

Fa fede il testo parlato

Embargo: martedì, 18 gennaio 2000, ore 0900

**Votazione concernente
il decreto federale
dell'8 ottobre 1999
sulla riforma giudiziaria**

Voto della consigliera federale Ruth Metzler-Arnold

Conferenza stampa del 18 gennaio 2000

Introduzione

Di primo acchito il "Käfigturm" in cui ci troviamo sembra un luogo poco adatto per discutere su una riforma della giustizia orientata al futuro. Tuttavia offre degli spunti. Da un canto, il "Käfigturm" ospita attualmente un'esposizione del Tribunale federale; dall'altro funse da prigione in tempi remoti. Alla stregua della famosa fontana della Giustizia, situata più in basso nella città vecchia, questa torre ricorda l'importante funzione della giustizia.

Il compito della giustizia è quello di contribuire all'affermazione del diritto e della giustizia pronunciandosi in merito a casi litigiosi. I giudici risolvono in modo vincolante i conflitti. Provvedono affinché le violazioni contro l'ordinamento legale vengano sanzionate nel modo previsto dalla legge. La giustizia permette così una convivenza ordinata della comunità. Ciò vale essenzialmente per tutti i tribunali. Il Tribunale federale, dal canto suo, adempie funzioni supplementari: esso deve chiarire importanti questioni giuridiche e contribuire così all'evoluzione del diritto vigente. E' inoltre il garante di un'applicazione uniforme del diritto nel nostro Paese.

Il potenziamento della giustizia – segnatamente quello delle nostre massime istanze giudiziarie - è al centro della riforma giudiziaria, sulla quale popolo e Cantoni sono chiamati a esprimersi il prossimo 12 marzo. La riforma ha perso in parte il suo impatto politico da quando il Parlamento ha stralciato dal progetto la giurisdizione costituzionale per le leggi federali. Ma anche senza questo punto, contiene innovazioni rilevanti che da sole giustificano la riforma.

Motivi e obiettivi della riforma

Quali sono le lacune del nostro sistema giudiziario? E di conseguenza gli obiettivi della riforma? I motivi che rendono necessaria la riforma della giustizia sono essenzialmente tre:

1. In primo luogo la **protezione giuridica è lacunosa e troppo complessa**. La Svizzera non conosce – a differenza della maggior parte degli altri Stati europei – una garanzia della via giudiziaria nel senso di un ampio accesso a un tribunale indipendente. Molte liti d'ordine amministrativo continuano ad essere giudicate da

autorità amministrative. A livello federale si riscontra inoltre una confusa moltitudine di rimedi giuridici. Chi intende adire attualmente il Tribunale federale, deve scegliere tra almeno otto rimedi giuridici quello giusto. A seconda delle circostanze deve presentare addirittura due ricorsi per lo stesso caso.

La riforma della giustizia intende garantire in tutti i campi una protezione giuridica qualificata, celere e semplice.

2. A rendere oltremodo urgente la riforma è, in secondo luogo, il cronico **sovraccarico dei nostri tribunali supremi**. Soltanto negli ultimi anni, la mole di lavoro del Tribunale federale e del Tribunale federale delle assicurazioni è aumentata complessivamente di quasi il 45 per cento. Il numero dei giudici e supplenti è per contro rimasto invariato. Non è in vista un'inversione di tendenza. Il sovraccarico compromette seriamente la capacità operativa delle nostre Corti supreme. Vi è il rischio che le sentenze perdano di qualità o che i ritardi crescano a dismisura.

Un obiettivo importante della riforma della giustizia è quello di *sgravare il Tribunale federale*.

3. Un terzo motivo a favore della riforma è **la complessa situazione giuridica nella procedura civile e penale**. Ogni Cantone ha il suo proprio codice di procedura civile e penale; occorre aggiungere inoltre gli ordinamenti federali nonché le regolamentazioni non codificate e quelle degli accordi internazionali. L'elevato numero di norme procedurali crea una grande incertezza giuridica che ostacola, nell'ambito penale, la lotta contro la criminalità. In materia di procedura civile, le differenze tra i vari codici cantonali possono sfociare in disparità di trattamento.

La riforma giudiziaria getta le basi costituzionali necessarie affinché la Confederazione possa disciplinare in modo uniforme per *l'intera Svizzera il diritto di procedura civile e penale*.

Questo obiettivo coinvolge quindi fortemente i Cantoni. Sono quindi lieta che la consigliera di Stato Dusong si esprimerà in merito a questo punto.

Desidero spiegare brevemente come intendiamo raggiungere i due primi obiettivi della riforma.

Innovazioni principali

Decisione giudiziale come diritto fondamentale

Per migliorare la protezione giuridica è sancita una *garanzia generale della via giudiziaria* nella parte dedicata ai diritti fondamentali. Ai cittadini è riconosciuto il diritto di adire un *tribunale* in linea di principio in tutte le controversie giuridiche. Che un'autorità amministrativa o un Governo giudichi definitivamente una lite non è quindi più sufficiente. In virtù della loro indipendenza specifica, i tribunali sono infatti le autorità più idonee a emanare sentenze.

Armonizzazione della protezione giuridica

La riforma giudiziaria crea inoltre le premesse affinché il legislatore possa conferire *coerenza* al sistema delle impugnative, attualmente assai complesso. Detto obiettivo va raggiunto a livello di legge mediante la creazione di un ricorso unico. La semplificazione della protezione giuridica agevolerà considerevolmente ai cittadini l'esercizio dei loro diritti.

Sgravio del Tribunale federale

Come menzionato all'inizio della mia relazione, occorre urgentemente alleviare il Tribunale federale dal suo carico di lavoro. La riforma giudiziaria tiene conto di tale esigenza, istituendo tribunali inferiori in tutti i campi.

Queste cosiddette *istanze giudiziarie inferiori* sgravano il Tribunale federale sotto due aspetti: da un canto fungono da filtro, considerato che possono pronunciarsi definitivamente su una buona parte delle procedure. Le parti sono più propense ad accettare una sentenza di un tribunale che non una decisione di un'autorità amministrativa. Se tuttavia portano una sentenza dinanzi al Tribunale federale, quest'ultimo può limitarsi all'esame dell'applicazione del diritto. Cade quindi l'oneroso controllo della fattispecie, dato che quest'ultima è già stata accertata da un tribunale inferiore. Ciò comporta un importante sgravio.

Vista questa esigenza delle istanze giudiziarie inferiori, la Confederazione deve istituire una Corte penale federale inferiore. A questa Corte compete la trattazione di

prima istanza dei casi penali che rientrano nella giurisdizione federale. Casi penali quali il caso "Nyffenegger", saranno in avvenire giudicati da detta nuova Corte federale e non più direttamente dal Tribunale federale. L'esempio "Nyffenegger" dimostra chiaramente l'effetto sgravante delle istanze giudiziarie inferiori. Secondo una stima del Tribunale federale questo caso specifico ha richiesto complessivamente l'equivalente di un anno di lavoro di un giudice federale.

La Confederazione deve inoltre istituire autorità giudiziarie che giudichino i ricorsi contro decisioni dell'Amministrazione federale. Le commissioni federali di ricorso esistenti non coprono l'intero settore. I ricorsi contro le decisioni dipartimentali, in parte ancora possibili, oberano di lavoro il Tribunale federale, dato che deve controllare l'insieme delle fattispecie. Spesso si tratta di materie complesse d'ordine tecnico. Un esempio clamoroso è il caso della concessione quadro per l'ampliamento dell'aeroporto di Zurigo (DTF 124 II 293 segg.). La relativa sentenza del Tribunale federale riempie 64 pagine nella Raccolta ufficiale.

La Costituzione non precisa come vada organizzata tale giurisdizione amministrativa federale inferiore. Tale compito spetterà al legislatore. Per il momento si ipotizza principalmente l'istituzione di un Tribunale amministrativo federale centrale o di un numero ridotto di tribunali speciali decentrati, in sostituzione delle numerose commissioni di ricorso esistenti. Questa ristrutturazione non promette soltanto un impiego più efficiente dei mezzi, ma anche una maggiore professionalizzazione.

Dal canto loro, i Cantoni devono istituire autorità giudiziarie in tutti i settori in cui sono responsabili dell'applicazione del diritto. Tale obbligo comporta elementi di *novità* soltanto nel campo del diritto amministrativo *cantonale*: in tale ambito vi sono ancora casi nei quali il Tribunale federale si deve pronunciare in quanto prima istanza *giudiziar*a.

Assenza di alternative

Come alternativa a tali misure di sgravio vi sarebbe soltanto l'aumento del numero dei giudici a Losanna. Nella struttura della giustizia, il Tribunale federale risulterebbe sproporzionato. Un tale sviluppo equivarrebbe a un errore d'ordine giuridico-politico. Il dare un'importanza eccessiva alla massima istanza giudiziaria diminuirebbe di fatto il valore delle istanze inferiori. Le istanze inferiori rivestono un'importanza decisiva per la buona reputazione dell'ambito giudiziario. I cittadini entrano più facilmente in contatto con dette istanze.

Sguardo all'applicazione a livello di legge

Il Consiglio federale intende procedere celermente all'attuazione della riforma giudiziaria a livello di legge. Per quanto riguarda la posizione e le competenze del Tribunale federale il messaggio è atteso già per l'autunno del 2000. Contemporaneamente il Consiglio federale intende sottoporre al Parlamento le basi legali per le istanze federali inferiori del Tribunale federale.

Anche nel settore procedurale sono stati avviati i lavori preliminari a livello legislativo. Per *l'unificazione del diritto procedurale civile* il DFGP ha istituito una commissione peritale. Essa elaborerà nell'estate del 2001 un progetto di procedura federale civile. Quanto *all'unificazione della procedura penale* una commissione peritale del DFGP ha presentato un rapporto già nel dicembre del 1997 ("1 da 29"). Per la fine del 2000 è atteso un progetto del prof. Niklaus Schmid dell'Università di Zurigo - incaricato in qualità di esperto esterno - su una procedura federale penale.

Conclusione

E concludo: la giustizia si trova presentemente in una situazione delicata. Da un canto vi sono i cittadini che la sollecitano in misura crescente. Dall'altro, vi sono i mezzi finanziari ristretti che pongono chiari limiti alla giustizia. Una migliore protezione giuridica, ordinamenti unificati e un'ottimale divisione del lavoro tra le istanze inferiori, come richiesto dalla riforma giudiziaria, possono ovviare a questa situazione. Nel contempo si rafforza la certezza del diritto e quindi anche la posizione della piazza economica svizzera. Infine la riforma giudiziaria rappresenta un tassello importante nella strategia del potenziamento della sicurezza interna. Per tali motivi la riforma giudiziaria merita una netta approvazione da parte di popolo e Cantoni.