



6 dicembre 2024

Revisione parziale della legge sul Tribunale federale

Rapporto esplicativo



Compendio

La revisione parziale della legge sul Tribunale federale (LTF), vertente sull'organizzazione giudiziaria federale, riprende gli elementi della fallita riforma del 2018 ancora validi e in grado di ottenere i consensi necessari. Le singole modifiche, sebbene di minore importanza, nel loro insieme permettono di migliorare nettamente la situazione giuridica e di consolidare la certezza del diritto.

Situazione iniziale

La revisione totale della legge sul Tribunale federale del 2018 (grande revisione della LTF) è stata bocciata in Parlamento nel 2020, non per ultimo a causa delle controversie sulla collocazione del ricorso sussidiario in materia costituzionale nel nuovo sistema dei mezzi d'impugnazione. L'obiettivo dell'epoca era di sgravare il Tribunale federale e di colmare le lacune individuate nella tutela giurisdizionale. Il progetto prevedeva tuttavia anche numerose modifiche minori riguardanti l'organizzazione del tribunale, la codificazione della giurisprudenza e taluni aspetti procedurali. Il postulato 20.4399 Per una moderna legge sul Tribunale federale, incaricava quindi il Consiglio federale di riproporre gli elementi validi e sostenibili della grande revisione della LTF. Il Consiglio federale ha adottato il rapporto in adempimento di tale postulato il 24 gennaio 2024. Il presente avamprogetto si fonda sulle proposte di riforma del 2018 che tale rapporto ritiene ancora opportune e in grado di ottenere i consensi necessari. A tali proposte si aggiungono singole modifiche, per lo più di carattere tecnico, volte a migliorare la situazione giuridica e la certezza del diritto. L'avamprogetto adempie inoltre la recente mozione 24.3023 Per una moderna legge sul Tribunale federale.

Contenuto del progetto

La presente revisione «minore» della LTF attua le proposte di riforma del 2018 che il rapporto in adempimento del postulato 20.4399 giudica ancora valide e in grado di raccogliere il consenso necessario. Modifica alcune disposizioni della LTF e di altri atti normativi relativi all'organizzazione giudiziaria svizzera (in particolare la legge federale sulla procedura amministrativa, la legge sul Tribunale amministrativo federale o la legge sull'organizzazione delle autorità penali), in primo luogo per precisare e armonizzare il diritto in vigore e codificare la giurisprudenza. Sotto il profilo materiale si tratta di piccoli ritocchi organizzativi e dell'adeguamento di alcuni aspetti procedurali, ad esempio una disposizione esplicita sul termine di prescrizione del risarcimento in caso di gratuito patrocinio e la possibilità di ricorrere al giudice unico anche per le domande. Alle proposte riprese sono inoltre andate ad aggiungersi ulteriori piccole migliorie procedurali e organizzative, in particolare la facoltà di rappresentanza dei dipartimenti in sede di azione (art. 120 LTF).

Sommario

1	Situazione di partenza	4
1.1	Necessità di agire e obiettivi	4
1.2	Alternative esaminate e opzione scelta	4
1.3	Rapporto con il programma di legislatura e il piano finanziario, nonché con le strategie del Consiglio federale	5
1.4	Attuazione della mozione 24.3023	5
2	Punti essenziali del progetto	6
2.1	La normativa proposta	6
2.2	Compatibilità tra compiti e finanze	7
2.3	Attuazione	7
3	Commento ai singoli articoli	8
3.1	Legge sul Tribunale federale	8
3.2	Modifica di altri atti normativi	25
3.2.1	Legge del 14 marzo 1958 sulla responsabilità (LResp)	25
3.2.2	Legge del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA)	26
3.2.3	Legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa (PA)	26
3.2.4	Legge del 24 marzo 2000 sul personale federale (LPers)	28
3.2.5	Legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale amministrativo federale (LTAF)	29
3.2.6	Legge del 19 marzo 2010 sull'organizzazione delle autorità penali (LOAP)	31
3.2.7	Legge federale del 14 dicembre 2012 sulla promozione della ricerca e dell'innovazione (LPRI)	32
3.2.8	Legge del 5 ottobre 2007 sulla geoinformazione (LGI)	32
3.2.9	Legge federale del 13 ottobre 1965 sull'imposta preventiva (LIP)	33
3.2.10	Legge federale dell'8 marzo 1960 sulle strade nazionali (LSN)	34
3.2.11	Legge federale del 20 dicembre 1957 sulle ferrovie (Lferr)	34
3.2.12	Legge federale del 6 ottobre 2000 sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali (LPGA)	35
4	Ripercussioni	35
4.1	Ripercussioni per la Confederazione, i Cantoni e i Comuni	35
4.2	Ripercussioni sull'economia e la società	36
5	Aspetti giuridici	36
5.1	Costituzionalità	36
5.2	Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	36
5.3	Forma dell'atto	37
5.4	Subordinazione al freno alle spese	37
5.5	Delega di competenze legislative	37
5.6	Protezione dei dati	37

Rapporto esplicativo

1 Situazione di partenza

1.1 Necessità di agire e obiettivi

Il 24 gennaio 2024 il Consiglio federale ha pubblicato il rapporto in adempimento del postulato 20.4399 Per una moderna legge sul Tribunale federale, depositato il 2 dicembre 2020 dal consigliere agli Stati Caroni. Il rapporto illustra le riforme proposte nella fallita revisione della legge del 17 giugno 2005¹ sul Tribunale federale (LTF) del 2018 («grande revisione») che l'Esecutivo continua a ritenere valide e in grado di ottenere i consensi necessari. Sulla base di questa analisi il Consiglio federale ha incaricato il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) di sottoporgli, entro dicembre 2024, un avamprogetto che riprenda le modifiche tecniche meno controverse del disegno del 2018.

Il Consiglio federale ha giudicato valide e in grado di ottenere i consensi necessari in particolare alcune precisazioni e armonizzazioni del diritto vigente, la codificazione della giurisprudenza, ma anche l'adeguamento organizzativo e alcune piccole modifiche procedurali, tra le quali il termine di prescrizione del risarcimento in caso di gratuito patrocinio o il ricorso al giudice unico (cfr. rapporto sul postulato 20.4399, n. 4).

La revisione «minore» della LTF intende migliorare sotto il profilo tecnico la situazione giuridica e rafforzare la certezza del diritto; non mira più a rafforzare la tutela giurisdizionale né a sgravare il Tribunale federale e inoltre rinuncia espressamente a limitare il ricorso sussidiario in materia costituzionale.

Dal 2018 è inoltre emersa la necessità di altre lievi modifiche dell'organizzazione giudiziaria federale, pertanto l'avamprogetto contiene anche vari adeguamenti minori non previsti dalla revisione del 2018, ma comunque utili a migliorare la situazione giuridica e la certezza del diritto.

1.2 Alternative esaminate e opzione scelta

Nel rapporto sul postulato 20.4399, il Consiglio federale aveva già respinto le varianti seguenti:

- *integrare le modifiche in occasione di altri progetti*: nell'attesa delle deliberazioni parlamentari sul rapporto in adempimento del postulato 20.4399 e di un eventuale mandato parlamentare, il Consiglio federale avrebbe potuto proporre singoli elementi della riforma in occasione di altri pertinenti progetti vertenti sull'organizzazione giudiziaria federale. Tuttavia, questo approccio prudentiale non garantisce che vengano attuate tutte le proposte in grado di raccogliere un ampio consenso o che lo siano in

¹ RS 173.110

tempi ragionevoli. Sarebbe ad esempio difficile inserire in un altro progetto le proposte di riforma dell'organizzazione giudiziaria. Inoltre la responsabilità dei vari progetti di riforma spetterebbe di volta in volta a un dipartimento diverso, con conseguenti problemi di coordinamento.

– *riforma più incisiva*: il Consiglio federale avrebbe potuto optare per un progetto più ambizioso che comprendesse, oltre alle modifiche di carattere tecnico, anche una riforma in grado di sgravare il Tribunale federale; ma in genere la contropartita consiste nell'indebolire la tutela giurisdizionale o, viceversa, nel rafforzarla, il che va ad aumentare l'onere anziché diminuirlo. Riforme di questo tipo sono generalmente controverse in termini politici; integrarle nel progetto potrebbe quindi ritardare l'attuazione di modifiche tecnicamente valide che non presentano alcun problema.

1.3 Rapporto con il programma di legislatura e il piano finanziario, nonché con le strategie del Consiglio federale

Il progetto non è annunciato né nel messaggio del 24 gennaio 2024² sul programma di legislatura 2023-2027 né nel decreto federale del 6 giugno 2024³ sul programma di legislatura 2023-2027.

1.4 Attuazione della mozione 24.3023

L'avamprogetto attua la mozione 24.3023 Per una moderna legge sul Tribunale federale, depositata dal consigliere agli Stati Andrea Caroni il 26 febbraio 2024, poco dopo l'adozione del rapporto sul postulato 20.4399. Il Consiglio federale proponeva di accogliere la mozione in quanto in linea con il proprio approccio; il Consiglio degli Stati la ha accolta il 12 giugno 2024, il Consiglio nazionale il 12 settembre 2024. La mozione chiede al Consiglio federale di presentare le modifiche legislative necessarie per attuare i miglioramenti tecnici della legislazione sul Tribunale federale illustrati nel rapporto del 24 gennaio 2024 in adempimento del postulato 20.4399, il che corrisponde agli obiettivi del presente avamprogetto.

Anche le richieste delle mozioni 22.4250 e 22.4249, Aumento dei limiti massimi delle tasse di giustizia riscosse dal Tribunale federale, dal Tribunale amministrativo federale e dal Tribunale penale federale, depositate dalle Commissioni della gestione dei due Consigli, sono riprese nell'avamprogetto, almeno nella misura in cui non siano già state

² FF 2024 525

³ FF 2024 1440

attuata dalla revisione della legge del 25 giugno 1954⁴ sui brevetti. L'articolo 63 della legge federale del 20 dicembre 1968⁵ sulla procedura amministrativa (PA) è stato quindi modificato di conseguenza⁶.

2 Punti essenziali del progetto

2.1 La normativa proposta

La revisione parziale concerne la modifica di singole disposizioni della LTF e di altri atti normativi relativi all'organizzazione giudiziaria federale. Si tratta principalmente di precisare e armonizzare il diritto vigente e di codificare la giurisprudenza. In termini materiali sono previsti adeguamenti organizzativi minori e la modifica di singoli aspetti procedurali che non cambiano in modo sostanziale la procedura: ad esempio il disciplinamento esplicito del termine di prescrizione per la pretesa al risarcimento in caso di gratuito patrocinio, l'abrogazione di un'eccezione alla composizione di cinque giudici, nuove deroghe per la sospensione dei termini legali e la riduzione del termine di ricorso oppure l'estensione della procedura del giudice unico anche alle domande.

La maggior parte delle modifiche agli altri atti normativi risulta dagli adeguamenti della LTF (p. es. art. 72 lett. a AP-PA e art. 32 cpv. 1 lett. a della legge del 17 giugno 2005⁷ sul Tribunale amministrativo federale [AP-LTAF] in merito alle decisioni in materia di politica estera e di politica di sicurezza o art. 36 cpv. 2 della legge del 24 marzo 2000⁸ sul personale federale [LPers] in merito alla Commissione di ricorso esterna [adesso interna]). In alcuni casi si tratta di modifiche di tenore analogo a quelle della LTF (p. es. art. 65 cpv. 4 AP-PA e art. 73 cpv. 4 della legge del 19 marzo 2010⁹ sull'organizzazione delle autorità penali [AP-LOAP] in merito al limite massimo delle spese processuali) o modifiche redazionali (art. 23 cpv. 2 lett. a AP-LTAF o art. 13 cpv. 3 della legge del

⁴ RS 232.14

⁵ RS 172.021

⁶ FF 2024 685 e messaggio del 16 nov. 2022 concernente la modifica della legge sui brevetti, FF 2023 7, pag. 54 seg.: tramite la revisione sulla legge dei brevetti, la legge sulla procedura amministrativa ha già riformulato la disposizione sugli emolumenti e introdotto la possibilità di aumentare il limite massimo della tassa di decisione (art. 63 cpv. 6 nPA). Anche l'aumento dell'importo minimo a 200 franchi, richiesto dalle mozioni 22.4249 e 22.4250 delle commissioni della gestione, è già stato attuato (art. 63 cpv. 4^{bis} nPA) ed è stato adeguato il disciplinamento riguardante il termine di prescrizione (art. 65 cpv. 4 nPA; cfr. anche art. 64 cpv. 4 AP-LTF). Non è quindi più necessario modificare il presente avamprogetto. Nel contempo l'adeguamento redazionale dell'art. 83 lett. u decade in seguito alla modifica della legge sulle banche (messaggio del 6 sett. 2023 concernente la modifica della legge sulle banche, FF 2023 2165, pag.63 seg.)

⁷ RS 173.32

⁸ RS 172.220.1

⁹ RS 173.71

14 dicembre 2012¹⁰ sulla promozione della ricerca e dell'innovazione [AP-LPRI]). Sono poche le modifiche a sé stanti (p. es. art. 7 cpv. 2 della legge del 5 ottobre 2007¹¹ sulla geoinformazione [AP-LGI] in merito alle decisioni sui nomi geografici o art. 33 lett. b AP-LTAF, in merito alla possibilità di ricorso contro le decisioni di prima istanza del Consiglio federale).

L'avamprogetto contiene inoltre alcune modifiche che non figurano né nel disegno del 2018 né nel rapporto sul postulato 20.4399, ossia una precisazione del testo (art. 122 AP-LTF), una semplificazione procedurale mediante la facoltà di rappresentanza dei dipartimenti (art. 120 AP-LTF), una codificazione della prassi attuale (art. 75 cpv. 4 AP-PA) e il chiarimento dei rimedi giuridici dinanzi al Tribunale amministrativo federale (art. 15 cpv. 1 AP-LResp e art. 33 lett. c^{quater} e c^{quinquies} AP-LTAF).

2.2 Compatibilità tra compiti e finanze

La presente revisione «minore» della LTF intende migliorare in termini tecnici la legislazione. Il progetto non introduce pertanto nuovi compiti né cambia in modo rilevante il carico di lavoro del Tribunale federale.

2.3 Attuazione

Se non hanno ancora previsto un controllo normativo astratto degli atti normativi comunali, i Cantoni devono creare le basi legali corrispondenti nella loro giurisdizione amministrativa (cfr. art. 87 cpv. 1 AP-LTF). Alcuni Cantoni dovranno inoltre adeguare i loro mezzi di impugnazione per il rimborso dell'imposta preventiva a persone fisiche e le relative disposizioni attuative (cfr. art. 86 cpv. 2 AP-LTF e art. 56 dell'AP della legge del 13 ottobre 1965¹² sull'imposta preventiva [LIP]). Questo aspetto va considerato nel fissare l'entrata in vigore e se necessario coordinato con eventuali disposizioni transitorie.

¹⁰ RS 420.1

¹¹ RS 510.62

¹² RS 642.21

3 Commento ai singoli articoli

3.1 Legge sul Tribunale federale

Art. 1, rubrica e cpv. 1, nonché art. 2 cpv. 1

Nel testo tedesco l'espressione «Recht sprechend» è sostituita con «rechtsprechend», e i necessari adeguamenti grammaticali, per riprendere la grafia utilizzata nella Costituzione e nella legislazione federale¹³. La modifica riguarda gli articoli 1 rubrica e capoverso 1 nonché 2 capoverso 1.

Art. 17a

L'articolo 17a introduce una base legale speciale per istituire una commissione di ricorso interna al Tribunale federale. Insieme alla corrispondente modifica dell'articolo 36 capoverso 2 LPers, questa disposizione introduce una via di ricorso a due livelli: le decisioni sui rapporti di lavoro del personale del Tribunale federale saranno prima sottoposte alla commissione di ricorso interna e poi alla commissione di ricorso esterna.

Il disegno del 2018 e il rapporto sul postulato 20.4399 contemplavano la Commissione interna di ricorso in materia di personale all'articolo 25 capoverso 2^{bis}. Trattandosi di un organo indipendente, in termini di tecnica legislativa è tuttavia preferibile un articolo a sé stante da collocare dopo l'articolo 17 sulla Commissione amministrativa, cui competono anche determinate questioni in materia di personale. A differenza di quella amministrativa, la Commissione di ricorso non deve comprendere solamente giudici, ma può comporsi a titolo paritetico di cancellieri e personale amministrativo. La sua organizzazione compete al Tribunale federale, che la disciplina in un regolamento insieme alla procedura (art. 17a cpv. 2 AP-LTF e art. 13 LTF).

Il Tribunale federale non riceve risorse supplementari in termini di finanze o di personale per istituire la Commissione, ma dovrà ricorrere ai mezzi di cui già dispone. Per le disposizioni di esecuzione può avvalersi delle esperienze maturate con una precedente commissione di ricorso interna in materia di personale, per cui i tempi di attuazione potrebbero essere brevi¹⁴.

L'istituzione di una commissione di ricorso interna al Tribunale federale, per analogia con il sistema applicato fino al 30 giugno 2013¹⁵, soddisfa un'esigenza del personale della Corte suprema. Il Tribunale federale è l'unica autorità federale le cui decisioni in

¹³ Cfr. p. es. art. 188 cpv. 1 Costituzione federale (RS 101) e art. 4 cpv. 2 lett. e legge sulla protezione dei dati (RS 235.1), nonché *Leitfaden zur deutschen Rechtschreibung*, 4. A., 2017, nota marginale 2.28.

¹⁴ Cfr. art. 54 seg. del Regolamento del 20 nov. 2006 del Tribunale federale (RU 2006 5635 seg.) e art. 81 della vecchia ordinanza sul personale del Tribunale federale del 27 ago. 2001 (RU 2001 3258).

¹⁵ Cfr. FF 2018 3925, 3943 e [modifica della legge federale sul Tribunale federale, rapporto per la consultazione](#), pag. 15.

materia di diritto del personale non sono impugnabili dinanzi al Tribunale amministrativo federale. Attualmente in caso di controversie in materia di diritto del lavoro, il personale del Tribunale federale¹⁶ può appellarsi soltanto alla commissione di ricorso speciale prevista dal vigente articolo 36 capoverso 2 LPers e composta da tre presidenti dei tribunali cantonali. Il ricorso al Tribunale federale contro le decisioni di questa commissione è escluso. Di conseguenza la commissione di ricorso di cui all'articolo 36 LPers non figura tra le autorità inferiori elencate all'articolo 86 LTF anche perché un ricorso dinanzi al Tribunale federale equivarrebbe a una decisione di ultima istanza in propria causa, a differenza della presente proposta che prevede una commissione di ricorso interna a monte.

Art. 19 cpv. 3

La modifica permette a un giudice di presiedere una corte per tre bienni interi in quanto ammette due rielezioni senza tuttavia computare un'eventuale rielezione dopo meno di due anni. Concretamente significa che il giudice nominato presidente di una corte nel corso di un biennio potrà presiederla fino allo scadere del (terzo) biennio ordinario anche se nel complesso la sua presidenza supererà i sei anni attualmente ammessi. La riformulazione disciplina dunque a livello legislativo un aspetto pratico¹⁷.

Art. 20 cpv. 2, secondo periodo

È soppressa la composizione a tre prevista al secondo periodo del capoverso 2 per i ricorsi contro le decisioni delle autorità cantonali di vigilanza in materia di esecuzione e fallimento. L'effetto accelerante di una composizione ridotta (tre giudici anziché cinque) è minimo e non giustifica tale eccezione. Come per tutte le questioni di diritto di importanza fondamentale o le cause su richiesta di un giudice, anche in questi casi il Tribunale federale deciderà quindi nella composizione di cinque giudici.

Art. 23 cpv. 2^{bis} e 4

Una corte può derogare alla giurisprudenza di una o più altre corti soltanto con il consenso delle corti interessate riunite (cpv. 1). Chiede il consenso delle corti interessate riunite qualora lo ritenga opportuno ai fini dell'elaborazione del diritto giudiziale o per garantire una giurisprudenza uniforme (cpv. 2), il che avviene mediante decisione della maggioranza¹⁸. Il nuovo *capoverso 2^{bis}* prevede che anche due soli giudici, ossia una minoranza qualificata della corte, possano chiedere di decidere in sede di corti riunite

¹⁶ Cfr. in merito alla nozione art. 2 cpv. 1 lett. g e art. 37 cpv. 2 LPers in combinato disposto con l'ordinanza del 27 ago. 2001 sul personale del Tribunale federale (OPersTF; RS **172.220.114**).

¹⁷ Cfr. Lorenz Kneubühler, Art. 19 Abteilungsvorsitz, in: Niggli et al. (a c. di.), Bundesgerichtsgesetz [Basler Kommentar; di seguito BSK-BGG], 3^a ed., Basilea 2018, Art. 19 N 6a.

¹⁸ Cfr. p. es. anche Hansjörg Seiler, Stämpflis Handkommentar Bundesgerichtsgesetz, Art. 23 N 10 segg.

(procedura di coordinamento)¹⁹. La modifica favorisce il coordinamento tra le corti, necessario alla luce della crescente complessità normativa e dell'interdipendenza delle branche del diritto.

Nel 2019 la Commissione degli affari giuridici aveva proposto in Consiglio nazionale una riforma analoga, che tuttavia prevedeva solamente il diritto di chiedere alla Conferenza dei presidenti una decisione delle corti interessate riunite²⁰. Tale soluzione, oltre a complicare ulteriormente la procedura di coordinamento, è anche meno incisiva rispetto a quanto propone il presente avamprogetto. Con l'attuale organizzazione del Tribunale federale (otto corti, ciascuna composta di cinque giudici)²¹ una minoranza può comporsi di uno o due giudici, ma in futuro questo «quorum» potrebbe anche cambiare, visto che la legge prevede un numero variabile di giudici che va dai 35 e ai 45 (art. 1 cpv. 3 LTF). Il presente avamprogetto è anche più preciso rispetto alla proposta della Commissione degli affari giuridici in quanto prevede espressamente «due» giudici: un solo giudice non ha dunque diritto di richiesta. La condizione di una minoranza qualificata garantisce che vi sia un consenso minimo per avviare una procedura di coordinamento di per sé onerosa.

Secondo il *capoverso 4*, il Tribunale federale disciplina la procedura mediante regolamento e in particolare stabilisce le modalità con cui i giudici devono richiedere la procedura di coordinamento.

Art. 42 cpv. 2, secondo periodo

Nella versione francese il secondo periodo dell'articolo 42 capoverso 2 subisce una modifica redazionale per conformarlo all'articolo 74.

Art. 46 cpv. 2

La sospensione dei termini legali (ferie giudiziarie) interviene a Natale, Pasqua e da metà luglio a metà agosto (cpv. 1), eccezion fatta per determinati casi (cpv. 2). Nella pratica è emersa la necessità di ulteriori deroghe per velocizzare anche altri procedimenti. L'avamprogetto aggiunge pertanto due nuove lettere al *capoverso 2* (f e g) per non sospendere i termini durante le ferie giudiziarie nemmeno nei procedimenti concernenti:

¹⁹ L'art. 25 LTAF disciplina la modifica della giurisprudenza e i precedenti in modo analogo all'art. 23 LTF. L'organizzazione dei due tribunali è tuttavia molto diversa, pertanto il Consiglio federale non propone una modifica dello stesso tenore per la LTAF.

²⁰ Proposta della CAG-N, Boll. Uff. 2019 N 271.

²¹ Cfr. il comunicato stampa del Tribunale federale dell'1° gen. 2023 «Riorganizzazione interna: una seconda Corte di diritto penale da luglio 2023» e l'art. 26 del Regolamento del Tribunale federale (RTF) del 20 nov. 2006; RS **173.110.131**.

- *lettere f*: le misure di protezione e le decisioni di ritorno secondo la legge federale del 21 dicembre 2007²² sul rapimento internazionale dei minori e sulle Convenzioni dell’Aia sulla protezione dei minori e degli adulti (LF-RMA). Analizzando la LF-RMA, il Consiglio federale è giunto alla conclusione che questa modifica è necessaria per velocizzare ulteriormente i relativi procedimenti²³.
- *lettere g*: i provvedimenti coercitivi secondo il Codice di procedura penale²⁴ (CPP)²⁵.

Nel frattempo, con la revisione totale²⁶ della legge federale del 21 giugno 2019²⁷ sugli appalti pubblici (LAPub), il legislatore ha modificato l’articolo 46 LTF e quindi l’ordine delle deroghe elencate non corrisponde più a quello del disegno del 2018. Non sono inoltre riprese l’eccezione per i procedimenti relativi alle offerte pubbliche di acquisto secondo la legge del 19 giugno 2015²⁸ sull’infrastruttura finanziaria e l’estensione della lettera d a tutta l’assistenza amministrativa internazionale. Lo stesso vale anche per gli articoli 100 e 107²⁹.

Art. 60 cpv. 2^{bis}

Il *capoverso 2^{bis}* integra una richiesta riguardante l’aiuto alle vittime. La vittima (cfr. art. 1 cpv. 1 della legge federale del 23 marzo 2007³⁰ concernente l’aiuto alle vittime di reato [LAV] e art. 116 cpv. 1 CPP) che non è più parte nella procedura di ricorso dinanzi al Tribunale federale può chiedere a quest’ultimo la notifica gratuita della decisione penale. In determinate circostanze, una vittima ai sensi dell’articolo 116 capoverso 1 CPP, coinvolta nell’inchiesta penale e nel procedimento di primo grado in qualità di accusatore privato, in sede di ricorso non funge più da parte, in particolare dinanzi al Tribunale federale. Accade ad esempio nei casi in cui il condannato impugna unicamente la sanzione (tipo o entità; cfr. art. 382 cpv. 2 CPP). Per la vittima la sanzione

²² RS 211.222.32

²³ Rapporto del Consiglio federale del 28 ago. 2024, in adempimento del postulato 20.4448 Feri Yvonne del 10 dic. 2020, che analizza la legge federale sul rapimento internazionale dei minori e il trattamento dei casi di rapimento di minori da parte delle autorità federali; n. 6.2.1 (*N.d.T. non disponibile in italiano*).

²⁴ Cfr. art. 196 segg. CPP.

²⁵ RS 312.0

²⁶ RU 2020 641

²⁷ RS 172.056.1

²⁸ RS 958.1

²⁹ Viste le deroghe al ricorso in materia di diritto pubblico (art. 83 lett. h e u), come pure lo stralcio della nozione di competenza residua, restano soltanto i ricorsi sussidiari in materia costituzionale, per i quali l’accelerazione procedurale non s’impone.

³⁰ RS 312.5

penale è molto importante per elaborare i fatti. La presente modifica evita alla vittima di venire a conoscenza dalla stampa di una decisione del Tribunale federale che la riguarda³¹.

L'articolo 117 lettera g CPP³², entrato in vigore il 1° gennaio 2024, introduce il diritto della vittima a ricevere, dal giudice o dal pubblico ministero, la decisione o il decreto d'accusa relativi alla sua causa. Il tenore del capoverso 2^{bis} tiene conto di questa nuova disposizione: anche il Tribunale federale notificherà gratuitamente la sua decisione penale alla vittima e potrà inoltre comunicarle la decisione integrale e non soltanto il dispositivo e le parti della motivazione riguardanti i reati che ha subito, come previsto nel 2018. L'onere che ne risulta per il Tribunale federale dovrebbe quindi risultare più contenuto rispetto a quello insito nella proposta del 2018.

Diversamente dalle autorità di grado inferiore, il Tribunale federale non ha alcun obbligo attivo di notificare la sentenza: è la vittima a doverla chiedere. I tribunali cantonali e i ministeri pubblici, per contro, devono comunicare d'ufficio la decisione alla vittima a meno che quest'ultima non vi abbia espressamente rinunciato; è questo il compromesso tra il Consiglio nazionale e quello degli Stati³³ (art. 117 cpv. 1 lett. g CPP). Appare sproporzionato che la vittima debba esprimere al Tribunale federale la sua rinuncia esplicita a una notifica, magari anche più di una volta. La vittima ha diritto di chiedere la decisione penale pronunciata dal Tribunale federale a prescindere dal momento in cui non è più parte del procedimento, e anche se non vi è mai stata parte.

Art. 64 cpv. 4, secondo periodo

Il *capoverso 4* secondo periodo prevede che la pretesa del Tribunale federale (cassa del Tribunale) al risarcimento delle spese del gratuito patrocinio si prescriva dieci anni dopo la chiusura del procedimento con decisione passata in giudicato. Il termine di prescrizione di dieci anni risulta dai principi generali del diritto³⁴. Una normativa esplicita, analoga a quella degli articoli 123 capoverso 2 del Codice di procedura civile (CPC)³⁵ e 135 capoverso 5 CPP, crea trasparenza e certezza del diritto.

Il Tribunale federale determina la sua organizzazione e amministrazione (art. 13). Uno degli elementi chiave della sua autonomia amministrativa è l'indipendenza finanziaria. Può disporre liberamente, nell'ambito definito dalla legge, dei fondi stanziati dal Parlamento³⁶. Tiene una contabilità propria (art. 25 cpv. 3) e provvede autonomamente al

³¹ Cfr. anche l'art. 214 cpv. 4 CPP.

³² RU 2023 468; FF 2019 5523

³³ Boll. Uff. 2022 S 379, in particolare intervento di Jositsch Daniel.

³⁴ Cfr. p. es. Kiener/Rütsche/Kuhn, Öffentliches Verfahrensrecht, 3.A., 2021 N 1699.

³⁵ RS 272

³⁶ Messaggio del 28 feb. 2001 concernente la revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale, FF 2001 3764, 3847.

proprio incasso (art. 68 cpv. 2 dell'ordinanza del 5 aprile 2006³⁷ sulle finanze della Confederazione). Spetta dunque direttamente al Tribunale federale ossia alla sua cassa far valere la pretesa al risarcimento delle spese del gratuito patrocinio.

Art. 65 cpv. 5 e 6

Le modifiche dell'articolo 65 permettono di alzare, *in casi particolari*, il limite massimo delle tasse di giustizia del Tribunale federale. Diversi interventi parlamentari hanno chiesto una modifica in tal senso³⁸.

Secondo il nuovo *capoverso 5*, il Tribunale federale può persino *triplicare* l'importo massimo della tassa se motivi particolari lo giustificano; secondo il diritto vigente lo poteva solamente raddoppiare. Significa che la tassa potrà ammontare a un massimo di 15 000 franchi per le controversie senza interesse pecuniario e di 300 000 franchi per le altre. Nei casi di cui al *capoverso 4* (tariffa ridotta) la tassa massima resta di 10 000 franchi. L'avamprogetto riprende la nozione di «motivi particolari» del vigente *capoverso 5* per la cui definizione si rimanda alla relativa giurisprudenza. Per il computo restano determinanti gli elementi di cui al *capoverso 2*: valore litigioso, ampiezza e difficoltà della causa, modo di condotta processuale e situazione finanziaria delle parti.

Un valore litigioso particolarmente alto può quindi costituire un motivo particolare; in questo caso si dovrà tuttavia tener conto del nuovo *capoverso 6*. Possono costituire motivo particolare anche la forte complessità del caso dovuta a complicate questioni giuridiche o a fattispecie straordinarie (p. es. importanti progetti edilizi³⁹ o la verifica di una prassi in materia di perizie AI⁴⁰), come pure l'onerosità processuale causata da una parte⁴¹. Comunque si deve trattare di situazioni straordinarie.

Il nuovo *capoverso 6* prevede che, nelle cause di carattere pecuniario, il Tribunale federale possa calcolare la tassa di giustizia tenendo maggiormente conto dell'interesse

³⁷ RS 611.01

³⁸ Cfr. anche le mozioni 17.3353 e 17.3354 Aumento dei limiti massimi delle tasse di giustizia riscosse dal Tribunale federale e dal Tribunale amministrativo federale, dell'8 mag. 2017 nonché le mozioni 22.4249 e 22.4250 Aumento dei limiti massimi delle tasse di giustizia riscosse dal Tribunale federale, dal Tribunale amministrativo federale e dal Tribunale penale federale, del 9 set. 2022.

³⁹ Cfr. p. es. DTF 145 I 52 pag. 68 consid. 5.4.

⁴⁰ Cfr. p. es. DFT 137 V 210 pag. 271 consid. 7.2.

⁴¹ Cfr. p. es. la sentenza del Tribunale federale 8C_503/2019 del 19 dic. 2019 consid. 4.3, nella quale l'autorità inferiore ha causato ulteriori spese inutili proponendo un rinvio (cfr. anche Fontana Katharina, SJZ 116/2020 pag. 205); 5A_137/2017 del 29 giu. 2017 consid. 10 a causa di un ricorso eccessivamente lungo sebbene soltanto un aspetto fosse ancora controverso; 8C_511/2022 dell'8 feb. 2023 consid. 13.

finanziario. Se il valore litigioso supera infatti i 100 milioni di franchi, la tassa di giustizia può ammontare anche a un milione (max. 1 % del valore litigioso).

Chiedono di aumentare l'importo massimo anche le mozioni 22.4249 e 22.4250 delle Commissioni della gestione⁴², che vorrebbero alzare il limite superiore anche per il Tribunale penale federale e il Ministero pubblico della Confederazione (art. 73 cpv. 4 AP-LOAP).

A differenza degli autori delle mozioni citate, il Consiglio federale è del parere che per alzare il limite massimo delle spese processuali debba essere irrilevante se gli *interessi in gioco* siano particolarmente importanti⁴³. Va infatti evitato il deterrente indesiderato («chilling effect») che potrebbe prodursi se le parti in causa rischiano d'incorrere in spese processuali maggiori solo perché gli interessi in gioco sono particolarmente importanti. Inoltre il criterio respinto non tiene conto né delle spese sostenute dal tribunale né della situazione economica delle parti e quindi non andrebbe considerato nel determinare le spese.

Art. 78 cpv. 2 lett. a

Il nuovo tenore della *lettera a* in merito alle pretese civili fatte valere in via adesiva, ossia durante un procedimento penale, codifica la prassi del Tribunale federale⁴⁴ precisando quindi un aspetto poco chiaro: l'attuale tenore «le pretese civili trattate unitamente alla causa penale» non specifica l'autorità che deve aver trattato il caso *insieme alla causa penale* affinché gli interessati possano far valere le loro pretese civili in via adesiva mediante ricorso in materia penale al Tribunale federale. In merito alla necessità di trattare unitamente le pretese civili e la causa penale, il testo vigente non esclude infatti la possibilità di fondarsi sull'impugnazione stessa della decisione cantonale dinanzi al Tribunale federale. Il tenore «le pretese civili trattate dall'autorità inferiore unitamente alla causa penale» chiarisce che il ricorso in materia penale dinanzi al Tribunale federale è ammissibile se *l'autorità inferiore* ha già giudicato, o avrebbe dovuto farlo, sia in materia civile che penale. In questi casi il ricorso in materia penale è possibile anche se il ricorrente impugna la decisione soltanto riguardo alle pretese civili. Se invece il procedimento penale dinanzi all'autorità inferiore verteva unicamente sulle pretese civili, il Tribunale federale va adito mediante ricorso in materia civile.

⁴² Mozioni 22.4249 e 22.4250, Aumento dei limiti massimi delle tasse di giustizia riscosse dal Tribunale federale, dal Tribunale amministrativo federale e dal Tribunale penale federale, del 9 sett. 2022.

⁴³ Inoltre vi è una differenza tra i testi tedesco e italiano da un lato e quello francese dall'altro: «besonders schwerwiegende im Streite liegende Interessen» e «interessi in gioco particolarmente importanti» non corrispondono al francese «conflits d'intérêts graves».

⁴⁴ DTF 133 III 701 consid. 2.1 pag. 702 segg.; DTF 135 III 397 consid. 1.1 pag. 399.

Art. 81 cpv. 4

Il nuovo capoverso 4 abilita i Cantoni a prevedere il diritto di ricorso al Tribunale federale per autorità cantonali con compiti nel settore dell'esecuzione delle pene e delle misure. Introduce quindi una nuova base legale federale per consentire alle autorità d'esecuzione d'impugnare decisioni cantonali in materia di esecuzione delle pene e delle misure (art. 78 cpv. 1 lett. b) dinanzi al Tribunale federale. Certo, il pubblico ministero ha già diritto di ricorso in materia d'esecuzione (art. 81 cpv. 1 lett. b n. 3)⁴⁵. Tuttavia, la tradizione vuole che non svolga *alcuna* funzione di vigilanza in tale ambito; non è neppure direttamente coinvolto nell'esecuzione delle sanzioni. Non è pertanto opportuno imporgli di tutelare gli interessi delle autorità coinvolte, come previsto dal diritto vigente⁴⁶. Alcuni Cantoni hanno pertanto introdotto, nelle loro procedure, il ricorso delle autorità, che quindi possono impugnare le decisioni giudiziarie, segnatamente quelle vertenti su questioni di sicurezza⁴⁷. Questi diritti di ricorso cantonali esplicano i loro effetti solamente a livello cantonale e non valgono per i procedimenti dinanzi al Tribunale federale. Il nuovo capoverso 4 crea la pertinente base legale federale per un diritto di ricorso delle autorità d'esecuzione cantonali dinanzi al Tribunale federale. È quanto chiedeva anche la mozione Amherd del 13 dicembre 2013 (13.4296 «Esecuzione delle decisioni penali. Unificazione del diritto procedurale»), tolta dal ruolo per decorrenza dei termini. La modifica del Codice penale e del diritto penale minorile del 2022 (pacchetto di misure; esecuzione delle sanzioni) prevedeva di legittimare le autorità cantonali d'esecuzione a ricorrere dinanzi al Tribunale federale; a differenza di quanto contemplato in questa sede il diritto di ricorso sarebbe stato sancito direttamente nel Codice penale e limitato alle decisioni successive indipendenti⁴⁸. L'Assemblea federale ha respinto il pacchetto di misure,⁴⁹ ma la legittimazione al ricorso non era tra i punti controversi⁵⁰.

Il Consiglio federale è ancora del parere che sia opportuno prevedere un diritto di ricorso delle autorità d'esecuzione, ma che si possa lasciare i Cantoni liberi d'impostarlo nel dettaglio; infatti il nuovo capoverso 4 si limita ad abilitare i Cantoni.

⁴⁵ DTF 145 IV 65 pag. 68 consid. 1.2; 133 IV 121 pag. 124 consid. 1.2.

⁴⁶ Cfr. in merito all'attuale situazione giuridica DTF 145 IV 65 pag. 69 consid. 2.2 e la sentenza 6B_664/2013 del 16 dic. 2013 consid. 1.1. segg. nonché Christian Denys, in: Aubrey Girardin et al. (a c. di), Commentaire de la LTF [di seguito Commentaire LTF], 3. ed., art. 81 N 44 segg.

⁴⁷ Art. 6 lett. h Justizvollzugsgesetz (BSG 341.1) e art. 61a Einführungsgesetz zur ZPO, StPO und JStPO (BSG 271.1) del Canton Berna o art. 7 cpv. 2 lett. c^{ter} Gesetz über den Justizvollzug del Canton Soletta (BGS 331.11). In entrambi i casi il diritto al ricorso si limita alle decisioni successive indipendenti.

⁴⁸ Messaggio del 2 nov. 2022 concernente la modifica del Codice penale e del diritto penale minorile (pacchetto di misure: esecuzione delle sanzioni) FF 2022 2991, pag. 41 e 57.

⁴⁹ Boll. Uff. 2024 N 1347 votazione finale del Consiglio nazionale del 14 giu. 2024.

⁵⁰ Boll. Uff. 2023 S 642 e Boll. Uff. 2024 N 118 seg.: su richiesta delle rispettive commissioni, il Consiglio degli Stati e il Consiglio nazionale hanno adottato senza discussione l'art. 65a D-CP e il n. II concernente la modifica di altri atti normativi.

Art. 83 lett. a

Per stabilire se vi sia un'eccezione in materia di affari esteri secondo l'articolo 83 lettera a LTF o l'articolo 32 capoverso 1 lettera a LTAF, il Tribunale federale si basa, nella sua giurisprudenza costante, sulla *natura politica* evidente o quanto meno prevalente della decisione⁵¹. Ciò corrisponde anche a quanto illustrato nel messaggio del 28 febbraio 2001 sulla revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale. All'epoca il Consiglio federale voleva escludere la tutela giurisdizionale del Tribunale federale per le decisioni di carattere prevalentemente politico non idonee a un esame giudiziario⁵². Ora il Consiglio federale intende definire meglio il concetto e propone di precisare il tenore della disposizione specificando che la decisione soggetta a deroga dev'essere fondata prevalentemente su considerazioni politiche (nuovo n. 1 dell'art. 83 lett. a)⁵³. Non interviene quindi alcuna modifica materiale.

Art. 83 lett. r

In seguito all'abrogazione dell'articolo 34 LTAF e a diverse modifiche della legge del 18 marzo 1994⁵⁴ sull'assicurazione malattia (LAMal) è necessario procedere a qualche adeguamento redazionali per l'eccezione in materia di assicurazione malattie. Il testo vigente si comprende solamente grazie alla nota⁵⁵ che rimanda alla nuova disposizione dell'articolo 53 capoverso 1 LAMal⁵⁶. Per semplificare il futuro coordinamento tra le due leggi, la nuova *lettera r* non riporta più un elenco come previsto ancora nel 2018, ma rimanda direttamente all'articolo 53 capoverso 1 LAMal. In termini materiali l'eccezione resta invariata e riguarda in particolare le tariffe dei fornitori di prestazioni, gli elenchi degli ospedali e delle case di cura, il budget globale per il finanziamento degli ospedali e delle case di cure e le sanzioni in caso di violazione dell'obbligo di comunicare i dati.

⁵¹ DTF 142 II 313 consid. 4.3; 137 I 371 consid. 1.2; 132 II 342 consid. 1; cfr. anche FF 2018 3925, 3960 nota a piè di pagina 96.

⁵² Messaggio del 28 feb. 2001 concernente la revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale, FF 2001 3764, 3940 seg.

⁵³ Cfr. anche FF 2018 3925, 3960.

⁵⁴ RS 832.10

⁵⁵ Cfr. nota a piè di pagina 73 nella RS all'art. 83 lett. r LTF.

⁵⁶ Cfr. anche DTF 141 V 361 consid. 1.2.

Art. 83 lett. s

La modifica è di natura puramente redazionale: si cancella l'elenco ormai inutile⁵⁷ e la disposizione è riformulata di conseguenza. Nel nuovo testo tedesco il termine «Einteilung» copre le nozioni di «Abgrenzung» e di «Unterteilung» dell'ordinanza del 7 dicembre 1998⁵⁸ sulle zone agricole.

Art. 86 cpv. 2

La disposizione vigente prevede già che i Cantoni istituiscano tribunali superiori che giudichino in qualità di autorità di grado immediatamente inferiore al Tribunale federale. L'avamprogetto cancella, tuttavia, la seconda parte del capoverso in vigore («in quanto un'altra legge federale non preveda che le decisioni di altre autorità giudiziarie sono impugnabili mediante ricorso al Tribunale federale»), ossia il rimando esplicito alla possibilità di prevedere in una legge speciale altre autorità cantonali di grado inferiore rispetto al Tribunale federale. D'ora in avanti solamente l'articolo 56 LIP, modificato nel presente avamprogetto, contempla una simile eccezione (cfr. anche n. 2.2 e i commenti all'art. 56 AP-LIP)⁵⁹. Cancellando questo passaggio, il testo di legge chiarisce l'uniformità, auspicata con la riforma della giustizia, delle vie di ricorso e delle autorità di grado inferiore elevandola a regola. I requisiti posti a un tribunale superiore risultano dall'attuale giurisprudenza del Tribunale federale⁶⁰.

Per le decisioni di *carattere prevalentemente politico*, i Cantoni restano liberi di istituire un'autorità non giudiziaria in qualità di istanza di grado immediatamente inferiore al Tribunale federale (cpv. 3). Per tutte le altre controversie di diritto pubblico devono prevedere tribunali superiori che giudicano in qualità di autorità di grado immediatamente inferiore al Tribunale federale. Ciò vale anche per gli ambiti nei quali il diritto federale prevede un'autorità cantonale di ricorso unica come ad esempio il tribunale cantonale delle assicurazioni (cfr. art. 57 e 62 cpv. 1 legge federale del 6 ott. 2000⁶¹ sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali [LPGA]) o l'autorità cantonale di ricorso unica secondo il diritto in materia di aiuto alle vittime (art. 29 cpv. 3 LAV)⁶².

⁵⁷ Con la modifica della legge sull'agricoltura del 22 mar. 2013, che abrogava le disposizioni sul contingentamento lattiero, è stato cancellato anche il n. 1.

⁵⁸ RS **912.1**; cfr. art. 2 cpv. 1.

⁵⁹ Cfr. anche Boll. Uff. 2019 N 281, intervento della consigliera federale Keller-Sutter Karin.

⁶⁰ Cfr. ad esempio la sentenza 2C_1158/2012 del 27 ago. 2013 consid. 1.2.2.

⁶¹ RS **830.1**

⁶² Cfr. Esther Tophinke, BSK- BGG (nota a piè di pagina 17) Art. 86 N 15.

Art. 87 cpv. 1

La deroga alle disposizioni generali per le autorità inferiori (art. 86) non si applicherà più ai ricorsi contro gli atti normativi comunali. La modifica impone ai Cantoni di prevedere un'autorità inferiore cantonale per i ricorsi contro *gli atti normativi comunali*, in applicazione del principio secondo cui i Cantoni devono istituire tribunali superiori che giudicano gli atti normativi cantonali in qualità di autorità di grado inferiore al Tribunale federale. La disposizione serve a garantire la via giudiziaria (art. 29a Cost.), anzitutto conferendo cognizione piena sulle questioni di diritto e di fatto alle autorità giudiziarie inferiori⁶³. Inoltre sgrava in modo mirato il Tribunale federale, che, anche in questi casi, non dovrà più decidere in prima istanza. La modifica è inoltre correlata all'adeguamento della facoltà del Tribunale federale di esaminare e stabilire i fatti (cfr. art. 97 cpv. 2 e art. 105 cpv. 3 AP-LTF).

In questo contesto, per atti normativi comunali non si intendono soltanto quelli emanati direttamente da un Comune, ma anche quelli emessi da enti di altri livelli politici come distretti o circondari. Questi atti non pongono problemi specifici, paragonabili a quelli riscontrati su scala cantonale, per quanto riguarda la separazione dei poteri. La modifica intende conformare l'interpretazione in materia di atti normativi comunali a quella applicata da tempo agli atti delle autorità secondo l'articolo 88 capoverso 2 LTF⁶⁴.

Quanto agli atti normativi cantonali, i Cantoni restano liberi di prevedere o meno una procedura interna di controllo normativo astratto⁶⁵. La deroga per gli atti normativi comunali in origine era stata proposta, in una forma leggermente diversa, dal Consiglio nazionale su richiesta della sua commissione⁶⁶. La maggior parte dei Cantoni sottopone già gli atti comunali a un controllo normativo astratto⁶⁷. I Cantoni ancora sprovvisti di una simile procedura cantonale (AR, AI, NE, GE⁶⁸, OW, TI, UR e VS) dovranno introdurla o designare un tribunale superiore che, in qualità di autorità cantonale inferiore al Tribunale federale, assicuri anche il controllo normativo astratto degli atti comunali.

⁶³ Messaggio del 28 feb. 2001 concernente la revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale, FF **2001** 3764, 3789 seg.; cfr. anche Heinz Aemisegger / Karin Scherrer Reber, BSK-BGG (nota a piè di pagina 17), Art. 87 N 1 segg.

⁶⁴ Cfr. Sentenza 1C_185/2007 del 6 nov. 2007 consid. 1.1.

⁶⁵ DTF 142 I 99 consid. 1.1; 141 I 36 consid. 1.2.1 e in relazione a un atto normativo comunale: sentenza 2C_983/2020 del 15 giu. 2022 consid. 1.1 segg.

⁶⁶ Boll. Uff. 2019 N 281; originariamente la commissione aveva proposto la seguente modifica dell'art. 87 cpv. 2: *Soweit das kantonale Recht ein Rechtsmittel vorsieht sowie bei Beschwerden gegen kommunale Erlasse, findet Artikel 86 Anwendung (se il diritto cantonale prevede un rimedio giuridico e in caso di ricorso contro gli atti normativi comunali, si applica l'articolo 86).*

⁶⁷ Cfr. Ralph David Doleschal, Die abstrakte Normenkontrolle in den Kantonen, Diss. ZStöR, 2019, in particolare n. IV.7.

⁶⁸ Cfr. art. 130B cpv. 1 lett. a Loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 del Cantone di Ginevra e sentenza 2C_36/2023, 2C_38/2023 del 5 giu. 2024 consid. 2.2. (prossima pubblicazione).

La presente disposizione dovrà pertanto entrare in vigore soltanto in un secondo momento affinché i Cantoni in questione abbiano il tempo di attuarla. In tale contesto va inoltre ponderata l'eventualità di una disposizione transitoria.

Art. 97 cpv. 2

Il *capoverso 2* continua a derogare al *capoverso 1* per quanto riguarda la censura di accertamento inesatto o incompleto dei fatti. È stato riformulato rispetto al disegno del 2018 per tener conto della terminologia della LTF. La deroga attuale riguardo all'assicurazione militare e all'assicurazione contro gli infortuni è sostituita con quelle applicabili ai diritti politici e al controllo normativo astratto degli atti cantonali.

Per assicurare la garanzia della via giudiziaria (art. 29a Cost.) in materia di diritti politici e di controllo normativo astratto, l'avamprogetto introduce due nuove eccezioni: la prima verte sul *ricorso contro atti normativi cantonali* (cfr. art. 86 e 87 LTF), la seconda sui ricorsi riguardanti *il diritto di voto dei cittadini, le elezioni o le votazioni popolari* (cfr. art. 88 LTF). Per quanto riguarda i diritti politici, questa modifica è auspicabile anche in virtù dell'articolo 34 Cost. (tutela dei diritti politici)⁶⁹. Nella loro accezione i termini equivalgono a quelli che figurano agli articoli 86-88 LTF. Se in questi ricorsi nessuna autorità giudiziaria si è pronunciata in veste di autorità di grado inferiore al Tribunale federale, quest'ultimo deve poter esaminare liberamente i fatti; le pertinenti censure sono infatti ammissibili. Se in assenza di un'autorità inferiore il Tribunale federale giudica in prima istanza, quest'ultimo non solo deve esaminare i fatti, ma anche accertarli (cfr. art. 105 cpv. 3 AP-LTF)⁷⁰. Nei ricorsi contro una decisione giudiziaria il Tribunale federale può invece esaminare i fatti solamente in misura limitata secondo quanto previsto dal *capoverso 1*. Le modifiche del *capoverso 2* e dell'articolo 105 *capoverso 3* vanno coordinate con quelle della legge federale del 17 dicembre 1976⁷¹ sui diritti politici (LDP) e della relativa ordinanza del 24 maggio 1978⁷² (ODP).

Attualmente è possibile ricorrere contro la concessione o il rifiuto di prestazioni pecuniarie dell'assicurazione militare o dell'assicurazione contro gli infortuni, contestando qualsiasi accertamento inesatto o incompleto dei fatti. L'avamprogetto abroga questa eccezione al fine di armonizzare l'esame dei fatti condotto dal Tribunale federale in tutti i rami delle assicurazioni sociali: non esiste infatti alcuna ragione per trattare in modo diverso i ricorsi in materia⁷³. A tutti gli altri rami delle assicurazioni sociali, anche all'assicurazione per l'invalidità, si applica infatti il *capoverso 1* e quindi l'accertamento dei

⁶⁹ Cfr. p. es. Gerold Steinmann, Urteilsbesprechung zu 1C_17/2017, ZBI 2018, pag. 33 seg.; nonché Giovanni Biaggini, OFK-BV, 2^a ed., Zurigo 2017, Art. 29a N8a e Andreas Kley, in: Ehrenzeller et al. (a c. di.), Die Schweizer Bundesverfassung, 4^a ed., Zurigo / S. Gallo 2023, Art. 29a N 31 segg.

⁷⁰ Cfr. art. 55 LTF segg. e DTF 143 I 137 consid. 2.3.

⁷¹ RS 161.1

⁷² RS 161.11

⁷³ Cfr. anche Markus Schott, BSK-BGG (nota a piè di pagina 17), art. 97 N 25 segg.

fatti può essere contestato soltanto se è stato svolto in modo manifestamente inesatto o in violazione dei diritti.

Art. 100 cpv. 2 lett. c

L'attuale tenore della lettera c risulta complesso poiché cita espressamente la Convenzione europea del 20 maggio 1980⁷⁴ sul riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia di affidamento di minori e sul ristabilimento dell'affidamento e la Convenzione del 25 ottobre 1980⁷⁵ sugli aspetti civili del rapimento internazionale di minori. La nuova lettera c rimanda direttamente alle decisioni dell'autorità cantonale unica secondo l'articolo 7 LF-RMA senza introdurre alcuna modifica materiale. Anche con il nuovo tenore la lettera c si applicherà soltanto alle misure di protezione disposte per il ritorno di un minore secondo le Convenzioni citate nel testo vigente. Per contro, il termine ridotto di dieci giorni non si applicherà alle decisioni su misure di protezione disposte in base alla Convenzione dell'Aia del 19 ottobre 1996⁷⁶ sulla protezione dei minori o alla Convenzione del 13 gennaio 2000⁷⁷ sulla protezione internazionale degli adulti, poiché in questi casi la procedura particolare di cui agli articoli 3-14 LF-RMA non è applicabile.

Il rimando alla LF-RMA corrisponde inoltre alla nuova eccezione riguardante la sospensione dei termini per le misure di protezione e le decisioni di ritorno secondo la LF-RMA (cfr. art. 46 cpv. 2 lett. f AP-LTF).

Art. 103 cpv. 2 lett. b

Per legge il ricorso al Tribunale federale non ha in genere effetto sospensivo (art. 103 cpv. 1 LTF), per cui in assenza di una pertinente domanda la decisione esecutiva contestata può essere eseguita. Il capoverso 2 prevede, tuttavia, una serie di eccezioni per determinati procedimenti: in materia penale il ricorso ha effetto sospensivo generalmente d'ufficio se è diretto contro decisioni che infliggono pene detentive senza sospensione condizionale o misure privative della libertà. L'avamprogetto aggiunge all'elenco anche l'espulsione (art. 66a segg. Codice penale svizzero [CP]⁷⁸), che costituisce anch'essa una restrizione significativa della libertà personale causando di regola un danno irreparabile. Il nuovo tenore riflette la giurisprudenza del Tribunale federale e rafforza la certezza del diritto⁷⁹.

⁷⁴ RS 0.211.230.01

⁷⁵ RS 0.211.230.02

⁷⁶ RS 0.211.231.011

⁷⁷ RS 0.211.232.1

⁷⁸ RS 311.0

⁷⁹ Cfr. p. es. sentenze 6B_188/2021 del 23 giu. 2021 consid. 1; 6B_1033/2019 del 4 dic. 2019 consid. 1; 6B_235/2018 del 1 nov. 2018 consid. 1; 6B_506/2017 del 14 feb. 2018, Fatti D.

Art. 105 cpv. 3

La modifica dell'articolo 105 capoverso 3 corrisponde a quella dell'articolo 97: abroga l'eccezione che consente al Tribunale federale di esaminare l'accertamento dei fatti nei ricorsi contro una decisione d'assegnazione o di rifiuto di prestazioni pecuniarie dell'assicurazione militare o dell'assicurazione contro gli infortuni. L'obiettivo è di uniformare la cognizione del Tribunale federale in materia di assicurazioni sociali.

Il capoverso 3 contempla ormai una nuova eccezione per i ricorsi contro atti normativi cantonali o riguardanti diritti politici. In particolare nei ricorsi in materia di controllo normativo astratto, il Tribunale federale potrà giudicare in prima istanza accertando direttamente i fatti⁸⁰. In questi casi di eccezione il libero potere d'esame, oltre alla correzione di un fatto inesatto dopo averlo verificato, comporta anche l'accertamento dei fatti.

Art. 108 cpv. 1

Adesso il *capoverso 1* contempla, oltre ai «ricorsi», anche le «domande». La modifica permette la procedura semplificata del giudice unico anche per trattare domande di revisione, di interpretazione e di rettifica (cfr. 119a, 121 segg. e 129 LTF), alle stesse condizioni applicabili alle procedure di ricorso. La modifica si basa su una proposta della Commissione degli affari giuridici presentata in Consiglio nazionale nel 2019, originariamente però in un nuovo articolo 127a e nell'articolo 129 capoverso 3⁸¹.

Il Consiglio federale ritiene opportuno affidare a un giudice unico del Tribunale federale la decisione di non entrata nel merito di *domande* manifestamente inammissibili, di *domande* manifestamente non motivate in modo sufficiente e di *domande* querulomane o abusive (per analogia con l'art. 108 cpv. 1 LTF). La sistematica della LTF e il termine «ricorsi» nell'articolo 108 LTF escludevano finora la procedura del giudice unico in questi casi⁸². L'avamprogetto introduce quindi il termine «domande» riformulando il capoverso senza modificare le altre condizioni (lett. a-c). Il nuovo tenore, più leggibile, riprende completamente la procedura di ricorso attuale⁸³. Come previsto dal diritto vigente, questa procedura semplificata è esclusa per le azioni di cui all'articolo 120 LTF.

Per dare credito alle decisioni di revisione pronunciate da un giudice unico in procedura semplificata secondo l'articolo 108, va introdotto un meccanismo che garantisca quanto segue: non può essere chiamato a decidere il giudice che in origine ha statuito

⁸⁰ Cfr. p. es DTF 143 I 137 consid. 2.3.

⁸¹ Boll. Uff. 2019 N 287

⁸² Cfr. p. es. sentenza del TF 2F_20/2012 del 25 set. 2012 consid. 1.2.2; Bettina Bacher/Eva Maria Belser, BSK-BGG (nota a piè di pagina 17), art. 108 N 5 con ulteriori rimandi.

⁸³ Cfr. p. es. Grégory Bovey, Commentaire LTF (nota a piè di pagina 46), art. 108 N 14 segg.

in veste di giudice unico (art. 32 cpv. 2 e 108 cpv. 1). Secondo il Consiglio federale si può introdurre una disposizione pertinente nel Regolamento del Tribunale federale.

Art. 112 cpv. 2

Nel progetto del 2018, il Consiglio federale proponeva di abrogare il capoverso 2 per uniformare le condizioni di notificazione delle decisioni delle autorità cantonali superiori in tutte le branche del diritto⁸⁴. L'abrogazione avrebbe imposto ai tribunali superiori cantoni di motivare sempre tutte le loro sentenze. In termini di Stato di diritto sono infatti preferibili le decisioni motivate, in quanto rendono il sistema giudiziario *trasparente e comprensibile*. Quelle senza motivazione complicano l'esercizio del diritto ricorsuale da parte delle autorità federali, ossia un importante strumento di vigilanza. Senza motivazione, un'autorità di vigilanza spesso non è in grado di giudicare se sia necessario ricorrere per garantire l'applicazione uniforme e corretta del diritto federale.

Dai dibattiti parlamentari sul progetto del 2018 e sulla revisione del CPC del 2023⁸⁵ è tuttavia emerso che nella prassi (cantonale) persiste la necessità di pronunciare decisioni senza motivazione, anche in seconda istanza. Nel quadro della revisione del CPC il Parlamento ha pertanto elevato a regola la notifica della decisione senza motivazione per le autorità inferiori e ha abolito l'obbligo di motivazione per i tribunali civili cantonali superiori (art. 318 cpv. 2 e 327 cpv. 5 in combinato disposto con art. 239 cpv. 1 frase introduttiva nCPC, in vigore dal 1° gennaio 2025). La motivazione va fornita in un secondo tempo, se una parte lo chiede entro dieci giorni (art. 239 cpv. 2 CPC). In questo modo le parti hanno la possibilità di rinunciare evitando motivazioni inutili nello specifico e sgravando quindi i tribunali cantonali. Altri interventi parlamentari, come la mozione 24.3719⁸⁶ «Asilo. Aumentare l'efficienza della giustizia con la notificazione orale delle sentenze», mostrano la volontà politica di privilegiare le decisioni prive di motivazione scritta.

Con la revisione del CPC, il legislatore ha adeguato il primo periodo dell'articolo 112 capoverso 2⁸⁷, che ora viene di nuovo rielaborato. La reintroduzione del verbo «preveda» al posto di «consenta» nel primo periodo del capoverso 2 specifica la necessità di un'esplicita base legale cantonale o federale affinché l'autorità possa notificare la sua decisione senza motivarla. Il diritto cantonale può ancora prevedere la base legale necessaria, ma soltanto in materia di diritto pubblico, e non in materia civile e penale. I procedimenti civili e penali non competono più ai Cantoni, ma il legislatore federale può

⁸⁴ FF 2018 3925, 3967 seg.

⁸⁵ RU 2023 491; FF 2020 2407; le nuove disposizioni entreranno in vigore il 1° gen. 2025.

⁸⁶ Depositata dal consigliere nazionale Benjamin Fischer il 14 giu. 2024.

⁸⁷ Boll. Uff. 2021 S 693 e Boll. Uff. 2022 N 711 nonché RU 2023 491, n. II; «In quanto il diritto federale o il diritto federale lo consenta, di regola l'autorità notifica la sua decisione rapidamente senza motivarla».

fare salva la loro competenza su determinati punti. La limitazione al solo «diritto pubblico» mette in chiaro che la LTF non formula alcuna riserva in merito evitando quindi qualsiasi ambiguità sul primato delle disposizioni del CPC e del CPP⁸⁸.

I Cantoni possono dunque derogare all'obbligo di motivazione soltanto in materia di diritto pubblico, ossia nel diritto procedurale amministrativo cantonale. In questo settore disciplinare la procedura compete ai Cantoni, i quali devono però continuare a tener conto delle condizioni di cui al capoverso 2. Significa che le parti possono chiedere entro 30 giorni il testo integrale della decisione, che non può essere eseguita finché tale termine non scade infruttuoso o il testo integrale non è stato notificato⁸⁹. Restano pertanto ammesse anche le disposizioni cantonali che prevedono la rinuncia (temporanea) alla motivazione secondo l'articolo 112 capoverso 2 LTF nel diritto delle assicurazioni sociali, ossia nel campo di applicazione dell'articolo 61 lettera h della LPG⁹⁰.

Se un'altra legge federale, come il CPC, deroga all'obbligo di motivare, i termini e l'esecuzione sono disciplinati da tale legge e non dall'articolo 112 capoverso 2 LTF; infatti il nuovo quarto periodo stabilisce che sono fatte salve le disposizioni contrarie di diritto federale riguardanti i termini o l'esecutività.

Queste modifiche non hanno alcun impatto sul carico di lavoro del Tribunale federale, che deve sempre motivare le proprie decisioni.

Art. 120 cpv. 4

Nelle azioni di cui all'articolo 120 capoverso 1 lettera c LTF, la Confederazione può essere rappresentata dal Dipartimento federale delle finanze (art. 6 dell'ordinanza del 30 dicembre 1958⁹¹ concernente la legge sulla responsabilità e 10 cpv. 2 della legge del 14 marzo 1958⁹² sulla responsabilità).

Per le azioni di cui all'articolo 120 capoverso 1 lettere a e b LTF non è prevista una delega del genere. La legge federale del 16 dicembre 1943⁹³ sull'organizzazione giudiziaria (Organizzazione giudiziaria; OG) prevedeva che il dipartimento competente o, per quanto previsto dal diritto federale, la divisione competente dell'Amministrazione federale rappresentasse la Confederazione nelle azioni (art. 119 cpv. 1). La LTF è subentrata all'OG senza tuttavia riprendere questa disposizione.

⁸⁸ Cfr. anche DTF 135 V 353 pag. 356 consid. 5.2; in cui il Tribunale federale ha stabilito che l'art. 112 cpv. 2 LTF prevale, come «lex posterior», sull'art. 61 lett. h LPG.

⁸⁹ Cfr. secondo e terzo periodo del vigente art. 112 cpv. 2.

⁹⁰ Cfr. DTF 135 V 353.

⁹¹ RS **170.321**

⁹² RS **170.32**

⁹³ RU **60 271**

Secondo il diritto vigente, dunque, solamente il Consiglio federale è abilitato a rappresentare la Confederazione nelle azioni di cui all'articolo 120 LTF. Ottenere l'approvazione dell'Esecutivo per ogni atto procedurale è piuttosto oneroso (cfr. i commenti relativi all'art. 75 cpv. 4 AP-PA). Attualmente il Consiglio federale deve infatti autorizzare il dipartimento o servizio competente per ogni singolo procedimento. Per semplificare la procedura, l'avamprogetto prevede una delega generale sul modello del vecchio articolo 119 capoverso 1 OG. Il tenore riprende in parte quello dell'articolo 89 capoverso 2 lettera a LTF. Ovviamente, nei casi politicamente sensibili, il dipartimento competente dovrà tenere al corrente il Consiglio federale.

Questa clausola di delega si applica anche all'azione di cui all'articolo 84 capoverso 2 della legge di procedura civile federale del 4 dicembre 1947⁹⁴ (PCF) per misure pronunciate nel quadro di un'azione secondo l'articolo 120 LTF (art. 1 cpv. 2 PCF).

L'avamprogetto non riprende la speciale facoltà di rappresentanza che la OG conferiva all'Amministrazione federale delle finanze nelle contestazioni di carattere pecuniario⁹⁵. Tale facoltà è ancora retta dall'articolo 59 capoverso 2 della legge federale del 7 ottobre 2005⁹⁶ sulle finanze della Costituzione⁹⁷. Se in un caso specifico, ossia in occasione di un'azione di diritto civile intentata da un Cantone nei confronti della Confederazione, la competenza non fosse chiara, i dipartimenti devono accordarsi su chi rappresenterà la Confederazione, altrimenti sarà il presidente della Confederazione a decidere (art. 47 cpv. 3 della legge del 21 marzo 1997⁹⁸ sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione).

Spetterà ai dipartimenti designare l'unità amministrativa che nel caso specifico rappresenterà la Confederazione nel settore di sua competenza.

Art. 122 lett. a

Dal 1° luglio 2022 è possibile chiedere la revisione di una sentenza del Tribunale federale anche nei casi in cui la Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU) ha composto la causa in via amichevole se tutte le altre condizioni sono soddisfatte⁹⁹. La modifica, prevista già nel disegno del 2018, nel frattempo è stata attuata con l'iniziativa parlamentare Nidegger (16.461) «CEDU e casellario giudiziale, riparazione "in integrum". Adeguare la legge sul Tribunale federale». Il legislatore ha inavvertitamente riportato

⁹⁴ RS 273

⁹⁵ Art. 119 cpv. 2 OG.

⁹⁶ RS 611.0

⁹⁷ Cfr. anche il messaggio del 30 sett. 2009 concernente la modifica della legge federale sulle finanze della Confederazione e di altri atti normativi, FF 2009 6281, 6305.

⁹⁸ RS 172.010

⁹⁹ RU 2022 289

in parentesi soltanto il rimando all'articolo 44 della Convenzione del 4 novembre 1950¹⁰⁰ per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), ma anche un comitato può pronunciarsi in via definitiva sul merito di un ricorso sempre che vi sia una giurisprudenza consolidata della Corte EDU (art. 28 cpv. 1 lett. b CEDU). Il Tribunale federale ha giustamente rilevato che niente fa supporre che il legislatore intendesse escludere le sentenze dei comitati dall'attuazione nel diritto interno, in contrasto con l'articolo 46 paragrafo 1 CEDU. La norma deve contemplare tutte le sentenze definitive, pertanto l'avamprogetto rinuncia al rimando restrittivo all'articolo 44 CEDU.

3.2 Modifica di altri atti normativi

3.2.1 Legge del 14 marzo 1958 sulla responsabilità (LResp)

Secondo l'articolo 15 capoverso 1 LResp occorre il permesso del DFGP per promuovere un procedimento penale contro un funzionario per reati attenenti all'attività o alla condizione ufficiale del medesimo.

Spetta al procuratore generale della Confederazione accordare il permesso per il personale del Ministero pubblico della Confederazione da lui nominato (lett. d). Le disposizioni vigenti non consentono di stabilire in modo chiaro se il ricorso al Tribunale amministrativo federale è ammissibile nei casi in cui il procuratore generale rifiuti di accordare il permesso. L'articolo 15 capoverso 5 primo periodo LResp specifica che «contro il diniego dell'autorizzazione da parte del Dipartimento federale di giustizia e polizia o della Delegazione amministrativa dell'Assemblea federale è ammesso il ricorso al Tribunale amministrativo federale»; l'articolo 33 lettera a LTAF ammette il ricorso al Tribunale amministrativo federale «contro le decisioni del Consiglio federale e degli organi dell'Assemblea federale in materia di rapporti di lavoro del personale federale, compreso il rifiuto dell'autorizzazione a procedere penalmente». Da un lato queste due disposizioni non menzionano il procuratore generale; dall'altro l'articolo 33 lettera c^{quater} LTAF ammette il ricorso al Tribunale amministrativo federale contro le decisioni «del procuratore generale della Confederazione in materia di rapporti di lavoro dei procuratori pubblici federali da lui nominati e del personale del Ministero pubblico della Confederazione» senza accennare a un eventuale rifiuto dell'autorizzazione.

Come ha constatato anche il Tribunale amministrativo federale, il legislatore intendeva ammettere il ricorso contro il diniego da parte del procuratore generale di autorizzare l'azione penale e a tal riguardo gli articoli 33 lettera a LTAF e 15 capoverso 5 LResp presentano un'imprecisione¹⁰¹, che va corretta in entrambe le disposizioni. Il nuovo articolo 15 capoverso 5 LResp fa menzione esplicita del procuratore generale.

Le stesse osservazioni valgono *mutatis mutandis* anche per gli articoli 15 capoverso 1 lettera c LResp e 33 lettera c^{quinqies} LTAF, entrambi vertenti sulle decisioni dell'autorità

¹⁰⁰ RS 0.101

¹⁰¹ Cfr. sentenza TAF A-1500/2023 del 12 ott. 2023 consid. 2.1.

di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione per il personale della propria segreteria. Il rifiuto dell'autorizzazione a procedere contro tale autorità conformemente all'articolo 15 capoverso 1 lettera c LResp dev'essere impugnabile dinanzi al Tribunale amministrativo federale in virtù degli articoli 15 capoverso 5 LResp e 33 lettera c^{quinquies} AP-LTAF. Ecco perché l'autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione viene aggiunta all'elenco delle autorità all'articolo 15 capoverso 5 LResp.

3.2.2 Legge del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA)

L'articolo 47 capoverso 6 LOGA prevede una delega automatica di competenza volta a garantire la via giudiziaria (art. 29a Cost.) preservando il principio secondo cui le decisioni del Consiglio federale e dell'Assemblea federale non sono impugnabili dinanzi al Tribunale federale (art. 189 cpv. 4 Cost.). La prassi è la seguente: le decisioni del Consiglio federale non elencate tra le eccezioni di cui agli articoli 32 e 33 lettera b LTAF spettano al dipartimento competente per materia. Tali decisioni dipartimentali possono essere impugate al Tribunale amministrativo federale e indi al Tribunale federale alle condizioni previste dalla LTF.

Poiché d'ora in avanti le decisioni contemplate da questa disposizione potranno essere impugate dinanzi al Tribunale amministrativo federale in virtù dell'articolo 33 lettera b AP-LTAF, la delega automatica non ha più ragione d'esistere e va abrogata.

3.2.3 Legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa (PA)

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

La presente modifica crea trasparenza sulle condizioni alle quali i ricorrenti possono far valere l'inadeguatezza. L'attuale deroga applicabile alle autorità cantonali che hanno giudicato come autorità di ricorso (finora lett. c) è integrata nel nuovo capoverso 2 lettera a. Non vi è quindi alcuna modifica materiale. Nel nuovo capoverso il Consiglio federale specifica inoltre l'inammissibilità della censura se una legge federale la esclude (lett. b) in quanto varie leggi prevedono ormai una tale esclusione.

Escludono l'esame dell'adeguatezza ad esempio la legge del 26 giugno 1998¹⁰² sull'asilo (art. 106 cpv. 1), la legge federale del 21 giugno 2019 sugli appalti pubblici (art. 56 cpv. 3), la legge federale del 14 dicembre 2012 sulla promozione della ricerca e dell'innovazione (art. 13 cpv. 3; v. di seguito), la legge dell'11 dicembre 2009¹⁰³ sulla promozione della cultura (art. 26 cpv. 2), la legge del 14 dicembre 2001¹⁰⁴ sul cinema

¹⁰² RS 142.31

¹⁰³ RS 442.1

¹⁰⁴ RS 443.1

(art. 32 cpv. 3) o la legge federale del 21 marzo 1980¹⁰⁵ sulle domande d'indennità nei confronti dell'estero (art. 8 cpv. 3); in parte anche la legge federale del 20 dicembre 1957¹⁰⁶ sulle ferrovie (art. 51a cpv. 2; v. di seguito), la legge del 20 marzo 2009¹⁰⁷ sul trasporto di viaggiatori (art. 56 cpv. 3) e la legge federale del 18 marzo 1994 sull'assicurazione malattie (art. 53 cpv. 2 lett. e).

Art. 72 lett. a

In seguito alla modifica redazionale dell'articolo 83 lettera a LTF va adeguato l'articolo 72 PA dal medesimo tenore. Se considerazioni politiche prevalenti escludono la tutela giurisdizionale da parte del Tribunale federale e del Tribunale amministrativo federale nel caso di decisioni in materia di affari esteri (art. 32 cpv. 1 lett. a AP-LTAF), il ricorso al Consiglio federale può invece essere ammissibile. Non è prevista quindi alcuna modifica materiale (v. commenti all'art. 83 lett. a).

Art. 75 cpv. 4

Il nuovo *capoverso 4* consente al Dipartimento incaricato dell'istruzione del ricorso al Consiglio federale di decidere circa: la non entrata nel merito su ricorsi manifestamente inammissibili (lett. a); la non entrata nel merito su ricorsi secondo l'articolo 52 capoverso 3 (lett. b); la non entrata nel merito su ricorsi querulomani o abusivi (lett. c); lo stralcio dal ruolo delle cause divenute prive di oggetto, ritirate o risolte tramite transazione. In termini di forma e contenuto il capoverso si ispira alla legge sul Tribunale federale, in particolare agli articoli 108 capoverso 1 *lettere a e c* nonché 32 capoverso 2 LTF. La giurisprudenza sulla terminologia ripresa può fornire indicazioni importanti¹⁰⁸. Va inoltre precisato che la lettera a contempla anche atti processuali antecedenti la decisione di non entrata nel merito, come la trasmissione del ricorso a un'autorità competente secondo l'articolo 8 capoverso 1 PA.

La *lettera b* contempla i casi in cui il Dipartimento incaricato dell'istruzione non entra nel merito su ricorsi fondandosi sull'articolo 52 capoverso 3 PA. Il tenore divergente rispetto alla medesima lettera dell'articolo 108 LTF deriva dal fatto che l'obbligo di motivazione per i ricorsi al Tribunale federale è più rigoroso di quanto previsto dalla procedura amministrativa e non prevede ad esempio alcuna possibilità di rimediare a difetti materiali (cfr. art. 42 LTF). Se un ricorso al Consiglio federale non soddisfa i requisiti materiali e formali dell'articolo 52 capoversi 1 e 2 PA, il Dipartimento incaricato dell'istruzione assegna al ricorrente un breve termine suppletorio per rimediare con la comminatoria che, tale termine decorrendo infruttuoso, «deciderà secondo l'inserito o,

¹⁰⁵ RS 981

¹⁰⁶ RS 742.101

¹⁰⁷ RS 745.1

¹⁰⁸ Cfr. p. es. le considerazioni di Bettina Bacher/Eva Maria Belser, BSK-BGG (nota a piè di pagina n 62), art. 108 N 14 segg. e Matthias Härrli, BSK-BGG (nota a piè di pagina n. 62), art. 32 N 11.

qualora manchino le conclusioni, i motivi oppure la firma, non entrerà nel merito del ricorso» (art. 52 cpv. 2 e 3 in combinato disposto con l'art. 75 cpv. 1 e 3 e 77 PA). Rientra invece nel campo d'applicazione della lettera a un ricorso manifestamente inammissibile ai sensi dell'articolo 52 capoverso 2 PA a causa di errori formali che senza dubbio non possono essere corretti.

Il nuovo capoverso intende sgravare il Consiglio federale dei ricorsi manifestamente inammissibili, querulomani o privi di oggetto. Affidando la decisione al Dipartimento incaricato dell'istruzione si evita di doverla mettere all'ordine del giorno e trattarla nella seduta del Consiglio federale, previo corapporto implicante numerose pratiche amministrative nei dipartimenti e in Cancelleria federale; al contempo è possibile sbrigare più rapidamente tali ricorsi. In veste di suprema autorità direttiva ed esecutiva dell'Amministrazione federale, il Consiglio federale può tuttavia avocare a sé questi casi e decidere in merito (la cosiddetta «avocazione») se lo ritiene opportuno ad esempio alla luce del carattere politico dell'oggetto in questione.

Art. 78 cpv. 2 secondo periodo

Il Tribunale amministrativo federale può invitare il Consiglio federale a esprimersi sui ricorsi interposti contro le sue decisioni (v. anche i commenti all'art. 33 cpv. b AP-LTAF). L'adozione di un parere da parte del Consiglio federale è piuttosto onerosa. Aggiungendo il secondo periodo all'articolo 78 capoverso 2 PA, il Consiglio federale introduce pertanto la possibilità di farsi rappresentare dal dipartimento che ha preparato la sua decisione dinanzi all'autorità ricorsuale.

Art. 79

La disposizione non ha più alcun campo d'applicazione. La garanzia della via giudiziaria (art. 29a Cost.) è in contrasto con le competenze ricorsuali dell'Assemblea federale previste da leggi speciali. Anche il Consiglio nazionale intende stralciare la disposizione dando seguito a una proposta della propria Commissione¹⁰⁹. È quindi opportuno abrogare l'articolo 79 PA.

3.2.4 Legge del 24 marzo 2000 sul personale federale (LPers)

Art. 36 cpv. 2 primo, secondo e terzo periodo

È necessario ridefinire la composizione della commissione di ricorso esterna poiché i Cantoni di Lucerna e Vaud hanno aggregato i loro tribunali amministrativi ai rispettivi tribunali cantonali. L'articolo 36 AP-LPers cita inoltre la nuova commissione di ricorso interna in materia di personale del Tribunale federale, prevista all'articolo 17a capoverso 1 AP-LTF. Una commissione di ricorso esterna è indispensabile poiché il Tribunale federale non è tenuto a pronunciarsi sulle decisioni della sua commissione di ricorso interna. Quest'ultimo deve tuttavia poter adire le stesse vie legali disponibili per

¹⁰⁹ Boll. Uff. 2019 N 287; cfr. anche Martin Scheyli, *Praxiskommentar VwVG*, art. 79 N 2 con ulteriori riferimenti o *Wiederkehr/Meyer/Böhme, Orell Füssli Kommentar*, art. 79 N 1 *VwVG*.

gli altri impiegati pubblici. Ecco perché le relative disposizioni della LTF, in particolare gli articoli 83 lettera g e 85 LTF, si applicano per analogia. Nelle cause patrimoniali con valore litigioso inferiore a 15 000 franchi, il ricorso alla commissione di ricorso esterna quindi è ammissibile soltanto se concerne una questione di diritto di importanza.

3.2.5 Legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale amministrativo federale (LTAF)

Art. 23 cpv. 2 lett. a

L'articolo 23 AP-LTAF rimanda ormai all'articolo 111 della legge sull'asilo nella sua versione modificata, in vigore dal 2008¹¹⁰. Si tratta di un intervento puramente redazionale.

Art. 32 cpv. 1 lett. a

In seguito alla modifica redazionale dell'articolo 83 lettera a LTF va adeguato anche l'articolo 32 capoverso 1 lettera a LTAF dal medesimo tenore, affinché dinanzi al Tribunale amministrativo federale e al Tribunale federale valgano le stesse condizioni per le deroghe in materia di affari esteri (cfr. anche art. 72 lett. a PA).

Art. 32 cpv. 1 lett. f

A suo tempo il legislatore aveva creato la *lettera f* soprattutto per mantenere la competenza del Consiglio federale in prima istanza e impedire l'applicazione della delega automatica di cui all'articolo 47 capoverso 6 LOGA¹¹¹. Questo motivo viene a cadere in seguito all'abrogazione del capoverso 6 (v. commenti all'art. 47 cpv. 6 AP-LOGA). Una volta stralciata la deroga, le decisioni del Consiglio federale in materia di concessioni di infrastrutture ferroviarie potranno essere impugnate dinanzi al Tribunale amministrativo federale e poi al Tribunale federale. Si tratta di un'estensione mirata della tutela giurisdizionale a un settore specifico. Il Consiglio federale ritiene che il *rispetto del quadro giuridico e della procedura prescritta* debba essere giudicabile anche in materia di rilascio di concessioni¹¹².

Art. 32 cpv. 1 lett. k

La nuova deroga precisa l'inammissibilità del ricorso contro l'approvazione di atti normativi e tariffe di diritto pubblico. Sebbene in linea di principio non si tratti di decisioni,

¹¹⁰ RU **2006** 4745; **2007** 5573; FF **2002** 6087, pag. 6147.

¹¹¹ FF **2018** 3925, pag. 3971; cfr. anche Kiener/Rütsche/Kuhn, *Öffentliches Verfahrensrecht*, 3. ed., 2021, N 1363.

¹¹² Cfr. anche rapporto del 24 gen. 2024 sul postulato «Reformbedarf Bundesgerichtsgesetz», pag. 34 segg (disponibile solo in ted. e fra.).

nella prassi vige incertezza circa la loro impugnabilità. Il ricorso è ammissibile solo se espressamente previsto da una legge speciale (p. es. art. 53 LAMal o 74 LDA¹¹³).

Art. 33 lett. a e b

La modifica degli articoli 33 lettere a e b AP-LTAF e 47 capoverso 6 AP-LOGA intende semplificare e chiarire le vie giudiziarie contro le *decisioni di prima istanza* del Consiglio federale e dell'Assemblea federale nonché colmare eventuali lacune, contribuendo così a rafforzare la tutela giurisdizionale contro tali decisioni.

In linea di principio gli atti dell'Assemblea federale e del Consiglio federale non sono impugnabili dinanzi al Tribunale federale (art. 189 cpv. 4 Cost.), ma il legislatore può prevedere delle eccezioni (art. 189 cpv. 4 secondo periodo Cost.), possibilità cui è ricorso raramente.

L'articolo 33 lettere a e b AP-LTAF elenca un ristretto numero di decisioni governative e parlamentari impugnabili dinanzi al Tribunale amministrativo federale. Le relative decisioni del Consiglio federale sono enumerate in un elenco abbastanza lungo. Nella misura in cui la LTF lo prevede, è possibile impugnare dinanzi al Tribunale federale le decisioni su ricorso pronunciate dal Tribunale amministrativo federale.

Per quanto riguarda le decisioni degli organi dell'Assemblea federale (cfr. art. 31 LParl¹¹⁴), non è prevista alcuna modifica. Nella lettera a si rinuncia soltanto a menzionare il Consiglio federale in seguito alla modifica prevista alla lettera b¹¹⁵.

È invece opportuno non elencare le decisioni del Consiglio federale soggette a ricorso (lett. b) prevedendo in compenso l'impugnabilità di tutte le *decisioni di prima istanza* del Consiglio federale dinanzi al Tribunale amministrativo federale e infine al Tribunale federale, nella misura in cui non rientrino tra le eccezioni elencate agli articoli 32 AP-LTAF o 83-84a LTF.

In linea di massima non risulta alcun cambiamento materiale riguardo al carattere impugnabile delle decisioni del Consiglio federale¹¹⁶. Infatti gli oggetti che in futuro da-

¹¹³ RS **231.1**

¹¹⁴ RS **171.10**

¹¹⁵ Diversamente dal progetto di revisione del 2018, per quanto riguarda gli organi dell'Assemblea federale è mantenuto il tenore attuale, impiegato anche nell'art. 31 LParl.

¹¹⁶ In casi eccezionali è possibile che un atto discrezionale del Consiglio federale fondato su considerazioni politiche sia ritenuto una decisione (cfr. p. es. art. 8 e 11 della legge del 6 ott. 1995 sui cartelli; RS **251**). Nell'art. 32 LTAF non è prevista alcuna deroga in merito. Se tali decisioni sono sottoposte a un esame giurisdizionale, il Tribunale dovrà dar prova di moderazione (cfr. al riguardo BSK KG-Meinhardt/Prümmer, 2^a ed., Basilea 2022, n° 34 ad art. 8).

ranno luogo a decisioni di prima istanza soggette a ricorso del Consiglio federale possono essere impugnabili dinanzi al Tribunale amministrativo federale già nel diritto vigente. In virtù della delega automatica prevista dall'articolo 47 capoverso 6 LOGA queste decisioni spettano in effetti al dipartimento competente e in quanto tali sono impugnabili. L'avamprogetto abolisce questa procedura complessa.

Art. 33 lett. c^{quater} e c^{quinquies}

La modifica dell'articolo 15 capoverso 5 LResp rende necessario adeguare l'articolo 33 lettere c^{quater} e c^{quinquies} LTAF, che specificano le competenze in materia di personale del procuratore generale e dell'autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione, compreso il rifiuto dell'autorizzazione a procedere penalmente. La modifica s'impone per motivi di chiarezza e precisione: ora le due norme esplicitano che le decisioni indicate comprendono anche il rifiuto dell'autorizzazione a procedere penalmente.

3.2.6 Legge del 19 marzo 2010 sull'organizzazione delle autorità penali (LOAP)

Art. 73 cpv. 4

Oltre a voler alzare i limiti massimi delle tasse di giustizia riscosse dal Tribunale federale e dal Tribunale amministrativo federale (v. art. 65 cpv. 5 e 6 AP-LTF), le mozioni 22.4249 e 22.4250 delle Commissioni della gestione chiedono d'introdurre una competenza analoga per il Ministero pubblico della Confederazione e il Tribunale penale federale. A tal fine è necessario adeguare l'articolo 73 LOAP.

Il nuovo *capoverso 4* consente al Tribunale penale federale e al Ministero pubblico della Confederazione di chiedere, in presenza di *motivi particolari*, un importo massimo di 200 000 franchi. L'interpretazione dei *motivi particolari* si fonda sulla giurisprudenza in merito alla medesima disposizione della LTF. In merito resta decisiva la ponderazione degli elementi di cui al capoverso 2: ampiezza e difficoltà della causa, modo di condotta processuale, situazione finanziaria delle parti e onere della cancelleria. Deve in ogni caso trattarsi di situazioni straordinarie; la modifica non deve causare un aumento generalizzato degli emolumenti (v. in proposito art. 65 AP-LTF). Nell'applicare il nuovo capoverso, il Tribunale penale federale e il Ministero pubblico della Confederazione devono inoltre tenere conto dei costi complessivi, anche se in linea di principio gli emolumenti ordinari si applicano separatamente a ciascuna fase processuale.

Come per l'adeguamento dell'articolo 65 capoverso 5 AP-LTF e nonostante le mozioni 22.4249 e 22.4250, il Consiglio federale è del parere che debba essere irrilevante se gli interessi in gioco sono particolarmente importanti¹¹⁷. Se le parti in causa rischiano spese processuali maggiori perché gli interessi in gioco sono particolarmente importanti, si potrebbe produrre un deterrente indesiderato (cfr. i commenti all'art. 65 cpv. 5 e 6 AP-LTF).

¹¹⁷ Le versioni tedesca e francese divergono in quanto «*besonders schwerwiegende im Streite liegende Interessen*» e «*conflits d'intérêts graves*» non hanno lo stesso significato.

3.2.7 Legge federale del 14 dicembre 2012 sulla promozione della ricerca e dell'innovazione (LPRI)

Art. 13 cpv. 3

L'adeguamento dell'articolo 13 capoverso 3 AP-LPRI (procedura e tutela giurisdizionale per la concessione di sussidi a istituzioni di promozione della ricerca) è puramente redazionale: anziché ripetere le censure ammissibili secondo l'articolo 49 PA, il capoverso 3 si limita a specificare la censura inammissibile in sede di ricorso, vale a dire l'inadeguatezza (v. anche art. 49 AP-PA).

3.2.8 Legge del 5 ottobre 2007 sulla geoinformazione (LGI)

Art. 7 cpv. 2

La disposizione vigente stabilisce che il Consiglio federale decide in ultima istanza sulle controversie in materia di nomi geografici. Questa norma è in contrasto con l'articolo 72 PA e il principio secondo cui il Consiglio federale non deve più, per quanto possibile, esercitare competenze giurisdizionali. Come osserva il Tribunale federale nella sentenza 2C_327/2017 del 12 settembre 2017, tale disposizione può anche risultare in contrasto con la garanzia della via giudiziaria sancita all'articolo 29a Cost. Le decisioni sui nomi dei luoghi adottate in virtù degli articoli 10, 20 e 27 dell'ordinanza del 21 maggio 2008 sui nomi geografici (ONGeo¹¹⁸) devono in effetti essere giudicabili¹¹⁹. Contrariamente a quanto previsto al momento dell'adozione della legge, le poche controversie in questo ambito non si fondano di regola su considerazioni politiche¹²⁰. L'avamprogetto attua la giurisprudenza citata garantendo la via giudiziaria per le controversie in materia di nomi geografici e distinguendosi quindi da quanto previsto nel rapporto in adempimento del postulato (cfr. i commenti al cap. 2.2.2.2 n. 7) e nella revisione del 2018.

L'articolo 7 capoverso 2 è abrogato e vanno abrogati anche gli articoli 17 e 32 ONGeo, che in sostanza lo riprendono. La procedura decisionale è disciplinata tramite rinvio agli articoli 62a-62c LOGA negli articoli 13 capoverso 4, 15 capoverso 5 e 30 capoverso 2 ONGeo. Le decisioni dell'autorità competente, vale a dire l'Ufficio federale di topografia o l'Ufficio federale dei trasporti, sono impugnabili dinanzi al Tribunale amministrativo federale (art. 33 lett. d LTAF) e al Tribunale federale se il ricorso è ammissibile. In effetti il ricorso al Tribunale amministrativo federale non è escluso in termini materiali (contrariamente a quanto esposto nel rapporto sul postulato, cap. 2.2.2.2 n. 7)¹²¹; è in particolare ammesso in presenza di un interesse degno di protezione (art. 37 LTAF in combinato disposto con l'art. 48 cpv. 1 lett. c PA). Nella sentenza citata

¹¹⁸ RS 510.625

¹¹⁹ In merito all'art. 27 ONGeo, cfr. la sentenza 2C_327/2017 del 12 set. 2017, consid. 6.3.

¹²⁰ A.M. Yann Grandjean, in: Commentaire Romand, Loi fédérale sur la procédure administrative, 2024, art. 73 N 38.

¹²¹ Si rinuncia a prevedere una deroga all'art. 32 cpv. 1 LTAF.

il Tribunale federale ha considerato legittimato a ricorrere un Comune che riteneva violata la propria autonomia. Il Tribunale federale dovrà stabilire nel singolo caso se e in che misura siano legittimati a ricorrere i privati, che in linea di principio non possono far valere un interesse degno di protezione in relazione a un nome geografico.

3.2.9 Legge federale del 13 ottobre 1965 sull'imposta preventiva (LIP)

Art. 54a

La creazione dell'articolo 54a è una conseguenza dell'adeguamento dell'articolo 86 capoverso 2 AP-LTF. Anche nell'ambito del rimborso dell'imposta preventiva alle persone fisiche i Cantoni devono prevedere tribunali superiori che giudicano quali autorità di grado immediatamente inferiore al Tribunale federale. La presente modifica non interessa i Cantoni aventi un'unica autorità cantonale in ambito fiscale. Per i Cantoni con due autorità cantonali in tale ambito si pone il problema di come strutturare in futuro l'organizzazione giudiziaria in materia di rimborso dell'imposta preventiva alle persone fisiche. Gli adeguamenti proposti permetteranno loro di scegliere se disporre di una o due autorità cantonali in questo ambito. Tuttavia per poter impugnare un ricorso al Tribunale federale, l'autorità immediatamente inferiore a quest'ultimo dev'essere un tribunale superiore ai sensi dell'articolo 86 capoverso 2 AP-LTF (cfr. relativo art.).

Al contempo il *capoverso 1* del nuovo articolo 54a specifica il diritto dell'ufficio cantonale dell'imposta preventiva e dell'AFC di impugnare un ricorso davanti a un'altra autorità cantonale. Secondo il *capoverso 2*, l'articolo 54 LIP si applica per analogia alla procedura di ricorso davanti a un'altra autorità di ricorso cantonale. Quindi, quest'ultima – come la commissione cantonale di ricorso (art. 54 cpv. 3 LIP) – deve dare all'AFC la possibilità di partecipare alla procedura e di presentare le sue conclusioni. Inoltre la decisione sul ricorso di un'altra istanza cantonale è notificata per iscritto alle persone direttamente interessate e alle Amministrazioni cantonale e federale delle contribuzioni (art. 54 cpv. 6 LIP).

Art. 56

L'articolo 56 AP-LIP è adeguato in seguito alla modifica dell'articolo 86 capoverso 2 AP-LTF. Anche in materia di rimborso dell'imposta preventiva alle persone fisiche i Cantoni devono prevedere tribunali superiori che giudicano in qualità di autorità di grado immediatamente inferiore al Tribunale federale. La modifica consente ai Cantoni di uniformare la tutela giurisdizionale in materia di diritto fiscale (cfr. art. 146 LIFD¹²² e 31 cpv. 3 LTEO¹²³). Una precedente modifica della legislazione fiscale ha già imposto ai Cantoni di introdurre adeguamenti e stabilire se rendere impugnabili dinanzi a un tribunale superiore le decisioni della commissione di ricorso in materia di imposte o se aggregarla a un tribunale superiore¹²⁴. Come all'articolo 146 LIFD è previsto anche un

¹²² Legge federale del 14 dic. 1990 sull'imposta federale diretta; RS **642.11**

¹²³ Legge federale del 12 giu. 1959 sulla tassa d'esenzione dall'obbligo militare; RS **661**.

¹²⁴ Boll. uff. **2019** N 281, intervento della consigliera federale Keller-Sutter Karin

diritto di ricorso dell'ufficio cantonale dell'imposta preventiva (cfr. anche art. 54a cpv. 1 AP-LIP).

Art. 58 cpv. 2 secondo periodo

In seguito alla nuova possibilità del diritto cantonale di prevedere un'altra autorità di ricorso cantonale nell'ambito del rimborso dell'imposta preventiva alle persone fisiche (cfr. art. 54a AP-LIP), è necessario integrare il rimando nell'articolo 58 capoverso 2 secondo periodo: oltre gli articoli 54 e 56, ora è applicabile anche l'articolo 54a.

3.2.10 Legge federale dell'8 marzo 1960 sulle strade nazionali (LSN)

Art. 28 cpv. 5

L'articolo 28 disciplina l'approvazione dei piani, la durata della loro validità e il ricorso. Quest'ultimo era disciplinato dal capoverso 5, abrogato con l'entrata in vigore della LTAF. Proponiamo di reintrodurre un nuovo capoverso 5 che rimanda espressamente alle disposizioni generali sull'amministrazione della giustizia federale e alla legge federale del 20 giugno 1930 sull'espropriazione (LEspr)¹²⁵, ma con l'aggiunta che nella procedura di ricorso l'inadeguatezza non può essere invocata (v. anche art. 49 AP-PA).

La pianificazione e la costruzione delle strade nazionali si svolge in tre tappe. In una prima tappa, l'Assemblea federale decide il tracciato generale e il tipo di strada nazionale da costruire (art. 11 LSN). Successivamente il Consiglio federale approva i progetti generali da cui si evincono il tracciato particolare e i punti di collegamento (art. 20 LSN). Infine, il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) rilascia l'approvazione dei piani per i progetti elaborati dall'Ufficio federale delle strade (art. 26 LSN). Le autorità competenti dispongono di un grande margine di apprezzamento quanto alla pianificazione e alle scelte, il che richiede particolari competenze tecniche. 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. Nell'ambito della costruzione delle strade nazionali è oggettivamente giustificato escludere la censura dell'inadeguatezza nella procedura di ricorso contro l'approvazione dei piani. Questa restrizione contenuta del potere cognitivo del Tribunale amministrativo federale può inoltre contribuire ad accelerare in un certo qual modo le procedure spesso piuttosto lunghe.

3.2.11 Legge federale del 20 dicembre 1957 sulle ferrovie (Lferr)

Art. 51a cpv. 2

Si tratta di una modifica redazionale analoga a quella dell'articolo 13 capoverso 3 AP-LPRI: anziché ripetere le censure ammissibili secondo l'articolo 49 PA, il capoverso 2

¹²⁵ RS 711

si limita a specificare che la censura dell'inadeguatezza non è ammissibile nei ricorsi contro le decisioni del DATEC (v. anche art. 49 AP-PA).

3.2.12 Legge federale del 6 ottobre 2000 sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali (LPGA)

Art. 61 lett. b^{bis}

La nuova disposizione codifica la giurisprudenza in materia di diritto delle assicurazioni sociali, specificando che l'inadeguatezza di una decisione può essere invocata anche dinanzi ai tribunali cantonali¹²⁶, come si desume dal fatto che, in queste controversie, i tribunali cantonali delle assicurazioni non devono avere un potere di cognizione più limitato di quello del Tribunale amministrativo federale (art. 49 PA). In linea con la normativa in vigore prima del 2007¹²⁷ sono contemplate solo le decisioni e le decisioni su opposizione concernenti prestazioni assicurative, comprese le richieste di restituzione, ma non le controversie sui contributi.

4 Ripercussioni

4.1 Ripercussioni per la Confederazione, i Cantoni e i Comuni

La revisione «minore» della LTF non ha ripercussioni sulle finanze o il personale della Confederazione e dei Cantoni. In singoli casi può comportare un carico di lavoro supplementare per i tribunali cantonali, oltre a un congruo onere di attuazione.

L'avamprogetto non ha un impatto rilevante sul carico lavorativo del *Tribunale federale*, chiamato a istituire e organizzare la Commissione di ricorso interna per le controversie vertenti sul rapporto di lavoro del proprio personale (cfr. art. 17a AP-LTF) attingendo alle risorse disponibili. Gli impiegati del Tribunale federale risultano pertanto meglio tutelati nelle vertenze di diritto del lavoro.

L'avamprogetto non ha un impatto rilevante neppure sul carico di lavoro dei tribunali cantonali. L'applicazione più stringente del principio secondo cui i *Cantoni* devono prevedere un tribunale superiore come autorità di grado immediatamente inferiore al Tribunale federale in materia di diritto pubblico (art. 86 cpv. 2) impone qualche adeguamento per quanto riguarda l'imposta preventiva (art. 56 LIP). Alcuni Cantoni dovranno adeguare i propri mezzi di impugnazione in materia e le relative disposizioni esecutive; ma poiché in materia fiscale contemplano già i pertinenti mezzi di ricorso, l'avamprogetto non dovrebbe causare loro costi eccessivi in termini di finanze e di personale (cfr. art. 146 LIFD). Il nuovo obbligo di istituire un'autorità cantonale di grado immediatamente inferiore al Tribunale federale per esaminare i ricorsi contro gli atti normativi

¹²⁶ DTF 137 V 71 consid. 5.2; DTF 148 V 419 consid. 5.5

¹²⁷ Cfr. art. 132 lett. a della legge federale del 16 dic. 1943 sull'organizzazione giudiziaria; RU 1969 784.

comunalì può accrescere il carico lavorativo dei tribunali di alcuni Cantoni (cfr. n. 3 in merito all'art. 87 cpv. 1 AP-LTF).

Le nuove modalità di controllo degli atti normativi comunali (cfr. i commenti relativi all'art. 87 cpv. 2 AP-LTF) hanno invece un impatto sui *Comuni*: i loro atti potranno essere soggetti a un esame cantonale e non sono più impugnabili direttamente dinanzi al Tribunale federale.

4.2 Ripercussioni sull'economia e la società

Non si prospettano ripercussioni rilevanti sull'economia nazionale. In seguito al previsto aumento del limite massimo delle tasse di giustizia sono tuttavia possibili spese giudiziarie più elevate in casi particolari e nelle cause di carattere pecuniario con un valore litigioso di oltre cento milioni di franchi. Ad ogni modo *non* si tratta di un aumento generalizzato degli emolumenti, ma di un semplice innalzamento del limite massimo in casi particolari (cfr. art. 65 cpv. 5 e 6 AP-LTF e 73 cpv. 4 AP- LOAP). La maggioranza delle parti in causa non subirà dunque alcun impatto.

Anche le imprese possono incorrere in spese giudiziarie più elevate in seguito a quanto previsto nell'avamprogetto, che per contro non impone loro nuovi obblighi. Non risultano quindi nuovi costi dovuti alla regolamentazione.

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità

L'avamprogetto si fonda sugli articoli 123 capoverso 1, 177 capoverso 3, 187 capoverso 1 lettera d, 188 capoverso 2, 189 capoverso 4, 191 e 191a Cost., che conferiscono alla Confederazione la competenza di emanare disposizioni organizzative e procedurali riguardo al Tribunale federale, nonché di disciplinare il diritto processuale pubblico e la procedura penale della Confederazione. L'avamprogetto modifica la LTF e, nell'allegato, altri atti normativi.

5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

L'avamprogetto è compatibile con il diritto internazionale vincolante per la Svizzera, in particolare con la CEDU, il Patto internazionale del 16 dicembre 1966¹²⁸ relativo ai diritti civili e politici e gli accordi bilaterali con l'Unione europea. La modifica proposta nell'articolo 33 LTAF elimina, per le decisioni del Consiglio federale, le incertezze sul rispetto del diritto internazionale per quanto riguarda il diritto a far giudicare le controversie da un tribunale nazionale. La revisione parziale non ha alcun effetto sul ricorso a un tribu-

¹²⁸ RS 0.103.2

nale (quale autorità di secondo grado) garantito dall'articolo 11 paragrafo 3 dell'Accordo del 21 giugno 1999¹²⁹ tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone¹³⁰.

5.3 Forma dell'atto

La revisione «minore» della LTF modifica varie leggi federali vigenti, pertanto va emanata sotto forma di legge federale. L'atto normativo sottostà a referendum facoltativo (art. 141 cpv. 1 lett. a Cost.).

5.4 Subordinazione al freno alle spese

L'avamprogetto non prevede né nuove disposizioni in materia di sussidi, né nuovi crediti d'impegno o limiti di spesa.

5.5 Delega di competenze legislative

L'avamprogetto non contempla alcuna delega di competenze legislative al Consiglio federale, ma ne prevede una a favore del Tribunale federale (art. 23 cpv. 4 AP-LTF), chiamato a organizzare la Commissione di ricorso interna (art. 17a cpv. 1 AP-LTF) in base al principio secondo cui il Tribunale federale determina la sua organizzazione e amministrazione (art. 188 cpv. 3 Cost. nonché 13 e 15 LTF).

5.6 Protezione dei dati

La revisione parziale non ha ripercussioni in materia di protezione dei dati.

¹²⁹ RS **0.142.112.681**; cfr. anche art. 11 par. 3 dell'allegato K alla Convenzione del 4 gen. 1960 istitutiva dell'Associazione europea di libero scambio (AELS), RS **0.632.31**.

¹³⁰ Cfr. la giurisprudenza corrente: sentenze 2C_344/2016 del 6 set. 2016 consid. 1.1; 2C_526 del 3 lug. 2023 consid. 1.1. segg.