



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Dipartimento federale di giustizia e polizia

**Ufficio federale di giustizia UFG**  
Ambito direzionale Diritto pubblico  
Ricorsi al Consiglio federale

Referenz/Aktenzeichen: COO.2180.109.7.154214 / 216.1/2013/01418

4 novembre 2015 / LM

---

# **Modifica della legge federale sul Tribunale federale**

## Rapporto per la consultazione

---

## Indice

1	Situazione iniziale.....	3
1.1	Revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale .....	3
1.2	Valutazione della nuova organizzazione giudiziaria federale.....	3
1.3	Attuazione dei risultati della valutazione.....	4
2	Punti essenziali del progetto.....	4
2.1	Miglioramento dell'elenco delle eccezioni.....	4
2.1.1	Possibilità di adire il Tribunale federale per tutte le questioni giuridiche d'importanza fondamentale o nei casi particolarmente importanti .....	4
2.1.2	Sgravare il Tribunale federale da casi di importanza minore .....	6
2.1.3	Ricorso unitario invece di ricorso sussidiario in materia costituzionale .....	7
2.1.4	Normativa particolare in materia di stranieri e di asilo .....	9
2.2	Migliore tutela giurisdizionale contro le decisioni del Consiglio federale e dell'Assemblea federale .....	10
2.3	Modifica delle disposizioni sulla cognizione del Tribunale amministrativo federale..	11
2.4	Armonizzazione della LTF con il Codice di procedura penale .....	13
2.5	Ulteriori modifiche .....	13
2.6	Rinuncia a modificare la tutela giurisdizionale nell'ambito dei diritti politici .....	14
3	Commento dei singoli articoli.....	14
4	Ripercussioni.....	32
5	Programma di legislatura.....	33
6	Aspetti giuridici .....	33

## 1 Situazione iniziale

### 1.1 Revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale

La revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale è entrata in vigore a inizio 2007. Riguardava l'organizzazione e la procedura del Tribunale federale, l'istituzione di nuove autorità giudiziarie di grado inferiore (in particolare il Tribunale amministrativo federale) e un nuovo disciplinamento dei rimedi giuridici che permettono di adire il tribunale supremo (in particolare l'introduzione del ricorso unitario). La revisione dell'organizzazione giudiziaria federale ha avuto ripercussioni anche sui Cantoni, che hanno dovuto adeguare la loro organizzazione giudiziaria. Il fondamento costituzionale della revisione è stata la riforma della giustizia, accettata dal Popolo e dai Cantoni il 12 marzo 2000.

La revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale perseguiva i seguenti *tre obiettivi*:

- *obiettivo 1*: sgravare efficacemente e durevolmente il Tribunale federale mantenendone l'efficienza;
- *obiettivo 2*: migliorare la protezione giuridica in determinati ambiti;
- *obiettivo 3*: semplificare le procedure e le vie giudiziarie.

Occorre rilevare che il Tribunale penale federale è stato istituito indipendentemente da questi obiettivi, prevalentemente in conseguenza del cosiddetto Progetto Efficienza e degli obiettivi di politica criminale da esso perseguiti.

### 1.2 Valutazione della nuova organizzazione giudiziaria federale

In adempimento del postulato Pfisterer del 21 giugno 2007 (07.3420 «Valutazione della legislazione sull'organizzazione giudiziaria federale e sulla riforma giudiziaria»), il Consiglio federale ha fatto verificare l'efficacia della nuova organizzazione giudiziaria federale. Nel suo rapporto del 30 ottobre 2013 sui risultati complessivi della valutazione della nuova organizzazione giudiziaria federale, l'Esecutivo giunge alla conclusione che gli obiettivi della riforma sono stati in gran parte raggiunti<sup>1</sup>.

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

- in primo luogo, i ricorsi al Tribunale federale – dopo una progressiva diminuzione in seguito all'entrata in vigore della riforma – ultimamente hanno ricominciato ad aumentare. Inoltre, il Tribunale federale si ritiene inadeguatamente gravato. Da una parte deve occuparsi di molti casi di scarsa importanza; dall'altra non può trattare tutti i casi fondamentali per garantire l'uniformità e lo sviluppo del diritto;
- in secondo luogo, in molti settori la tutela giurisdizionale è lacunosa. Sono interessati in particolare l'elenco delle eccezioni di cui all'articolo 83 della legge del 17 giugno 2005<sup>2</sup> sul Tribunale federale, il diritto degli stranieri e dell'asilo, i diritti politici nonché le decisioni del Consiglio federale e dell'Assemblea federale;

Per affrontare questi problemi, nel rapporto di valutazione il Consiglio federale ha già prospettato diverse misure legislative<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> FF 2013 7801 e 7824.

<sup>2</sup> LTF; RS 173.110

<sup>3</sup> FF 2013 7825 segg.

### **1.3 Attuazione dei risultati della valutazione**

Per redigere le modifiche di legge l'Ufficio federale di giustizia (UFG) ha istituito a inizio 2014 un gruppo di lavoro composto da rappresentanti del Tribunale federale, del Tribunale amministrativo federale e dell'Amministrazione federale. Il gruppo di lavoro si è riunito cinque volte e nel gennaio 2015 ha consegnato all'UFG un progetto di legge corredato da un rapporto esplicativo.

Nell'autunno 2014, il Tribunale federale e il Tribunale amministrativo federale hanno tenuto riunioni plenarie in cui hanno discusso le proposte del gruppo di lavoro. Sulla base di queste discussioni il Tribunale federale ha presentato un'ulteriore proposta di riforma, ossia l'adozione di una base legale per poter riunire sul lungo termine tutte le corti del tribunale nella sede di Losanna. Il gruppo di lavoro ha tuttavia deciso di rinunciare per ora a una tale disposizione.

## **2 Punti essenziali del progetto**

### **2.1 Miglioramento dell'elenco delle eccezioni**

#### **2.1.1 Possibilità di adire il Tribunale federale per tutte le questioni giuridiche d'importanza fondamentale o nei casi particolarmente importanti**

Il Tribunale federale è l'autorità giudiziaria suprema della Confederazione (art. 188 cpv. 1 Cost.<sup>4</sup>). Oltre a essere la più elevata giurisdizione, il Tribunale federale ha anche una funzione nomofilattica e provvede allo sviluppo del diritto. Di conseguenza, dovrebbe poter essere adito per tutte le questioni giuridiche d'importanza fondamentale e in altri casi particolarmente importanti. Attualmente non è così e quindi per esempio le decisioni del Tribunale federale amministrativo in materia di assistenza internazionale amministrativa o di asilo non possono in linea di massima essere impugnate dinanzi al Tribunale federale (art. 83 lett. d n. 1 e lett. h LTF), nemmeno con ricorso sussidiario in materia costituzionale, possibile soltanto contro le decisioni delle autorità cantonali. Le decisioni in materia d'asilo del Tribunale federale amministrativo possono attualmente essere impugnate dinanzi al Tribunale federale in casi eccezionali in cui contro l'interessato è pendente una domanda d'estradizione presentata dallo Stato che ha abbandonato in cerca di protezione (art. 83 lett. d n. 1 LTF). Un'altra eccezione riguarda l'assistenza internazionale in materia fiscale. Un ricorso in tale materia è ammissibile se verte su una questione di diritto di importanza fondamentale o un caso particolarmente importante per altri motivi (art. 84a LTF).

Il progetto vuole generalizzare la normativa dell'attuale articolo 84a LTF. In futuro, nei casi in cui il ricorso (ordinario) al Tribunale federale è in linea di massima escluso, il ricorso deve sempre essere ammissibile come eccezione all'eccezione nei casi in cui si pone una questione di diritto d'importanza fondamentale e in altri casi particolarmente importanti. Nel diritto civile si tratta di decisioni che non raggiungono il valore litigioso determinante (art. 74 cpv. 2 lett. a AP-LTF) e di decisioni prese durante una procedura di opposizione contro una marca (art. 73 AP-LTF). Nel diritto penale questo regime va introdotto per le condanne per una contravvenzione nei casi in cui è stata irrogata una multa fino a 5000 franchi, nonché per le decisioni della Corte dei reclami penali del Tribunale penale federale e delle autorità di reclamo cantonali che non riguardano né provvedimenti coercitivi né decreti d'abbandono (art. 79 AP-LTF). Nel diritto pubblico si tratta di decisioni in materie in cui il ricorso secondo l'articolo 83 capoverso 1 AP-LTF è in linea di massima inammissibile (art. 83 cpv. 2 AP-LTF). Altrettanto vale per le decisioni in materia di responsabilità dello Stato e di rapporti di lavoro di diritto pubblico, nei casi in cui non si raggiunge il valore litigioso determinante (art. 85 cpv. 2 AP-

---

<sup>4</sup> RS 101

LTF). L'avamprogetto prevede che – anche per i ricorsi contro le misure cautelari (cfr. cap. 2.1.3 e art. 93b AP-LTF) – la possibilità di adire il Tribunale federale sia retta dai criteri della nuova eccezione all'eccezione, anziché dall'attuale limitazione dei motivi di ricorso (art. 98 LTF). Per quanto concerne alcune parti del diritto degli stranieri, è proposta una normativa particolare in considerazione dell'elevato numero di casi (cfr. in proposito cap. 2.1.4).

Non sussiste *eccezione all'eccezione* per le decisioni in materia di sicurezza interna o esterna del Paese fondate prevalentemente su considerazioni politiche se il diritto internazionale non conferisce un diritto al giudizio da parte di un tribunale nazionale (art. 84a AP-LTF). In questi casi il Consiglio federale o l'Assemblea federale decidono definitivamente. Inoltre, l'eccezione all'eccezione non si applica nel diritto dell'asilo, né alle decisioni sulla concessione dell'accesso ai servizi di telecomunicazione di altri fornitori, né alle offerte pubbliche d'acquisto di titoli di partecipazione quotati in borsa.

La nozione di questione di diritto di importanza fondamentale figura nella Costituzione. L'articolo 191 Cost. garantisce la possibilità di adire il Tribunale federale in base a tale criterio soltanto in relazione con il valore litigioso (cpv. 2), ma non in relazione con le materie escluse (cpv. 3). Malgrado la relativizzazione dell'elenco delle eccezioni proposta dall'avamprogetto, non è stata ulteriormente limitata la garanzia costituzionale di adire il Tribunale federale (art. 191 cpv. 1 Cost.). Altrettanto vale per il secondo criterio, quello della particolare importanza, che sebbene non previsto dalla Costituzione già figura nel diritto vigente (art. 84 e 84a LTF). Considerata la Costituzione federale in vigore, è importante che la limitazione del ricorso al Tribunale federale nei casi che sollevano questioni di diritto di importanza fondamentale o sono particolarmente importanti per altri motivi rimanga legata all'elenco delle eccezioni o al valore litigioso minimo. Al di fuori dell'elenco delle eccezioni o del valore litigioso minimo, l'articolo 191 Cost. non consente di far dipendere la possibilità di adire il Tribunale federale (in generale) da una questione di importanza fondamentale o un caso particolarmente importante per altri motivi.

Il Tribunale federale dispone di un ampio margine di valutazione per stabilire se un ricorso riguarda una questione di diritto di importanza fondamentale o un caso particolarmente importante. Nella loro giurisprudenza i giudici di Mon Repos hanno interpretato in modo restrittivo questa nozione giuridica indeterminata<sup>5</sup>. Questi casi sono esaminati dal Tribunale federale soltanto a titolo eccezionale, in materie in cui il ricorso è escluso.

Secondo la giurisprudenza<sup>6</sup> del Tribunale federale, una questione di diritto ha un'importanza fondamentale se la decisione in tal merito fa giurisprudenza e, in considerazione del suo rilievo, deve essere chiarita dal Tribunale federale. Tale è segnatamente il caso se le autorità inferiori devono giudicare molti casi analoghi e la controversia in questione permette di chiarire la questione anche in relazione agli altri casi. Può avere importanza fondamentale sia una questione di diritto che deve essere giudicata per la prima volta e deve essere chiarita dal Tribunale federale, sia una questione di diritto su cui il Tribunale federale si è già pronunciato e che deve essere riesaminata in considerazione delle forti critiche suscitate nella dottrina. L'Alta Corte deve chiarire la questione anche se la giurisprudenza dell'autorità inferiore su una determinata questione di diritto non è uniforme o se la decisione impugnata è contraria alla giurisprudenza del Tribunale federale<sup>7</sup>. Questioni giuridiche d'importanza fondamentale possono porsi anche dopo l'adozione di nuove norme materiali e procedurali o in seguito a sviluppi internazionali.

L'attuale articolo 84 capoverso 2 LTF concretizza la nozione di caso particolarmente importante per quanto concerne l'assistenza giudiziaria internazionale in materia penale: tale caso sussiste segnatamente se vi sono motivi di ritenere che siano stati violati principi procedurali

<sup>5</sup> DTF **140** III 501 consid. 1.3, **139** II 340 consid. 4, **138** I 143 consid. 1.1.2, ciascuna con riferimenti.

<sup>6</sup> DTF **139** II 340 consid. 4 pag. 343 con numerosi riferimenti, **137** III 580 consid. 1.1.

<sup>7</sup> Messaggio del 28 feb. 2001 concernente la revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale, FF **2001** 3764, 3867 seg.

elementari o che la procedura all'estero sia gravemente viziata. La formulazione scelta dall'avamprogetto «se concerne una questione di diritto di importanza fondamentale o un caso particolarmente importante per altri motivi» sta a indicare come i ricorsi che sollevano questioni giuridiche di importanza fondamentale sono la categoria di maggior peso tra i casi particolarmente importanti. Per ammettere la particolare importanza di un caso che esuli da tale categoria, l'interesse a una decisione del Tribunale federale deve avere una rilevanza analoga.

Tale potrebbe essere il caso se una decisione riguarda direttamente o indirettamente molte persone, se ha serie conseguenze per l'adempimento dei compiti di un ente pubblico o se vi sono indizi che l'autorità inferiore ha violato importanti norme giuridiche.

### **2.1.2 Sgravare il Tribunale federale da casi di importanza minore**

Per diminuire l'onere che grava attualmente il Tribunale federale evitando altresì che la normativa (parzialmente) nuova sulla possibilità di adirlo vada a incrementarne gli oneri, occorre sgravarlo dai casi meno importanti per l'unità del diritto, segnatamente dai casi di importanza esigua e dai casi in cui sono sollevate soprattutto censure (inammissibili) relative ai fatti. In siffatti casi, la tutela giurisdizionale individuale è sufficientemente garantita dalle autorità giudiziarie inferiori, vale a dire i tribunali cantonali superiori, il Tribunale amministrativo federale e il Tribunale penale federale.

L'avamprogetto prevede di sgravare il Tribunale federale in determinati settori del diritto penale e del diritto pubblico. In futuro, il nuovo articolo 79 capoverso 1 lettera a AP-LTF non consentirà più, in linea di massima, di presentare ricorso al Tribunale federale contro le multe fino a 5000 franchi. Secondo il diritto attuale queste multe non sono iscritte nel casellario giudiziale. L'avamprogetto prevede che le decisioni della Corte dei reclami penali del Tribunale penale federale e le decisioni delle giurisdizioni di reclamo dei Cantoni secondo l'articolo 20 del Codice di procedura penale<sup>8</sup> possano essere impugnate dinanzi al Tribunale federale con ricorso in materia penale soltanto se riguardano provvedimenti coercitivi o decreti d'abbandono (art. 79 cpv. 1 lett. b e c AP-LTF). Tale limitazione si applica già attualmente alle decisioni della Corte dei reclami penali del Tribunale penale federale, senza fare tuttavia salvi i decreti d'abbandono (art. 79 LTF). In materia di diritto pubblico, l'elenco delle eccezioni è integrato con nuove voci atte a sgravare il Tribunale federale. Ciò concerne soprattutto le decisioni sulla naturalizzazione agevolata e sui permessi del diritto degli stranieri, eccetto quelle concernenti il rilascio e la revoca del permesso di domicilio (art. 83 cpv. 1 lett. a e b AP-LTF). Il ricorso resta tuttavia ammissibile se concerne una questione di diritto di importanza fondamentale o un caso particolarmente importante per altri motivi (art. 79 cpv. 2 e 83 cpv. 2 AP-LTF).

Si mira a sgravare ulteriormente l'Alta Corte limitando il diritto di ricorso dell'accusatore privato in materia penale. Secondo l'articolo 81 LTF, il diritto di interporre ricorso in materia penale presuppone tra le altre cose un interesse giuridicamente protetto all'annullamento o alla modifica della decisione impugnata (cpv. 1 lett. b). Un'elenco non esaustivo riconosce anche l'interesse dell'accusatore privato se la decisione impugnata può influire sul giudizio delle sue pretese civili (art. 81 cpv. 1 lett. b n. 5 LTF). La versione originaria di questa norma, entrata in vigore a inizio 2007, conferiva il diritto di ricorrere soltanto alla vittima ai sensi della legge sull'aiuto alle vittime<sup>9</sup>, nella misura in cui la decisione impugnata poteva influire sul giudizio delle sue pretese civili; gli altri danneggiati non ne beneficiavano. La norma era conforme alla giurisprudenza<sup>10</sup> del Tribunale federale e a una modifica di legge introdotta a inizio gennaio 2001 in seguito a due iniziative parlamentari per limitare alle vittime l'estesa legittima-

<sup>8</sup> CPP; RS 312.0

<sup>9</sup> LAV; RS 312.5

<sup>10</sup> DTF 133 IV 228.

zione ricorsuale introdotta nel 1993 per tutti i danneggiati<sup>11</sup>. Nel gennaio 2011, con l'entrata in vigore del CPP e della legge sull'organizzazione delle autorità penali<sup>12</sup>, il diritto di ricorrere è stato esteso all'accusatore privato, ma soltanto nei casi di ripercussioni sulle pretese civili (contrariamente a quanto deciso dall'Assemblea federale in un primo momento nell'adottare il CPP<sup>13</sup>). La nozione di parte è quindi stata armonizzata in ampia misura nell'intera procedura penale fino all'autorità di ultimo grado (come nel caso della procedura civile e delle procedure di diritto pubblico). Questa estensione del diritto di ricorrere ha provocato un forte aumento dei ricorsi di danneggiati e accusatori privati. Spesso i ricorsi non presentati da vittime ai sensi della LAV non riguardano sentenze penali nel merito, ma decisioni di non entrata nel merito o decisioni di abbandono del procedimento<sup>14</sup>. La percentuale di successo di questi ricorsi è molto bassa<sup>15</sup>, poiché nella maggior parte dei casi viene censurato l'apprezzamento dei fatti, che il Tribunale federale può controllare soltanto in casi eccezionali (cfr. art. 97 LTF). Anche se sovente una motivazione sommaria è sufficiente per le decisioni negative, questi procedimenti causano – anche solo per il loro numero – un onere non insignificante, senza praticamente avere utilità per nessuno.

Il Consiglio federale propone pertanto una via di mezzo: l'articolo 81 capoverso 1 lettera b numero 5 AP-LTF vincola il diritto di ricorrere dell'accusatore privato a due condizioni alternative. Se l'accusatore privato è una vittima ai sensi della LAV, è sufficiente che la decisione impugnata influisca sul giudizio delle sue pretese civili. Gli altri accusatori privati hanno diritto di ricorrere soltanto se la decisione impugnata giudica il merito delle rispettive azioni penali o civili. Di conseguenza, perdono il diritto di ricorrere se non è stato avviato un procedimento penale o se è stato sospeso o se un'autorità inferiore non è entrata nel merito del ricorso. Tenendo conto delle osservazioni del Tribunale federale, in questa sede il Consiglio federale assume una nuova posizione rispetto al rapporto di valutazione<sup>16</sup>. È infatti giunto alla conclusione di dover prendere in considerazione, oltre agli sforzi di armonizzazione, anche lo sgravio del Tribunale federale e l'economia procedurale. Se l'autorità inferiore ha già deciso nel merito di un'azione penale o civile, il danneggiato deve poter adire il Tribunale federale come finora, senza dover ricominciare da capo per via civile.

### **2.1.3 Ricorso unitario invece di ricorso sussidiario in materia costituzionale**

In casi eccezionali l'avamprogetto vuole permettere di adire il Tribunale federale nelle materie in cui il ricorso ordinario (ricorso unitario) è escluso, se questo verte su una questione di diritto di importanza fondamentale o un caso particolarmente importante per altri motivi. Analoga funzione residuale aveva finora il ricorso sussidiario in materia costituzionale, che permetteva di impugnare le decisioni delle autorità cantonali di ultimo grado per violazione dei diritti costituzionali se non era ammissibile alcun ricorso ordinario al Tribunale federale. Il ricorso sussidiario in materia costituzionale è stato inserito nella legge sul Tribunale federale durante i dibattiti parlamentari per evitare che le decisioni cantonali di ultimo grado in alcune materie fossero impugnabili soltanto dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo. Le cifre indicano che i ricorsi sussidiari in materia costituzionale presso il Tribunale federale hanno un ruolo trascurabile: nel 2013 erano soltanto 394 su 7919 (5 per cento). Occorre pure rilevare che non è stato possibile entrare nel merito del 72 per cento dei ricorsi sussidiari in mate-

<sup>11</sup> Rapporto del 4 e 8 set. 1999 delle commissioni della gestione del Consiglio degli Stati e del Consiglio nazionale, FF **1999** 8431, e parere del Consiglio federale del 4 ott. 1999, FF **1999** 8512.

<sup>12</sup> Legge del 19 mar. 2010 sull'organizzazione delle autorità penali (LOAP; RS **173.71**).

<sup>13</sup> Cfr. RU **2010** 2022.

<sup>14</sup> Nel 2014 il Tribunale federale ha ricevuto 393 ricorsi presentati da accusatori privati contro decreti d'abbandono e decisioni di non entrata nel merito. 113 riguardavano vittime ai sensi della LAV, 280 altri danneggiati.

<sup>15</sup> Soltanto il 4 (2 per cento) dei 212 ricorsi evasi nel 2014 è stato accolto.

<sup>16</sup> Rapporto del 30 ott. 2013 sui risultati complessivi della valutazione della nuova organizzazione giudiziaria federale; FF **2013** 7801, qui 7834.

ria costituzionale evasi quell'anno. La nuova soluzione proposta dall'avamprogetto mira ad abolire il ricorso sussidiario in materia costituzionale e ha i seguenti vantaggi:

- il ricorso sussidiario in materia costituzionale consentiva di impugnare soltanto decisioni cantonali di ultimo grado. Poiché questa situazione era insoddisfacente, il legislatore è stato indotto ad ammettere, in casi particolarmente importanti o per questioni di diritto fondamentali, il ricorso al Tribunale federale anche contro decisioni di ultimo grado del Tribunale penale federale e del Tribunale amministrativo federale. Ciò riguarda segnatamente l'assistenza giudiziaria internazionale in materia penale (art. 84 LTF) e l'assistenza internazionale in materia fiscale (art. 84a LTF). La nuova disciplina ha il vantaggio di non distinguere tra decisioni cantonali di ultimo grado e decisioni del Tribunale amministrativo federale, rispettivamente del Tribunale penale federale. Una normativa analoga è già stata approvata con la legge del 20 giugno 2014<sup>17</sup> sul condono dell'imposta (art. 83 lett. m LTF);
- un ricorso sussidiario in materia costituzionale consente di far valere soltanto censure costituzionali. L'eccezione all'eccezione prevista per il ricorso unitario permette di far valere anche altre violazioni del diritto, in particolare la violazione di leggi federali o del diritto internazionale pubblico. I possibili motivi di censura sono estesi di conseguenza. L'interpretazione delle leggi federali potrà in futuro essere esaminata liberamente e non soltanto sotto il profilo dell'arbitrio. Pertanto la modifica si giustifica, soprattutto perché il diritto processuale civile e penale è attualmente disciplinato in ampissima misura dal diritto federale, a differenza di quanto accadeva al momento dell'entrata in vigore della LTF. Un rimedio giuridico che, nel campo d'applicazione del diritto federale, ammette soltanto censure legate alla violazione della costituzione costituisce un corpo estraneo nel contesto dell'organizzazione giudiziaria federale. Inoltre, in materia di diritto pubblico e di diritto civile, le parti possono beneficiare della normativa sulla legittimazione ricorsuale per il ricorso unitario, un po' più generosa di quella che vale per il ricorso sussidiario in materia costituzionale;
- per le parti sarà più semplice scegliere il rimedio giuridico pertinente. Viene a cadere la necessità di presentare insieme a un ricorso ordinario anche un ricorso sussidiario in materia costituzionale (art. 119 LTF);
- finora il ricorso sussidiario in materia costituzionale permetteva di impugnare le decisioni cantonali di ultimo grado facendo valere violazioni (sufficientemente documentate) dei diritti costituzionali, in tutte le materie in cui il ricorso ordinario al Tribunale federale era escluso. La nuova normativa permette di fare una cernita e di concentrarsi sui casi in cui una decisione dell'Alta Corte è indispensabile. Il Tribunale federale deve interpretare conformemente alla costituzione la nozione di caso particolarmente importante e offrire tutela giurisdizionale all'individuo nel caso in cui vi siano indizi che l'autorità inferiore ha violato i diritti costituzionali.

Attualmente nei ricorsi contro le misure cautelari può essere fatta valere soltanto la violazione di diritti costituzionali (art. 98 LTF). Attualmente la tutela giurisdizionale in questo settore è analoga a quella offerta dal ricorso sussidiario in materia costituzionale. In concomitanza con l'abolizione del ricorso sussidiario in materia costituzionale, l'avamprogetto intende pertanto modificare anche le condizioni del ricorso contro le misure cautelari. Secondo l'articolo 93b AP-LTF, il ricorso contro le decisioni in materia di misure cautelari è ammissibile soltanto se verte su una questione di diritto di importanza fondamentale o un caso particolarmente importante per altri motivi. Se il ricorso è ammissibile possono essere fatti valere tutti i motivi di ricorso secondo gli articoli 95–98 LTF.

---

<sup>17</sup> RU 2015 9 (non ancora in vigore)

## 2.1.4 Normativa particolare in materia di stranieri e di asilo

Nel diritto in materia di stranieri e di asilo il numero dei casi è molto elevato, mentre la possibilità di impugnare le decisioni del Tribunale amministrativo federale avanti il Tribunale federale è molto limitata, anche ponendo una questione di diritto di importanza fondamentale. Oggi le decisioni del Tribunale amministrativo federale possono essere impugnate dinanzi al Tribunale federale soltanto se riguardano persone per le quali lo Stato dal quale chiedono protezione ha presentato una domanda di estradizione (art. 83 lett. d n. 1 LTF).

L'avamprogetto vuole che in futuro il Tribunale federale possa pronunciarsi, seppure in misura limitata, anche sulle questioni di diritto di importanza fondamentale sulle quali attualmente il Tribunale amministrativo federale decide definitivamente. Per alcune decisioni in materia di stranieri, il nuovo articolo 84 AP-LTF prevede che il ricorso al Tribunale federale sia ammissibile se verte su una questione giuridica di importanza fondamentale, che il Tribunale amministrativo federale ha constatato nella decisione impugnata. Il riconoscimento di una tale questione da parte del Tribunale amministrativo federale deve costituire una condizione necessaria (ma non sufficiente) di un ricorso al Tribunale federale, in considerazione del forte numero di casi e del tentativo di prolungare il soggiorno in Svizzera presentando rimedi giuridici a prescindere dalla loro possibilità di successo (l'allontanamento prima di una decisione definitiva non entrando di regola in linea di conto).

Il numero di queste decisioni del Tribunale amministrativo federale non dovrebbe superare le 20 all'anno. Le autorità di vigilanza (Tribunale federale e Parlamento) potrebbero intervenire nel caso in cui il Tribunale amministrativo federale dovesse essere troppo restrittivo nell'ammettere una questione di principio. In proposito non è però data tutela giurisdizionale individuale nella misura in cui le decisioni che il Tribunale amministrativo federale pronuncia senza dichiararle di importanza fondamentale non possono essere impugnate con ricorso nemmeno facendo valere che si tratta invece di una questione fondamentale. Quanto alle decisioni in materia di diritto degli stranieri, prese dal Tribunale amministrativo federale secondo l'articolo 84 AP-LTF, si rinuncia al criterio del caso particolarmente importante per evitare che il giudizio del Tribunale amministrativo federale e del Tribunale federale divergano troppo spesso. Inoltre, l'eccezione all'eccezione dell'articolo 84 AP-LTF non deve compensare l'abolizione dell'attuale ricorso sussidiario in materia costituzionale.

Per compensare il maggior onere derivante dalla moderata estensione della possibilità di adire il Tribunale federale (art. 83 cpv. 2 e 84 cpv. 2 D-LTF), l'articolo 83 capoverso 1 lettera b AP-LTF esclude il ricorso al Tribunale federale per alcune decisioni in materia di stranieri non comprese nell'elenco dell'articolo 84 capoverso 1 lettera a AP-LTF (in particolare le decisioni sui permessi). L'avamprogetto esclude dall'elenco delle eccezioni soltanto le decisioni riguardanti una persona autorizzata da almeno dieci anni a soggiornare in Svizzera o che già possiede il permesso di domicilio (art. 83 cpv. 1 lett. b n. 1 AP-LTF). Se un trattato internazionale<sup>18</sup> lo richiede, il ricorso al Tribunale federale è sempre possibile senza restrizioni (art. 83 cpv. 1 lett. b n. 2 e 84 cpv. 2 lett. b D-LTF). Nei casi di cui all'articolo 83 cpv. 1 lett. b AP-LTF (prima parte del periodo), il ricorso è ammissibile se verte su una questione di diritto di importanza fondamentale o un caso particolarmente importante per altri motivi (art. 83 cpv. 2 AP-LTF).

Anche in materia d'asilo sarebbe possibile una tutela giurisdizionale del Tribunale federale, limitata alle decisioni che il Tribunale amministrativo federale ha considerato d'importanza fondamentale. Nel rapporto del 30 ottobre 2013<sup>19</sup> sui risultati complessivi della valutazione della nuova organizzazione giudiziaria federale e nella risposta al postulato Amarelle

<sup>18</sup> Cfr. art. 11 cpv. 3 dell'accordo del 21 giu. 1999 tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone (ALC; RS 0.142.112.681) e art. 11 cpv. 3 dell'allegato K della Convenzione del 4 gen. 1960 istitutiva dell'Associazione europea di libero scambio (AELS) (RS 0.632.31).

<sup>19</sup> FF 2013 7801, qui 7826 seg.

dell'11 dicembre 2014 (14.4214 «CEDU. Potenziare il controllo giudiziario del Tribunale federale sul Tribunale amministrativo federale in materia d'asilo»), il Consiglio federale si è dichiarato favorevole ad attribuire al Tribunale federale la suprema autorità giurisdizionale in materia d'asilo nel senso illustrato sopra (art. 188 cpv. 1 Cost.). Le modifiche della tutela giurisdizionale sono però già previste nel progetto di riassetto del settore dell'asilo<sup>20</sup>, attualmente dibattuto in Parlamento. Nell'interesse di uno sviluppo coerente del diritto procedurale dell'asilo il presente progetto di revisione della LTF rinuncia a prevedere modifiche parallele in materia.

## **2.2 Migliore tutela giurisdizionale contro le decisioni del Consiglio federale e dell'Assemblea federale**

Secondo l'articolo 189 capoverso 4 Cost., gli atti dell'Assemblea federale e del Consiglio federale non possono essere impugnati presso il Tribunale federale (e ancora meno presso altre autorità giudiziarie). Il legislatore ha fatto un uso solo molto parsimonioso del suo potere derogatorio (art. 189 cpv. 4 secondo periodo Cost.). Non è possibile interporre ricorso diretto presso il Tribunale federale contro atti di questo tipo. È possibile impugnare le decisioni del Consiglio federale o degli organi dell'Assemblea federale dinanzi al Tribunale amministrativo federale nei casi elencati all'articolo 33 lettere a e b della legge del 17 giugno 2005<sup>21</sup> sul Tribunale amministrativo federale (LTAF). Si tratta soprattutto di decisioni in merito a rapporti di lavoro di collaboratori dell'Amministrazione federale e alla revoca di membri di direzione degli organi di unità decentralizzate dell'Amministrazione federale. Nella misura in cui la LTF lo prevede, è possibile impugnare dinanzi al Tribunale federale le corrispondenti decisioni su ricorso del Tribunale amministrativo federale.

Nella mozione del 3 febbraio 2011 (11.3006 «Protezione giuridica in situazioni straordinarie»), la Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale ha deplorato l'insufficiente tutela giurisdizionale contro le decisioni e ordinanze del Consiglio federale e dell'Assemblea federale fondate direttamente sulla Costituzione federale. L'Esecutivo non condivideva quest'opinione e nel Consiglio degli Stati è riuscito a imporre la sua proposta di respingere la mozione.

Non da ultimo in base alle deliberazioni parlamentari su tale mozione, occorre tuttavia riconoscere che il rapporto tra le diverse prescrizioni di cui va tenuto conto ai fini della protezione giuridica nei confronti delle decisioni del Consiglio federale e dell'Assemblea federale, è relativamente complicato. Segnatamente va fatto notare che la cosiddetta delega automatica disciplinata all'articolo 47 capoverso 6 della legge del 21 marzo 1997<sup>22</sup> sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione è spesso mal compresa. Secondo tale articolo, gli affari del Consiglio federale spettano di diritto al dipartimento competente per materia, nella misura in cui le relative decisioni siano impugnabili nel merito dinanzi al Tribunale amministrativo federale (competenza materiale, art. 31 e 32 LTAF) e il Consiglio federale non sia autorità inferiore del Tribunale amministrativo federale secondo l'articolo 33 LTAF.

Questo disciplinamento di particolare opacità concerne in linea di principio tutte le decisioni del Consiglio federale e non soltanto quelle menzionate dalla mozione, fondate direttamente sulla Costituzione. La tutela giurisdizionale garantita dal diritto internazionale pubblico contro eventuali decisioni dell'Assemblea federale può essere assicurata soltanto ricorrendo a un'interpretazione che colmi le lacune. Non vi sono invece difficoltà serie per quanto riguarda le ordinanze: chi è particolarmente toccato da un dato disciplinamento dei diritti e degli obblighi e ha un interesse degno di protezione, può chiedere una decisione impugnabile.

---

<sup>20</sup> Cfr. messaggio del 3 set. 2014 concernente la modifica della legge sull'asilo; FF **2014** 6917.

<sup>21</sup> LTAF; RS **173.32**

<sup>22</sup> LOGA; RS **172.010**

Il Consiglio federale intende in linea di massima migliorare e semplificare come indicato qui appresso la tutela giurisdizionale prevista dalla legge contro le *decisioni* sue e dell'Assemblea federale (a differenza degli altri atti secondo l'art. 189 cpv. 4 Cost.):

- quando decidono in primo grado, l'Assemblea federale e i suoi organi nonché il Consiglio federale sono citati come autorità inferiori del Tribunale amministrativo federale nell'articolo 33 lettere a e b AP-LTAF;
- la competenza materiale limitata del Tribunale amministrativo federale e del Tribunale federale in materia di sicurezza interna ed esterna e di affari esteri non è modificata dall'avamprogetto (art. 32 cpv. 1 lett. a LTAF e art. 83 lett. a LTF). Le disposizioni sono invece formulate con maggiore precisione (art. 32 cpv. 1 lett. a AP-LTAF e art. 84a AP-LTF);
- la cosiddetta delega automatica di cui all'articolo 47 capoverso 6 LOGA va abolita. Di conseguenza è stata effettuata un'analisi per stabilire se le eccezioni alla delega automatica secondo l'articolo 32 capoverso 1 lettere d–f, h e i<sup>23</sup> LTAF sono ancora giustificate. L'avamprogetto abolisce due eccezioni: le decisioni in materia di concessioni di infrastrutture ferroviarie e quelle sulle concessioni per le case da gioco<sup>24</sup>. Indipendentemente dalla citata delega automatica, si propone inoltre di inserire nel nuovo testo normativo due nuove eccezioni: la determinazione o l'approvazione dei nomi geografici e l'approvazione di atti normativi e tariffe di diritto pubblico, sempre che una legge federale non preveda il ricorso (art. 32 cpv. 1 lett. f e h AP-LTAF). Più che modificare il testo di legge, queste due nuove eccezioni lo chiariscono, poiché riguardano oggetti che non possono propriamente essere qualificati come decisioni.

La nuova normativa permette di ricorrere contro le decisioni di primo grado dell'Assemblea federale e del Consiglio federale presso il Tribunale amministrativo federale e infine presso il Tribunale federale, nella misura in cui gli elenchi delle eccezioni degli articoli 32 LTAF e degli articoli 83 e 84a LTF non limitano la competenza materiale di questi tribunali. In materia di sicurezza interna ed esterna e di affari esteri il ricorso ai tribunali è ammissibile soltanto se la decisione non si fonda prevalentemente su considerazioni politiche e il diritto internazionale conferisce un diritto al giudizio da parte di un tribunale nazionale. Se nessuna di queste due condizioni è adempita, le decisioni del Consiglio federale (e se del caso dell'Assemblea federale; cfr. art. 173 cpv. 1 lett. c Cost.) nelle materie citate sono definitive, mentre è dato ricorso al Consiglio federale contro le decisioni dell'Amministrazione federale (art. 47 e 72 lett. a della legge del 20 dicembre 1968<sup>25</sup> sulla procedura amministrativa).

### **2.3 Modifica delle disposizioni sulla cognizione del Tribunale amministrativo federale**

Nella procedura di ricorso al Tribunale amministrativo federale possono essere invocati i motivi di ricorso di cui all'articolo 49 PA<sup>26</sup>. È quindi ammissibile anche la censura di inadeguatezza, salvo che un'autorità cantonale abbia giudicato come autorità di ricorso. Nel loro campo d'applicazione diverse leggi speciali escludono tuttavia la possibilità di censurare l'inadeguatezza presso il Tribunale amministrativo federale<sup>27</sup>.

<sup>23</sup> Cfr. FF **2014** 6327 (non ancora in vigore).

<sup>24</sup> Cfr. in proposito anche il messaggio del 21 ottobre 2015 concernente la legge sui giochi in denaro.

<sup>25</sup> PA; RS **172.021**

<sup>26</sup> cfr. inoltre art. 37 LTAF

<sup>27</sup> L'esame dell'inadeguatezza è esclusa dalla legge del 26 giu.1998 sull'asilo (RS 142.31; art. 106 cpv. 1), dalla legge federale del 16 dic. 1994 sugli acquisti pubblici (RS 172.056.1; art. 31), dalla legge del 1° ott. 2010 sulla restituzione degli averi di provenienza illecita (RS 196.1; art. 11 cpv. 3), dalla legge federale del 14 dic. 2012 sulla promozione della ricerca e dell'innovazione (RS 420.1; art. 13 cpv. 3), dalla legge dell'11 dic. 2009 sulla promozione della cultura (RS 442.1; art. 26), dalla legge del 14 dic. 2001 sul cinema (RS 443.1; art. 32) e dalla legge federale del 21 mar. 1980 sulle domande d'indennità nei confronti dell'estero

Il fatto che in linea di principio il Tribunale amministrativo federale disponga oggi di un pieno potere cognitivo ha motivi storici. Con la revisione parziale dell'organizzazione giudiziaria federale del 1991 sono state istituite diverse commissioni di ricorso a cui erano state principalmente conferite competenze che prima venivano svolte da servizi di ricorso dipartimentali. Nel contempo l'articolo 71a capoverso 2 PA<sup>28</sup> prevedeva che la procedura dinnanzi alle commissioni di ricorso e alle commissioni arbitrali fosse retta da tale legge. Durante l'elaborazione della LTAF, il pieno potere cognitivo delle commissioni di ricorso dell'epoca è stato conferito al Tribunale amministrativo federale. A tale proposito il messaggio spiegava che non si voleva ridurre la tutela giurisdizionale<sup>29</sup>.

Non a torto è stato ripetutamente fatto notare che il Tribunale amministrativo federale non è in grado di garantire appieno il controllo dell'adeguatezza previsto dalla legge. Inoltre il classico potere d'apprezzamento nel diritto amministrativo generale è caratterizzato proprio dal margine di cui dispone l'Amministrazione, margine che la giustizia deve rispettare fintanto che non siano violate disposizioni legali. Nel suo rapporto del 30 ottobre 2013 sui risultati complessivi della valutazione della nuova organizzazione giudiziaria federale, il Consiglio federale ha auspicato che la cognizione del Tribunale amministrativo federale comprenda di regola l'esame del diritto e dei fatti (senza controllo dell'adeguatezza)<sup>30</sup>.

Nel gruppo di lavoro istituito dall'Ufficio federale di giustizia (cfr. cap. 1.3) è emerso che il Tribunale amministrativo federale e il Tribunale federale non auspicano alcuna modifica fondamentale delle disposizioni sulla cognizione del Tribunale amministrativo federale. In seno al Tribunale amministrativo federale, primo interessato, una netta maggioranza di giudici ha votato contro una tale modifica durante una sessione plenaria. Escludere l'esame dell'adeguatezza dalla procedura di ricorso darebbe l'impressione sbagliata che l'autorità amministrativa abbia facoltà di decidere con potere assoluto. Il Tribunale amministrativo federale deve comunque dare prova di una certa moderazione se la decisione impugnata si fonda su conoscenze specialistiche o su una strategia politica. Escludere per legge il controllo dell'adeguatezza non ridurrebbe di molto la portata dell'esame, ma susciterebbe nuove discussioni su come distinguere le questioni discrezionali da quelle di diritto e di fatto. Un controllo limitato dell'apprezzamento produrrebbe cambiamenti di poco conto anche in termini di celebrità della procedura.

Vi sono argomenti fondati sia per una rinuncia fondamentale al controllo dell'adeguatezza da parte del Tribunale amministrativo federale sia per il mantenimento dello statu quo, senza che né l'una né l'altra alternativa facciano chiaramente pendere la bilancia. Dopo che in numerose leggi speciali, particolarmente in quelle che danno grande rilievo alle decisioni discrezionali, è stato escluso il controllo dell'adeguatezza, ora appare corretto limitarsi di regola a controllare il diritto e i fatti. La legge può però continuare a permettere il controllo dell'adeguatezza in determinati settori. Secondo l'avamprogetto, la stessa PA prevede la censura dell'inadeguatezza nei ricorsi davanti al Tribunale amministrativo federale contro le decisioni sulla fissazione di tributi o di indennità di diritto pubblico o sulle prestazioni delle assicurazioni sociali. In questi casi si tratta piuttosto di discrezionalità del giudice (come per il giudice civile) che del margine di apprezzamento dell'amministrazione (discrezionalità amministrativa).

---

(RS 981; art. 8 cpv. 3); è inoltre parzialmente escluso dalla legge federale del 20 dic. 1957 sulle ferrovie (RS 742.101; art. 51 cpv. 6), dalla legge del 20 mar. 2009 sul trasporto di viaggiatori (RS 745.1; art. 56 cpv. 3) e dalla legge federale del 18 mar. 1994 sull'assicurazione malattie (RS 832.1; art. 53 cpv. 2 lett. e).

<sup>28</sup> RU 1992 288

<sup>29</sup> FF 2001 3764, qui 3817.

<sup>30</sup> FF 2013 7801, qui 7828.

## 2.4 Armonizzazione della LTF con il Codice di procedura penale

È segnatamente necessario armonizzare la successione delle istanze in materia di diritto penale. La legge sul Tribunale federale sancisce in materia civile e penale il principio del doppio grado di giurisdizione («double instance») che impone ai Cantoni di istituire tribunali superiori come giurisdizioni di ricorso (art. 75 cpv. 2 e 80 cpv. 2 LTF). Questo principio soffre alcune eccezioni. Di conseguenza è per esempio ammissibile che in materia di diritto civile un tribunale specializzato nelle controversie di diritto commerciale giudichi come unica autorità cantonale di grado inferiore al Tribunale federale (art. 75 cpv. 2 lett. b LTF). In materia di diritto civile le istanze uniche cantonali sono sempre tribunali superiori cantonali (art. 75 cpv. 2 primo periodo LTF). Con l'entrata in vigore del CPP e della LOAP, il 1° gennaio 2011, sono state create nuove eccezioni al principio del doppio grado di giurisdizione che gravano ulteriormente il Tribunale federale; si può peraltro dubitare della conformità di tali eccezioni sotto il profilo materiale e del grado di giurisdizione (cfr. art. 80 cpv. 2 terzo periodo LTF). Ciò concerne segnatamente le decisioni del giudice dei provvedimenti coercitivi e del giudice che si pronuncia sul dissigillamento (art. 248 cpv. 3 CPP)<sup>31</sup>, la perizia stazionaria (art. 186 CPP) o la garanzia dell'anonimato di una persona da proteggere (art. 150 cpv. 2 CPP). Possono essere direttamente impugnate dinanzi al Tribunale federale anche le decisioni dell'ultima istanza cantonale sulle contestazioni alle domande di ricusazione (art. 59 CPP) o sulle garanzie per le pretese nei riguardi dell'accusatore privato (art. 125 cpv. 2 e 3 CPP). Non può tuttavia essere compito del Tribunale federale di fungere da giurisdizione di ricorso di primo grado nei casi citati: ciò contrasta il compito primario dell'Alta Corte, chiamata a dare risposta alle questioni di diritto in ultima istanza e ad assumere una funzione nomofilattica. L'avamprogetto prevede quindi che queste decisioni siano dapprima impugnate a livello cantonale.

## 2.5 Ulteriori modifiche

L'avamprogetto corregge anche un errore sistemico nella procedura avanti il Tribunale federale. Nei ricorsi contro decisioni d'assegnazione o rifiuto di prestazioni pecuniarie dell'assicurazione militare o dell'assicurazione contro gli infortuni attualmente può ancora essere censurato qualsiasi accertamento inesatto o incompleto dei fatti giuridicamente rilevanti (art. 97 cpv. 2 e 105 cpv. 3 LTF). Ciò contrasta con la situazione degli altri rami delle assicurazioni sociali in cui vale la regola generale secondo cui dinanzi al Tribunale federale l'accertamento dei fatti può essere censurato soltanto se è stato svolto in modo manifestamente inesatto o in violazione del diritto e se l'eliminazione del vizio può essere determinante per l'esito del procedimento (art. 97 cpv. 1 LTF). La normativa d'eccezione per le prestazioni dell'assicurazione militare e dell'assicurazione contro gli infortuni non si giustifica più, soprattutto da quando è stata abolita in materia di assicurazione per l'invalidità. L'avamprogetto propone quindi di abrogare gli articoli 97 capoverso 2 e 105 capoverso 3 LTF.

L'avamprogetto prevede inoltre piccole modifiche dell'organizzazione e dell'amministrazione del Tribunale federale. La regola secondo cui la presidenza di una corte non può eccedere sei anni va allentata di modo che, se vi è un cambio durante il biennio, la durata rimanente di questo periodo non sia presa in conto (art. 19 cpv. 3 AP-LTF). All'articolo 25 l'avamprogetto propone anche l'istituzione di una commissione di ricorso interna per giudicare i ricorsi contro le decisioni concernenti i rapporti di lavoro del personale del tribunale. Dall'entrata in vigore della modifica della legge del 14 dicembre 2012<sup>32</sup> sul personale federale manca un'apposita disposizione di legge, cosicché attualmente in questi casi può essere adita soltanto una spe-

<sup>31</sup> Cfr. in proposito sentenza del Tribunale federale 1B\_595/2011 del 21 mar. 2012 e DTF **138** IV 225 (1B\_397/2012) consid. 1 non pubblicato.

<sup>32</sup> LPers; RS **172.220.1**

ziale commissione di ricorso secondo l'articolo 36 capoverso 2 LPers, composta dai presidenti di tre tribunali cantonali.

## **2.6 Rinuncia a modificare la tutela giurisdizionale nell'ambito dei diritti politici**

Nell'ambito dei diritti politici il Tribunale federale era già da tempo l'ultima istanza di ricorso per le decisioni cantonali<sup>33</sup>. In materia federale la sua competenza è tuttavia limitata. Sino all'entrata in vigore della LTF, il Consiglio federale o il Consiglio nazionale erano l'ultima istanza per i ricorsi per irregolarità nella preparazione ed esecuzione di votazioni e elezioni federali<sup>34</sup>. Con la modifica costituzionale del 2000 (riforma giudiziaria), l'articolo 189 capoverso 1 lettera f Cost. è stato formulato in modo tale da conferire al Tribunale federale la stessa competenza nel giudizio di controversie per violazione delle disposizioni federali e cantonali sui diritti politici<sup>35</sup>.

In materia cantonale tutti gli atti delle autorità cantonali che violano i diritti politici degli aventi diritto di voto possono essere impugnati fino al Tribunale federale (art. 88 cpv. 2 LTF). In materia federale un'analogia garanzia non si evince né dalla LTF né dalla legge federale del 17 dicembre 1976<sup>36</sup> sui diritti politici né dalla PA. In particolare la legge non indica quale sia la tutela giurisdizionale nei casi in cui gli aventi diritto di voto intendono far valere che un atto del Consiglio federale o dell'Assemblea federale viola la garanzia della libera formazione della volontà e dell'espressione fedele del voto (art. 34 cpv. 2 Cost.). In considerazione di questa situazione, nel rapporto di valutazione della nuova organizzazione giudiziaria federale, il Consiglio federale aveva preconizzato modifiche legislative<sup>37</sup>.

Un esame approfondito ha permesso al Consiglio federale di approdare alla conclusione che la tutela giurisdizionale degli aventi diritto di voto come pure la via legale da seguire se un'irregolarità si produce in più Cantoni siano state sufficientemente chiarite nella nuova giurisprudenza del Tribunale federale<sup>38</sup>. In questa situazione, il Consiglio federale non ravvisa necessità d'intervenire modificando ulteriormente le disposizioni sulla tutela giurisdizionale nel settore dei diritti politici.

## **3 Commento dei singoli articoli**

### **Legge del 17 giugno 2005<sup>39</sup> sul Tribunale federale**

#### *Art. 19 cpv. 3*

Il diritto attuale permette a un giudice di presiedere una Corte del Tribunale federale per sei anni al massimo. L'avamprogetto propone di modificare tale periodo in modo tale che comprenda tre bienni interi. Ciò permette a chi assume la presidenza nel corso di un biennio di esercitarla per sei anni, fino alla fine del (terzo) mandato ordinario.

#### *Art. 20 cpv. 2 secondo periodo*

Le Corti giudicano nella composizione di cinque giudici anche i ricorsi contro decisioni delle autorità cantonali di vigilanza in materia di esecuzione e fallimento, se la causa concerne

---

<sup>33</sup> Art. 85 lett. a OG (BS 3 531).

<sup>34</sup> Cfr. gli art. 81 e 82 (abrogati) della legge federale del 17 dic. 1976 sui diritti politici (RU 1978 688).

<sup>35</sup> Cfr. le spiegazioni del messaggio del 20 nov. 1996 (FF 1997 1, in particolare pag. 500).

<sup>36</sup> LDP; RS 161.1

<sup>37</sup> FF 2013 7801, qui 7830.

<sup>38</sup> DTF 138 I 61 consid. 7.4, 140 I 338 (1C\_372/2014) non pubblicata consid. 3.1.; Sentenza 1C\_63/2015 del 24 agosto 2015 consid. 2.2.

<sup>39</sup> RS 173.110

una questione di diritto di importanza fondamentale o se un giudice lo richiede. L'eccezione prevista nel vigente articolo 20 capoverso 2 secondo periodo è abolita.

#### *Art. 25 cpv. 2 secondo periodo*

Fino al 30 giugno 2013 le controversie concernenti i rapporti di lavoro del personale del Tribunale federale potevano essere sottoposte prima a una commissione di ricorso interna e in seguito a una commissione di ricorso esterna. La commissione di ricorso interna del Tribunale federale si è pronunciata su numerose controversie, mentre la commissione di ricorso esterna sui generis, composta da giudici cantonali, non è ancora stata adita dalla sua istituzione il 1° gennaio 2007. Il 1° luglio 2013, è stato abrogato l'articolo 35 LPers e di conseguenza è stato abolito il ricorso interno per l'intera Amministrazione federale. Facevano eccezione i casi in cui una legge speciale prevedeva una procedura e un'autorità di ricorso. Tale non era il caso del Tribunale federale che si era fondato sull'articolo 35 LPers per istituire la propria commissione di ricorso interna adottando un regolamento. Il nuovo articolo 25 capoverso 2 secondo periodo reistituisce per legge la commissione di ricorso interna del Tribunale federale. Questa eccezione si giustifica nella misura in cui il Tribunale federale è la suprema autorità giurisprudenziale del Paese e quindi la sola autorità federale le cui decisioni in materia di personale non possono essere impugnate al Tribunale amministrativo federale ed evidentemente nemmeno al Tribunale federale medesimo. Il ripristino della commissione interna di ricorso soddisfa una richiesta del personale del Tribunale federale ed è approvata dall'intero tribunale.

#### *Art. 42 cpv. 2 secondo periodo*

Il secondo periodo dell'articolo 42 capoverso 2 deve essere adeguato alla nuova clausola di riserva prevista negli articoli sul valore litigioso minimo e sulle eccezioni alla competenza materiale (cfr. art. 73, 74 cpv. 2 lett. a, 79 cpv. 2, 83 cpv. 2, 85 cpv. 2 AP-LTF).

#### *Art. 46 cpv. 2*

L'avamprogetto esclude la sospensione dei termini legali (sotto Natale, Pasqua e da metà luglio a metà agosto) per i procedimenti dinanzi al Tribunale federale concernenti le misure di protezione e le decisioni di ricorso secondo la legge federale del 21 dicembre 2007<sup>40</sup> sul rapimento internazionale dei minori e sulle Convenzioni dell'Aia sulla protezione dei minori e degli adulti. In questi casi il termine ricorsuale è peraltro abbreviato (art. 100 cpv. 2 lett. c AP-LTF).

#### *Art. 64 cpv. 4 secondo periodo*

Con l'aggiunta secondo cui il diritto del Tribunale federale al risarcimento delle spese del gratuito patrocinio si prescrive in dieci anni dalla chiusura del procedimento con decisione passata in giudicato, l'avamprogetto chiarisce la situazione giuridica. Il termine di prescrizione decennale risulta dai principi generali del diritto. Per motivi legati alla certezza del diritto occorre una normativa chiara come quella prevista nell'articolo 123 cpv. 2 del Codice di procedura civile<sup>41</sup> e nell'articolo 135 capoverso 5 CPP<sup>42</sup>.

#### *Art. 73*

La disposizione prevede che il ricorso in materia civile contro le decisioni pronunciate nell'ambito della procedura di opposizione alla registrazione di un marchio sia ammissibile

---

<sup>40</sup> RS 211.222.32

<sup>41</sup> CPC; RS 272

<sup>42</sup> Anche l'art. 123 cpv. 2 CPC intende la chiusura del procedimento con decisione definitiva. Cfr. in proposito FRANK EMMEL, in: Thomas Sutter-Somm / Franz Hasenböhler / Christoph Leuenberger [a c. di], Kommentar zur Schweizerischen Zivilprozessordnung, 2. ed., Zurich 2013, Art. 123 N 3.

soltanto se riguarda una questione di diritto di importanza fondamentale o un caso particolarmente importante per altri motivi. La normativa è modificata per armonizzarla con altre disposizioni d'eccezione.

#### *Art. 74 cpv. 2 lett. a*

Secondo l'articolo 74 capoverso 1 LTF, nelle cause di carattere pecuniario il ricorso in materia civile è ammissibile soltanto se si raggiunge il valore litigioso minimo determinante. Il capoverso 2 prevede diverse eccezioni a tale regola. Secondo la lettera a in futuro il ricorso sarà ammissibile non soltanto se la controversia riguarda una questione di diritto di importanza fondamentale, ma anche se verte su un caso particolarmente importante per altri motivi. La normativa è modificata per armonizzarla con altre disposizioni d'eccezione.

#### *Art. 78 cpv. 2 lett. a*

Il nuovo tenore della disposizione sancisce la prassi<sup>43</sup> del Tribunale federale e precisa un punto poco chiaro. Ai fini dell'ammissibilità del ricorso in materia penale è decisivo che l'autorità inferiore del Tribunale federale abbia giudicato gli aspetti penali e a quelli civili, o che avrebbe dovuto farlo. In questi casi il ricorso in materia penale è ammissibile anche se è stato impugnato soltanto un aspetto civile della decisione. Se già dinanzi all'autorità inferiore era contestato soltanto un aspetto civile, il Tribunale federale va adito con ricorso in materia civile.

#### *Art. 79 Eccezione*

Per il ricorso in materia penale la vigente LTF ammette soltanto un'eccezione alla competenza del Tribunale federale. Il ricorso è inammissibile contro le decisioni della Corte dei reclami penali del Tribunale penale federale, eccetto che si tratti di decisioni in materia di provvedimenti coattivi (art. 79 LTF). L'avamprogetto aggiunge due nuove eccezioni.

La prima eccezione riguarda le condanne per una contravvenzione, se è stata pronunciata una multa di 5 000 franchi al massimo e il ricorso non chiede una pena più grave (art. 79 cpv. 1 lett. a AP-LTF). Sono considerate contravvenzioni i reati per i quali è comminata la multa e non la pena detentiva o la pena pecuniaria (in aliquote giornaliere)<sup>44</sup>. Secondo le disposizioni attualmente in vigore, le multe fino a 5 000 franchi pronunciate per contravvenzioni non devono essere iscritte nel casellario giudiziale<sup>45</sup>.

La seconda eccezione intende rendere definitive le decisioni delle giurisdizioni di reclamo cantonali secondo l'articolo 20 CPP che non riguardano provvedimenti coercitivi. L'eccezione non vale per le decisioni su reclamo concernenti decreti d'abbandono<sup>46</sup>, la qual cosa permette di garantire l'uniformità della prassi sul piano svizzero (art. 79 cpv. 1 lett. c AP-LTF), tanto più che i decreti d'abbandono possono di fatto avere effetti analoghi a sentenze d'assoluzione.

L'eccezione prevista dal diritto vigente per le decisioni della Corte dei reclami penali del Tribunale penale federale è adeguata in modo tale che cessa di applicarsi ai decreti d'abbandono.

Per tutte le eccezioni previste nel presente articolo vanno fatti salvi i casi in cui il ricorso al Tribunale federale è ammissibile perché concerne una questione di diritto di importanza fondamentale o un caso particolarmente importante per altri motivi (cpv. 2).

---

<sup>43</sup> DTF 133 III 701.

<sup>44</sup> Cfr. art. 10 e 103 del Codice penale (CP; RS 311).

<sup>45</sup> Art. 3 cpv. 1 lett. c e d dell'ordinanza del 29 set. 2006 sul casellario giudiziale (RS 331).

<sup>46</sup> Cfr. art. 393 cpv. 1 lett. a e b in combinato disposto con l'art. 397 cpv. 3 CPP.

#### *Art. 79a* Valore litigioso minimo

Se il ricorso concerne soltanto le pretese civili conformemente all'articolo 78 capoverso 2 lettera a LTF, vanno rispettati i valori litigiosi minimi applicabili al ricorso in materia civile (art. 74 LTF). Trovano applicazione anche le eccezioni previste nell'articolo 74 capoverso 2 LTF (in particolare lett. a). In ultima analisi la nuova disciplina rispecchia quanto chiesto dalla commissione d'esperti in occasione della revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale. Secondo la proposta della commissione d'esperti riguardo alla disposizione che è attualmente l'articolo 78 capoverso 2 lettere a LTF, i ricorsi contro sentenze penali riguardanti unicamente aspetti civili avrebbero dovuto essere trattati come ricorsi in materia civile. Il Tribunale federale ha interpretato diversamente l'articolo 78 LTF per aumentare la certezza del diritto nella scelta del corretto rimedio giuridico<sup>47</sup>.

[Variante:

#### *Art. 79a* Valore litigioso minimo

Per l'articolo 79a l'avamprogetto propone anche una variante che prevede il valore litigioso minimo per tutte le pretese civili fatte valere in modo adesivo nel procedimento penale. Il fatto che il ricorso al Tribunale federale concerne anche gli aspetti penali non ha alcuna importanza. Inoltre, secondo questa variante, il valore litigioso minimo di 30 000 franchi si applica ai ricorsi contro le decisioni sulla pretesa dell'imputato a un indennizzo o alla riparazione del torto morale da parte dello Stato<sup>48</sup>. Fino all'entrata in vigore del CPP queste controversie sono state considerate cause di diritto pubblico assoggettate al valore litigioso minimo di cui all'articolo 85 capoverso 1 lettera a LTF.

Se, a causa del valore litigioso minimo, il ricorso in materia penale è ammissibile soltanto per quanto attiene agli aspetti penali e il Tribunale federale lo accoglie, la parte vincente deve avere la possibilità di ottenere una modifica della decisione dell'autorità inferiore sulle pretese civili, nonché sull'indennizzo e la riparazione del torto morale a favore dell'imputato. La variante rende quindi necessario aggiungere all'articolo 410 CPP una nuova regola sulla revisione.]

#### *Art. 80 cpv. 2 terzo periodo*

La soppressione di questo periodo elimina alcune eccezioni al principio del doppio grado di giurisdizione che sono contrarie al sistema, gravano il Tribunale federale e sono di dubbia conformità sotto il profilo materiale e del grado di giurisdizione. Contro le relative decisioni del giudice dei provvedimenti coercitivi o di un'altra autorità cantonale occorre dapprima presentare un ricorso cantonale. Non può essere compito del Tribunale federale fungere da prima giurisdizione di ricorso in questi casi (cfr. cap. 2.4).

#### *Art. 81 cpv. 1 lett. b n. 5 e cpv. 4*

L'avamprogetto propone di modificare il *capoverso 1* lettera b numero 5 in modo tale che l'accusatore privato, se non è nel contempo una vittima ai sensi della LAV, possa ricorrere soltanto contro le decisioni in cui è giudicato il merito della sua azione penale o civile. Questi accusatori privati non hanno più diritto di ricorrere contro le decisioni procedurali e contro le decisioni di abbandono del procedimento. La modifica sgrava il Tribunale federale di molti ricorsi dalle scarse possibilità di successo (cfr. cap. 2.1.2). Se l'accusatore privato è nel contempo anche vittima, il suo diritto di ricorrere rimane immutato.

Il nuovo *capoverso 4* abilita i Cantoni a prevedere il ricorso da parte di un'autorità in materia di esecuzione di pene e misure. Il pubblico ministero ha già diritto di ricorrere in materia d'e-

---

<sup>47</sup> DTF 133 III 701.

<sup>48</sup> art. 429–431 CPP.

secuzione (art. 81 cpv. 1 lett. b n. 3). Tuttavia, secondo la concezione tradizionale, il pubblico ministero non svolge alcuna funzione di vigilanza in tale materia. Per la procedura cantonale alcuni Cantoni si sono dotati di un'autorità di ricorso per impugnare le decisioni giudiziarie, segnatamente quelle che sollevano questioni di sicurezza. Questi diritti di ricorso non hanno alcun effetto sulla procedura dinanzi al Tribunale federale. Una delle richieste della mozione Amherd del 13 dicembre 2013 è di adottare un fondamento legale federale che preveda il diritto di ricorso delle autorità esecutive (13.4296 «Esecuzione delle decisioni penali. Unificazione del diritto procedurale »).

*Art. 83 cpv. 1 lett. a–f, h, m, o, p, r, s, u nonché cpv. 2 e 3*

L'articolo 83 contiene il principale elenco di eccezioni della vigente LTF. Le finalità dell'avamprogetto impongono di apportare varie modifiche alla disposizione. Da una parte, l'avamprogetto propone di correggere in una certa misura e abbreviare l'elenco delle materie in cui non è dato ricorso al Tribunale federale (cpv. 1). Dall'altra, le eccezioni cessano di avere valore assoluto e il ricorso è sempre ammissibile se riguarda una questione di diritto di importanza fondamentale o un caso particolarmente importante per altri motivi (cpv. 2; cfr. in proposito cap. 2.1.1).

*Capoverso 1*

*a) Naturalizzazioni*

Attualmente l'eccezione concernente le decisioni in materia di naturalizzazioni vale soltanto per la naturalizzazione ordinaria (art. 83 lett. b LTF). L'avamprogetto applica l'eccezione anche alle decisioni in materia di naturalizzazione agevolata, di reintegrazione e di annullamento della naturalizzazione. Le decisioni in materia di naturalizzazione agevolata e di reintegrazione sono sempre prese dall'ufficio federale competente e possono pertanto essere impugate presso il Tribunale federale amministrativo. Per impugnare dinanzi al Tribunale federale le decisioni sulla naturalizzazione rese dal tribunale cantonale superiore e dal Tribunale amministrativo federale devono essere adempiti i criteri del nuovo capoverso 2. Non occorre più distinguere la naturalizzazione ordinaria dalle altre decisioni in materia di naturalizzazione.

*b) Diritto in materia di stranieri*

In materia di stranieri, l'avamprogetto prevede che siano ammissibili senza eccezioni soltanto due categorie di casi (lett. b n. 1 e 2)<sup>49</sup>. Da una parte si tratta di decisioni riguardanti una persona autorizzata a soggiornare in Svizzera da almeno dieci anni o che possiede già il permesso di domicilio; dall'altra di decisioni contro le quali può essere fatto ricorso al Tribunale federale in virtù della disposizione di un trattato internazionale riguardante la tutela giurisdizionale<sup>50</sup>. Contro le altre decisioni in materia di stranieri il ricorso al Tribunale federale è ammissibile soltanto se concerne una questione di diritto di importanza fondamentale o un caso particolarmente importante per altri motivi (cpv. 2). Per quanto attiene alle decisioni in materia di stranieri del Tribunale amministrativo federale, di cui all'articolo 84 capoverso 1 lettera a AP-LTF, le condizioni per ricorrere al Tribunale federale sono ancora più restrittive. Per ricorrere all'Alta Corte contro queste decisioni, occorre che il Tribunale amministrativo federale abbia riconosciuto l'esistenza di una questione di diritto di importanza fondamentale e che il Tribunale federale lo abbia confermato (art. 84 cpv. 2 lett. a AP-LTF).

*c) Diritto d'asilo*

La maggior parte delle decisioni in materia d'asilo sono adottate da autorità federali, e contro di esse è dato ricorso al Tribunale amministrativo federale. L'avamprogetto assoggetta queste decisioni al regime speciale dell'articolo 84 LTF. Per quanto concerne le decisioni canto-

<sup>49</sup> Cfr. sul diritto in materia di stranieri anche cap. 2.1.4.

<sup>50</sup> Cfr. nota 18.

nali (p. es. riguardo alle prestazioni di aiuto sociale concesse ai richiedenti asilo) non vi sono cambiamenti, indipendentemente dalla nuova eccezione all'eccezione (cpv. 2).

#### *e) Acquisti pubblici*

La normativa vigente (art. 83 lett. f LTF) in materia di acquisti pubblici permette il ricorso al Tribunale federale soltanto se sono adempiute due condizioni cumulative: in primo luogo, deve essere raggiunto il valore minimo previsto nella legge federale del 16 dicembre 1994 sugli acquisti pubblici o nei pertinenti accordi con l'Unione europea e, in secondo luogo, il ricorso deve riguardare una questione di diritto di importanza fondamentale. Le decisioni in materia di acquisti pubblici devono continuare a essere previste nell'elenco delle eccezioni. L'avamprogetto formula l'eccezione all'eccezione nel capoverso 2. Pertanto il valore dell'acquisto sarà determinante soltanto se rende particolarmente importante un dato caso.

#### *f) Mandati di prestazioni e concessioni oggetto di un concorso pubblico*

I mandati di prestazioni e le concessioni oggetto di un concorso pubblico presentano forti analogie con gli acquisti pubblici. L'autorità che aggiudica il mandato o la concessione deve scegliere tra diverse offerte o domande quella che meglio tiene conto degli interessi pubblici in gioco. Il diritto si limita a stabilire il quadro di queste aggiudicazioni. A volte occorre risolvere rapidamente le controversie per poter fornire tempestivamente prestazioni a favore della collettività.

Secondo il diritto vigente le decisioni concernenti le offerte in materia di trasporto pubblico e le decisioni sulle concessioni in materia di radio e televisione oggetto di un concorso pubblico costituiscono eccezioni alla competenza del Tribunale federale (art. 83 lett. f<sup>bis</sup> e p n. 1 LTF). La nuova lettera f dà all'eccezione una formulazione generale che consente di sussumerne anche altri mandati di prestazioni e concessioni analoghi, ad esempio le concessioni delle case da gioco.

#### *h) Assistenza giudiziaria internazionale in materia penale e assistenza amministrativa internazionale*

Nell'assistenza giudiziaria internazionale in materia penale e nell'assistenza amministrativa internazionale, il diritto di ricorrere al Tribunale federale è già limitato, come previsto nel nuovo capoverso 2 (art. 84 e 84a LTF, con minute sfumature di carattere redazionale). L'avamprogetto sottopone alla medesima normativa le altre controversie in materia di assistenza amministrativa internazionale per le quali non è attualmente possibile adire il Tribunale federale (art. 83 lett. h LTF). Nei casi di assistenza giudiziaria va inoltre osservato il capoverso 3.

#### *m) Condono e dilazione del pagamento di tributi*

Il nuovo capoverso 2 rende caduco il complemento adottato nell'ambito della legge del 20 giugno 2014<sup>51</sup> sul condono dell'imposta.

#### *o) Abolizione dell'eccezione per l'omologazione del tipo di veicolo in materia di circolazione stradale*

La vigente lettera o esclude il ricorso al Tribunale federale contro le decisioni sull'omologazione del tipo di veicolo in materia di circolazione stradale. Anche se ogni anno il numero delle omologazioni raggiunge svariate migliaia, i ricorsi sono estremamente rari, anche contro le decisioni di prima istanza. Non occorre pertanto mantenere la presente eccezione.

#### *p) Accesso di altri fornitori di servizi di telecomunicazioni*

L'attuale lettera p, comprendente tre numeri, riguarda il settore delle telecomunicazioni, della radiotelevisione e della posta. Il numero 1 riguarda le concessioni oggetto di una pubblica gara; questa fattispecie sarà in futuro oggetto della lettera f. L'avamprogetto non conserva l'eccezione del numero 3 sull'accesso agli impianti di caselle postali e ai dati sugli indirizzi cui

---

<sup>51</sup> AS 2015 9 (non ancora in vigore)

sono distribuiti gli invii postali<sup>52</sup>. Le controversie fondate su disposizioni legali che impongono ai proprietari o agli esercenti di impianti di permettere ad altri esercenti di utilizzare i loro impianti possono di regola essere impugnate fino al Tribunale federale. Ciò vale segnatamente per le reti elettriche<sup>53</sup>, l'infrastruttura ferroviaria<sup>54</sup>, le condotte<sup>55</sup> o i servizi di diffusione per programmi radiotelevisivi<sup>56</sup>. Continua a essere prevista un'eccezione soltanto per l'accesso dei concorrenti ai servizi di telecomunicazione (attuale n. 2), poiché è particolarmente importante che le procedure in questo segmento dinamico del mercato si concludano rapidamente. Altrimenti, in particolare per i piccoli fornitori diviene quasi impossibile pianificare la gestione e calcolare i costi in modo ragionevole. Per questo motivo, la nuova eccezione all'eccezione del capoverso 2 non va applicata alla lettera p.

#### *r) Assicurazione malattie*

L'eccezione concernente l'assicurazione malattie (in particolare le tariffe dei fornitori di prestazioni e le liste degli ospedali) deve essere adeguata sotto il profilo redazionale ad alcune modifiche già apportate alla legge federale del 18 marzo 1994<sup>57</sup> sull'assicurazione malattie e alla LTAF. L'oggetto dell'eccezione rimane il medesimo; non occorre più menzionare le decisioni sulle limitazioni dell'autorizzazione a esercitare per i medici, poiché il relativo fondamento legale (art. 55a LAMal) è già stato abrogato a fine giugno 2016. In questa materia l'unica novità introdotta dall'avamprogetto è l'eccezione all'eccezione del capoverso 2.

#### *Capoverso 3*

Nell'ambito dell'assistenza giudiziaria internazionale in materia penale il ricorso al Tribunale federale è sottoposto a un doppio limite conformemente al vigente articolo 84 LTF. Non si deve soltanto essere in presenza di un caso particolarmente importante, ma deve anche trattarsi di una decisione concernente un'extradizione, un sequestro, la consegna di oggetti o beni oppure la comunicazione di informazioni inerenti alla sfera segreta. Non è invece mai dato ricorso presso il Tribunale federale per gli altri atti di assistenza giudiziaria come la consegna di sentenze o atti penali, un semplice interrogatorio di testimoni che non riguarda informazioni relative alla sfera segreta o l'approvazione di un'ispezione oculare.

Il capoverso 3 conserva, per l'assistenza internazionale in materia penale (cfr. cpv. 1 lett. h), il limite specifico legato all'oggetto della decisione. A questo riguardo vi è una differenza con il ricorso in materia di assistenza amministrativa internazionale la cui ammissibilità è retta soltanto dal capoverso 2. Questa differenza non manca però di fondamento. L'assistenza giudiziaria internazionale è fornita a sostegno di un procedimento penale straniero notificato. Chiunque sia oggetto di siffatto procedimento penale ha la qualità di parte. In tal quadro può di conseguenza tutelare i propri interessi. L'assistenza amministrativa consiste invece sovente in una cooperazione nel contesto di un procedimento amministrativo. In molti casi l'interessato non sa ancora nulla del procedimento in atto. In altri casi ne ha conoscenza senza avere qualità di parte. Nel delineato contesto della tutela giurisdizionale da parte del Tribunale federale in materia di assistenza amministrativa internazionale, è perfettamente ragionevole esigere che il ricorso riguardi una questione di diritto di importanza fondamentale o un caso particolarmente importante per altri motivi (cpv. 1 lett. h in correlato disposto con il cpv. 2).

#### *Art. 84*      Decisioni del Tribunale amministrativo federale in materia di stranieri e d'asilo

Gran parte dei settori del diritto elencati nel capoverso 1 del nuovo articolo figurano già nell'articolo 83 lettere c e d LTF. Le relative decisioni del Tribunale amministrativo federale in

<sup>52</sup> Cfr. art. 6 cpv. 4 e 7 cpv. 4 della legge del 17 dic. 2010 sulle poste (LPO; RS 783.0).

<sup>53</sup> Cfr. art. 22 cpv. 2 lett. a della legge del 23 mar. 2007 sull'approvvigionamento elettrico (LAEI; RS 734.7).

<sup>54</sup> Cfr. art. 9 e 40a<sup>bis</sup> legge federale del 20 dic. 1957 sulle ferrovie (Lferr; RS 742.101).

<sup>55</sup> Cfr. art. 13 cpv. 2 legge del 4 ott. 1963 sugli impianti di trasporto in condotta (LITC; RS 746.1).

<sup>56</sup> Cfr. art. 51 cpv. 2 e 59 segg. legge federale del 24 mar. 2006 sulla radiotelevisione (LRTV; RS 784.40).

<sup>57</sup> LAMal; RS 832.1

materia di diritto degli stranieri non devono più essere definitive in ogni caso. L'avamprogetto vuole piuttosto che il Tribunale federale contribuisca anche in questo campo all'unità e all'evoluzione del diritto. Il ricorso al Tribunale federale contro tali decisioni è però possibile soltanto se concerne una questione di diritto di importanza fondamentale e il Tribunale amministrativo federale ne ha constatato l'esistenza nella decisione impugnata (cpv. 2 lett. a; cfr. in dettaglio n. 2.1.4).

#### *Art. 84a* Decisioni in materia di politica estera e di politica di sicurezza

L'inammissibilità del ricorso al Tribunale federale contro le decisioni in materia di politica estera e di politica di sicurezza è attualmente disciplinata nell'articolo 83 lettera a LTF. Queste decisioni sono fatte salve dalla competenza del Tribunale federale perché non giustiziabili. In questa materia, infatti, non sarebbe giustificato eccettuare le questioni di principio o i casi di particolare importanza (art. 83 cpv. 2 AP-LTF). Pertanto, l'avamprogetto dedica un articolo specifico a questa eccezione (sulle vie di diritto in questi casi cfr. cap. 2.2 in fine).

Secondo la lettera a proposta dall'avamprogetto deve trattarsi di una decisione fondata prevalentemente su considerazioni politiche. Ciò corrisponde all'attuale articolo 83 lettera a LTF<sup>58</sup> pur non risultando dal testo della norma vigente.

#### *Art. 85 cpv. 2*

Il capoverso 2 indica quando il ricorso al Tribunale federale è ammissibile nelle cause di carattere patrimoniale di diritto pubblico di cui al capoverso 1 indipendentemente dal valore litigioso. Come per il ricorso in materia civile (art. 74 cpv. 2 lett. a AP-LTF), l'avamprogetto menziona i casi particolarmente importanti.

#### *Art. 86 cpv. 2*

I tribunali cantonali che giudicano in qualità di autorità di grado immediatamente inferiore al Tribunale federale devono in linea di massima essere tribunali superiori. Il diritto vigente prevede tuttavia un'eccezione a questo requisito nel caso in cui un'altra legge federale permette di impugnare presso il Tribunale federale la decisione di un'autorità giudiziaria inferiore. Quest'eccezione è stata prevista per i casi di diritto fiscale (art. 146 della legge federale del 14 dicembre 1990<sup>59</sup> sull'imposta federale diretta, art. 56 della legge del 13 ottobre 1965<sup>60</sup> sull'imposta preventiva, art. 31 cpv. 3 della legge federale del 12 giugno 1959<sup>61</sup> sulla tassa d'esenzione dall'obbligo militare). La legge federale del 26 settembre 2014<sup>62</sup> su un adeguamento della LIFD e della LAID alle disposizioni generali del Codice penale ha modificato l'articolo 146 LIFD abolendo il ricorso diretto al Tribunale federale contro le decisioni delle commissioni di ricorso in materia di imposte che non adempiono i requisiti di un tribunale superiore<sup>63</sup>. In futuro il ricorso in materia di diritto pubblico al Tribunale federale sarà possibile contro le decisioni delle autorità cantonali di ultimo grado, posto che si tratti di un tribunale superiore ai sensi dell'articolo 86 capoverso 2 LTF. Altrettanto deve valere per l'imposta preventiva e la tassa d'esenzione dall'obbligo militare. Per questo motivo l'allegato della presente legge modifica l'articolo 56 LIP e l'articolo 31 capoverso 3 LTEO. Di conseguenza, va eliminata la possibilità prevista all'articolo 86 capoverso 2 LTF, ossia che un'altra legge possa contemplare il ricorso al Tribunale federale contro la decisione di un'autorità diversa da un tribunale superiore. La regola secondo cui soltanto i tribunali cantonali superiori possono

<sup>58</sup> DTF **137** I 371 consid. 1.2; MARINO LEBER, in: Christoph Auer / Markus Müller / Benjamin Schindler [a cura di], Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, Zurigo 2008, Art. 72 N. 8.

<sup>59</sup> LIFD; RS **642.11**

<sup>60</sup> LIP; RS **642.21**

<sup>61</sup> LTEO; RS **661**

<sup>62</sup> RU **2015** 779 (non ancora in vigore)

<sup>63</sup> Cfr. DTF **135** II 94 consid. 4.1.

decidere come autorità immediatamente inferiori al Tribunale federale non deve soffrire eccezioni.

*Art. 93a* Ricorso contro decisioni parziali, pregiudiziali e incidentali in caso di fondamentali inammissibilità del ricorso contro la decisione finale

In ossequio al principio dell'unità procedurale, il ricorso presso il Tribunale federale contro una decisione parziale, pregiudiziale e incidentale non può avere oggetto più esteso del ricorso contro la decisione finale. Se la LTF permette il ricorso contro una decisione finale soltanto se riguarda una questione di diritto di importanza fondamentale o un caso particolarmente importante per altri motivi, anche il ricorso contro una decisione parziale, pregiudiziale o incidentale adottata nella stessa causa deve rispettare questa condizione.

*Art. 93b* Misure cautelari

Le misure cautelari sono decisioni di carattere provvisorio regolano una situazione giuridica in attesa del regolamento definitivo nella decisione finale. Possono consistere nella richiesta di una garanzia nel diritto processuale civile (art. 261 CPC), nelle prime misure di protezione dell'unione coniugale (art. 172 segg. CC), in misure d'esecuzione anticipate come le misure di protezione del possesso (art. 926 segg. CC) o anche in misure procedurali come la concessione dell'effetto sospensivo a un ricorso. Le misure cautelari ordinate in una procedura indipendente sono considerate decisioni finali ai sensi dell'articolo 90 LTF, mentre sono considerate incidentali quelle disposte nel corso di una procedura tendente a una successiva decisione finale. Un tribunale superiore come il Tribunale federale non dovrebbe occuparsi più volte di una stessa questione nel quadro della medesima procedura. Se le misure cautelari sono ordinate durante una procedura indipendente (p. es. la concessione del sequestro), può accadere che il Tribunale federale debba nuovamente pronunciarsi sulla medesima questione (p. es. se viene dapprima impugnato l'ordine di sequestro e in seguito la decisione finale sull'azione ordinaria). Il ricorso contro una misura cautelare dovrebbe pertanto essere ammissibile soltanto se concerne una questione di diritto di importanza fondamentale o un caso particolarmente importante per altri motivi. Tale limitazione della possibilità di adire il Tribunale federale in materia di misure cautelari rappresenta una soluzione più differenziata di quella attuale, che limita la cognizione dell'Alta Corte ai casi di violazione dei diritti costituzionali. L'attuale limitazione della cognizione non è più appropriata anche perché i diritti processuali civile e penale sono stati nel frattempo disciplinati su scala federale<sup>64</sup>. L'avamprogetto prevede che il Tribunale federale possa sempre esaminare la legalità di una misura cautelare se il ricorso verte su una questione di diritto di importanza fondamentale o un caso particolarmente importante per altri motivi, anche se non è raggiunta la soglia dell'arbitrio.

*Art. 97 cpv. 2*

Se con il ricorso è impugnata una decisione sulla concessione o il rifiuto di prestazioni pecuniarie dell'assicurazione per gli infortuni o dell'assicurazione militare, il Tribunale federale non è vincolato dall'accertamento dei fatti dell'autorità inferiore, conformemente agli articoli 97 capoverso 2 e 105 capoverso 3 LTF; in altri termini, il ricorso può censurare qualsivoglia accertamento inesatto o incompleto dei fatti. Le citate disposizioni si rifanno all'articolo 132 della previgente legge sull'organizzazione giudiziaria federale, secondo cui il Tribunale federale delle assicurazioni esaminava liberamente i fatti nei ricorsi contro la concessione o il rifiuto di prestazioni sociali<sup>65</sup>. Nel messaggio del 28 febbraio 2001 sulla revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale il Consiglio federale aveva già proposto di limitare il potere d'esame del Tribunale federale alle questioni giuridiche anche in materia di assicurazioni socia-

---

<sup>64</sup> Cfr. i motivi dell'abolizione del ricorso sussidiario in materia costituzionale nel cap. 2.1.3.

<sup>65</sup> RU 1969 767

li<sup>66</sup>. Il Parlamento ha invece deciso di mantenere il controllo libero dei fatti nei ricorsi vertenti su prestazioni pecuniarie dell'assicurazione per l'invalidità, dell'assicurazione contro gli infortuni e dell'assicurazione militare. In seguito, la revisione dell'assicurazione per l'invalidità del dicembre 2008 ha limitato all'esame del diritto la cognizione dell'Alta Corte in materia di prestazioni pecuniarie dell'assicurazione per l'invalidità. In proposito, nel messaggio del 30 maggio 2008<sup>67</sup> concernente la modifica della legge federale sull'assicurazione contro gli infortuni, il Consiglio federale sostiene che una cognizione più ampia del Tribunale federale per le prestazioni dell'assicurazione contro gli infortuni e dell'assicurazione militare non è più giustificata. Di conseguenza ha proposto di abrogare gli articoli 97 capoverso 2 e 105 capoverso 3 LTF. Il Parlamento ha rinviato il disegno di legge al Consiglio federale con il mandato di riconsiderare la portata della revisione limitandola a quanto assolutamente necessario. Per questo motivo la modifica non ha trovato posto nel messaggio aggiuntivo del 19 settembre 2014 concernente la modifica della legge federale sull'assicurazione contro gli infortuni<sup>68</sup>. Il Consiglio federale rimane tuttavia persuaso della necessità di unificare la cognizione del Tribunale federale in tutta la materia delle assicurazioni sociali e di abolire quindi l'eccezione concernente le prestazioni pecuniarie dell'assicurazione contro gli infortuni e dell'assicurazione militare.

La garanzia costituzionale della via giudiziaria (art. 29a Cost.) vale anche in materia di diritti politici<sup>69</sup>. Essa prevede che nelle controversie giuridiche ognuno ha diritto al giudizio da parte di un'autorità giudiziaria con cognizione piena sulle questioni di diritto e di fatto. Nei ricorsi concernenti il diritto di voto dei cittadini, le elezioni e le votazioni popolari, possono essere impugnati anche atti emanati da un Governo o un Parlamento cantonali (cfr. art. 88 LTF). Nei casi in cui l'autorità inferiore del Tribunale federale non era un'autorità giudiziaria, il rispetto della garanzia della via giudiziaria esige il libero esame dei fatti. Ecco perché a questi ricorsi in materia di diritti politici non si applica la limitazione dei motivi di ricorso riguardo all'esame dei fatti.

#### *Art. 98*

Secondo l'avamprogetto, il ricorso contro una decisione su una misura cautelare è ammissibile soltanto se concerne una questione di diritto di importanza fondamentale o un caso particolarmente importante per altri motivi (art. 93b). Non vi è pertanto motivo di limitare il potere d'esame del Tribunale federale in materia di misure cautelari alla violazione dei diritti costituzionali. L'abrogazione dell'articolo 98 ha per conseguenza un ampliamento della cognizione del Tribunale federale. A condizione che si tratti di una questione di diritto di importanza fondamentale o di un caso particolarmente importante per altri motivi, la controversia può riguardare anche questioni che esulano dal diritto costituzionale.

#### *Art. 100 cpv. 2 lett. b, c nonché cpv. 3 e 4*

Secondo il *capoverso 2 lettera b* il termine ricorsuale di dieci giorni non va applicato soltanto all'assistenza giudiziaria internazionale in materia penale e all'assistenza amministrativa internazionale in materia fiscale, ma anche ad altre decisioni in materia di assistenza amministrativa. Al di fuori della materia fiscale, non vi è motivo di mantenere il termine ricorsuale di 30 giorni in materia di assistenza amministrativa. L'esigenza di accelerare la procedura vale per l'intero settore dell'assistenza amministrativa internazionale.

Secondo il *capoverso 2 lettera c*, il termine ricorsuale di dieci giorni vale per tutte le decisioni dell'autorità cantonale unica secondo l'articolo 7 della legge federale del 21 dicembre 2007 sul rapimento internazionale dei minori e sulle Convenzioni dell'Aia sulla protezione dei mi-

---

<sup>66</sup> FF 2001 3764 3800

<sup>67</sup> FF 2008 4703

<sup>68</sup> FF 2014 6835

<sup>69</sup> Cfr. DTF 138 I 61, 72 segg. consid. 4.3.

nor e degli adulti. L'attuale articolo 100 capoverso 2 lettera c menziona soltanto due convenzioni dell'Aia, ragion per cui l'attuale termine di ricorso ordinario, più lungo, si applica alle decisioni fondate su altre convenzioni dell'Aia nel medesimo settore della protezione dei minori e degli adulti.

Il *capoverso 3* è modificato e il *capoverso 4* abrogato, poiché il termine ricorsuale in materia di diritti politici va disciplinato in unico articolo (art. 101a).

#### *Art. 101a Ricorso in materia di diritti politici*

Ai termini ricorsuali in materia di diritto di voto è dedicato un articolo proprio per motivi redazionali. L'avamprogetto prevede un termine ricorsuale di cinque giorni (finora 30 giorni) anche per i ricorsi concernenti elezioni e votazioni cantonali.

#### *Art. 105 cpv. 3*

Per rispettare la garanzia della via giudiziaria (art. 29a Cost.) il Tribunale federale deve esaminare liberamente i fatti se, in materia di diritto di voto, è stata impugnata una decisione che non è stata emanata da un'autorità giudiziaria. Un ricorso in materia di diritto di voto dei cittadini o di elezioni e votazioni popolari consente ad esempio di impugnare un atto di un Governo cantonale (cfr. art. 88 LTF). Anche in questo contesto la garanzia della via giudiziaria esige almeno un'autorità giudiziaria che decida con cognizione piena sulle questioni di diritto e di fatto.

L'abrogazione dell'attuale capoverso 3 sul controllo dei fatti in materia di assicurazione contro gli infortuni e di assicurazione militare mira, come per l'articolo 97 capoverso 2, ad armonizzare la cognizione del Tribunale federale in tutti i settori delle assicurazioni sociali.

#### *Art. 106 cpv. 3*

Riguardo ai ricorsi che, a causa del valore litigioso minimo o delle eccezioni quanto al campo d'applicazione materiale, sono ammissibili soltanto se vertono su una questione di diritto di importanza fondamentale o un caso particolarmente importante per altri motivi, occorre stabilire la misura in cui il Tribunale federale deve esaminare un ricorso ammissibile. Se entra nel merito di un ricorso che concerne una questione di diritto di importanza fondamentale senza che si tratti di un caso particolarmente importante per altri motivi, il Tribunale federale limita dapprima il suo esame di merito alla fondatezza della censura sollevata riguardo alla questione di diritto. L'Alta Corte esamina le altre censure fatte valere nel ricorso soltanto se ammette la fondatezza di tale questione e deve di conseguenza decidere nel merito della causa o rinviarla all'autorità inferiore.

#### *Art. 107 cpv. 3 primo periodo*

La regola secondo cui il Tribunale federale decide di non entrare nel merito entro 15 giorni se ritiene inammissibile un ricorso interposto nel campo dell'assistenza giudiziaria internazionale in materia penale o dell'assistenza fiscale internazionale, viene estesa all'intera materia dell'assistenza amministrativa internazionale. Il termine ordinario è motivato dalla necessità di chiarire rapidamente le questioni relative all'entrata nel merito per evitare di ritardare inutilmente l'esecuzione dell'assistenza in materia amministrativa o giudiziaria o la vendita di titoli di partecipazione.

#### *Art. 109 cpv. 1*

Il primo periodo è oggetto di una modifica redazionale che lo adegua alla clausola di riserva degli articoli sui valori litigiosi minimi e le eccezioni al campo d'applicazione materiale (cfr. art. 73, 74 cpv. 2 lett. a, 79 cpv. 2, 83 cpv. 2, 84 cpv. 2 lett. a, 85 cpv. 2 AP-LTF). La decisione di non entrare nel merito di un ricorso per mancato adempimento dei criteri della clausola

di riserva è adottata nella composizione di tre giudici in procedura semplificata. Resta possibile, come finora, decidere per circolazione degli atti anche se non vi è unanimità.

Una delle conseguenze dell'avamprogetto sarà l'aumento del numero di ricorsi per i quali occorrerà esaminare se sussiste una questione di diritto di importanza fondamentale o un caso particolarmente importante per altri motivi (cfr. cap. 2.1.1). Il Tribunale federale tenterà però indubbiamente di portare a termine entro 1–2 mesi le procedure ricorsuali in cui queste condizioni non sono adempiute. Senza una rapida cernita, l'Alta Corte rischierebbe un aumento dei ricorsi introdotti a fini puramente dilatori. Per il trattamento dei casi menzionati all'articolo 107 capoverso 3 LTF vige un termine legale di 15 giorni. In molti casi le decisioni di non entrata nel merito secondo l'articolo 109 cpv. 1 LTF possono essere prese senza previo scambio di scritti.

Se nella decisione impugnata il Tribunale amministrativo federale dichiara, secondo l'articolo 84 AP-LTF, che la causa verte su una questione di diritto di importanza fondamentale, il Tribunale federale può negare l'esistenza di siffatta condizione di entrata nel merito del ricorso soltanto all'unanimità e senza deliberazione orale.

#### *Art. 112 cpv. 2*

Secondo l'attuale capoverso 2, un'autorità cantonale inferiore al Tribunale federale può notificare la sua decisione senza motivarla se il diritto cantonale lo prevede. In tal caso le parti possono chiedere il testo integrale della decisione entro 30 giorni; questo termine determina quindi il decorso del termine ricorsuale. Questa regola voleva esimere i Cantoni dal motivare per scritto sentenze civili e penali, spesso notificate oralmente nel dibattimento principale, a meno che le parti chiedessero una motivazione scritta. Questa norma non riguardava le cause amministrative, nelle quali la notificazione orale delle sentenze è del tutto eccezionale.

Con l'unificazione del diritto processuale civile e penale, in queste materie la notificazione delle decisioni è stata disciplinata sul piano federale. Sia il CPC sia il CPP permettono soltanto alle autorità cantonali di grado inferiore di notificare le sentenze senza motivarle per scritto. Alle autorità superiori è imperativamente imposto di motivare le sentenze per scritto<sup>70</sup>. Normative cantonali ai sensi dell'articolo 112 capoverso 2 LTF sono attualmente possibili soltanto per la giurisdizione amministrativa. In questa materia sono tuttavia inusitate e contrastano il ricorso dato alle autorità della Confederazione<sup>71</sup>. Senza motivazione scritta, l'autorità federale non può esaminare se vi è motivo di ricorrere. L'articolo 112 capoverso 2 LTF deve pertanto essere abrogato<sup>72</sup>.

#### *Capitolo 5*

Il capitolo 5 della vigente LTF contiene le disposizioni sul ricorso sussidiario in materia costituzionale. Questo rimedio giuridico è abrogato dalla presente revisione. È sostituito dalla normativa secondo cui, per i valori litigiosi minimi e le eccezioni secondo gli articoli 73, 79 e 83 AP-LTF, il ricorso (ordinario) al Tribunale federale rimane ammissibile se riguarda una questione di diritto di importanza fondamentale o un caso particolarmente importante per altri motivi (cfr. in proposito cap. 2.1.3).

---

<sup>70</sup> Cfr. in particolare art. 318 cpv. 2 e 327 cpv. 5 CPC, art. 82 CPP.

<sup>71</sup> Art. 89 cpv. 2 lett. a LTF.

<sup>72</sup> Il Consiglio federale si è già espresso in questo senso nella sua risposta alla mozione Caroni dell'11 set. 2013 (13.3684 «Nessun obbligo di motivazione dinanzi ai tribunali di secondo grado contro la volontà delle parti»).

*Modifica di altri atti normativi:*

### **Legge del 21 marzo 1997<sup>73</sup> sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione**

#### *Art. 47 cpv. 6*

Nel diritto vigente questa disposizione si applica nei casi in cui una decisione materialmente suscettibile di impugnativa è assoggettata dalla legge alla competenza decisionale del Consiglio federale senza che la LTAF indichi il Consiglio federale come autorità inferiore del Tribunale amministrativo federale. L'articolo 47 capoverso 6 LOGA prevede che questi casi siano automaticamente delegati al Dipartimento per consentire un ricorso al Tribunale amministrativo federale. Secondo l'avamprogetto anche le decisioni emanate dal Consiglio federale in primo grado devono poter essere impugnate presso il Tribunale amministrativo federale (cfr. art. 33 lett. b AP-LDP). L'articolo 47 capoverso 6 va quindi abrogato in quanto caduco.

### **Legge federale del 20 dicembre 1968<sup>74</sup> sulla procedura amministrativa**

#### *Art. 49 cpv. 1 lett. c e cpv. 2*

Secondo l'avamprogetto nella procedura di ricorso al Tribunale amministrativo federale possono essere fatte valere o esaminate soltanto questioni di fatto e di diritto (vedi sopra n. 2.3). Se vengono impugnate decisioni sulla fissazione di tributi, su indennità di diritto pubblico o su prestazioni delle assicurazioni sociali, può essere esaminata anche l'adeguatezza. Un disciplinamento analogo era previsto nella vecchia legge sull'organizzazione giudiziaria federale, quando la giurisdizione amministrativa della Confederazione era esclusivamente esercitata dal Tribunale federale<sup>75</sup>. Le leggi speciali possono escludere l'esame dell'inadeguatezza anche nelle procedure di ricorso davanti ad altre autorità (in particolare le commissioni di ricorso).

#### *Art. 65 cpv. 4 secondo periodo*

Come nell'articolo 64 capoverso 4 LTF, è oggetto di esplicito disciplinamento la prescrizione della pretesa della collettività a un risarcimento dei costi assunti per il gratuito patrocinio.

#### *Art. 72 lett. a*

La precisazione del nuovo articolo 84a LTF rende necessario adeguare in modo analogo l'articolo 72 lettera a PA. La disposizione non è modificata sotto il profilo materiale.

#### *Art. 78 cpv. 2 secondo periodo*

Al giorno d'oggi non è più un fatto raro impugnare, a torto o a ragione, le decisioni del Consiglio federale dinanzi al Tribunale amministrativo federale o al Tribunale federale. Con la modifica dell'articolo 33 LTAF e dell'articolo 88 LTF, la frequenza di questi ricorsi è destinata ad aumentare. Quando il Consiglio federale è invitato a esprimersi su un procedimento giudiziario, è molto oneroso ottenere l'approvazione dell'intero collegio governativo. Un complemento all'articolo 78 capoverso 2 PA permette di abilitare il Dipartimento che ha preparato la decisione del Consiglio federale a rappresentare il collegio governativo dinanzi all'autorità ricor-suale. È evidente che il Dipartimento rimane vincolato alla decisione del Consiglio federale.

---

<sup>73</sup> RS 172.010

<sup>74</sup> RS 172.021

<sup>75</sup> Art. 104 lett. c n. 1 e 132 lett. a della legge del 16 dicembre 1943 sull'organizzazione giudiziaria federale (RU 1969 767).

## **Legge federale del 16 dicembre 1994<sup>76</sup> sugli acquisti pubblici**

### *Art. 31*

Il vigente articolo 31 esclude la censura dell'inadeguatezza nella procedura di ricorso. Tenuto conto della nuova versione dell'articolo 49 PA, questa disposizione può essere abrogata.

## **Legge del 24 marzo 2000<sup>77</sup> sul personale federale**

### *Art. 36 cpv. 2 primo-terzo periodo*

Secondo il diritto vigente, la commissione di ricorso esterna sui generis di cui all'articolo 36 capoverso 2 è composta dai presidenti dei tribunali amministrativi dei Cantoni di Vaud, Lucerna e Ticino. I tribunali amministrativi dei Cantoni di Lucerna e Vaud sono aggregati ai rispettivi tribunali cantonali. Per questo motivo occorre definire in altro modo la composizione della commissione esterna di ricorso del personale del Tribunale federale. Secondo l'avamprogetto, i presidenti della corte competente in materia di rapporti di lavoro di diritto pubblico presso i tribunali superiori dei Cantoni di Vaud, Lucerna e Ticino sono considerati d'ufficio membri della commissione di ricorso. Per il rimanente il nuovo tenore della norma tiene conto anche dell'istituzione di una commissione di ricorso interna prevista nell'articolo 25 capoverso 2 LTF.

La commissione di ricorso esterna è necessaria poiché le decisioni del Tribunale federale riguardanti il proprio personale non possono essere impugnate presso l'Alta Corte medesima con ricorso in materia di diritto pubblico. La possibilità di adire la commissione esterna di ricorso non dovrebbe essere più estesa della possibilità di cui beneficiano attualmente gli impiegati di altri enti pubblici di adire il Tribunale federale. È pertanto opportuno applicare per analogia alla procedura di questa commissione le disposizioni sul ricorso in materia di diritto pubblico, in particolare l'articolo 83 capoverso 1 lettera g e capoverso 2 nonché l'articolo 85 LTF. Quindi, nelle cause patrimoniali, se il valore litigioso è inferiore a 15 000 franchi, il ricorso alla commissione di ricorso esterna è ammissibile soltanto se concerne una questione di diritto di importanza fondamentale o un caso particolarmente importante per altri motivi.

## **Legge del 17 giugno 2007<sup>78</sup> sul Tribunale amministrativo federale**

### *Art. 21 cpv. 2*

Secondo l'articolo 84 AP-LTF, alcune decisioni del Tribunale amministrativo federale in materia di stranieri possono essere impugnate presso il Tribunale federale soltanto se il Tribunale amministrativo federale ha constatato nella decisione impugnata che sussiste una questione di diritto di importanza fondamentale. Le Corti del Tribunale amministrativo federale devono prendere queste decisioni di principio nella composizione di cinque giudici.

### *Art. 23 cpv. 2*

Il riferimento all'articolo 111 LAsi è adeguato in considerazione delle modifiche già subite da questa disposizione.

### *Art. 32 cpv. 1 lett. a, f, h*

La *lettera a* del capoverso 1 deve tenere conto del testo degli articoli 84a AP-LTF e 72 lettera a AP-LTAF.

---

<sup>76</sup> RS 172.056.1

<sup>77</sup> RS 172.220.1

<sup>78</sup> RS 173.32

L'attuale *lettera f* statuisce l'inammissibilità del ricorso contro le decisioni in materia di rilascio o estensione di concessioni di infrastrutture ferroviarie. A suo tempo l'eccezione era stata adottata soprattutto per mantenere la competenza del Consiglio federale in prima istanza e impedire l'applicazione della delega automatica dell'articolo 47 capoverso 6 LOGA. Con la proposta abrogazione di tale disposizione, questo motivo viene a cadere. Non vi è quindi più alcun motivo pertinente di escludere il ricorso dinanzi a un tribunale per le decisioni in materia di concessioni di infrastrutture ferroviarie e di non farlo per altre decisioni in materia di concessioni. Tale rimedio giuridico è anzi necessario per garantire la via giudiziaria secondo l'articolo 29a Cost.

L'eccezione riguardante le concessioni in materia ferroviaria è pertanto abolita. Va sostituita con un'altra eccezione: nella sfera d'applicazione della legge del 5 ottobre 2007<sup>79</sup> sulla geoinformazione, s'intende non consentire d'impugnare la determinazione dei nomi geografici (p. es. nomi delle stazioni delle imprese di trasporto concessionate) e l'approvazione dei nomi stabiliti dai Cantoni. In termini giuridici tale atto di determinazione o approvazione non può di fatto essere considerata una decisione. È sufficiente che la LGI preveda una procedura di appianamento delle divergenze<sup>80</sup>.

Nella *lettera h* l'eccezione attuale è sostituita da una nuova eccezione. Le decisioni in materia di rilascio di concessioni per case da gioco devono poter essere sottoposte al vaglio di un giudice, poiché il rispetto delle condizioni quadro giuridiche e della procedura prescritta deve essere giustiziabile<sup>81</sup>. È invece prevista un'eccezione per l'approvazione di atti normativi e tariffe di diritto pubblico. Questi atti possono difficilmente essere considerati decisioni secondo l'articolo 31 LTAF, ma in merito la prassi si è a varie riprese rivelata poco chiara, talora si è perfino giunti a esaminare nel merito i ricorsi contro queste «decisioni». I ricorsi contro l'approvazione di atti normativi e tariffe di diritto pubblico sono tuttavia ammissibili se previsti da una legge speciale (p. es. art. 53 LAMal).

#### *Art. 33 lett. a e b*

L'Assemblea federale e i suoi organi, come pure il Consiglio federale, per quanto decidano in primo grado, sono in generale considerati potenziali autorità inferiori del Tribunale amministrativo federale (in proposito nel dettaglio cap. 2.2). Viene a cadere l'attuale elenco delle categorie di decisioni, relativamente esteso, segnatamente nella lettera b. È l'articolo 32 LTAF che permette di stabilire se l'oggetto di una decisione di primo grado del Consiglio federale o dell'Assemblea federale permette di impugnarla presso il Tribunale amministrativo federale. Non possono essere impugnati gli atti non qualificabili come decisioni (cfr. art. 31 LTAF). Rispettando le condizioni (relativamente severe) dell'articolo 25a PA, si può però ottenere una decisione sui cosiddetti atti materiali<sup>82</sup>.

### **Legge federale del 1° ottobre 2010<sup>83</sup> sulla restituzione dei valori patrimoniali di provenienza illecita di persone politicamente esposte**

#### *Art. 11 cpv. 3*

Il vigente capoverso 3 esclude la censura dell'inadeguatezza nella procedura di ricorso. Tenuto conto della nuova versione dell'articolo 49 PA, questa disposizione può essere abrogata.

---

<sup>79</sup> LGI; RS **510.62**

<sup>80</sup> Cfr. la proposta modifica dell'art. 7 cpv. 2 LGI.

<sup>81</sup> Cfr. nota 24.

<sup>82</sup> Cfr. DTF **140** II 315 consid. 4.

<sup>83</sup> RS **196.1**

## Codice di procedura penale<sup>84</sup>

*Art. 40 cpv. 1, 59 cpv. 1 frase introduttiva, 125 cpv. 2 primo periodo, 150 cpv. 2 secondo periodo, 186 cpv. 2 secondo periodo e cpv. 3, 248 cpv. 3 frase introduttiva, 440 cpv. 3*

Attualmente queste disposizioni fanno riferimento a decisioni definitive, l'avamprogetto elimina il termine «definitivo» (con gli adeguamenti grammaticali del caso). Secondo l'articolo 380 CCP sono considerate definitive le decisioni contro le quali non è dato alcun ricorso giusta il CPP. Le decisioni che il CPP qualifica come definitive possono attualmente essere impugnate presso il Tribunale federale, la qual cosa non è conforme al ruolo di un tribunale supremo (cfr. cap. 2.4). In futuro le decisioni in questione potranno essere impugnate con reclamo conformemente all'articolo 393 CPP, sempre che non siano prese da un'autorità inferiore del Tribunale federale ai sensi della nuova versione dell'articolo 80 LTF.

*Art. 135 cpv. 3*

Secondo l'attuale capoverso 3 lettera b, contro la decisione della giurisdizione di reclamo o del tribunale d'appello cantonale sulla retribuzione del difensore d'ufficio può essere presentato reclamo al Tribunale penale federale. L'iter ricorsuale da un tribunale penale cantonale al Tribunale penale federale è atipico al di fuori dei conflitti sulla competenza e sull'assistenza giudiziaria. Ne risulta uno sproporzionato allungamento dell'iter ricorsuale, nella misura in cui la decisione del Tribunale penale federale può ancora essere impugnata presso il Tribunale federale<sup>85</sup>. Occorre inoltre rilevare che l'iter ricorsuale secondo la disposizione vigente non è uniforme nei casi in cui sono contestati sia l'indennità per la procedura di primo grado sia quella per la procedura di secondo grado<sup>86</sup>. Nell'articolo 135 capoverso 3 CPP va pertanto mantenuto soltanto il reclamo attualmente previsto nella lettera a. L'impugnazione delle decisioni sulla retribuzione rese dalle giurisdizioni di reclamo e dai tribunali d'appello cantonali è retta dalla LTF.

*Art. 393 cpv. 1 lett. c*

L'avamprogetto prevede che le decisioni del giudice dei provvedimenti coercitivi siano in generale impugnabili con reclamo secondo l'articolo 393 CPP – e non soltanto nei casi in cui ciò sia previsto da un'altra norma del CPP. Questa modifica è necessaria affinché non sia più possibile impugnare direttamente presso il Tribunale federale le decisioni del giudice dei provvedimenti coercitivi (cfr. cap. 2.4).

Variante (complemento necessario alla variante dell'articolo 79a LTF):

*Art. 410 cpv. 5 e 411 cpv. 2 primo periodo*

Secondo la variante dell'articolo 79a AP-LTF, l'ammissibilità del ricorso che contesta esclusivamente la decisione sulle pretese civili è in linea di massima fatta dipendere dal valore litigioso minimo di 30 000 franchi. Può quindi accadere che il Tribunale federale accolga un ricorso che, sotto il profilo del valore litigioso minimo, era ammissibile soltanto per gli aspetti penali, la qual cosa rende necessario modificare la decisione di prima istanza anche per quanto concerne le pretese civili o il risarcimento e la riparazione del torto morale dell'imputato. Il nuovo giudizio sulle pretese civili, sul risarcimento e sulla riparazione del torto morale deve essere chiesto all'autorità inferiore con una domanda di revisione. Negli articoli 410 e 411 CPP sono posti i necessari i fondamenti legali.

---

<sup>84</sup> RS **312.0**

<sup>85</sup> Cfr. art. 79 cpv. 1 lett. b e cpv. 2 AP-LTF.

<sup>86</sup> Cfr. DTF **140** IV 213 consid. 1.6.

## **Legge federale del 14 dicembre 2012<sup>87</sup> sulla promozione della ricerca e dell'innovazione**

### *Art. 13 cpv. 3*

Il vigente capoverso 3 esclude la censura dell'inadeguatezza nella procedura di ricorso. Tenuto conto della nuova versione dell'articolo 49 PA, questa disposizione può essere abrogata.

## **Legge dell'11 dicembre 2009<sup>88</sup> sulla promozione della cultura**

### *Art. 26*

Il vigente articolo 26 capoverso 2 esclude la censura dell'inadeguatezza nella procedura di ricorso. Tenuto conto della nuova versione dell'articolo 49 PA, il capoverso può essere abrogato. Il presente contesto impone anche l'abolizione del primo capoverso. Si è infatti rivelato impossibile introdurre per via d'ordinanza la preconizzata procedura semplificata e abbreviata per i piccoli aiuti finanziari, senza derogare in maniera inammissibile alle leggi procedurali.

## **Legge del 14 dicembre 2001<sup>89</sup> sul cinema**

### *Art. 32*

Nella sua versione vigente, l'articolo 32 disciplina soltanto l'esclusione dell'esame dell'inadeguatezza nella procedura di ricorso. Tenuto conto della nuova versione dell'articolo 49 PA, il capoverso può essere abrogato.

## **Legge del 5 ottobre 2007<sup>90</sup> sulla geoinformazione**

### *Art. 7 cpv. 2*

La legge sulla geoinformazione attribuisce al Consiglio federale la competenza di decidere come ultima autorità sulle controversie in materia di nomi geografici. Il Governo è quindi stato chiamato a pronunciarsi su ricorsi relativi al nome di una stazione o di una fermata di bus. Nella misura in cui non vi siano divergenze a livello federale tra i Dipartimenti, non si giustifica che l'Esecutivo si pronunci su queste questioni, di chiara rilevanza locale. Per questo motivo, in futuro i Dipartimenti competenti saranno chiamati a decidere definitivamente in caso di divergenze di opinione tra gli interessati (Cantoni, imprese di trasporto, uffici federali). La decisione rimane di competenza del Consiglio federale soltanto se il caso interessa più dipartimenti e questi non riescono ad addivenire a un accordo.

## **Legge del 13 ottobre 1965<sup>91</sup> sull'imposta preventiva**

### *Art. 56*

Nel settore delle imposte dirette, la possibilità di impugnare in ogni caso la decisione della commissione cantonale di ricorso in materia di imposte direttamente presso il Tribunale fede-

---

<sup>87</sup> RS 420.1

<sup>88</sup> RS 442.1

<sup>89</sup> RS 443.1

<sup>90</sup> RS 510.62

<sup>91</sup> RS 642.21

rale è stata abolita dalla legge federale del 26 settembre 2014<sup>92</sup> su un adeguamento della LIFD e della LAID alle disposizioni generali del Codice penale. L'articolo 56 LIP prevede una normativa analoga a quella del vecchio articolo 146 LIFD. Per dare un disciplinamento uniforme alla giurisdizione in materia di diritto fiscale, occorre adeguare l'articolo 56 LIP. La prescrizione secondo cui soltanto il tribunale cantonale superiore può decidere come autorità inferiore diretta del Tribunale federale deve essere applicata senza eccezioni. Per analogia con l'articolo 146 LIFD, anche l'articolo 56 LIP prevede un diritto di ricorso dell'amministrazione cantonale delle contribuzioni (ufficio dell'imposta preventiva).

### **Legge federale del 12 giugno 1959<sup>93</sup> sulla tassa d'esenzione dall'obbligo militare**

#### *Art. 31 cpv. 3*

Nel settore delle imposte dirette, la possibilità di impugnare in ogni caso la decisione della commissione cantonale di ricorso in materia di imposte direttamente presso il Tribunale federale (art. 146 LIFD) è stata abolita dalla legge federale del 26 settembre 2014<sup>94</sup> su un adeguamento della LIFD e della LAID alle disposizioni generali del Codice penale. L'articolo 31 capoverso 3 LTEO prevede una normativa analoga a quella del vecchio articolo 146 LIFD. Per dare un disciplinamento uniforme alla giurisdizione in materia di diritto fiscale, occorre adeguare l'articolo 31 capoverso 3 LTEO. La prescrizione secondo cui soltanto il tribunale cantonale superiore può decidere come autorità inferiore diretta del Tribunale federale deve essere applicata senza eccezioni.

### **Legge federale del 20 dicembre 1957<sup>95</sup> sulle ferrovie**

#### *Art. 51 cpv. 6*

Il vigente capoverso 6 esclude la censura dell'inadeguatezza nella procedura di ricorso. Tenuto conto della nuova versione dell'articolo 49 PA, questa disposizione può essere abrogata.

### **Legge del 20 marzo 2009<sup>96</sup> sul trasporto di viaggiatori**

#### *Art. 56 cpv. 3*

Il vigente capoverso 3 esclude la censura dell'inadeguatezza nella procedura di ricorso. Tenuto conto della nuova versione dell'articolo 49 PA, questa disposizione può essere abrogata.

### **Legge dell'8 ottobre 2004<sup>97</sup> sui trapianti**

#### *Art. 68 cpv. 2*

Il termine «Tribunale amministrativo federale» è sostituito dall'espressione «autorità di ricorso». Contro la decisione su ricorso del Tribunale amministrativo federale in materia di trapianti di organi, tessuti e cellule sarà in futuro ammissibile il ricorso al Tribunale federale se

---

<sup>92</sup> RU 2015 779 (non ancora entrata in vigore)

<sup>93</sup> RS 661

<sup>94</sup> RU 2015 779 (non ancora entrata in vigore)

<sup>95</sup> RS 742.101

<sup>96</sup> RS 745.1

<sup>97</sup> RS 810.21

concerne una questione di diritto di importanza fondamentale o un caso particolarmente importante per altri motivi (art. 83 cpv. 2 AP-LTF).

### **Legge federale del 6 ottobre 2000<sup>98</sup> sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali**

*Art. 61 lett. b<sup>bis</sup>*

Secondo la giurisprudenza, l'inadeguatezza di una decisione può essere fatta valere anche dinanzi al tribunale cantonale delle assicurazioni<sup>99</sup>. Si tratta di una conseguenza del fatto che, in queste controversie, i tribunali cantonali delle assicurazioni non possono avere una cognizione più limitata di quella del Tribunale amministrativo federale<sup>100</sup>. Questa regola viene ora espressamente sancita nell'articolo 61 LPG, ma limitatamente alle controversie in materia di prestazioni assicurative, come già era il caso fino al 2006<sup>101</sup>. Le controversie sui contributi d'assicurazione sono escluse.

### **Legge federale del 18 marzo 1994<sup>102</sup> sull'assicurazione malattie**

*Art. 53 cpv. 2 lett. e*

La disposizione sull'esclusione della censura dell'inadeguatezza non è più necessaria tenuto conto della nuova versione dell'articolo 49 PA.

### **Legge federale del 21 marzo 1980<sup>103</sup> sulle domande d'indennità nei confronti dell'estero**

*Art. 8 cpv. 3*

Il vigente capoverso 3 esclude la censura dell'inadeguatezza nella procedura di ricorso. Tenuto conto della nuova versione dell'articolo 49 PA, questa disposizione può essere abrogata.

## **4 Ripercussioni**

L'avamprogetto non ha alcuna ripercussione sulle finanze e sull'effettivo del personale della Confederazione e dei Cantoni. L'onere aggiuntivo derivante dalla possibilità di adire il Tribunale federale per tutte le questioni di diritto di importanza fondamentale ne aumenterà le mole di lavoro, il che dovrebbe però essere compensato dalle misure di sgravio previste (in particolare l'introduzione dei valori litigiosi minimi in ambito penale e le nuove eccezioni nel diritto pubblico) e dalla sostituzione del ricorso sussidiario in materia costituzionale. La conseguente attuazione del principio del doppio grado di giurisdizione in ambito penale e fiscale (imposta preventiva e tassa d'esenzione dall'obbligo militare) dovrebbe avere ripercussioni minime sui Cantoni. L'avamprogetto non ha alcuna ripercussione per l'organizzazione delle autorità amministrative o giudiziarie della Confederazione o dei Cantoni. La presente ottimizzazione rimane nell'alveo tracciato dalla revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale.

---

<sup>98</sup> RS 830.1

<sup>99</sup> DTF 137 V 71 consid. 5.2.

<sup>100</sup> Cfr. art. 49 PA.

<sup>101</sup> Cfr. art. 132 lett. a legge federale del 16 dic. 1943 sull'organizzazione giudiziaria (RU 1969 767).

<sup>102</sup> RS 832.10

<sup>103</sup> RS 981

## **5 Programma di legislatura**

Il progetto non è stato annunciato né nel messaggio del 25 gennaio 2012<sup>104</sup> sul programma di legislatura 2011–2015 né nel decreto federale del 15 giugno 2012<sup>105</sup> sul programma di legislatura 2011–2015. Dà attuazione al rapporto del Consiglio federale del 30 ottobre 2013<sup>106</sup> sui risultati complessivi della valutazione della nuova organizzazione giudiziaria federale come pure al postulato Caroni del 12 settembre 2013 (13.3694 «Sgravare il Tribunale federale dai casi di poco conto»).

## **6 Aspetti giuridici**

L'avamprogetto poggia sugli articoli 23 capoverso 1, 177 capoverso 3, 187 capoverso 1 lettera d, 188 capoverso 2, 191 e 191a Cost. Questi articoli costituzionali conferiscono alla Confederazione la competenza di emanare disposizioni in materia di organizzazione e procedura del Tribunale federale, nonché di diritto processuale pubblico e penale della Confederazione. Il presente atto normativo modifica la legge sul Tribunale federale, mentre il suo allegato adegua altre leggi vigenti.

---

<sup>104</sup> FF 2012 305

<sup>105</sup> FF 2012 6413

<sup>106</sup> FF 2013 7801