12.000

**Rapporto esplicativo
concernente la modifica della legge sul Tribunale federale –
Ampliamento della cognizione in caso di ricorsi in materia
penale**

(Attuazione della mozione Janiak 10.3138)

Rapporto

1 Punti essenziali del progetto

1.1 Situazione iniziale

1.1.1 Diritto vigente

La Corte penale del Tribunale penale federale giudica i reati che sottostanno alla giurisdizione federale (art. 23 seg. del Codice di procedura penale del 5 ottobre 2007¹, CPP, art. 35 della legge del 19 marzo 2010² sull'organizzazione delle autorità penali della Confederazione, LOAP). Le sentenze della Corte penale del Tribunale penale federale possono essere impugnate interponendo ricorso in materia penale dinanzi al Tribunale federale. Quest'ultimo può rettificare d'ufficio l'accertamento dei fatti dell'autorità inferiore soltanto se è stato svolto in modo manifestamente inesatto o in violazione del diritto ai sensi dell'articolo 95 della legge del 17 giugno 2005³ sul Tribunale federale (LTF) (art. 105 cpv. 2 LTF). Altrimenti è vincolato all'accertamento dei fatti operato dall'autorità inferiore. È pertanto escluso un controllo illimitato dei fatti.

La situazione è diversa nel caso dei procedimenti penali cantonali. Le sentenze cantonali di primo grado possono essere impugnate mediante appello, che rappresenta un rimedio giuridico completo. Il tribunale d'appello può quindi esaminare per esteso la sentenza sia sul piano giuridico che su quello dei fatti (art. 398 cpv. 2 CPP)⁴. Contro questa decisione cantonale di ultimo grado è ammissibile il ricorso in materia penale al Tribunale federale, con le limitazioni relative al riesame dei fatti illustrate in precedenza.

Le diverse cognizioni in materia di ricorso hanno, oltre agli aspetti giuridici in casi di giurisdizione federale, una rilevanza pratica particolare, in quanto il Ministero pubblico della Confederazione può in parte delegare alle autorità cantonali l'istruzione e il giudizio delle cause penali sottostanti alla giurisdizione federale (art. 25 CPP). In questo caso la questione è esaminata da due autorità dotate di piena cognizione, mentre nell'altro caso (nessuna delega ai sensi dell'art. 25 CPP) soltanto da un'autorità dotata di piena cognizione.

1.1.2 Lavori relativi alla legge sull'organizzazione delle autorità penali della Confederazione

In occasione dei lavori relativi alla LOAP è stata esaminata a fondo la questione dei rimedi giuridici contro le sentenze della Corte penale del Tribunale penale federale. Nell'avamprogetto posto in consultazione⁵ il Consiglio federale ha proposto una

¹ RS 312.0

² RS 173.71

³ RS 173.110

⁴ Un'eccezione è prevista per le contravvenzioni che sono oggetto esclusivamente del procedimento principale di primo grado. In tal caso, mediante l'appello si può far valere unicamente che la sentenza è giuridicamente viziata o che l'accertamento dei fatti è manifestamente inesatto o si fonda su una violazione del diritto. Non possono essere adottate nuove allegazioni o nuove prove (art. 398 cpv. 4 CPP).

⁵ Avamprogetto consultabile all'indirizzo:
<http://www.admin.ch/ch/i/gg/pc/documents/1523/Vorlage.pdf>

nuova disposizione nella LTF che prevedeva il Tribunale federale quale giurisdizione di appello dotata di piena cognizione contro le sentenze del Tribunale penale federale. Il messaggio concernente l'unificazione del diritto processuale penale⁶ statuisce espressamente che anche la Confederazione deve prevedere una giurisdizione di appello. Il legislatore federale ha certo le sue buone ragioni per imporre ai Cantoni due gradi di giurisdizione con un rimedio giuridico completo. Proprio le cause complesse come quelle trattate a Bellinzona richiedono un'estesa tutela giurisdizionale. L'onere supplementare per il Tribunale federale sarebbe stato contenuto, in quanto il trattamento di un appello è considerevolmente meno oneroso rispetto al giudizio in primo grado del caso. Di norma il tribunale di appello si fonda sulle prove assunte in primo grado. Stando alle esperienze maturate nei Cantoni, l'integrazione delle prove costituisce un'eccezione e le procedure di appello sono principalmente svolte per iscritto. In sede di consultazione tale proposta è stata in parte respinta per motivi diversi⁷.

In base ai risultati della consultazione, nel messaggio concernente la LOAP il Consiglio federale ha optato per il mantenimento dello statu quo adducendo la motivazione secondo cui dovendo accertare i fatti, il che è contrario al sistema, il Tribunale federale rischierebbe di ritrovarsi entro breve tempo troppo oberato e quindi incapace di dedicarsi con la dovuta cura al suo compito principale. Nel contempo ha indicato che lo statu quo lascia aperta la possibilità di istituire in futuro un tribunale d'appello autonomo o una corte d'appello, se i casi trattati dalla Corte penale del Tribunale penale federale dovessero ancora aumentare creando così una mole di lavoro sufficiente per il tribunale d'appello⁸.

In occasione dei dibattiti parlamentari relativi alla LOAP, la questione del rimedio giuridico è stata di nuovo sollevata e oggetto di discussioni controverse⁹. In un primo tempo il Consiglio nazionale aveva accolto una proposta di minoranza che designava il Tribunale federale quale ultima autorità di appello per le sentenze della Corte penale del Tribunale penale federale. Soltanto in terza lettura il Consiglio nazionale ha abbandonato tale disposizione aderendo alla posizione del Consiglio federale e del Consiglio degli Stati. È stato argomentato che la LOAP non è incentrata sulla questione dei due gradi di giurisdizione e che non era il momento di pensare a pertinenti soluzioni. In vista di un'eventuale conferenza di conciliazione si è discussa la variante tesa ad ampliare la cognizione del Tribunale federale nel caso di ricorsi volti all'accertamento dei fatti rilevanti (cfr. n. 1.1.3).

1.1.3 Mozione Janiak

Il 17 marzo 2010, poco prima della votazione finale sulla LOAP, il consigliere agli Stati Janiak ha depositato una mozione (10.3138) dal tenore seguente:

⁶ FF 2006 989, 1032 e 1284

⁷ Rapporto del settembre 2008 sui risultati della consultazione, disponibile all'indirizzo: <http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/sicherheit/gesetzgebung/strafprozess/ve-berstbog-i.pdf>

⁸ FF 2008 7093 7112

⁹ Boll. Uff. 2009 N. 2269 segg.; Boll. Uff. 2010 N. 124 segg. e 333 segg.; Boll. Uff. 2010 S. 8 seg. e 161

«Il Consiglio federale è incaricato di estendere la cognizione del Tribunale federale in caso di ricorsi contro sentenze della Corte penale del Tribunale penale federale permettendogli di verificare l'accertamento dei fatti.

Proposta:

Articolo 97 capoverso 2 LTF

Se il ricorso è diretto contro una decisione d'assegnazione o rifiuto di prestazioni pecuniarie dell'assicurazione militare o dell'assicurazione contro gli infortuni oppure contro una sentenza della Corte penale del Tribunale penale federale, può essere censurato qualsiasi accertamento inesatto o incompleto dei fatti giuridicamente rilevanti.

Articolo 105 capoverso 3 LTF

Se il ricorso è diretto contro una decisione d'assegnazione o rifiuto di prestazioni pecuniarie dell'assicurazione militare o dell'assicurazione contro gli infortuni oppure contro una sentenza della Corte penale del Tribunale penale federale, il Tribunale federale non è vincolato dall'accertamento dei fatti operato dall'autorità inferiore».

Il 26 maggio 2010 il Consiglio federale ha proposto di accogliere la mozione, proposta seguita dal Consiglio degli Stati il 10 giugno 2010 e dal Consiglio nazionale il 17 dicembre 2010.

2 Attuazione del mandato parlamentare

2.1 Precisazione della proposta di attuazione

La mozione precisa adeguatamente la proposta di attuazione offrendo una soluzione corretta al problema illustrato. Rispetto all'attuale quadro normativo, la proposta di attuazione presenta il vantaggio che il Tribunale federale può riesaminare senza restrizioni i fatti giudicando i ricorsi in materia penale contro decisioni della Corte penale del Tribunale penale federale. Il Tribunale federale non è estraneo al riesame illimitato dei fatti, dato che già oggi dispone di tale cognizione in determinati ambiti dell'assicurazione militare e dell'assicurazione contro gli infortuni (art. 105 cpv. 3 LTF).

Se nel caso concreto il Tribunale federale giunge alla conclusione che la Corte penale del Tribunale penale federale non ha accertato correttamente i fatti, soltanto in casi eccezionali integra i fatti ed emana una decisione di natura devolutiva. Di norma rinvia la causa all'autorità inferiore per nuovo giudizio (art. 107 cpv. 2 LTF) se per ragioni obiettive non è in grado di emanare una sentenza definitiva in merito. In tal modo non è messo a repentaglio lo sgravio del Tribunale federale previsto con la riforma giudiziaria, tanto più che annualmente sono interposti presso il Tribunale federale soltanto circa 11 ricorsi in materia penale contro decisioni della Corte penale del Tribunale penale federale.

La modifica proposta elimina inoltre una disparità di trattamento: il Ministero pubblico della Confederazione può infatti delegare cause ai Cantoni, il che comporta un esame illimitato da parte di due autorità, mentre in caso di accusa dinanzi alla Corte penale del Tribunale federale un tale controllo è effettuato soltanto da questa autorità.

La proposta di attuazione è adeguata leggermente sotto il profilo redazionale. Da un alto, la LTF parla di «decisioni» impugnabili, e non di «sentenze» (art. 90 LTF). Dall'altro, il Tribunale penale federale consta di una o più corti penali (art. 33 lett. a LOAP).

2.2 Diritto transitorio

In una fase transitoria occorre chiedersi se le nuove disposizioni debbano essere applicabili alle sentenze della Corte penale del Tribunale penale federale emanate prima dell'entrata in vigore della modifica ma non ancora passate in giudicato, oppure soltanto alle sentenze pronunciate dopo l'entrata in vigore. Determinante è la data in cui è stata emanata la decisione. Secondo la regola transitoria generale di cui all'articolo 132 capoverso 1 LTF, il diritto anteriore si applicava ai procedimenti promossi dinanzi al Tribunale federale prima della sua entrata in vigore e ai procedimenti su ricorso contro decisioni pronunciate prima di tale data. Tale normativa concerneva sia i termini di ricorso sia l'ammissibilità dei ricorsi, la cognizione del Tribunale federale e i costi¹⁰. Corrisponde peraltro alla normativa adottata nel CPP per la procedura di ricorso (cfr. art. 453 seg. CPP).

La regola transitoria prevista nell'articolo 132 capoverso 1 LTF è applicabile per analogia a una revisione parziale della LTF. Dato che nel presente caso non si intende derogare a tale regola generale, è possibile rinunciare a una normativa speciale esplicita concernente il diritto transitorio. Considerando il numero limitato di casi di ricorso, la questione del diritto transitorio è praticamente irrilevante dal punto di vista pratico.

3 Ripercussioni

3.1 Ripercussioni per la Confederazione

In passato, dinanzi al Tribunale federale sono stati in media interposti circa 11 ricorsi in materia penale all'anno contro sentenze della Corte penale del Tribunale penale federale; un ricorso può riguardare più persone. Come novità, il Tribunale federale potrà controllare i fatti, ma non deve assumere personalmente eventuali nuove prove, compito che spetta all'autorità inferiore. Per questo motivo si prevede che le risorse disponibili basteranno per far fronte agli oneri supplementari risultanti.

L'avamprogetto non dovrebbe avere conseguenze sull'informatica. Le attrezzature informatiche di cui dispone il Tribunale federale sono sufficienti.

3.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, nonché per i centri urbani, gli agglomerati e le regioni di montagna

Il presente avamprogetto non comporta alcuna ripercussione per i Cantoni e i Comuni, nonché per i centri urbani, gli agglomerati e le regioni di montagna.

¹⁰ Cfr. Denise Brühl-Moser, Basler Kommentar, Bundesgerichtsgesetz, Basilea 2008, n. 1 ad art. 132 LTF.

3.3 Ripercussioni per l'economia

Non si prevede che l'avamprogetto avrà ripercussioni per l'economia.

4 Programma di legislatura

L'avamprogetto non è annunciato nel messaggio del 25 gennaio 2012¹¹ sul programma di legislatura 2011–2015.

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità

La LTF si fonda sull'articolo 188 capoverso 2 della Costituzione federale¹², secondo cui la legge stabilisce la procedura dinanzi al Tribunale federale. Il presente avamprogetto è pertanto conforme alla Costituzione.

5.2 Compatibilità con gli obblighi internazionali della Svizzera

Le modifiche proposte sono compatibili con gli obblighi internazionali della Svizzera.

¹¹ FF 2012 305

¹² RS 101