



Sintesi dei risultati della procedura di consultazione

sul rapporto esplicativo e sull'avamprogetto concernente

**la modifica della legge federale sul Tribunale federale –
Ampliamento della cognizione sui ricorsi in materia penale**

Sommario

I.	Introduzione	6
II.	Compendio dei risultati della consultazione	6
1.	Scopi del progetto	6
2.	Valutazione generale	7
3.	Le principali riserve	7
III.	Pareri sul progetto	8
1.	Pareri favorevoli	8
2.	Pareri contrari	8
3.	Giurisdizione federale d'appello	9
4.	Ulteriori proposte	10

Elenco dei partecipanti alla consultazione con le relative abbreviazioni

CANTONI

Regierungsrat Kt. Aargau	AG
Kantonskanzlei des Kt. Appenzell Ausserrhoden	AR
Landammann und Standeskommission Kt. Appenzell Innerrhoden	<i>(rinuncia a partecipare)</i>
Regierungsrat Kt. Bern	BE
Regierungsrat Kt. Basel-Landschaft	BL
Regierungsrat Kt. Basel-Stadt	BS
Conseil d'Etat du Canton de Fribourg	FR
Conseil d'Etat de la République et Canton de Genève	GE
Regierungsrat Kt. Glarus	GL
Regierung Kt. Graubünden	GR
Gouvernement de la République et Canton du Jura	JU
Regierungsrat Kt. Luzern	LU
Conseil d'Etat de la République et Canton de Neuchâtel	NE
Regierungsrat Kt. Nidwalden	NW
Regierungsrat Kt. Obwalden	OW
Regierung Kt. St. Gallen	<i>(rinuncia a partecipare)</i>
Regierungsrat Kt. Schaffhausen	SH
Regierungsrat Kt. Solothurn	SO
Regierungsrat Kt. Schwyz	SZ
Regierungsrat Kt. Thurgau	TG
Consiglio di Stato della Repubblica e Cantone Ticino	TI
Regierungsrat Kt. Uri	UR
Conseil d'Etat du Canton de Vaud	VD
Conseil d'Etat du Canton du Valais	VS
Regierungsrat Kt. Zug	ZG

PARTITI POLITICI

EVP Evangelische Volkspartei der Schweiz	PEV
PEV Parti évangélique suisse	
PEV Partito evangelico svizzero	
FDP. Die Liberalen	PLR
PLR. Les Libéraux-Radicaux	
PLR. I Liberali	

SP Schweiz Sozialdemokratische Partei der Schweiz	PS
PS Parti socialiste suisse	
PS Partito socialista svizzero	

PS Parti socialiste vaudois	PS VD
------------------------------------	-------

SVP Schweizerische Volkspartei	UDC
UDC Union Démocratique du Centre	
UDC Unione Democratica di Centro	

FEDERAZIONI MANTELLO NAZIONALI DEI COMUNI, DELLE CITTÀ E DELLE REGIONI DI MONTAGNA

Schweizerischer Städteverband	<i>(rinuncia a partecipare)</i>
Union des villes suisses	
Unione delle città svizzere	

FEDERAZIONI MANTELLO NAZIONALI DELL'ECONOMIA

Economiesuisse	Economiesuisse
Verband der Schweizer Unternehmen	
Fédération des entreprises suisses	
Federazione delle imprese svizzere	

Schweizerischer Arbeitgeberverband	<i>(rinuncia a partecipare)</i>
Union patronale suisse	
Unione svizzera degli imprenditori	

Schweizerischer Gewerkschaftsbund (SGB)	USS
Union syndicale suisse (USS)	
Unione sindacale svizzera (USS)	

Schweizerischer Gewerbeverband (sgv)	USAM
Union suisse des arts et métiers (USAM)	
Unione svizzera delle arti e mestieri (USAM)	

TRIBUNALI

Schweizerisches Bundesgericht (BGer)	TF
Tribunal fédéral (TF)	
Tribunale federale (TF)	

Bundesstraengericht (BStrGer)	TPF
Tribunal pénal fédéral (TPF)	
Tribunale penale federale (TPF)	

MINISTERO PUBBLICO DELLA CONFEDERAZIONE

Bundesanwaltschaft (BA)

MPC

Ministère public de la Confédération (MPC)

Ministero pubblico della Confederazione (MPC)

ALTRE ORGANIZZAZIONI, ISTITUZIONI E SINGOLI

Centre Patronal

CP

Chambre Vaudoise des Arts et Métiers

CVAM

Demokratische Juristinnen und Juristen der Schweiz (DJS)

GDS

Juriste Démocrates de Suisse (JDS)

Giuristi e Giuriste Democratici Svizzeri (GDS)

Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und –direktoren (KKJPD)

CDDGP

Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice
et police (CCDJP)

Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia
e polizia (CDDGP)

Konferenz der Strafverfolgungsbehörden der Schweiz (KSBS)

CAIS

Conférence des autorités de poursuite pénale de Suisse (CAPS)

Conferenza della autorità inquirenti svizzere (CAIS)

Konferenz der Schweizer Staatsanwälte

KSS

Conférence suisse des procureurs

Conferenza svizzera dei procuratori pubblici

Schweizerische Kriminalistische Gesellschaft (SKG)

SSDP

Société suisse de droit pénal (SSDP)

Società svizzera di diritto penale (SSDP)

Schweizerische Vereinigung der Richterinnen und Richter (SVR)

ASM

Association suisse des magistrats de l'ordre judiciaire (ASM)

Associazione svizzera dei magistrati (ASM)

Schweizerische Vereinigung für Jugendstrafrechtspflege (SVJ)

SSDPM

Société suisse de droit pénal des mineurs (SSDPM)

Società svizzera di diritto penale minorile (SSDPM)

Schweizerischer Anwaltsverband (SAV)

FSA

Fédération Suisse des avocats (FSA)

Federazione Svizzera degli avvocati (FSA)

Université de Lausanne

UNIL

Université de Genève

UNIGE

I. Introduzione

Il 17 marzo 2010, il consigliere agli Stati Janiak ha depositato la mozione «Ampliare la cognizione del Tribunale federale in caso di ricorsi contro sentenze della Corte penale del Tribunale penale federale» (10.3138). La mozione incarica il Consiglio federale di ampliare la cognizione del Tribunale federale in caso di ricorsi contro sentenze della Corte penale del Tribunale penale federale permettendogli di verificare liberamente l'accertamento dei fatti e l'apprezzamento delle prove.

Il 26 maggio 2010 il Consiglio federale ha proposto di accogliere la mozione. Le Camere federali hanno seguito la proposta e hanno trasmesso la mozione al Consiglio federale¹.

Il 5 settembre 2012 il Consiglio federale ha incaricato il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) di eseguire una consultazione sul rapporto² e sull'avamprogetto³ di modifica della legge federale sul Tribunale penale federale – ampliamento della cognizione sui ricorsi in materia penale. La consultazione è durata fino al 5 dicembre 2012.

Sono stati inoltrati 49 pareri, tra i quali 4 rinunce esplicite a prendere posizione sul contenuto del progetto.

II. Compendio dei risultati della consultazione

1. Scopi del progetto

Secondo il diritto vigente le sentenze della Corte penale del Tribunale penale federale possono essere impugnate con 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 2005 sul Tribunale federale (LTF; RS 173.110) (art. 105 cpv. 2 LTF).

La normativa vigente è insoddisfacente e non è in sintonia con il Codice di procedura penale del 5 ottobre 2007 (CPP, RS 312.0), che prevede un rimedio giuridico completo contro le sentenze dei tribunali di primo grado. Questo principio non è rispettato se in un procedimento penale soltanto un'autorità può accertare i fatti rilevanti dal profilo giuridico. La decisione del Ministero pubblico della Confederazione di delegare un procedimento a un Cantone o di sostenere esso stesso l'accusa dinanzi a una Corte penale del Tribunale penale federale ha una grande importanza poiché ha per conseguenza il fatto che l'imputato dispone di più istanze o che i fatti siano definitivamente accertati da una sola istanza. È pure insoddisfacente che il Ministero pubblico della Confederazione possa far verificare l'accertamento dei fatti giuridicamente rilevanti dalla Corte penale del Tribunale penale federale e non dal Tribunale federale.

Il progetto si ispira alla soluzione adottata per l'assicurazione militare e l'assicurazione contro gli infortuni. In questi settori del diritto il Tribunale federale non è vincolato all'accertamento dei fatti operato dall'autorità inferiore se si tratta di decisioni d'assegnazione o rifiuto di prestazioni pecuniarie dell'assicurazione militare o dell'assicurazione contro gli infortuni (art. 97 cpv. 2 e 105 cpv. 3 LTF). Ora, in caso di ricorso contro una decisione della Corte penale del Tribunale penale federale, il Tribunale federale non dovrebbe più essere vincolato all'accertamento dei fatti operato dall'autorità inferiore (art. 97 cpv. 2 e 105 cpv. 3 AP-LTF).

¹ Consiglio degli Stati: 10.06.2010; Consiglio nazionale: 17.12.2010.

² http://www.admin.ch/ch/i/gg/pc/documents/2239/LTF_pen_Rapporto-espl_IT.pdf

³ http://www.admin.ch/ch/i/gg/pc/documents/2239/LTF_pen_Progetto_IT.pdf

2. Valutazione generale

Il progetto è stato **approvato** da **36** partecipanti alla consultazione, tra i quali figurano 23 Cantoni⁴, 3 partiti politici⁵ rappresentati in seno all'Assemblea federale, il Ministero pubblico della Confederazione, 3 federazioni mantello dell'economia⁶ e 6 organizzazioni o istituzioni⁷.

È stato **rifiutato** da **9** partecipanti, tra i quali vi sono un Cantone⁸, un partito politico⁹ rappresentato in seno all'Assemblea federale, il Tribunale federale e il Tribunale penale federale, nonché 5 organizzazioni e istituzioni¹⁰.

3. Le principali riserve

Sostanzialmente, si rimprovera all'avamprogetto il fatto che, nelle cause penali, un controllo dei fatti da parte del Tribunale federale sarebbe contrario a uno dei principali obiettivi della riforma della giustizia che è di sgravare il Tribunale federale¹¹. Il controllo dei fatti da parte del Tribunale federale ostacolerebbe il ruolo di tribunale supremo che deve in particolare provvedere all'unità del diritto e al suo sviluppo in Svizzera¹². Il controllo dei fatti non si inserirebbe in questo sistema e farebbe aumentare la mole di lavoro del Tribunale federale¹³.

Il progetto non migliorerebbe la tutela giurisdizionale. Infatti, malgrado l'ampliamento della sua cognizione, il Tribunale federale esaminerebbe i fatti con grande cautela¹⁴. Inoltre, la verifica dei fatti non sarebbe completa perché non vi sarebbero né udienze orali né procedura probatoria. La normativa proposta allunga la procedura¹⁵.

Per una migliore tutela giurisdizionale dovrebbe essere istituito un tribunale federale d'appello o una corte d'appello separata presso il Tribunale penale federale¹⁶; occorre rilevare che il numero dei casi non permette una tale soluzione¹⁷.

Il Tribunale penale federale esercita con particolare diligenza il suo compito di tribunale di primo grado. Si tratta di un tribunale speciale e non può pertanto essere paragonato a un tribunale penale cantonale di primo grado. Più consono il paragone con un tribunale di commercio contro le cui sentenze non è dato alcun rimedio giuridico cantonale¹⁸. Lo statu quo dovrebbe essere mantenuto¹⁹.

⁴ AG, AR, BE, BL, BS, FR, GL, GR, JU, LU, NE, NW, OW, SH, SO, SZ, TG, TI, UR, VD, VS, ZG, ZH.

⁵ PEV, PLR, PS (compreso PS VD che in parte accoglie l'avamprogetto e in parte suggerisce di istituire una giurisdizione d'appello).

⁶ Economiesuisse, USAM, USS.

⁷ GDS, KSS, CAIS, FSA, SSDP, SSDPM.

⁸ GE.

⁹ UDC.

¹⁰ CP, CVAM, ASM, UNIL, UNIGE.

¹¹ UDC, TF, TPF, CP, CVAM, UNIL.

¹² GE, UDC, TF, TPF, CP, CVAM, ASM, UNIGE.

¹³ GE, TF, TPF, ASM.

¹⁴ TPF.

¹⁵ TF, TPF, ASM.

¹⁶ GE, TF, TPF, ASM, UNIL, UNIGE.

¹⁷ CP, CVAM.

¹⁸ UDC.

¹⁹ UDC, CP, CVAM.

III. Pareri sul progetto

1. Pareri favorevoli

La stragrande maggioranza dei partecipanti approva il progetto.

Il progetto sarebbe semplice e adeguato per soddisfare i suoi obiettivi²⁰ e sarebbe inoltre in sintonia con il Codice di procedura penale²¹.

Numerosi partecipanti ritengono che il progetto elimini²² o equilibri²³ la disparità tra cause penali federali e cause penali cantonali per quanto concerne la cognizione dell'autorità ricorsuale. Alcuni ritengono scioccante tale disparità di trattamento²⁴.

BL ritiene che la riduzione a un'istanza non sia giustificata sotto il profilo materiale²⁵ e ritiene contraddittorio che la tutela giurisdizionale contro le sentenze del Tribunale penale federale sia inferiore a quella data contro le sentenze penali cantonali²⁶.

Inoltre, secondo AR si limiterebbe il potere del Ministero pubblico della Confederazione.

Economiesuisse reputa opportuno che una seconda istanza effettui un esame completo dei fatti anche per quanto concerne le sentenze del Tribunale penale federale poiché tratta casi che per la maggior parte sono molto importanti o riguardano la criminalità economica.

Secondo il GDS, il corretto accertamento dei fatti nei processi penali non è soltanto uno dei compiti principali ma anche uno dei compiti più difficili del giudice. Il fatto che il Tribunale federale non abbia finora potuto verificare i fatti ha limitato l'accertamento della verità nei processi penali. Autorità di ricorso giudiziarie indipendenti che possono verificare le decisioni in modo libero e completo migliorano la qualità della giurisprudenza²⁷ e quindi la certezza del diritto.

AR teme che il progetto incrementi²⁸ gli oneri del Tribunale federale; non ravvisa invece pericoli per lo sgravio perseguito dalla riforma della giustizia. Secondo GL, il progetto può provocare un certo aumento delle spese, aumento sopportabile secondo VD.

È importante evitare forti aumenti della mole di lavoro²⁹, o far sì che la maggior mole di lavoro possa essere affrontata con le attuali risorse³⁰.

2. Pareri contrari

Secondo alcuni partecipanti il progetto è contrario alle finalità della riforma della giustizia. Il Tribunale federale è stato espressamente concepito come giurisdizione di controllo del diritto. Il suo ruolo consiste nel salvaguardare l'uniformità del diritto (controllo del diritto) e la sua evoluzione³¹. Secondo il TPF, l'esame dei fatti mal si inserirebbe nel profilo dell'attività e dell'organizzazione dell'Alta Corte e sarebbe cagione di un notevole onere supplementare.

²⁰ NE, USAM.

²¹ VD, UR, PS.

²² BS, FR, GR, JU, LU, NE, NW, OW, ZG, ZH, CAIS, posizioni analoghe ha assunto GDS.

²³ AR, SZ, VD, posizioni analoghe ha assunto BE.

²⁴ USAM; posizioni analoghe hanno assunto NW, USS, UNIGE. UNIGE sostiene che svolgere il ruolo di autorità di ricorso non è però compito del Tribunale federale.

²⁵ Posizioni analoghe ha assunto SO.

²⁶ PS VD; posizioni analoghe ha assunto NE.

²⁷ Posizioni analoghe hanno assunto AR e KSS.

²⁸ Posizioni analoghe ha assunto GE. Anche le cause rinviate all'autorità precedente devono essere esaminate con attenzione. Ciò richiede tempo.

²⁹ PLR.

³⁰ Economiesuisse.

³¹ GE, TF, TPF, UDC, ASM, UNIL, UNIGE; posizioni analoghe hanno assunto CP, CVAM.

Il TF fa notare che il progetto è contrario alle finalità della riforma della giustizia che si prefigge di sgravare il Tribunale federale³². All'Alta Corte non dovrebbero essere imposti nuovi oneri senza esaminare possibili sgravi. L'attuale squilibrio dell'onere che grava il Tribunale federale dovrebbe essere affrontato in modo globale. Il quadro adatto per un esame complessivo è la valutazione in corso dell'efficacia della revisione totale dell'amministrazione della giustizia federale. Attualmente coesistono modelli completamente diversi di successione delle diverse istanze, comprendenti i tribunali cantonali, come per esempio nel caso dei provvedimenti coercitivi se il caso è sottoposto alla giurisdizione federale. Inoltre, l'amministrazione valuta in modo inesatto il maggior lavoro che il progetto comporterebbe per il Tribunale federale. Vi è infatti una grande differenza tra dover valutare soltanto gli accertamenti vincolanti dell'autorità inferiore sotto il profilo dell'arbitrio e valutare liberamente l'intera montagna di atti per stabilire se l'accertamento dei fatti è stato eseguito correttamente. Inoltre, l'ampliamento della cognizione farebbe aumentare notevolmente la percentuale delle impugnazioni.

Secondo il TPF il progetto non migliora la tutela giurisdizionale nella procedura penale federale. Malgrado l'ampliamento della cognizione, il Tribunale federale farebbe prova di grande cautela nell'esame dei fatti. Inoltre l'esame dei fatti non sarebbe pieno perché non ci sarebbero né udienza orale né procedura probatoria. Soltanto un appello ai sensi dell'articolo 398 segg. CPP potrebbe garantire una tutela giurisdizionale uguale a quella concessa nella procedura penale cantonale³³. L'andirivieni del procedimento tra il Tribunale federale e il Tribunale penale federale ritarderebbe la procedura³⁴. Inoltre, l'accusatore privato continuerebbe a non poter ricorrere, a causa della giurisprudenza del Tribunale federale³⁵.

3. Giurisdizione federale d'appello

Alcuni partecipanti sono favorevoli alla creazione di un tribunale d'appello federale³⁶, o di una camera d'appello separata del Tribunale penale federale³⁷. Infatti, soltanto un tale tribunale sarebbe in grado di provvedere a una tutela giurisdizionale equivalente a quella data nella procedura penale cantonale. Inoltre, tale soluzione sarebbe favorevole sotto il profilo dei costi, poiché un tribunale specializzato e sperimentato potrebbe svolgere i compiti affidatigli in modo più efficiente³⁸. Di conseguenza, secondo GE, il Tribunale federale potrebbe svolgere il suo compito principale (garantire un'applicazione uniforme del diritto).

AR osserva che se la mole di lavoro del Tribunale federale dovesse effettivamente aumentare notevolmente, si dovrebbe esaminare l'opportunità di istituire un tribunale d'appello sul piano federale.

NE rileva invece che l'istituzione di un tribunale d'appello è stata attentamente esaminata e rifiutata sia nell'ambito del CPP sia in quello della legge sull'organizzazione delle autorità penali (LOAP; RS 173.71).

UDC rifiuta questa proposta. Fa segnatamente valere che l'istituzione di un tribunale d'appello nello stesso edificio della Corte penale solleverebbe dubbi quanto all'indipendenza

³² Posizioni analoghe ha assunto UDC.

³³ Posizioni analoghe hanno assunto ASM, UNIL, UNIGE.

³⁴ Posizioni analoghe ha assunto ASM. La procedura diviene più cara e complessa.

³⁵ UNIL. È pertanto richiesta una modifica dell'art. 81 cpv. 1 lett. b n. 5 LTF.

³⁶ TF, TPF, ASM, UNIGE. Se non vi è un numero di casi sufficiente per una giurisdizione federale d'appello, una parte del PS VD suggerisce di incaricare i tribunali cantonali di fungere da giurisdizione d'appello.

³⁷ GE, UNIL.

³⁸ TPF, posizioni analoghe ha assunto ASM.

dei giudici. Vi è il pericolo che questi ultimi possano essere influenzati, in particolare nel tentativo di dimostrarsi «più che imparziali». Inoltre, sarebbe necessario creare molti nuovi posti e il numero dei casi non sarebbe sufficiente per una giurisdizione d'appello trilingue. Sotto questo punto di vista, nemmeno l'istituzione di una giurisdizione d'appello in un altro luogo sarebbe una soluzione praticabile. In entrambi i casi dovrebbero pertanto essere impiegati giudici non di carriera, il che avrebbe costi elevati e non comporrebbe alcun vantaggio qualitativo per un tribunale specializzato.

CP e CVAM ritengono che il numero dei casi d'appello sia troppo basso per istituire un'apposita giurisdizione.

4. Ulteriori proposte

MPC suggerisce di completare per analogia la normativa d'eccezione dell'articolo 79 LTF, consentendo di impugnare con ricorso le decisioni della Corte dei reclami penali del Tribunale penale federale che intervengono nella ripartizione di competenze tra Confederazione e Cantoni stabilita dagli articoli 22 segg. Nella pratica si è dimostrato problematico far sì che la Corte dei reclami penali possa intervenire in modo durevole con la sua giurisprudenza nell'ordinamento delle competenze stabilito dal legislatore negli articoli 22 segg. CPP, se non è possibile far esaminare tali decisioni. Così, una recente decisione del Tribunale penale federale ha per esempio stabilito la prassi secondo cui le indagini e il giudizio dei delitti commessi con l'ausilio di e-mail o homepage falsificati dovranno in futuro essere di competenza federale. Dichiarare improvvisamente di competenza federale procedure avviate e trattate quotidianamente in tutti i Cantoni pone le autorità di perseguimento penale della Confederazione dinanzi a sostanziali problemi di risorse.

UNIGE fa notare che non tutte le decisioni della Corte dei reclami penali del Tribunale penale federale possono essere impugnate dinanzi al Tribunale federale, per esempio nel caso di assistenza giudiziaria sul piano nazionale (art. 48 CPP) o di rikusazione (art. 59 cpv. 1 lett. b CPP). Invece le decisioni prese in questi ambiti dai tribunali cantonali potrebbero essere impugnate con ricorso in materia penale al Tribunale federale.

Inoltre UNIGE propone di sopprimere l'articolo 80 cpv. 2 terzo periodo LTF. Per generalizzare il principio dei due livelli giurisdizionali occorre stralciare questa disposizione. Ciò permetterebbe inoltre di sgravare sostanzialmente il Tribunale federale.