il *capoverso 3* corrisponde al precedente capoverso 1.

Art. 26b

La disposizione (secondo il messaggio del 1° marzo 2000, FF 2000 2202) è resa superflua dal nuovo articolo 26a e va pertanto abrogata.

112. Legge federale del 1° luglio 1966 per il promovimento del credito all'industria alberghiera e alle stazioni climatiche

Art. 14

Le competenze della commissione di ricorso DFE passano al Tribunale amministrativo federale. La protezione giuridica è retta dalle disposizioni generali sull'organiz-

zazione giudiziaria federale e non richiede alcuna norma nella legge speciale. È altresì superfluo il rinvio alle disposizioni generali di procedura di cui al capoverso 2.

113. Decreto federale del 10 ottobre 1997 concernente la promozione dell'innovazione e della collaborazione nel turismo

Art. 7

Le competenze della commissione di ricorso DFE passano al Tribunale amministrativo federale. La protezione giuridica è retta dalle disposizioni generali sull'organizzazione giudiziaria federale e non richiede alcuna norma nella legge speciale.

114. Legge federale dell'8 giugno 1923 concernente le lotterie e le scommesse professionalmente organizzate

Art. 27

Visto che occorre sgravare il Consiglio federale dalle attuali mansioni giurisdizionali e che la nuova Costituzione federale prescrive l'istituzione di autorità giudiziarie, il Consiglio federale non è più designato in quanto autorità di ricorso. La protezione giuridica è retta dalle disposizioni generali sull'organizzazione giudiziaria federale.

115. Legge federale del 18 dicembre 1998 sulle case da gioco

Capitolo 5 (art. 54)

Le competenze della commissione di ricorso competente in materia di case da gioco passano al Tribunale amministrativo federale. La protezione giuridica è retta dalle disposizioni generali sull'organizzazione giudiziaria federale e non richiede alcuna norma nella legge speciale.

116. Legge federale del 9 giugno 1977 sulla metrologia

Art. 26

Il dipartimento non funge più da autorità di ricorso. La protezione giuridica è retta dalle disposizioni generali sull'organizzazione giudiziaria federale e non richiede alcuna norma nella legge speciale.

117. Legge federale del 20 giugno 1933 sul controllo dei metalli preziosi

Art. 12 cpv.3

La protezione giuridica è retta dalle disposizioni generali sull'organizzazione giudiziaria federale e non necessita di alcuna norma nella legge speciale. La decisione dell'Ufficio centrale può essere impugnata di conseguenza dinanzi al Tribunale amministrativo federale.

Art. 18 cpv. 2 terzo periodo

Anche in questo caso non occorre menzionare l'autorità di ricorso, dal momento che la protezione giuridica è retta dalle disposizioni generali sull'organizzazione giudiziaria federale.

Art. 26 cpv. 4

Si rinvia al commento all'articolo 12 capoverso 3.

Art. 40 cpv. 2 terzo periodo

Si rinvia al commento all'articolo 12 capoverso 3.

Art. 43 cpv. 2 e 3

Il Dipartimento federale delle finanze non funge più da autorità di ricorso. La protezione giuridica è retta dalle disposizioni generali sull'organizzazione giudiziaria federale e non necessita di alcuna norma nella legge speciale.

118. Legge federale del 25 marzo 1977 sugli esplosivi

Art. 36 Protezione giuridica

Le competenze della commissione di ricorso DFE (*cpv. 1*) e del DFGP (*cpv. 2*) passano al Tribunale amministrativo federale. Nella legge speciale occorre unicamente menzionare il ricorso amministrativo all'Ufficio competente. Per il resto, la protezione giuridica è retta dalle disposizioni generali sull'organizzazione giudiziaria federale e non necessita di alcuna norma nella legge speciale. Ne risulta che le decisioni su ricorso dell'Ufficio federale possono essere impugnate dinanzi al Tribunale amministrativo federale. In ultima istanza può essere adito il Tribunale federale nella misura in cui la legge sul Tribunale federale ammetta il ricorso. Possono inoltre essere impugnate dinanzi al Tribunale federale le decisioni dell'ultima istanza cantonale – secondo il modello di iter ricorsuale (cfr. n. 2.5.2) – in conformità con la legge sul Tribunale federale.

119. Legge federale del 20 dicembre 1985 sulla sorveglianza dei prezzi

Art. 20 Principio

Le competenze della Commissione di ricorso in materia di concorrenza passano al Tribunale amministrativo federale. La protezione giuridica è retta dalle disposizioni generali sull'organizzazione giudiziaria federale.

Art. 22

L'applicabilità delle disposizioni generali sull'organizzazione giudiziaria federale è scontata; la relativa disposizione può pertanto essere abrogata.

120. Legge federale del 6 ottobre 1995 sul mercato interno

Art. 9 cpv. 2 e 3

L'obbligo dei Cantoni di prevedere almeno *un* rimedio giuridico presso un'istanza di ricorso (giudiziaria) indipendente dall'amministrazione è mantenuto (*cpv. 2*). È abrogata la riserva relativa al ricorso di diritto pubblico che, nel nuovo sistema di impugnazioni, non esiste più. L'ammissibilità del ricorso presso il Tribunale federale è retta dalla legge sul Tribunale federale (cfr. art. 78 cpv. 1 lett. e LTF).

La competenza decisionale dell'autorità di ricorso rimane invariata. Occorre tuttavia eliminare la menzione di «ricorso di diritto pubblico» anche nel *capoverso 3*.

121. Legge federale del 26 settembre 1958 concernente la garanzia dei rischi delle esportazioni

Art. 15a

Le competenze della commissione di ricorso DFEP passano al Tribunale amministrativo federale. La protezione giuridica è retta dalle disposizioni generali sull'organizzazione giudiziaria federale e non necessita di alcuna norma nella legge speciale. È altresì superfluo il rinvio alle disposizioni generali sull'organizzazione giudiziaria.

122. Legge federale del 6 ottobre 2000 sulla promozione delle esportazioni

Art. 6 cpv. 1 e 2

Le competenze della commissione di ricorso DFE sono assunte dal Tribunale amministrativo federale. Se questi statuisce su ricorso, la sua competenza risulta dalle disposizioni generali sull'organizzazione giudiziaria federale e non necessita di alcuna norma nella legge speciale. L'articolo 6 prevede invece che il Tribunale amministrativo federale giudichi su azione le controversie concernenti mandati.

123. Legge federale del 25 giugno 1982 sulle misure economiche esterne

Art. 6 cpv. 2 e 3

Le competenze della commissione di ricorso DFE sono assunte dal Tribunale amministrativo federale. La protezione giuridica è retta dalle disposizioni generali sull'organizzazione giudiziaria federale e non necessita di alcuna norma nella legge speciale.

124. Legge federale del 23 dicembre 1953 sulla Banca nazionale

Art. 68a cpv. 1

Le decisioni menzionate nell'articolo 68a potranno essere impugnate dinanzi al Tribunale amministrativo federale, mentre il Tribunale federale sarà competente di esaminare soltanto le decisioni di autorità giudiziarie.

125. Legge federale del 18 marzo 1994 sui fondi d'investimento

Art. 62 cpv. 2

Le decisioni dell'autorità di vigilanza potranno essere impugnate dinanzi al Tribunale federale, conformemente a quanto risulta dalle disposizioni generali sull'organizzazione giudiziaria federale.

126. Decreto federale del 6 ottobre 1995 in favore delle zone di rilancio economico

Art. 8

Le competenze della Commissione di ricorso DFE passano al Tribunale amministrativo federale. La protezione giuridica è retta dalle disposizioni generali sull'organizzazione giudiziaria federale e non necessita di alcuna norma nella legge speciale.

127. Legge federale dell'8 novembre 1934 sulle banche

Art. 24

Le decisioni della Commissione delle banche possono essere impugnate dinanzi al Tribunale amministrativo federale, conformemente a quanto risulta dalle disposizioni generali sull'organizzazione giudiziaria federale.

128. Legge federale del 24 marzo 1995 sulle borse

Sezione 8 (art. 39)

Le decisioni dell'autorità di vigilanza possono essere impugnate dinanzi al Tribunale amministrativo federale, conformemente a quanto risulta dalle disposizioni generali sull'organizzazione giudiziaria federale.

129. Legge federale del 23 giugno 1978 sulla sorveglianza degli assicuratori

Art. 45a

Le competenze della commissione di ricorso in materia di sorveglianza delle assicurazioni private sono assunte dal Tribunale amministrativo federale. La protezione giuridica è retta dalle disposizioni generali sull'organizzazione giudiziaria federale e non necessita di alcuna norma nella legge speciale.

130. Legge federale del 20 marzo 1970 concernente la garanzia dei rischi degli investimenti

Art. 24

Le competenze della commissione di ricorso DFE sono assunte dal Tribunale amministrativo federale. La protezione giuridica è retta dalle disposizioni generali sull'organizzazione giudiziaria federale e non necessita di alcuna norma nella legge speciale. È altresì superfluo il rinvio alle norme procedurali generali.

131. Legge federale del 21 marzo 1980 sulle domande d'indennità nei confronti dell'estero

Art. 2 cpv. 2 secondo periodo

In applicazione dell'obbligo previsto dalla Costituzione di istituire autorità giudiziarie è soppressa la relativa competenza del Consiglio federale. Si applicano pertanto le disposizioni generali sull'organizzazione giudiziaria federale. Le decisioni del DFAE possono essere impugnate dinanzi al Tribunale amministrativo federale.

Art. 3 Commissione

Le competenze della Commissione in materia di indennità estere sono assunte dal Tribunale amministrativo federale. La disposizione menziona pertanto solamente la Commissione delle indennità estere e non la Commissione di ricorso.

Art. 7

Si rinvia al commento all'articolo 3.

Art. 8 cpv. 2, 4 e 5

Nel *capoverso* 2 non è più menzionata la Commissione di ricorso (cfr. commento all'art. 3). La competenza della Commissione di ricorso (sciolta) di decidere definitivamente di cui al *capoverso* 4 è stralciata. Una deroga al ricorso dinanzi al Tribunale federale non si giustifica più, visto soprattutto che in questo ambito i ricorsi sono comunque estremamente rari. Il *capoverso* 5 è superfluo.

132. Decreto federale del 20 settembre 1957 concernente l'assegnazione d'indennità anticipate in favore di Svizzeri vittime della persecuzione nazionalsocialista

Art. 5

Le competenze della Commissione di ricorso delle indennità di nazionalizzazione passano al Tribunale amministrativo federale. La protezione giuridica è retta dalle disposizioni generali sull'organizzazione giudiziaria federale e non necessita di alcuna norma nella legge speciale.

4.4 Decreto federale del 12 marzo 2000 sull'entrata in vigore della riforma giudiziaria

Art. 1

L'articolo 1 fissa l'entrata in vigore della riforma giudiziaria simultaneamente a quella della nuova legge sul Tribunale federale. Il fatto che le basi costituzionali e la legislazione d'esecuzione entrino in vigore contemporaneamente permette di evitare le difficoltà che potrebbero insorgere in caso di un'eventuale applicazione diretta delle norme costituzionali (cfr. le spiegazioni nel n. 1.3.2).

Per motivi di chiarezza è menzionata l'entrata in vigore della *legge sul Tribunale federale* (e non semplicemente la legislazione d'esecuzione), nonostante il fatto che anche la legge sul Tribunale amministrativo federale e quella sul Tribunale penale federale ne facciano parte. Questa proposta si fonda sul presupposto che le tre leggi citate possono dal canto loro entrare in vigore contemporaneamente. (Se una di queste leggi entra in vigore anticipatamente, sarebbe opportuno prevedere un'entrata in vigore a tappe anche per la riforma giudiziaria).

Art. 2

Secondo l'articolo 163 capoverso 2 Cost. gli atti che non contengono norme di diritto sono emanati sotto forma di decreto federale, il decreto federale non sottostante a referendum è definito decreto federale semplice.

Il decreto sull'entrata in vigore della riforma giudiziaria non ha carattere normativo. Il numero III capoverso 2 del decreto federale sulla riforma giudiziaria che abilita l'Assemblea federale a determinarne l'entrata in vigore, non prevede la possibilità del referendum. Il decreto sull'entrata in vigore è quindi emanato sotto forma di *decreto federale semplice*. Il referendum è escluso (cpv. 1).

Conseguentemente il *capoverso* 2 stabilisce che il decreto federale sull'entrata in vigore della riforma giudiziaria entra in vigore il giorno della sua adozione.

5 Ripercussioni

5.1 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

5.1.1 Sulla Confederazione

L'istituzione di un Tribunale penale federale e di un Tribunale amministrativo federale comporta un aumento delle spese pari a 10,2-16,6 milioni di franchi all'anno. Questi dati si basano su uno studio di economia aziendale della Ernst & Young Consulting SA (EYC) del 25 settembre 2000 (cfr. anche n. 2.5.3) e si compongono come esposto qui appresso.

Le spese annue calcolate dalla EYC per il *Tribunale penale federale* vanno da un minimo di 10,8 a un massimo di 17,2 milioni di franchi. La forte differenza tra spese minime e massime dipende dal fatto che per il settore del diritto penale gli specialisti non avevano a disposizione come base di calcolo una situazione reale e hanno dovuto tener conto di forti fluttuazioni dell'attività. A questi valori si contrappongono i risparmi conseguiti dal Tribunale federale in seguito alla soppressione della Camera di ricorso e dell'attività della Corte penale federale valutati a 1,1 milioni di franchi. Le spese supplementari si aggirerebbero quindi sui 9,7-16,1 milioni di franchi all'anno. Queste spese dovranno essere assunte a partire dal momento in cui il Tribunale penale federale diventerà operativo, ossia verosimilmente verso il 2004.

Per il *Tribunale amministrativo federale*, le spese annue calcolate dalla EYC sono pari a 45,4 milioni di franchi. A questo importo si contrappone la soppressione delle spese attuali per un importo complessivo di 44,9 milioni di franchi per le commissioni di ricorso (inclusa la CRA) e i servizi di ricorso dei dipartimenti. Questo importo parte dalle uscite reali di 38,9 milioni di franchi (conto di Stato) e include una correzione sulla base del calcolo delle uscite globali per il personale per l'anno 2000 e i costi di materiale analogamente ai costi preventivati. I costi supplementari per il settore del diritto amministrativo sono quindi pari a 0,5 milioni di franchi all'anno. Tali spese dovranno essere assunte a partire dall'istituzione del Tribunale amministrativo federale, ossia verosimilmente verso il 2004.

L'istituzione dei due Tribunali di rango inferiore della Confederazione comporterà inoltre spese una tantum che non è ancora possibile quantificare.

Nel complesso, che l'aumento delle spese annue è da imputare per la maggior parte al settore del diritto penale, soprattutto a causa dei compiti giurisdizionali supplementari che la Confederazione deve adempiere secondo il «progetto sull'efficienza» (estensione della giurisdizione federale e delle possibilità di ricorso contro gli atti d'istruzione). Il nuovo Tribunale penale federale costituisce la condizione istituzionale per garantire l'adempimento di questi compiti. Per contro, nell'ambito della giurisdizione amministrativa, la Confederazione non assumerà nuovi compiti. Le attuali funzioni giudiziarie della Confederazione saranno solo parzialmente attribuite ad altri organi. In tale ambito, segnatamente il trasferimento della giurisdizione amministrativa dai servizi di ricorso all'interno dell'amministrazione al Tribunale amministrativo federale genera determinate spese supplementari. Questo trasferimento ad autorità giudiziarie è tuttavia previsto dalla Costituzione federale (art. 191a cpv. 2 Cost. – Riforma giudiziaria).

I costi supplementari per i due nuovi tribunali della Confederazione potrebbero essere in parte compensati mediante la riduzione dell'onere del Tribunale federale perseguito dal presente disegno.

Il Consiglio federale assumerà le competenze normative e di vigilanza esercitate finora dal Tribunale federale nell'ambito della legge sull'esecuzione e sul fallimento (cfr. commento dell'art. 15 LEF del n. 4.1.8) nonché la vigilanza amministrativa sulla gestione delle commissioni di stima (cfr. commento sulla modifica della legge sull'espropriazione, n. 4.3.6). Per adempiere questi compiti, l'amministrazione federale necessiterà di tre nuovi posti.

5.1.2 Sui Cantoni

I Cantoni devono istituire autorità giudiziarie nei tre settori (diritto civile, diritto penale e diritto amministrativo). Tale mandato risulta dall'articolo 29a (Garanzia della via giudiziaria) e dall'articolo 191b Cost.-Riforma giudiziaria, che sono applicati con le presenti leggi.

I Cantoni dovranno intervenire solo in modo limitato. L'obbligo di istituire autorità giudiziarie concerne solo il *diritto amministrativo cantonale*. In materia di diritto penale e diritto civile, i Cantoni dispongono già oggi di tribunali. Tutti i Cantoni dispongono di tribunali amministrativi per l'applicazione del diritto amministrativo federale (art. 98a OG). Essi non devono quindi istituire nuovi tribunali, ma solo estendere la competenza delle autorità giudiziarie amministrative al diritto amministrativo cantonale, nella misura in cui non lo hanno già fatto. Nel contempo il progetto favorisce anche uno sgravio dei tribunali amministrativi cantonali nell'ambito dell'assistenza giudiziaria internazionale. La modifica prevede infatti che le decisioni cantonali di prima istanza possono essere impugnate mediante ricorso direttamente davanti al Tribunale amministrativo federale (art. 25 AIMP). Le autorità di ricorso cantonali e i relativi costi sono quindi soppressi.

Per le spese generate da un eventuale potenziamento dei tribunali amministrativi vi sono alcune possibilità di compensazione, poiché i Cantoni possono ridurre l'iter ricorsuale interno all'amministrazione. Potrebbero inoltre conseguire dei risparmi sfruttando la possibilità di istituire autorità giudiziarie intercantonali (art. 191b Cost.-Riforma giudiziaria).

A medio e a lungo termine, l'istituzione del Tribunale penale federale porterà a uno sgravio dei tribunali penali cantonali e quindi a un risparmio poiché i casi penali che il «progetto sull'efficienza» attribuisce alla giurisdizione federale (criminalità economica, criminalità organizzata) saranno sempre più spesso giudicati dal Tribunale penale federale.

Nel *complesso*, il progetto non dovrebbe avere conseguenze finanziarie per i Cantoni.

5.2 Ripercussioni economiche

La garanzia della via giudiziaria e l'applicazione del diritto mediante l'apparato giudiziario sono compiti specifici dello Stato che non possono essere delegati. Il fun-

zionamento dello Stato di diritto, la pace pubblica e la certezza del diritto dipendono direttamente da un'amministrazione della giustizia indipendente, efficiente e qualitativamente elevata. La giurisdizione suprema della Confederazione gode di alta considerazione e della fiducia dei cittadini, della società e dell'economia. I presenti disegni legislativi si prefiggono di ottimizzare il sistema giudiziario della Confederazione e sono quindi utili non solo per la stabilità sociale e la qualità della vita, ma assicurano anche all'economia svizzera una posizione di primo piano da non sottovalutare.

Il progetto introduce le basi giuridiche necessarie per la comunicazione per via elettronica tra le autorità giudiziarie e le autorità amministrative della Confederazione e le parti. Soddisfa in tal modo il bisogno dell'economia di comunicare più rapidamente e più semplicemente con le autorità e tiene conto dei progressi sociali.

5.3 Ripercussioni per l'informatica

L'istituzione dei due nuovi tribunali di istanza inferiore non dovrebbe verosimilmente implicare un bisogno supplementare di programmi informatici. Tali tribunali possono ricorrere ai programmi e alle banche dati esistenti del Tribunale federale, delle commissioni di ricorso e dei Servizi di ricorso dei dipartimenti.

Per l'introduzione della comunicazione elettronica, le autorità federali necessitano di programmi per lo scambio digitale e la registrazione degli atti. I costi per l'acquisto o eventualmente lo sviluppo di tali programmi nonché per i computer necessari potranno probabilmente essere coperti dal budget generale dell'informatica. Va rilevato che per le procedure rette dalla legge sulla procedura amministrativa, il nostro Consiglio può limitare la possibilità di comunicare dati elettronicamente durante un periodo transitorio di dieci anni.

6 Programma di legislatura

Il programma di legislatura 1999-2003 prevede che in caso di accettazione delle nuove disposizioni costituzionali sulla riforma della giustizia (riforma giudiziaria), il nostro Consiglio approvi entro la fine del 2000 i messaggi concernenti una nuova legge sul Tribunale federale e una legge sulle autorità giudiziarie inferiori del Tribunale federale (Tribunale penale federale e Tribunale amministrativo federale). Questi disegni di legge hanno lo scopo di migliorare la protezione giuridica introducendo autorità inferiori a livello federale e cantonale, riducendo i processi diretti davanti al Tribunale federale, disciplinando in modo più equilibrato la possibilità di adire il Tribunale federale e introducendo un unico genere di ricorso (Rapporto sul programma di legislatura 1999-2003, Obiettivo 9, R18).

7 Rapporto con il diritto internazionale

Per quanto concerne l'organizzazione dei tribunali e la procedura, l'organizzazione giudiziaria federale è già in larga misura compatibile con il diritto internazionale e il diritto europeo e segnatamente con la Convenzione europea dei diritti dell'uomo

(CEDU). Per quanto concerne il diritto europeo, tale compatibilità è stata constatata nell'ambito del messaggio del 18 maggio 1992 concernente l'approvazione dell'Accordo sullo Spazio economico europeo (FF 1992 IV 293 segg.) e del messaggio II del 15 giugno 1992 concernente l'adeguamento del diritto federale alla normativa SEE (FF 1992 V 565 segg.). Vista la preminenza e l'applicabilità diretta del diritto comunitario, solo un ristretto numero di disposizioni del nostro diritto interno avrebbero dovuto essere adeguate.

Giusta il diritto comunitario, gli Stati membri mantengono di principio la loro autonomia in materia di organizzazione giudiziaria e di procedura. Tuttavia uno Stato che vuole adempiere il senso e lo scopo del diritto europeo deve rispettare alcuni principi procedurali, definiti dalla CEDU e dalla prassi della Corte di Giustizia delle Comunità europee.

La nostra proposta ha tenuto conto delle peculiarità del diritto internazionale, della cui applicazione il giudice svizzero è sempre più depositario. I provvedimenti proposti sono compatibili con le esigenze del diritto europeo (nel commento delle singole disposizioni, il messaggio indica le relazioni con il diritto internazionale).

L'introduzione di un unico genere di ricorso contribuirà a *chiarire il rapporto tra diritto internazionale e diritto interno* (cfr. n. 2.3.1). In futuro sarà possibile invocare la violazione del diritto internazionale mediante un ricorso ordinario. Nel sistema attuale è difficile per il ricorrente invocare la violazione del diritto internazionale a causa di un numero eccessivo di rimedi giuridici e di prescrizioni differenziate. I nuovi ricorsi miglioreranno notevolmente la trasparenza del diritto procedurale, adempiendo in tal modo un'esigenza del diritto europeo.

Il potenziamento delle autorità giudiziarie inferiori, a livello federale e cantonale (n. 2.2.1.), affiancato dalla soppressione quasi totale delle competenze giurisdizionali del Consiglio federale (n. 2.3.2), assicurerà in maniera più efficace la garanzia del giudizio da parte di un tribunale indipendente di cui all'articolo 6 CEDU. L'esame giudiziario approfondito sarà garantito anche nei casi in cui il ricorso di diritto pubblico è attualmente lacunoso (DTF 120 Ia 30; cfr. anche FF 1992 IV 295 seg.).

La delega dei compiti dell'attuale Corte penale nell'ambito della procedura penale federale a un Tribunale penale federale di prima istanza e la possibilità di ricorso al Tribunale federale permettono di realizzare il doppio iter ricorsuale richiesto dall'articolo 2 del Protocollo n. 7 alla CEDU e dall'articolo 14 capoverso 5 del Patto II ONU. La riserva della Svizzera relativa all'articolo 14 capoverso 5 di tale Patto diventa quindi caduca.

8 Costituzione

La *legge sul Tribunale federale (LTF)* si fonda sugli articoli 188-191c della Costituzione federale conformemente alla Cost.-Riforma giudiziaria. Le ripercussioni delle singole disposizioni della riforma giudiziaria concernenti la revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale sono illustrate in modo esaustivo nel numero 1.3.

La base costituzionale per la *legge sul Tribunale penale federale (LTPF)* è data dall'articolo 191a capoverso 1 della Costituzione federale conformemente alla Cost.-Riforma giudiziaria.

La *legge federale sul Tribunale amministrativo federale* (LTram) si fonda sull'articolo 191a capoversi 2 e 3 della Costituzione federale conformemente alla Cost. - Riforma giudiziaria. Per svolgere la sua attività principale, ossia il giudizio di controversie di diritto pubblico inerenti alla sfera di competenze dell'amministrazione federale, il Tribunale amministrativo federale può appellarsi all'articolo 191a capoverso 2 Cost. e, per le decisioni relative ai ricorsi contro decisioni cantonali, all'articolo 191a capoverso 3 Cost.

Per quanto concerne la costituzionalità del *decreto federale del 12 marzo 2000 sull'entrata in vigore della riforma giudiziaria* rinviando alle spiegazioni del numero 1.3.2.

Elenco delle abbreviazioni

AP-LTF	Avamprogetto della Commissione peritale del 18 giugno 1997 concernente una legge federale sul Tribunale federale (avamprogetto per la consultazione)
art.	articolo
AVS	Assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti
Boll. uff.	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
CC	Codice civile svizzero del 10 dicembre 1907 (RS 210)
CEDU	Convenzione del 4 dicembre 1950 per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (Convenzione europea dei diritti dell'uomo, RS 0.101)
CDH	Corte europea dei diritti dell'uomo
Cost.	Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999 (RS 101)
Cost. - Riforma giudiziaria	Decreto federale dell'8 ottobre 1999 sulla riforma giudiziaria (FF 1999 7454)
CP	Codice penale svizzero del 21 dicembre 1937 (RS 311.0)
cpv.	capoverso
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
DPA	Legge federale del 22 marzo 1974 sul diritto penale amministrativo (RS 313.0)
DTF	Decisioni del Tribunale federale (Raccolta ufficiale)
FF	Foglio federale
LAMal	Legge federale del 18 marzo 1994 sull'assicurazione malattie (RS 832.10)
LDP	Legge federale del 17 dicembre 1976 sui diritti politici (RS 161.1)
LDIP	Legge federale del 18 dicembre 1987 sul diritto internazionale privato (RS 291)
LEF	Legge federale dell'11 aprile 1889 sulla esecuzione e sul fallimento (RS 281.1)
lett.	lettera
LMI	Legge federale del 6 ottobre 1995 sul mercato interno (RS 943.02)
LPers	Legge federale del 24 marzo 2000 sul personale federale (FF 2000 1985)
LPGA	Legge federale del 6 ottobre 2000 sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali (FF 2000 4379)
LPP	Legge federale del 25 giugno 1982 sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (RS 831.40)

LTF	Legge federale sul Tribunale federale
LTPF	Legge federale sul Tribunale penale federale
LTram	Legge federale sul Tribunale amministrativo federale
n.	numero
OG	Legge federale del 16 dicembre 1943 sull'organizzazione giudiziaria (Organizzazione giudiziaria, RS 173.110)
OMC	Organizzazione mondiale del commercio
OSCert	Ordinanza del 12 aprile 2000 sui servizi di certificazione elettronica (RS 784.103)
PA	Legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa (RS 172.021)
Patto ONU II	Patto internazionale del 16 dicembre 1966 relativo ai diritti civili e politici (RS 0.103.2)
PC	Legge federale del 4 dicembre 1947 di procedura civile federale (RS 273)
PP	Legge federale del 15 giugno 1934 sulla procedura penale (RS 312.0)
RS	Raccolta sistematica del diritto federale
RU	Raccolta ufficiale delle leggi federali
TFA	Tribunale federale delle assicurazioni
vCost	Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 29 maggio 1874