



4 agosto 2017

Modifica della legge sul Tribunale federale (LTF)

Rapporto sui risultati della consultazione

1 Sintesi dei risultati

Nel suo complesso, il progetto di modifica della legge del 17 giugno 2005¹ sul Tribunale federale posto in consultazione è stato sostanzialmente accolto positivamente da 19 Cantoni e dalla maggior parte delle associazioni. Per quanto riguarda i partiti rappresentati in Consiglio federale che si sono espressi in merito al progetto, uno lo sostiene (PLR), uno lo respinge (PPD) e due lo criticano fortemente (PS e UDC). Il Tribunale federale e il Tribunale amministrativo federale hanno rappresentato i tribunali federali nel gruppo di lavoro incaricato dei lavori preliminari e hanno accolto il progetto. I pareri espressi in sede di consultazione relativi alle singole novità proposte sono dettagliati e in parte negativi. I Cantoni di Argovia, Sciaffusa, Soletta e Vallese, il PPD e il PS nonché alcune associazioni (tra cui la Federazione svizzera degli avvocati) si sono dichiarati favorevoli al progetto a condizione che importanti parti del progetto siano modificate in maniera essenziale. I Cantoni di Lucerna, Obvaldo e Zurigo nonché due associazioni di giuristi² ritengono inopportuno rivedere la LTF.

A suscitare osservazioni e critiche sono stati soprattutto il disciplinamento volto a limitare il ricorso al Tribunale federale nel campo d'applicazione dell'elenco delle eccezioni e dei valori litigiosi minimi, le eccezioni, in parte nuove, nel diritto in materia degli stranieri e nel diritto penale e l'abolizione, prevista originariamente, del ricorso sussidiario in materia costituzionale. La maggior parte degli interpellati respinge la proposta limitazione del potere d'esame del Tribunale amministrativo federale qualora si ponessero questioni discrezionali. Alcuni partecipanti deplorano che non venga migliorata la tutela giurisdizionale in relazione alle informazioni diffuse prima delle votazioni federali.

2 Oggetto della procedura di consultazione

Oggetto della procedura di consultazione sono stati l'avamprogetto del 4 novembre 2015 concernente la modifica della LTF (AP-LTF) e il relativo messaggio.

Le novità più importanti riguardano i punti seguenti:

- il ricorso (nel diritto penale, civile o pubblico) al Tribunale federale, laddove è escluso a causa del valore litigioso minimo o delle eccezioni quanto al campo d'applicazione materiale, deve sempre essere ammissibile nei casi in cui si pone una questione di diritto di importanza fondamentale o un caso particolarmente importante per altri motivi. Il settore dell'asilo è escluso da questo nuovo disciplinamento;
- per quanto riguarda i ricorsi di diritto penale sono previste due nuove eccezioni (ricorso in linea di massima inammissibile) per le condanne per una contravvenzione nei casi in cui è stata irrogata una multa fino a 5000 franchi e per le decisioni delle autorità di reclamo cantonali (non tribunali d'appello) che non riguardano né provvedimenti coercitivi né decreti d'abbandono;
- i danneggiati che non sono vittime ai sensi della legge del 23 marzo 2007³ sull'aiuto alle vittime, non possono più impugnare dinanzi al Tribunale federale le decisioni delle autorità penali di carattere puramente processuale;
- per quanto riguarda il diritto in materia di stranieri, il progetto prevede un ricorso limitato al Tribunale federale (questioni di diritto di importanza fondamentale o casi particolarmente importanti) per le persone sprovviste di permesso di domicilio o non autorizzate a soggiornare in Svizzera da almeno dieci anni. Oggi, di norma, il ricorso è

¹ LTF; RS 173.110

² Giuristi e giuriste democratici svizzeri, Sezione svizzera della Commissione Internazionale di giuristi.

³ LAV; RS 312.5

del tutto escluso, a meno che la persona interessata non possa far valere il diritto al rilascio di un permesso.

- Il ricorso sussidiario in materia costituzionale è abolito.

Le modifiche hanno lo scopo di stabilizzare, nel medio e lungo termine, l'onere che grava il Tribunale federale e garantire meglio rispetto a oggi che il Tribunale federale possa occuparsi soprattutto dei casi giuridicamente rilevanti in tutti i settori del diritto.

3 Esecuzione della procedura di consultazione

La procedura di consultazione è stata avviata il 4 novembre 2015 e si è conclusa il 29 febbraio 2016⁴.

Nel complesso sono stati inoltrati 82 pareri. Si sono espressi tutti i Cantoni, i partiti rappresentati nel Consiglio federale, i tribunali federali, numerose associazioni – perlopiù attive sull'intero territorio nazionale –, alcune imprese con mandato pubblico e quattro cittadini privati.

L'elenco dei Cantoni, dei partiti, delle organizzazioni e dei privati che hanno inoltrato il loro parere si trova in allegato.

4 Apprezzamento dei partecipanti alla consultazione

4.1 Apprezzamento generale

La maggior parte dei 56 partecipanti alla consultazione (tra cui 19 Cantoni e due partiti rappresentati in Consiglio federale) si dichiara espressamente favorevole alle linee fondamentali del progetto o segnala aspetti che comunque non mettono in discussione il progetto.

Diversi partecipanti, pur non obiettando l'opportunità di una revisione della LTF, respingono importanti proposte quali l'abolizione del ricorso sussidiario in materia costituzionale o il nuovo disciplinamento delle possibilità di ricorso nel diritto in materia di stranieri. In questo senso si sono espressi in particolare quattro Cantoni⁵, il PPD, il PS, l'Unione delle Città svizzere, Travail Suisse e la Federazione svizzera degli avvocati.

Tre Cantoni⁶, i Giuristi democratici svizzeri, la Sezione Svizzera della Commissione internazionale di giuristi e altri sei interpellati rifiutano di principio il progetto, perché non ritengono necessaria una revisione della LTF o perché qualificano le misure proposte come limitazioni inopportune della tutela giurisdizionale.

4.2 Possibilità generale di ricorso limitata nel campo d'applicazione del catalogo delle eccezioni e dei valori litigiosi minimi

Secondo l'avamprogetto, i cataloghi delle eccezioni e i valori litigiosi minimi non si applicano se il ricorso concerne una questione di diritto di importanza fondamentale o un caso particolarmente importante. In generale, viene approvato il fatto che grazie a questo

⁴ Cfr. la comunicazione in FF **2015** 6333.

⁵ Argovia, Sciaffusa, Soletta, Vallese.

⁶ Lucerna, Obvaldo, Zurigo.

disciplinamento è possibile impugnare dinanzi al Tribunale federale anche le decisioni del Tribunale amministrativo federale, indipendentemente dal catalogo delle eccezioni e sempreché siano di una certa portata. Oggi il ricorso sussidiario in materia costituzionale svolge in parte una funzione analoga, ma può essere interposto soltanto contro decisioni cantonali.

Numerosi partecipanti alla consultazione⁷ deplorano la vaghezza delle espressioni «questione di diritto di importanza fondamentale» o «caso particolarmente importante», anche perché non consentirebbero di garantire che il Tribunale federale entri nella materia di un ricorso qualora la decisione impugnata violasse il diritto costituzionale o la CEDU⁸. Si teme quindi un inaccettabile indebolimento della tutela giurisdizionale – in ogni caso per quanto attiene alle decisioni cantonali. Termini vaghi lascerebbero al Tribunale federale un margine di manovra troppo ampio e non permetterebbero al cittadino di determinare in maniera attendibile se il ricorso è ammissibile.

4.3 Nuove limitazioni al ricorso nel diritto penale

La soglia di 5000 franchi proposta per i ricorsi contro le contravvenzioni (nella misura in cui non si ponga né una questione di diritto di importanza fondamentale né un caso particolarmente importante) è accolta in maniera espressamente positiva da sei Cantoni⁹, dal PLR e dall'Unione svizzera delle arti e mestieri. Respingono la proposta quattro Cantoni¹⁰, l'UDC, sei associazioni¹¹ e due facoltà di diritto¹². Il Cantone di Ginevra ritiene che la soglia debba essere fissata a un massimo di 1000 franchi. I restanti interpellati non commentano la disposizione.

Più partecipanti¹³ criticano la limitazione dell'impugnazione delle decisioni rese da giurisdizioni di reclamo cantonali o del diritto di ricorso del danneggiato privato¹⁴. Gli argomenti presentati divergono notevolmente l'uno dall'altro. Secondo quello addotto più di frequente, si tratterebbe di una limitazione ingiustificata della tutela giurisdizionale. Alcuni interpellati ritengono che la normativa sia lacunosa, poiché non preciserebbe il regime applicabile ai decreti di non luogo a procedere e alle decisioni indipendenti successive¹⁵.

4.4 Abolizione del ricorso sussidiario in materia costituzionale

I partecipanti che ritengono troppo vaghi i criteri stabiliti per il ricorso al Tribunale federale nell'ambito dei cataloghi delle eccezioni e dei valori litigiosi minimi (questione di diritto di importanza fondamentale, caso particolarmente importante; cfr. n. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**) sono spesso critici anche nei confronti dell'abolizione del

⁷ In particolare Cantoni di Argovia, Basilea-Città, Lucerna, Obvaldo, Sciaffusa, Soletta, Vallese, Vaud, Zurigo; PPD; Unione delle città svizzere, Centre Patronal, Travail Suisse, Giuristi e giuriste democratici svizzeri, Fédération romande des consommateurs, Federazione Svizzera degli Avvocati, Sezione svizzera della Commissione Internazionale di giuristi, Solidarité sans frontières.

⁸ Convenzione del 4 nov. 1950 per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (RS 0.101).

⁹ Basilea-Città, Svitto, San Gallo, Uri, Vaud, Zurigo.

¹⁰ Obvaldo, Sciaffusa, Soletta, Vallese.

¹¹ Centre Patronal, Giuristi e giuriste democratici svizzeri, Fédération des Entreprises Romandes, grundrechte.ch, Federazione Svizzera degli Avvocati, Sezione svizzera della Commissione Internazionale di giuristi.

¹² Università di Ginevra e Neuchâtel.

¹³ Cantoni di Basilea-Campagna, Berna, Friburgo, Ginevra, Lucerna, Obvaldo, Soletta, Turgovia, Zurigo; Giuristi e giuriste democratici svizzeri, Fédération des Entreprises Romandes, Federazione Svizzera degli Avvocati, Conferenza dei procuratori della Svizzera; Università di Ginevra, Losanna e Neuchâtel.

¹⁴ Danneggiati che non sono vittime ai sensi della LAV.

¹⁵ Art. 310 e 363 segg. del Codice di procedura penale (CPP, RS 312.0).

ricorso sussidiario in materia costituzionale. Alcuni interpellati sono fermamente contrari a quest'abolizione¹⁶. Secondo la Federazione svizzera degli avvocati il ricorso sussidiario in materia costituzionale svolge una funzione di sostegno dell'ordinamento statale (applicazione uniforme del diritto nell'ambito dei diritti fondamentali e garanzia di un'istanza svizzera prima di un'eventuale ricorso alla Corte EDU) e tale funzione legittimerebbe la mole di lavoro che ne deriva per il Tribunale federale (oggi pari a circa il 5% del carico di lavoro complessivo). La Federazione svizzera degli avvocati sostiene che nel rapporto di valutazione del 2013 anche il Tribunale federale era di questo parere. Altri dubitano che l'avamprogetto permetta alla Corte suprema di garantire una sufficiente protezione dei diritti fondamentali¹⁷.

L'abolizione del ricorso sussidiario in materia costituzionale è sostenuta espressamente da tre Cantoni¹⁸, dal PLR, da Economiesuisse e dall'UDC – nonostante tema che più casi finiscano per essere giudicati dalla Corte EDU anziché dal Tribunale federale.

4.5 Competenze del Tribunale federale nel diritto in materia di stranieri e di asilo

4.5.1 Diritto in materia di stranieri

Secondo la formulazione della disposizione dell'avamprogetto relativa al diritto in materia di stranieri nel catalogo delle eccezioni dell'articolo 83 LTF, i ricorsi al Tribunale federale – nella misura in cui non si ponga né una questione di diritto di importanza fondamentale né un caso particolarmente importante – sono ammissibili soltanto se la persona interessata possiede il permesso di domicilio o è autorizzata a soggiornare in Svizzera da almeno dieci anni. Sono espressamente favorevoli a questo nuovo approccio due Cantoni¹⁹, l'Unione svizzera delle arti e mestieri e l'Associazione svizzera dei magistrati. Quattro Cantoni²⁰ e tre associazioni²¹ sono scettici. I Giuristi e le giuriste democratici svizzeri e Solidarité sans frontières respingono la modifica.

In linea generale, il disciplinamento speciale dell'accesso al Tribunale federale per i ricorsi contro le decisioni del Tribunale amministrativo federale di cui all'articolo 84 AP-LTF non raccoglie un ampio consenso. Alcuni partecipanti ritengono sia troppo complicato avere diverse regolamentazioni relative all'accesso nel diritto in materia di stranieri; altri non giudicano opportuno il fatto che il Tribunale amministrativo federale possa decidere da sé se la propria decisione è definitiva o impugnabile.

Quattro Cantoni²² e l'UDC sono dell'avviso che per le decisioni del Tribunale amministrativo federale in materia di diritto degli stranieri occorra prevedere al massimo una possibilità di ricorso molto limitata.

¹⁶ Cantoni di Lucerna, Obvaldo, Soletta, Zurigo; PPD; Unione delle città svizzere, Centres sociaux protestants, Giuristi e giuriste democratici svizzeri, Federazione Svizzera degli Avvocati, Sezione svizzera della Commissione Internazionale di giuristi.

¹⁷ Cantoni di Glarona, Vaud; PSS; Università di Ginevra e Neuchâtel.

¹⁸ Neuchâtel, Turgovia, Zugo.

¹⁹ Nidvaldo, Zugo.

²⁰ Basilea-Città, Ginevra, Soletta, Turgovia.

²¹ Travail Suisse, Centre sociaux protestants, Fédération des Entreprises Romandes.

²² Argovia, Neuchâtel, Ticino, Vallese.

4.5.2 Diritto in materia di stranieri

Il Cantone di Zugo, il PSS, l'Associazione svizzera dei magistrati e, in altra forma, l'Unione sindacale svizzera e l'Università di Neuchâtel chiedono per il settore dell'asilo la possibilità di impugnare dinanzi al Tribunale federale i ricorsi che concernono questioni di diritto di importanza fondamentale (cfr. art. 84 cpv. 2 AP-LTF).

4.6 Tutela giurisdizionale nell'ambito dei diritti politici

Sei Cantoni²³, il PSS e l'Unione delle Città svizzere ritengono che la revisione della legge debba anche prevedere una migliore regolamentazione della tutela giurisdizionale nell'ambito dei diritti politici, così come prospettato dal Consiglio federale nel rapporto del 30 ottobre 2013²⁴ sui risultati complessivi della valutazione della nuova organizzazione giudiziaria federale.

4.7 Limitazione del controllo dell'adeguatezza del Tribunale amministrativo federale

Secondo l'avamprogetto, nella procedura di ricorso al Tribunale amministrativo federale possono essere fatte valere o esaminate soltanto questioni di fatto e di diritto, a meno che la legge non ammetta un controllo dell'adeguatezza a titolo eccezionale. Tutti i partecipanti, fatta eccezione per i Cantoni di Basilea-Campagna e Berna, respingono la proposta di limitare il controllo dell'adeguatezza del Tribunale amministrativo federale²⁵, poiché ridurrebbe la tutela giurisdizionale.

5 Pareri sull'attuazione del progetto nei Cantoni

Otto Cantoni²⁶ ricordano che le giurisdizioni di reclamo cantonali secondo l'articolo 20 CPP sarebbero confrontate a un onere aggiuntivo, poiché in futuro le decisioni dei tribunali cantonali inferiori non potranno più esser impugnate in alcun caso direttamente dinanzi al Tribunale federale (abrogazione dell'art. 80 cpv. 2 terzo per. LTF). Sei di questi Cantoni sottolineano che l'onere aggiuntivo, contrariamente a quanto precisato nel rapporto, non può essere considerato minimo.

6 Consultazione

Secondo l'articolo 9 della legge federale del 18 marzo 2005²⁷ sulla procedura di consultazione sono accessibili al pubblico la documentazione relativa alla consultazione, i pareri pervenuti, una volta scaduto il termine per rispondere, e il rapporto sui risultati della consultazione dopo che il Consiglio federale ne ha preso atto. I pareri completi sono consultabili presso l'Ufficio federale di giustizia.

²³ Argovia, Basilea-Città, Berna, Ginevra, Sciaffusa, Soletta.

²⁴ FF **2013** 7801 n. 4.5.5.

²⁵ Cantoni di Basilea-Città, Zurigo; PPD, PSS; Gastrosuisse, Unione svizzera delle arti e mestieri, grundrechte.ch, Federazione Svizzera degli Avvocati, Sezione svizzera della Commissione Internazionale di giuristi, Associazione svizzera dei magistrati, Swisscom e 9 organizzazioni ambientali attive sull'intero territorio nazionale con pareri praticamente identici.

²⁶ Basilea-Città, Berna, Ginevra, Lucerna, Obvaldo, Sciaffusa, Svitto, Zurigo.

²⁷ RS **172.061**

Elenco dei partecipanti
Verzeichnis der Eingaben
Liste des organismes ayant répondu

Cantoni / Kantone / Cantons

AG	Argovia / Aargau / Argovie /
AI	Appenzello Interno / Appenzell Innerrhoden / Appenzell Rh.-Int.
AR	Appenzello Esterno / Appenzell Ausserrhoden / Appenzell Rh.-Ext.
BE	Berna / Bern / Berne
BL	Basilea-Campagna / Basel-Landschaft / Bâle-Campagne
BS	Basilea-Città / Basel-Stadt / Bâle-Ville
FR	Friburgo / Freiburg / Fribourg
GE	Ginevra / Genf / Genève
GL	Glarona / Glarus / Glaris
GR	Grigioni / Graubünden / Grisons
JU	Giura / Jura / Giura
LU	Lucerna / Luzern / Lucerne
NE	Neuchâtel / Neuenburg / Neuchâtel
NW	Nidvaldo / Nidwalden / Nidwald
OW	Obvaldo / Obwalden / Obwald
SG	San Gallo / St. Gallen / Saint-Gall
SH	Sciaffusa / Schaffhausen / Schaffhouse
SO	Soletta / Solothurn / Soleure
SZ	Svitto / Schwyz
TG	Turgovia / Thurgau / Thurgovie
TI	Ticino / Tessin
UR	Uri
VD	Vaud / Waadt
VS	Vallese / Wallis / Valais
ZG	Zugo / Zug / Zoug
ZH	Zurigo / Zürich / Zurich

Tribunali della Confederazione e Ministero pubblico della Confederazione /
Eidgenössische Gerichte und Bundesanwaltschaft / Tribunaux fédéraux et Ministère
public de la Confédération

TAF / BVGer

Tribunale amministrativo federale
Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral

TF / BGer

Tribunale federale
Bundesgericht
Tribunal fédéral

TFB / BPatG Tribunale federale dei brevetti
Bundespatentgericht
Tribunal fédéral des brevets

TPF / BStGer Tribunale penale federale
Bundesstrafgericht
Tribunale penale federale

Partiti rappresentati nell' Assemblée federale / in der Bundesversammlung vertretene politische Parteien / partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale

PLR / FDP PLR. I Liberali Radicali
FDP. Die Liberalen
PLR. Les Libéraux-Radicaux

PPD / CVP/ PDC Partito popolare democratico
Christlichdemokratische Volkspartei
Parti démocrate-chrétien

PSS /SPS Partito socialista svizzero
Sozialdemokratische Partei der Schweiz
Parti socialiste suisse

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

Associazioni mantello nazionali dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna / gesamtschweizerische Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete / associations faîtières des communes, des villes et des régions de montagne qui œuvrent au niveau nationale

Unione delle città svizzere
Schweizerischer Städteverband
Union des Villes Suisses

Associazioni mantello nazionali dell'economia / Gesamtschweizerische Dachverbände der Wirtschaft / associations faîtières de l'économie qui œuvrent au niveau national

CP Centre Patronal

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

Gastrosuisse Gastrosuisse per l'Albergheria e la Ristorazione
Gastrosuisse für Hotellerie und Restauration
Gastrosuisse pour l'Hôtellerie et la Restauration

Travail Suisse Travail Suisse

Posta / Post / Poste	Posta CH SA Post CH AG Poste CH SA
	Pro Natura
APC / PVB	Associazione del personale della Confederazione Personalverband des Bundes Association du personnel de la Confédération
CAS / SAC	Club Alpino Svizzero Schweizer Alpen-Club Club Alpin Suisse
FSA / SAV	Federazione Svizzera degli Avvocati Schweizerischer Anwaltsverband Fédération Suisse des Avocats
SSDP / SKG	Società svizzera di diritto penale Schweizerische Kriminalistische Gesellschaft Société Suisse de droit pénal
FP / SL	Fondazione svizzera per la tutela del paesaggio Stiftung Landschaftsschutz Schweiz Fondation suisse pour la protection du paysage
ASI / SMV / ASLOCA	Associazione Svizzera Inquilini Schweizerischer Mieterinnen- und Mieterverband Association Suisse des Locataires
	Sentieri Svizzeri Schweizer Wanderwege Suisse Rando
SOSF	Solidarité sans frontières
CPS / SSK	Conferenza dei procuratori della Svizzera Schweizerische Staatsanwälte-Konferenz Conférence des procureurs de Suisse
Suva	Suva
ASM / SVR	Associazione Svizzera dei Magistrati Schweizerische Vereinigung der Richterinnen und Richter Association Suisse des Magistrats de l'ordre judiciaire
ASPU / SVS / ASPO	Bird Life Svizzera Bird Life Schweiz Bird Life Suisse
	Swisscom SA
	Università di Ginevra, facoltà di diritto

UNIL Università di Losanna, facoltà di diritto, criminologia e amministrazione pubblica

UNINE Università di Neuchâtel, facoltà di diritto

ATA / VCS/ATE Associazione traffico e ambiente
Verkehrs-Club der Schweiz
Association transports et environnement

AES / VSE Associazione delle aziende elettriche svizzere
Verband Schweizerischer Elektrizitätsunternehmen
Association des entreprises électriques suisses

WWF Svizzera

Wyssmann und Partner, Oensingen

Federazione degli avvocati Zurigo

Rinuncia alla presa di posizione / Verzicht auf Stellungnahme / Renonciation à une prise de position

Unione svizzera degli imprenditori
Schweizerischer Arbeitgeberverband
Union patronale suisse

Società svizzera del diritto della responsabilità civile e delle assicurazioni
Schweizerische Gesellschaft für Haftpflicht- und Versicherungsrecht
Société suisse du droit de la responsabilité civile et des assurances