



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

«\$e-seal»

«\$QrCode»

Pianificazione e istituzione della Corte d'appello del Tribunale penale federale

Rapporto delle Commissioni della gestione del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati

del 20 settembre 2022

Panoramica

Il 1° gennaio 2019 è entrata in funzione a Bellinzona la Corte d'appello come parte integrante del Tribunale penale federale (TPF). Tuttavia, già prima della sua entrata in funzione, il Parlamento ha dovuto potenziare in tutta fretta le risorse finanziarie e del personale della Corte d'appello. Le Commissioni di vigilanza del Parlamento hanno dovuto occuparsi della questione dell'indipendenza della Corte d'appello nonché della sua situazione logistica e dell'insufficienza delle risorse.

Visti i problemi cui è stata da subito confrontata la Corte d'appello, le Commissioni della gestione (CdG) hanno deciso di chiarire come e tramite chi era stata pianificata la nuova Corte d'appello, come era stata istituita e quali insegnamenti possono essere tratti dall'esito dell'inchiesta.

È emerso che nella pianificazione della Corte d'appello fin dall'inizio il numero di casi e il fabbisogno di giudici era stato notevolmente sottostimato. Sebbene già nel 2014 un gruppo di lavoro istituito presso il TPF avesse preventivato un fabbisogno di risorse doppio rispetto alle prime stime dell'allora presidente del TPF, quindi vicino all'attuale comprovato fabbisogno, i lavori del gruppo di lavoro non sono stati portati avanti, perché la Commissione amministrativa del Tribunale federale (CA TF) di allora, in qualità di autorità di vigilanza sul TPF, e il presidente del TPF erano del parere che questi lavori di pianificazione non avrebbero avuto alcuna possibilità di trovare un consenso nel Consiglio federale e nel Parlamento e che avrebbero reso impossibile l'istituzione di una giurisdizione d'appello come alternativa a un ampliamento della cognizione del Tribunale federale. La valutazione erronea del numero di casi e la stima eccessivamente bassa del fabbisogno di giudici hanno avuto ripercussioni cruciali sulla pianificazione dell'organizzazione della giurisdizione d'appello e sul fabbisogno logistico.

Le CdG sono inoltre giunte alla conclusione che l'allora presidente del TPF si fosse sì impegnato molto a livello personale per l'istituzione di una Corte d'appello, ma che avesse coinvolto in modo insufficiente il tribunale nella realizzazione del disegno e avesse escluso la CA TPF competente.

Nel complesso nella pianificazione e istituzione della Corte d'appello è mancata una vera e propria gestione del progetto. Inoltre le CdG hanno riscontrato alcune lacune nella tenuta dei dossier e dei verbali sulle decisioni della CA TPF.

Per il futuro le CdG formulano all'indirizzo dei tribunali cinque raccomandazioni (n. 3.2–3.4).

Le CdG ritengono positivo il fatto che oggi il TPF pianifichi l'ulteriore sviluppo della Corte d'appello in modo ragionevole e che stia portando avanti questa pianificazione in seno agli organi ordinari secondo i principi della gestione di progetto.

Le CdG ravvisano la necessità di intervenire a livello organizzativo e dell'effettivo del personale. Propongono pertanto alle Commissioni degli affari giuridici (CAG) di realizzare una revisione di legge nell'ambito dell'organizzazione del TPF conformemente alle loro considerazioni (n. 3.5), con l'obiettivo di istituire una giurisdizione d'appello o di impugnazione di secondo grado. In questo contesto occorre integrare gli attuali lavori di pianificazione e di concezione del TPF.

Indice

1	Introduzione	4
1.1	Situazione iniziale	4
1.2	Oggetto dell'inchiesta	4
1.3	Svolgimento	4
2	Constatazioni	5
2.1	Piani concernenti l'istituzione di una Corte d'appello	5
2.1.1	Messaggio del Consiglio federale del 4 settembre 2013	5
2.1.2	Considerazioni dei tribunali in merito all'istituzione di una corte d'appello	7
2.1.3	Collaborazione del Tribunale penale federale nel quadro dell'esame preliminare in seno alle Commissioni	11
2.1.4	Rinvio del disegno di legge al Consiglio federale nel maggio 2015	15
2.1.5	Preparazione del messaggio aggiuntivo del 17 giugno 2016 del Consiglio federale	15
2.1.6	Messaggio aggiuntivo del 17 giugno 2016 del Consiglio federale 17	
2.2	Costituzione della Corte d'appello	19
2.2.1	Prima dell'entrata in funzione della Corte d'appello, il 1° gennaio 2019	19
2.2.2	Dall'entrata in funzione della Corte d'appello, il 1° gennaio 2019	22
2.2.3	Retrospettiva dei tribunali sulla loro valutazione effettuata all'epoca 27	
2.2.4	Piani per l'ulteriore potenziamento della Corte d'appello	30
3	Valutazione, conclusioni e raccomandazioni	32
3.1	Competenze presso i tribunali	32
3.2	Valutazione erranea del fabbisogno di personale	33
3.3	Coinvolgimento carente degli organi del Tribunale penale federale	35
3.4	Gestione lacunosa dei fascicoli	37
3.5	Ulteriore sviluppo della Corte d'appello	38
3.5.1	Situazione del personale	38
3.5.2	Modello di organizzazione	39
4	Proposta alle Commissioni degli affari giuridici	39
5	Seguito dei lavori	40

Rapporto

1 Introduzione

1.1 Situazione iniziale

Il 1° gennaio 2019 è entrata in funzione la Corte d'appello quale parte integrante del Tribunale penale federale (TPF) a Bellinzona. Tuttavia, ancora prima della sua entrata in funzione, il Parlamento ha dovuto aumentare in tempi rapidissimi gli effettivi e le risorse finanziarie della Corte d'appello che erano stati previsti. Già nella fase iniziale le Commissioni della gestione delle Camere federali (CdG) e le Commissioni delle finanze (CdF) hanno dovuto affrontare questioni relative all'indipendenza, alla situazione logistica e alla carenza in termini di risorse della Corte d'appello. Ad oggi, dopo oltre tre anni, le questioni essenziali (effettivi insufficienti, sedi separate e indipendenza a livello istituzionale) non sono state risolte.

1.2 Oggetto dell'inchiesta

A causa dei problemi riscontrati nella fase iniziale dell'attività della Corte d'appello, le CdG hanno incaricato le loro Sottocommissioni Tribunali / MPC¹ (in seguito: sottocommissioni) di esaminare più in dettaglio la pianificazione e l'istituzione della Corte d'appello. A partire dai riscontri dell'inchiesta s'intendono indicare possibili soluzioni future.

In base al mandato delle CdG le sottocommissioni hanno definito le seguenti domande d'inchiesta:

1. Come e tramite chi si è svolta la pianificazione della Corte d'appello?
2. Come si è svolta l'istituzione della Corte d'appello prima e dopo la sua entrata in funzione?
3. Quali futuri insegnamenti e soluzioni si possono trarre dai riscontri dell'inchiesta?

1.3 Svolgimento

Le sottocommissioni hanno incaricato la segreteria di pubblicare i documenti rilevanti ai fini dell'inchiesta presso i Tribunali e l'Amministrazione federale e di procedere a un'analisi all'attenzione delle sottocommissioni.

¹ Membri della Sottocommissione Tribunali / MPC della CdG-N: Manuela Weichelt (presidente) Marianne Binder-Keller, Prisca Birrer-Heimo, Katja Christ, Yvette Estermann, Erich Hess, Christian Imark, Isabelle Pasquier-Eichenberger, Laurent Wehrli. Membri della Sottocommissione Tribunali / MPC della CdG-S: Hans Stöckli (Presidente), Thierry Burkart, Marco Chiesa, Daniel Fässler, Carlo Sommaruga.

Il TF aveva proposto d'intesa con il TPF due soluzioni alternative nell'ambito della consultazione concernente il messaggio del Consiglio federale, con una preferenza da parte di entrambi per la variante 1:

1. integrazione di un tribunale d'appello in seno al TPF, così da consentire con l'attribuzione dell'ulteriore compito di autorità d'appello lo sviluppo della Corte dei reclami penali esistente in una giurisdizione d'impugnazione. Ai sensi del Codice di procedura penale la riunione della giurisdizione di reclamo con il tribunale d'appello in una sola giurisdizione di impugnazione è consentita (art. 20 cpv. 2 CPP⁵). Chi ha già operato in veste di membro della giurisdizione di reclamo non può fungere da membro del tribunale d'appello nella medesima causa (art. 20 cpv. 2 CPP). Questa restrizione non costituisce un problema se il numero di giudici di un'autorità ricorsuale è sufficientemente elevato. Il Parlamento dovrebbe eleggere i giudici nell'autorità di primo o in quella di secondo grado. La giurisdizione dell'impugnazione può essere realizzata con costi esigui, poiché l'attuale TPF andrebbe diviso in un tribunale penale di primo grado e in una giurisdizione d'impugnazione (ricorsi e appelli). Il numero esatto di giudici e di cancellieri deve ancora essere oggetto di una valutazione, poiché bisogna attendersi delle sinergie;
2. l'istituzione di un tribunale d'appello indipendente aggregato sotto il profilo amministrativo al Tribunale amministrativo federale a San Gallo. Secondo le previsioni del TF una giurisdizione d'appello simile richiede l'elezione di due giudici d'appello a tempo pieno (1,5–2 posti), con l'aggiunta di giudici non di carriera⁶.

La questione dei mezzi di ricorso contro le decisioni della Corte penale del Tribunale penale federale è già stata esaminata in modo approfondito nel 2008 nel messaggio⁷ concernente la legge sull'organizzazione delle autorità penali (LOAP⁸). All'epoca sono state esaminate quattro varianti:

1. l'istituzione di un nuovo tribunale d'appello autonomo. Il Consiglio federale ha rifiutato tale variante, in particolare perché con 11 casi all'anno il numero di casi previsto non è sufficiente per istituire un tribunale d'appello autonomo. Già qui il Consiglio federale prevedeva al massimo due giudici a tempo pieno e la collaborazione con giudici non di carriera;
2. l'integrazione del tribunale d'appello del TPF di Bellinzona. Questa variante ha sollevato presso il Consiglio federale dubbi in merito alla garanzia dell'indipendenza dei giudici d'appello;
3. il TF in qualità di tribunale d'appello. Questa variante era stata proposta dal Consiglio federale nell'avamprogetto alla LOAP; tuttavia nel messaggio il CF vi ha rinunciato; e

⁵ Codice del 5 ottobre 2007 di diritto processuale penale svizzero (Codice di procedura penale), RS **312.0**.

⁶ Messaggio del 4 settembre 2013, FF 2013 6121, qui 6129 e 6130.

⁷ Messaggio del 10 settembre 2008 del Consiglio federale concernente la legge federale sull'organizzazione delle autorità penali della Confederazione, FF **2008** 7093.

⁸ Legge federale del 19 marzo 2010 sull'organizzazione delle autorità penali della Confederazione (Legge sull'organizzazione delle autorità penali), RS **173.71**.

4. il mantenimento dell'attuale sistema dei rimedi giuridici, secondo cui contro le decisioni della Corte penale del TPF è ammissibile il ricorso in materia penale dinanzi al TF. In tale contesto il TF poteva esaminare l'applicazione del diritto, ma era in linea di principio vincolato all'accertamento dei fatti operato dall'autorità inferiore. Soltanto se l'accertamento dei fatti era stato svolto in modo manifestamente inesatto o in violazione del diritto il TF poteva correggerlo. Questa regola non corrispondeva a quella sancita nel Codice di procedura penale (CPP), secondo cui le sentenze dei tribunali di primo grado dovrebbero poter essere esaminate senza restrizioni sia per quanto concerne gli aspetti giuridici di una causa sia per quanto riguarda l'accertamento dei fatti. Questa variante si è imposta nell'ambito delle consultazioni in merito alla LOAP ed è rimasta diritto vigente fino all'istituzione dell'attuale Corte d'appello.

Con il messaggio del 4 settembre 2013 il Consiglio federale ha attuato la mozione (Janiak) 10.3138 trasmessa dal Parlamento, che chiedeva di elaborare la variante 3, contenuta ancora nell'avamprogetto della LOAP, con la distinzione che il TF non deve imperativamente assumere le prove o tenere udienze pubbliche, ma potrebbe rinviare la causa all'autorità inferiore (la Corte penale del TPF) per l'assunzione di prove e nuovo giudizio⁹.

In una stima del numero di casi nell'ambito del messaggio il Consiglio federale ha indicato che in passato il TF riceveva in media annua 11 ricorsi in materia penale contro sentenze della Corte penale del TPF, tenuto conto che ogni ricorso può coinvolgere diverse persone.

2.1.2 Considerazioni dei tribunali in merito all'istituzione di una corte d'appello

Durante le deliberazioni parlamentari in merito al disegno di legge del Consiglio federale del 4 settembre 2013, l'istituzione di una corte d'appello è stata oggetto di ulteriori discussioni da parte del TPF e del TF, considerato che essi avevano rifiutato di ampliare la cognizione del TF, ossia di aderire alla via proposta dal Consiglio federale in base alla mozione Janiak (vedi n. 2.1.1).

2.1.2.1 Lettera del 12 febbraio 2014 del presidente del Tribunale penale federale

Nel dicembre del 2013 il presidente del TF aveva incaricato il presidente del TPF di elaborare un modello per l'integrazione della giurisdizione d'appello (nel TPF)¹⁰.

Il 1° gennaio 2014 presso il TPF è cambiata la presidenza. Il 4 febbraio 2014 il presidente del TF ha scritto una mail al nuovo presidente del TPF mettendolo al corrente che aveva convenuto con il suo predecessore che il TPF avrebbe elaborato un progetto

⁹ Messaggio del 4 settembre 2013, FF **2013** 6121, in particolare 6134.

¹⁰ Nota del 2 dicembre 2013 del segretario generale del TF.

concreto per istituire una sezione d'appello in seno al TPF. Si trattava di essere pronti per poter presentare al Parlamento un progetto concreto nel quadro della consultazione sul disegno di legge elaborato dal Consiglio federale per attuare la mozione Janiak. Dato che presto il Parlamento si sarebbe occupato di questa questione, egli voleva informarsi sullo stato di avanzamento dei lavori.

In un successivo scambio di mail entrambi i presidenti hanno convenuto che per considerazioni tattiche nell'immediato non era opportuno elaborare un progetto concreto, ma era preferibile limitarsi ad alcune informazioni generiche, ma affidabili, sull'attuazione, i costi e il numero di ulteriori giudici. Ciò non dovrebbe tuttavia essere d'ostacolo a ulteriori riflessioni interne al fine di essere pronti quanto prima, nel caso in cui venissero richieste informazioni supplementari¹¹.

Il giorno stesso il presidente del TPF ha inoltrato lo scambio di mail a entrambi i presidenti delle Corti, invitandoli il giorno successivo a un colloquio sulla questione che per intanto non intendeva portare in CA, ma risolvere a livello di presidenza. I due membri restanti della CA TPF, che all'epoca era composta di cinque membri, sono stati informati per mail in copia. Uno dei due membri della CA, il vicepresidente, si è mostrato sorpreso che il presidente non volesse trattare questa questione delicata nel CA, domandando che fosse discussa in seno alla CA TPF. A tale richiesta il presidente rispondeva che la questione non poteva attendere fino alla prossima seduta della CA del 18 febbraio 2014, ma che, per dare corso alla sua richiesta, l'indomani avrebbe convocato una seduta.

La mattina del 5 febbraio 2014 il presidente ha informato i membri della CA che anche il vicepresidente, il quale aveva domandato la seduta, sarebbe stato presente alla discussione con i presidenti delle Corti. Ha di conseguenza ritenuto inutile organizzare una seduta della CA.

A seguito dell'incontro del 5 febbraio 2014, di cui non è stato steso un verbale, il 12 febbraio 2014 il presidente del TPF ha fatto pervenire al presidente del TF uno scritto redatto «d'intesa con il presidente della Corte penale». Esso conteneva alcune riflessioni e indicazioni in merito all'eventuale istituzione di una corte d'appello a Bellinzona e si limitava inizialmente all'accertamento dei posti di giudice presumibilmente necessari (posti di giudice e di cancelliere). Nello scritto in questione il presidente del TPF affermava di essere intenzionato a costituire un gruppo di lavoro incaricato di esaminare le questioni organizzative.

Secondo questo scritto sono ipotizzabili due soluzioni per quanto concerne i giudici: eleggere unicamente giudici a tempo pieno che per ragioni di flessibilità sarebbero assegnati a più Corti, oppure nominare una presidenza della Corte d'appello composta da giudici a tempo pieno che caso per caso potrebbe ricorrere a giudici d'appello non di carriera. Riassumendo, lo scritto partiva dal presupposto che in termini globali il trattamento degli appelli contro le decisioni della Corte penale avrebbe richiesto la creazione di 4 posti di giurista a tempo pieno (posti di giudice e cancelliere; vale a dire circa un quarto dei 15 posti di giurista istituiti all'epoca in seno alla Corte penale) e che dunque, in definitiva, sarebbe stato possibile istituire un'autorità d'appello a livello federale con risorse relativamente modeste.

¹¹ Scambio di mail del 4 febbraio 2014 (non pubblicato).

In merito all'infrastruttura lo scritto sottolineava che, in quel momento, il Tribunale disponeva di sufficiente spazio per una Corte d'appello sia per quanto concerne gli uffici sia le aule. A lungo termine sarebbe stato possibile affittare ulteriori locali nel vicino palazzo del Pretorio dopo la sua ristrutturazione. In tutta probabilità, per istituire una Corte d'appello a Bellinzona la Confederazione non avrebbe pertanto dovuto adottare alcuna misura edilizia.

Lo scritto del presidente del TPF è stato trasmesso ai giudici del TPF per conoscenza¹².

Riunitasi il 17 febbraio 2014, la CA TF in quanto autorità di vigilanza sul TPF ha preso atto delle prime considerazioni del presidente del TPF in merito alla concreta necessità di istituire in seno al TPF una corte d'appello. Nel verbale si afferma che la commissione amministrativa ha preso atto che la sede di Bellinzona dispone di sufficiente spazio per l'insediamento di una corte d'appello e che il fabbisogno di personale è stimato a circa quattro posti.

2.1.2.2 Rapporto del 10 marzo 2014 del gruppo di lavoro interno del Tribunale penale federale

Il 13 febbraio 2014, su richiesta del presidente, presso il TPF un gruppo di lavoro interno è stato incaricato di chiarire le modalità dell'istituzione di un'autorità d'appello in seno al TPF. Del gruppo di lavoro facevano parte quattro giudici, due della Corte penale e due della Corte dei reclami penali.

Secondo il rapporto del 10 marzo 2014 trasmesso al presidente del TPF il gruppo di lavoro ha esaminato i requisiti minimi che riteneva necessari al funzionamento di un'autorità d'appello in seno al TPF. Il gruppo di lavoro ha esaminato vari modelli, tenendo conto in particolare di quelli esistenti nei Cantoni.

Per quanto concerne la variante A (istituzione di un'autorità d'appello competente unicamente per gli appelli) il gruppo di lavoro è giunto alla conclusione che il modello di un'autorità d'appello indipendente (Tribunale d'appello) sia preferibile a quello di una corte d'appello in seno al TPF. In effetti il gruppo di lavoro è del parere che, oltre alla singolarità rappresentata da due istanze in seno allo stesso tribunale, una simile struttura ponga problemi di organizzazione interna con il rischio di oberare il funzionamento dell'intero tribunale. In particolare le questioni legate alla ricusazione si porrebbero in modo accentuato.

Il gruppo di lavoro ha discusso anche una variante B (istituzione di un'autorità di ricorso di secondo grado): come in quasi tutti i Cantoni, la competenza di una tale autorità comprenderebbe sia gli appelli sia i ricorsi e corrisponderebbe pertanto a quella dell'attuale Corte d'appello. In questa variante si distinguerebbe chiaramente tra tribunali federali di primo e secondo grado.

Per quanto concerne la variante A (autorità d'appello) il gruppo di lavoro ha ritenuto che il numero di giudici ordinari non possa essere inferiore a quattro e il grado di occupazione di ciascuno non inferiore all'80 per cento, in particolare perché di regola

¹² Verbale della seduta del 18 febbraio 2014 della CA TPF (non pubblicato).

le decisioni dell'autorità d'appello devono essere rese da un collegio di tre giudici e la composizione dei collegi giudicanti deve essere formata rapidamente. Inoltre occorre tener conto della ripartizione linguistica e delle assenze. Secondo il gruppo di lavoro occorrerebbero peraltro ancora almeno quattro giudici non di carriera per tener conto delle fluttuazioni. Lo stesso ragionamento valido per i giudici a tempo pieno può essere applicato al numero di cancellieri, ossia almeno quattro.

Per quanto concerne la variante B (tribunale d'appello) il numero previsto di posti supplementari di giudice a tempo pieno è di tre piuttosto che quattro, considerato che questa variante consentirebbe di concentrare l'attività del tribunale di primo grado. Sarebbero inoltre necessari altrettanti cancellieri. In questa variante si potrebbe rinunciare a giudici non di carriera, visto che in una giurisdizione di ricorso di secondo grado i giudici a tempo pieno delle altre corti potrebbero compensare le fluttuazioni.

Il rapporto del 10 marzo 2014 del gruppo di lavoro è stato trasmesso ai giudici del TPF per conoscenza¹³.

Il 27 marzo 2014 il presidente del TPF ha informato via mail la Corte plenaria di aver appena ricevuto una telefonata dal presidente del TF che gli aveva fatto presente l'importanza di trattare gli scritti del TPF – in particolare il secondo, quello del gruppo di lavoro – con la massima riservatezza e di non trasmetterli a parlamentari o altre persone. Il presidente del TPF ha precisato che, se fosse stato richiesto, lui e il presidente del TPF avrebbero difeso il loro punto di vista dinanzi al Parlamento e che si doveva assolutamente evitare che dovessero rispondere di scritti del tribunale che fossero giunti in mano a parlamentari.

2.1.2.3 Seduta del 2 aprile 2014

Alla seduta del 2 aprile 2014 della CA TF e della CA TPF sono stati discussi lo scritto del presidente del TPF e il rapporto del gruppo di lavoro (cfr. n. 2.1.2.1 e 2.1.2.2).

Il presidente del TF ha sottolineato che le presidenze di entrambi i tribunali si sarebbero accordate sull'istituzione di una corte d'appello in seno al TPF come controproposta alla mozione Janiak. La proposta congiunta dei due tribunali è esposta in modo dettagliato nel messaggio del Consiglio federale. Altre proposte dei tribunali vanificherebbero ogni possibilità di realizzare una soluzione diversa da quella auspicata dalla mozione Janiak. Pertanto il presidente del TF ha subito invitato il TPF a non parlare più di una giurisdizione d'appello indipendente, rilevando che il modo in cui il TPF si organizza internamente è affar suo.

Il presidente del TPF ha ritenuto che la proposta congiunta di una corte d'appello interna sarebbe stata l'unica soluzione in grado di trovare un consenso politico. A suo avviso, il TPF non intendeva rilanciare la discussione a livello politico con una nuova proposta a favore di una giurisdizione indipendente. Il TPF avrebbe prestato attenzione a non mettere a repentaglio il progetto congiunto.

¹³ Mail del 27 marzo 2014 del presidente del TPF (non pubblicata).

2.1.3 Collaborazione del Tribunale penale federale nel quadro dell'esame preliminare in seno alle Commissioni

2.1.3.1 Presa di posizione dei tribunali all'attenzione della Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati

Su invito della Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati (CAG-S), nel giugno 2014 il TF e il TPF hanno preso posizione in merito al disegno di legge del 4 settembre 2013 del Consiglio federale (cfr. n. 2.1.1). Essi hanno ribadito i loro motivi, peraltro già indicati nel messaggio, per i quali hanno rifiutato un ampliamento della cognizione e sostenuto l'istituzione di una giurisdizione d'appello di secondo grado. Per quanto riguarda l'organizzazione, il TPF rilevava che da riflessioni interne era emerso che una giurisdizione d'appello avrebbe potuto essere istituita con un onere supplementare modesto. Ha inoltre segnalato che le cifre menzionate al numero 3 del messaggio non sarebbero corrette. Nel periodo 2008–2013 davanti al TF sarebbero stati presentati il doppio dei ricorsi in materia penale rispetto a quanto riportato nel messaggio¹⁴, in cui si parlava di 11 ricorsi in materia penale mediamente ogni anno. Secondo la statistica della Corte penale del TPF nel 2008 i ricorsi sono stati 19, nel 2009 61, nel 2010 27, nel 2011 16, nel 2012 12 e nel 2013 22¹⁵.

2.1.3.2 Elaborazione delle basi in seno all'Ufficio federale di giustizia

Nell'ambito del primo esame del progetto, il 4 luglio 2014, la CAG-S ha incaricato l'Ufficio federale di giustizia di elaborare una proposta alternativa per istituire un'autorità d'appello in seno al TPF. La commissione ha pertanto fatto sua una proposta formulata dal TF e dal TPF e presentata e nel frattempo confermata da questi ultimi nel messaggio del 4 settembre 2013.

In seno all'UFG si sono studiate varie possibilità su come istituire un'autorità d'appello. In un confronto tra le varianti è emerso che dal profilo giuridico soltanto l'istituzione di un'autorità d'appello era conforme all'ordinamento giuridico (legge sul Tribunale federale LTF¹⁶ e Codice di procedura penale CPP). Secondo l'UFG l'istituzione di una corte d'appello in seno al TPF poneva svantaggi e difficoltà per quanto concerne la riunione delle autorità di primo e secondo grado sotto la medesima presidenza e lo scarso numero di casi per occupare una corte d'appello incaricata di pronunciarsi nelle tre lingue ufficiali. Secondo l'UFG, per ovviare al problema del numero esiguo di casi, si potrebbero riunire la Corte d'appello e la Corte dei reclami penali, considerato tuttavia che presso i giudici possono sorgere motivi di ricusazione. Sarebbero necessari giudici non di carriera, tuttavia la difficoltà consiste nel fatto che

¹⁴ Scritto del 24 giugno 2014 del TF e scritto del 26 giugno 2014 del TPF alla CAG-S (non pubblicati).

¹⁵ Estratto del 30.06.2011 della banca dati della Corte penale all'attenzione della CdG.

¹⁶ Legge federale del 17 giugno 2005 sul Tribunale federale (Legge sul Tribunale federale), RS 173.110.

il loro reclutamento risulterebbe complicato e lo sviluppo di una prassi giuridica uniforme verrebbe ostacolato¹⁷. Dal punto di vista giuridico la variante di un tribunale d'appello indipendente era ancor più convincente, anche se si sono ravvisati i medesimi svantaggi come nel caso di un'integrazione nel TPF, in particolare per quanto concerne il numero di casi troppo esiguo. Inoltre il tribunale dovrebbe gestirsi da solo.

2.1.3.3 Primo disegno di legge dell'Ufficio federale di giustizia

Il 29 agosto 2014 l'UFG ha trasmesso al TPF un primo disegno di legge con l'esposizione dei motivi per l'istituzione di una corte d'appello e ha invitato il tribunale a prendere posizione fino al 15 settembre 2014, in particolare in merito alle ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale. Il disegno si basava sulle proposte che il TF e il TPF avevano formulato nel messaggio del Consiglio federale e sul memorandum del 28 giugno 2013 del TF. Secondo il disegno, presso il TPF dovrebbero essere istituite in futuro una o più corti d'appello competenti sia per gli appelli e le revisioni sia per le attività assegnate alla Corte dei reclami penali. Le decisioni delle Corti d'appello dovrebbero essere rese da un collegio di tre giudici. Il Parlamento dovrebbe eleggere i giudici nell'autorità di primo o in quella di secondo grado (Corte penale o Corte d'appello).

Il 2 settembre 2014 il presidente del TPF ha informato via mail la Corte plenaria dell'invito dell'UFG per una presa di posizione, senza allegare il disegno del 29 agosto 2014 dell'UFG, ma sottolineando che nel disegno vi sarebbero da un lato errori e dall'altro norme che il tribunale difficilmente vorrebbe così. Ha rilevato che avrebbe cercato di organizzare un incontro con l'UFG per spiegare oralmente la presa di posizione del TPF. A suo avviso, una discussione nel plenum non sarebbe possibile. Mentre gli sembrava possibile discutere la questione nella CA o quanto meno nella cerchia dei membri interessati della CA. Pure i membri interessati della Corte plenaria avrebbero potuto parteciparvi. Come data per una discussione egli proponeva il 5 settembre 2014. Chi era interessato doveva annunciarsi senza esitazioni. Egli avrebbe provveduto in seguito a far pervenire agli interessati il disegno in questione.

In seguito un membro della Corte dei reclami penali ha comunicato il proprio interesse a parteciparvi, osservando che sarebbe auspicabile che la Corte plenaria possa prendere atto del disegno dell'UFG. Subito dopo il presidente del TPF ha trasmesso alla Corte plenaria il disegno dell'UFG. Un verbale su quanto discusso e deciso nell'incontro convocato ad hoc il 5 settembre 2014 non è stato redatto. Erano presenti nove giudici, di cui cinque della Corte penale e quattro della Corte dei reclami penali. Stando a quanto ricorda l'allora presidente, un importante argomento a favore della terza corte era, anziché un tribunale indipendente, la possibilità dell'assistenza tra le due corti¹⁸. Un partecipante ricorda che all'epoca si era in particolare discusso il fatto che l'autonomia del tribunale ne avrebbe risentito, dato che il disegno prevedeva che

¹⁷ Documento di lavoro del 2 luglio 2014 dell'UFG.

¹⁸ Verbale del 12 agosto 2022 della sottocommissione, pag. 21 (non pubblicato).

i presidenti delle corti dovevano essere eletti dal Parlamento. Visto che il tempo stringeva, il gruppo di lavoro avrebbe delegato al presidente l'elaborazione della presa di posizione¹⁹.

L'11 settembre 2014 il presidente faceva pervenire alla Corte plenaria la bozza della sua presa di posizione. Su tale bozza aveva consultato anche il TF. Il 15 settembre il segretario generale gli comunicava che il presidente del TF aveva visionato la bozza e non aveva sollevato obiezioni.

2.1.3.4 Presa di posizione del presidente del Tribunale penale federale in merito al primo disegno di legge

Con scritto del 15 settembre 2014 il presidente del TPF ha risposto all'UFG che in seguito a discussioni interne il tribunale era giunto alla conclusione che il disegno del 29 agosto 2014 fosse quanto meno discutibile dal profilo giuridico e che il modello di organizzazione previsto non era realistico. Il modello dell'UFG prevedeva due corti che avrebbero funzionato sotto lo stesso tetto come giurisdizioni completamente distinte. In tale contesto la Corte d'appello sarebbe stata competente per il trattamento degli appelli e dei ricorsi e la Corte penale avrebbe avuto la funzione di autorità materiale di primo grado, come accade già oggi. Una tale concezione della Corte d'appello avrebbe dato origine a problematiche di ricusazione ingestibili. Già per questo motivo, a giudizio del tribunale, una completa fusione a livello organizzativo delle autorità di ricorso e d'appello era da escludere.

Inoltre la modalità di organizzazione e di elezione proposta avrebbe reso impossibile fare affidamento a giudici ausiliari, una prassi che all'epoca era usuale tra la Corte penale e la Corte dei reclami penali. Nella sua grandezza attuale la Corte penale trilingue doveva necessariamente fare affidamento a giudici ausiliari.

Secondo il tribunale un possibile modello potrebbe essere quello di affiancare alle due corti esistenti una terza corte indipendente quale corte d'appello. Dovrebbero essere impiegati uno o al massimo due giudici d'appello ordinari a tempo pieno che prenderebbero parte a tutti i procedimenti e che potrebbero fare affidamento a un pool di esperti giudici penali cantonali come giudici d'appello non di carriera. Non da escludere sarebbe, secondo il tribunale, l'eventuale impiego di singoli membri della Corte dei reclami penali nella Corte d'appello a condizione che per la Corte penale rimanga possibile fare affidamento a giudici ausiliari della Corte d'appello.

Per quanto concerne le risorse il tribunale parte dal presupposto che saranno necessari posti di giurista per un tasso di occupazione complessivo del 400 per cento (ciò corrisponde a un quarto dei 16 posti di giurista istituiti all'epoca in seno alla Corte penale). Il tasso di occupazione del 400 per cento verrebbe ripartito sul posto di presidente ordinario (100 per cento), sui posti di cancelliere (200 per cento) e sui posti di giudice non di carriera (100 per cento). A ciò si aggiungerebbero oneri supplementari molto modesti nell'ambito dell'informatica, della logistica/sicurezza e della cancelleria nella misura di 1 fino al massimo 1,5 posti. Per il resto l'infrastruttura del

¹⁹ Verbale del 12 agosto 2022 della sottocommissione, pag. 17 (non pubblicato).

tribunale sarebbe sufficiente per istituire una corte d'appello senza richiedere investimenti supplementari.

Le indicazioni del presidente del TPF in merito alle risorse corrispondevano in modo indicativo alle sue prime riflessioni esposte nello scritto del 12 febbraio 2014 rivolto al presidente del TF.

Il presidente ha fatto pervenire lo scritto per e-mail alla Corte plenaria per conoscenza.

2.1.3.5 Elaborazione di un secondo disegno di legge in seno all'Ufficio federale di giustizia

Il 10 ottobre 2014 l'UFG ha inviato una mail al presidente del TPF per informarlo di aver ricevuto ed esaminato il parere del TPF del 15 settembre 2014. In questa mail rilevava che la proposta del TPF divergeva da quella del TF del 28 giugno 2013, benché il TPF vi avesse aderito. L'UFG spiegava di aver attuato unicamente la proposta del TF. Inoltre, invitava in sede il presidente del TPF per esaminare le varie proposte e discutere le possibili alternative.

Il 23 ottobre 2014 il presidente del TPF informava per e-mail la Corte plenaria di essere stato invitato a breve termine, il 20 ottobre 2014, dall'UFG a un colloquio. Sul contenuto egli avrebbe informato i membri nella prossima seduta della Corte plenaria.

I successivi lavori con la collaborazione del presidente del TPF sono sfociati in un secondo disegno di legge del 31 ottobre 2014 dell'UFG. Il disegno prevedeva in conformità allo scritto del 15 settembre 2014 del presidente del TPF l'istituzione di una corte d'appello come terza corte in seno al TPF che andava ad affiancare la Corte penale e la Corte dei reclami penali. I giudici della Corte penale e della Corte dei reclami penali dovevano continuare a fungere reciprocamente da ausiliari. All'occorrenza i giudici della Corte dei reclami penali erano tenuti a mettersi a disposizione della Corte d'appello, fatti salvi gli obblighi di recusazione. Inoltre i giudici della Corte d'appello dovevano essere eletti appositamente per questa corte. Nell'ordinanza sui posti di giudice presso il TPF²⁰ sono stati previsti al massimo 2 posti di giudice ordinario a tempo pieno e al massimo 7 giudici non di carriera nella Corte d'appello.

Il 4 novembre 2014 nella Corte plenaria del TPF si è svolta una discussione generale in merito all'istituzione di un'eventuale Corte d'appello. Anzitutto il presidente informava di essere stato invitato alla seduta del 17 novembre 2014 della CAG-S e invitava i colleghi a esprimere la loro opinione in merito all'organizzazione della futura Corte d'appello, affinché potesse trasmetterla alla CAG-S. Il verbale in questione non fornisce alcuna informazione del presidente sulla discussione svoltasi il 20 ottobre 2014 presso l'UFG. La discussione verteva in buona parte sui giudici non di carriera. La maggior parte delle persone intervenute nutriva dubbi sul loro reclutamento e sulla volontà di mettersi a disposizione a tempo parziale. Qualcuno ha consigliato di riprendere i lavori in seno al gruppo di lavoro. È stato chiesto anche che fossero messi a disposizione sufficienti giudici ordinari per assicurare l'attività trilingue della corte e

²⁰ Ordinanza del 13 dic. 2013 dell'Assemblea federale sui posti di giudice presso il TPF, RS 173.713.150.

garantire la giurisprudenza uniforme. Altri erano del parere che in quella fase il tribunale non dovesse necessariamente esprimersi. Il presidente ha dichiarato che, sulla base della discussione, avrebbe riferito alla Commissione della necessità di impiegare almeno due giudici ordinari a tempo pieno (presidente e vicepresidente) e altri giudici a tempo parziale. Sarà richiesta una certa flessibilità²¹.

Il 4 novembre 2014 la Segreteria della CAG-S ha trasmesso ai presidenti del TF e del TPF il disegno del 31 ottobre 2014 in vista dell'audizione del 17 novembre 2014 da parte della CAG-S. Conformemente al timbro di ricevuta le carte sono state trasmesse al TPF il 5 novembre 2014, ossia il giorno successivo alla seduta plenaria. A quel momento non sono tuttavia state sottoposte ai membri del tribunale.

2.1.4 Rinvio del disegno di legge al Consiglio federale nel maggio 2015

Alla riunione del 17 novembre 2014, alla quale hanno preso parte i presidenti di TF e TPF, la CAG-S ha esaminato il progetto del 4 settembre 2013 del Consiglio federale e ha preso atto del disegno dell'UFG. La Commissione è entrata in materia sul progetto e ha deciso al contempo di rinviarlo al Consiglio federale incaricandolo di elaborare un disegno di legge per istituire una corte d'appello al TPF²².

Il 25 novembre 2014 il presidente del TPF ha informato la CA TPF della sua audizione del 17 novembre 2014 alla CAG-S. Il comunicato stampa della CAG-S è stato distribuito in tribunale²³.

Il Consiglio degli Stati ha seguito la propria commissione e il 10 dicembre 2014 ha rinviato il progetto al Consiglio federale²⁴. Alla seduta del Consiglio nazionale la consigliera federale Simonetta Sommaruga, a capo del DFGP, ha affermato che il progetto fondato sulla mozione Janiak non era ottimale, ma che in sede di consultazione l'istituzione di una corte d'appello era stata respinta a causa dello scarso numero di casi. Il 5 maggio 2015, a stretta maggioranza con 92 voti contro 91, il Consiglio nazionale ha aderito alla decisione del Consiglio degli Stati e ha rinviato il progetto al Consiglio federale²⁵.

2.1.5 Preparazione del messaggio aggiuntivo del 17 giugno 2016 del Consiglio federale

Il 12 agosto 2015 l'UFG ha trasmesso al presidente del TPF il disegno di legge del 31 ottobre 2014 che quest'ultimo aveva già ricevuto il 5 novembre 2014 dalla segreteria della CAG-S per una presa di posizione entro la fine di settembre 2015, ringraziandolo per aver collaborato all'epoca alla stesura del progetto. Questa mail non è reperibile tra i documenti centrali registrati presso il TPF.

²¹ Verbale del 4 novembre 2014 della Corte plenaria del TPF (non pubblicato).

²² Comunicato stampa del 18 novembre 2014 della CAG-S.

²³ Verbale del 25 novembre 2014 della CA TPF (non pubblicato).

²⁴ Boll. uff. **2014** S 1289.

²⁵ Boll. uff. **2015** N 651.

Con mail del 14 agosto 2015 il presidente ha trasmesso per la prima volta alla Corte plenaria il disegno in questione con l'indicazione che il Parlamento avrebbe respinto il progetto «Janiak» e che ora l'UFG avrebbe elaborato un disegno di atto normativo e che in questo primo stadio il TPF avrebbe ottenuto l'opportunità di prendere posizione al riguardo entro la fine di settembre. Chi avesse voluto partecipare alla discussione e all'elaborazione di una presa di posizione, avrebbe dovuto annunciarsi entro il 24 agosto 2015. Una discussione formale nel plenum non sarebbe stata necessaria.

Presso il TPF non è documentato se un simile colloquio abbia realmente avuto luogo e su cosa si sia discusso. Vi è unicamente la prova che un membro della Corte dei reclami penali ha comunicato per mail il proprio interesse a partecipare alla discussione.

Il 10 settembre 2015 il presidente del TPF ha domandato all'UFG una proroga del termine, considerato che le discussioni sui documenti dell'UFG concernenti l'appello nelle cause di diritto penale federale si sono rivelate più complesse di quanto inizialmente previsto ed egli avrebbe voluto coinvolgere anche la Corte plenaria, sebbene quest'ultima non fosse formalmente competente. Più tardi il TPF sarebbe stato invitato alla consultazione, il cui parere avrebbe dovuto essere in seguito adottato dal plenum. Non era pertanto opportuno elaborare già un parere che poi avrebbe potuto essere modificato. Anche questa mail non è più reperibile tra i documenti centrali registrati presso il TPF.

Nel verbale del 29 settembre 2015 della seduta plenaria del TPF si legge che l'UFG avrebbe esaminato due varianti che sarebbero state trattate in seguito in Parlamento: una corte d'appello al TPF e la soluzione auspicata dalla mozione Janiak. La prima variante sarebbe stata in ogni caso l'unica realmente fattibile. Dopo una discussione generale il presidente ha invitato i propri colleghi a fargli pervenire entro il 20 ottobre 2015 eventuali osservazioni, affinché egli potesse redigere una presa di posizione²⁶. Nel verbale non sono riportati i dettagli della discussione. Il disegno di atto normativo del 31 ottobre 2014 dell'UFG non era oggetto di discussione e non costituiva neppure parte della documentazione della seduta.

I membri in questione del tribunale non riuscivano più a ricordare quanto era stato discusso a livello di contenuti nella seduta plenaria. Un membro del tribunale era del parere che la Corte plenaria avesse delegato abbastanza rapidamente al presidente la formulazione di un parere all'UFG. L'allora presidente affermava che nessuno voleva più esprimersi, dato che tutti ne avevano abbastanza di questa questione. Per tale ragione il verbale sarebbe risultato così breve. Alla domanda per quale ragione nel plenum sia stata ancora discussa la variante secondo la mozione Janiak, sebbene il Parlamento l'avesse respinta, egli rispondeva che le insicurezze presso il TPF non andavano sottovalutate. Non si era assolutamente certi che la proposta di una corte d'appello sarebbe passata in Parlamento. Ci si sarebbe ritrovati al punto di partenza²⁷.

Nella presa di posizione del 6 novembre 2015 all'UFG il presidente del TPF scriveva di poter comunicare, in base alle discussioni svoltesi nel plenum, che il TPF appoggiava il progetto. Il modello in quanto tale non sarebbe più stato discusso o rimesso in questione dal tribunale. Per quanto concerne i giudici non di carriera il tribunale

²⁶ Verbale del 29 settembre 2015 della Corte plenaria del TPF (non pubblicato).

²⁷ Verbale del 12 agosto 2022 della sottocommissione, pag. 24 (non pubblicato).

proponeva di aumentare da sette a dieci il limite massimo stabilito nell'ordinanza sui giudici.

In una mail del 9 dicembre 2015 l'UFG chiedeva la cooperazione del presidente del TPF per quanto concerne le ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale che avrebbero dovuto essere definite nel messaggio aggiuntivo. In base a indicazioni precedenti, l'UFG ha considerato i parametri di riferimento seguenti: giudici ordinari: tasso d'occupazione del 130–160 per cento; giudici non di carriera: tasso d'occupazione equivalente nel complesso a un posto di giudice ordinario a tempo pieno; cancellieri: tasso d'occupazione del 200 per cento; informatica, logistica/sicurezza e cancelleria: tasso d'occupazione del 100–150 per cento.

Il presidente del TPF ha risposto con mail del 13 gennaio 2016 che nel caso in cui si considerassero due giudici ordinari a tempo parziale il tasso d'occupazione del 160 per cento sarebbe corretto; se si considerasse un giudice ordinario, andrebbe previsto un tasso d'occupazione del 100 per cento, ossia un tasso d'occupazione del 100–160 per cento. Per quanto concerne i giudici non di carriera, a giudizio del tribunale, un tasso d'occupazione pari al 100 per cento costituirebbe il massimo. Per quanto riguarda i cancellieri un tasso d'occupazione del 200 per cento sembrerebbe corretto. Per informatica, logistica, sicurezza e cancelleria un tasso d'occupazione del 100–150 per cento sarebbe plausibile.

Secondo le informazioni a disposizione delle CdG sia il primo disegno di atto normativo del 29 agosto 2014 dell'UFG sia il disegno di legge del 31 ottobre 2014 dell'UFG non erano mai stati oggetto di consultazioni formali in seno alla CA TPF o alla Corte plenaria e non costituivano neppure parte di una documentazione per una seduta di questi organi. Un parere formale concernente il progetto, per il quale sarebbe stata competente la Corte plenaria (art. 53 cpv. 2 lett. h LOAP), non è più stato possibile, in quanto il Consiglio federale in vista dell'adozione del suo messaggio aggiuntivo (cfr. n. 2.1.6) aveva rinunciato a porre in consultazione il disegno, considerato che la questione dei rimedi giuridici contro le sentenze della Corte penale era già stata oggetto per due volte di una consultazione²⁸.

2.1.6 Messaggio aggiuntivo del 17 giugno 2016 del Consiglio federale

Con il messaggio aggiuntivo del 17 giugno 2016 concernente l'istituzione di una corte d'appello²⁹ il Consiglio federale ha dato seguito all'incarico delle Camere federali (cfr. n. 2.1.4) e ha proposto di istituire una corte d'appello quale parte integrante del TPF, senza tuttavia riunirla con la giurisdizione di reclamo, scostandosi dunque da quanto proposto dal TF e dal TPF nel quadro del messaggio del 4 settembre 2013. Per quanto concerne il numero di casi previsti, il Consiglio federale prevedeva circa 11

²⁸ Messaggio aggiuntivo del 17 giugno 2016 concernente la modifica della legge sul Tribunale federale (Istituzione di una corte d'appello in seno al Tribunale penale federale), FF **2016** 5587, in particolare 5592.

²⁹ Messaggio aggiuntivo del 17 giugno 2016 concernente la modifica della legge sul Tribunale federale (Istituzione di una corte d'appello in seno al Tribunale penale federale), FF **2016** 5587.

procedimenti d'appello all'anno (con circa il doppio degli imputati). Per tener conto delle difficoltà che le tre lingue procedurali pongono, il Consiglio federale ha proposto di impiegare due giudici ordinari a tempo parziale e di prevedere tre giudici a titolo ausiliario delle corti dei reclami penali. Sono previsti inoltre dieci giudici non di carriera³⁰.

Tuttavia il Consiglio federale ha indicato anche gli svantaggi di tale soluzione che potrebbe porre interrogativi quanto all'indipendenza dei giudici. Nelle loro sentenze i giudici d'appello sarebbero chiamati a pronunciarsi sulla qualità del lavoro svolto dai loro colleghi delle giurisdizioni di primo grado. I giudici rischierebbero quindi di farsi condizionare. Il primo e il secondo grado di giurisdizione sarebbero sottoposti alla medesima direzione amministrativa e presidenza che in Svizzera è un fatto eccezionale. Il reclutamento dei giudici non di carriera potrebbe rivelarsi difficile e la costituzione di una giurisprudenza uniforme risultare lenta e complicata³¹.

La CA TF ha preso atto del progetto. Nella seduta del 15 settembre 2016 ha constatato con soddisfazione che con l'istituzione della Corte d'appello in seno al TPF le proposte congiunte di TF e TPF sono state recepite. Le questioni di dettaglio non competono al TF e andrebbero piuttosto risolte dal TPF. Internamente al TF l'affare è stato trattato sotto l'egida della CA TF³².

L'11 ottobre 2016, su sollecitazione della CAG-S, il TF ha preso posizione, pronunciandosi a favore del messaggio aggiuntivo che propone di istituire una corte d'appello contro le decisioni prese in prima istanza dal TPF. In merito alla pianificazione del personale della giurisdizione d'appello, il TF ritiene che in base alle informazioni a sua disposizione i dettagli del progetto appropriati, in particolare la composizione della Corte d'appello³³.

Il 25 ottobre 2016 in seno alla CAG-S il presidente del TF e il presidente del TPF hanno potuto prendere di nuovo posizione sul progetto del Consiglio federale. Il verbale della CAG-S relativo a questa seduta non era tuttavia reperibile negli archivi centrali del TPF.

Entrambe le Camere hanno adottato il progetto presentato dal Consiglio federale secondo il messaggio aggiuntivo del 17 marzo 2017. La legge in base alla quale è stata istituita l'odierna Corte d'appello è entrata in vigore il 1° gennaio 2019.

La modifica³⁴ dell'ordinanza sui posti di giudice presso il TPF³⁵ adottata al contempo dal Parlamento prevedeva per l'istituzione della Corte d'appello al massimo 2 posti di giudice ordinario a tempo pieno e al massimo 10 giudici non di carriera (art. 1 lett. c e d).

Il disegno di legge presentato dal Consiglio federale e la modifica di legge adottata alla fine corrispondevano in grandi linee all'avamprogetto del 31 ottobre 2014 che l'UFG aveva elaborato insieme al presidente del TPF (cfr. n. 2.1.3.3 fino a 2.1.5).

³⁰ Messaggio aggiuntivo del 17 giugno 2016, FF **2016** 5587, in particolare 5589.

³¹ Messaggio aggiuntivo del 17 giugno 2016, FF **2016** 5587, in particolare 5591–5592.

³² Verbale CA TF del 15 settembre 2016 (non pubblicato).

³³ Scritto dell'11 ottobre 2016 del TF alla CAG-S (non pubblicato).

³⁴ RU **2018** 1187.

³⁵ Ordinanza del 13 dicembre 2013 dell'Assemblea federale sui posti di giudice presso il Tribunale penale federale (RS **173.713.150**).

2.2 Costituzione della Corte d'appello

2.2.1 Prima dell'entrata in funzione della Corte d'appello, il 1° gennaio 2019

Il 15 gennaio 2018 la CA TPF ha domandato alla Commissione giudiziaria di ripartire i posti di giudice del 200 per cento previsti per la Corte d'appello su tre giudici con le tre lingue tedesco, francese e italiano, ossia di mettere a pubblico concorso i corrispondenti posti a tempo parziale. La CG ha seguito la raccomandazione e ha messo a concorso tre posti di giudice.

Il 13 giugno 2018 l'Assemblea federale plenaria ha eletto nella Corte d'appello due giudici ordinarie a tempo parziale, una di lingua tedesca (80 per cento) e una di lingua italiana (50 per cento) e nove giudici non di carriera³⁶. Le due giudici ordinarie hanno iniziato la loro attività nell'autunno 2018, in un primo momento per preparare l'entrata in funzione della Corte d'appello prevista per il 1° gennaio 2019. Per mancanza di candidature valide e nonostante il posto fosse stato messo a concorso tre volte, non è invece stato possibile eleggere alcun giudice ordinario di lingua francese per l'entrata in funzione della Corte d'appello, il 1° gennaio 2019³⁷.

2.2.1.1 Sforzi intrapresi in seno al TPF per potenziare le risorse

Dopo la loro elezione, le giudici hanno iniziato a porre alla presidenza del TPF domande critiche concernenti le risorse di personale – a loro avviso insufficienti – e la garanzia dell'indipendenza della Corte d'appello. Già il 14 giugno 2018, una delle giudici ha trasmesso una mail al Tribunale formulando la richiesta di aumentare il numero di giudici ordinari³⁸. Conformemente alle sue dichiarazioni rese davanti alle sottocommissioni, l'allora vicepresidente del TPF aveva espresso la preoccupazione che la Corte d'appello non potesse funzionare con questa configurazione. A suo avviso occorreva un numero di giudici pari ad almeno la metà di quelli presenti alla Corte penale³⁹.

La CA TPF ha deciso di invitare le due giudici a un colloquio a inizio settembre 2018 per discutere i differenti aspetti di ordine organizzativo in relazione alla Corte d'appello⁴⁰.

Nel quadro dei lavori di preparazione per la Corte d'appello la CA TPF aveva scelto tre cancelliere della Corte penale (una per lingua), assegnandole alla Corte d'appello con decisioni adottate l'8 agosto e il 29 settembre 2018⁴¹. Nella seduta del 3 ottobre

³⁶ Rapporto del 30.5.2018 della CG, 18.203 Af Tribunale penale federale. Elezione dei membri della nuova corte d'appello; Boll. uff. **2018** V 1201.

³⁷ Rapporto del 6.3.2019 della CdG, 18.211 Af Tribunale penale federale. Elezione di un membro della nuova corte d'appello.

³⁸ Verbale del 19 giugno 2018 della CA TPF (non pubblicato).

³⁹ Verbale del 30 giugno 2022 delle sottocommissioni, pag. 15 (non pubblicato).

⁴⁰ Verbale del 19 giugno 2018 della CA TPF (non pubblicato).

⁴¹ Verbalì dell'8 agosto 2018 e del 27 settembre 2018 della CA TPF (non pubblicato).

2018 le due giudici neolette hanno criticato questa decisione che era stata adottata senza il loro coinvolgimento e a loro insaputa. Esse hanno messo in guardia quanto ai problemi di ricusazione, chiedendo di reclutare in modo autonomo sufficienti cancellieri «non esausti» per poter far fronte al carico di lavoro previsto. Sia questa richiesta sia quella concernente l'acquisizione di computer portatili con accesso al sistema per i giudici non di carriera sono state tuttavia respinte da parte della CA TPF con la motivazione della mancanza di risorse finanziarie.

Dopo aver preso atto che le risorse finanziarie previste per la Corte d'appello erano comprese nel budget globale del TPF, il quale tuttavia non era stato aumentato nel quadro dei lavori di preparazione, una delle due giudici elette ha chiesto senza indugio che venisse domandato un credito aggiuntivo per mettere a disposizione le risorse finanziarie necessarie al fine di garantire il funzionamento della Corte d'appello nonché per sei giudici. La CA TPF ha tuttavia respinto tale richiesta come pure la domanda delle due giudici neolette di allestire un budget separato per la Corte d'appello allo scopo di garantirne la trasparenza e l'indipendenza.

Contro tale richiesta è stato obiettato che formalmente la Corte d'appello rappresenta una delle tre corti del tribunale e che dunque è sottoposta alla medesima gestione economica. Per quanto riguarda la richiesta di un credito aggiuntivo i giudici presenti hanno invitato alla cautela. A loro parere, fino a quando non fosse stata modificata la base legale concernente il numero di giudici, una tale misura non era giustificata. Inoltre si sarebbero dovute fornire cifre concrete alle Commissioni parlamentari. Bisognava dunque attendere l'entrata in funzione della Corte d'appello. Statistiche alla mano sarebbe stato più facile sottoporre al Parlamento proposte motivate.

La CA TPF ha infine deciso di esporre alla CG le proprie perplessità in merito alla dotazione insufficiente della Corte d'appello per il 1° gennaio 2019, proponendole di aumentare per inizio anno al 100 per cento il grado di occupazione delle due magistrature, in attesa che il membro francofono ancora da eleggere assumesse il proprio incarico in seno alla Corte d'appello⁴².

2.2.1.2 La CA TPF si rivolge alle commissioni parlamentari

In uno scritto dell'8 novembre 2018 alla CG con copia alle Commissioni di vigilanza e alle Commissioni degli affari giuridici (CAG), la CA TPF ha lanciato l'allarme sotto molti aspetti: sotto il profilo della struttura e dell'efficienza la situazione in quel momento e a corto termine era già critica. Le cifre prese in considerazione per determinare non soltanto il numero di giudici, ma anche i collaboratori e l'intera infrastruttura non erano realistiche. Era illusorio ipotizzare che le vie d'appello sarebbero state utilizzate con moderazione, non da ultimo anche a causa del potere d'esame completo della Corte d'appello.

La CA TPF ha fornito le ultime cifre e segnalato che il numero di appelli sarebbe stato pressoché equivalente alla metà delle sentenze della Corte penale. A fine 2018 le sentenze pronunciate dalla Corte penale sarebbero state circa 70, cosicché si potevano

⁴² Verbale del 3 ottobre 2018 della CA TPF, nota di discussione del 24 ottobre 2018, verbale del 24/25 ottobre 2018 della CdF-N.

prevedere circa 35 appelli all'anno. Inoltre si doveva supporre che numerose decisioni della Corte d'appello sarebbero state oggetto di ricorso in materia penale al TF in quanto ultima istanza e che alcuni di questi ricorsi sarebbero stati ammessi e rinviati all'istanza inferiore per nuovo giudizio con un conseguente onere supplementare. Pertanto il numero di giudici il più realistico doveva rispondere alla formula 3-2-1 (tre giudici di lingua tedesca, due di lingua francese e uno di lingua italiana), che corrisponde anche alle percentuali della Corte penale.

Inoltre la CA TPF ha segnalato che l'impiego di giudici non di carriera potrebbe porre alcune difficoltà. Da un accertamento della loro disponibilità è emerso che molti di essi non erano disposti a esercitare la loro funzione conformemente al grado di occupazione previsto in occasione della messa a concorso del loro posto (ossia meno del 10 per cento anziché 10-15 per cento). Molti di essi indicavano già di potersi liberare soltanto raramente per qualche giorno consecutivo o rilevavano che alcuni giorni della settimana erano riservati per altri compiti. Anche con tutti gli sforzi possibili per persuadere i giudici non di carriera, vi era motivo di dubitare che il TPF e la Corte d'appello potessero assicurare uno svolgimento efficiente dei procedimenti.

Infine la CA TPF ha segnalato che l'atteso importante potenziamento aveva ripercussioni anche sui locali presso il Tribunale. I locali nell'edificio del TPF erano a malapena sufficienti per ospitare la Corte d'appello il 1° gennaio 2019. Un potenziamento della Corte d'appello necessitava forzatamente una sua collocazione in altri luoghi. I contatti presi con il Cantone Ticino, affinché questi assumesse i suoi obblighi in materia di locali, erano rimasti fino a quel momento infruttuosi. L'edificio vicino al TPF, il quale secondo gli impegni presi doveva ospitare la Corte d'appello, era vetusto e nulla lasciava presagire che i lavori di rinnovo, previsti sull'arco di molti anni, potessero iniziare in tempi rapidi. Occorreva forzatamente trovare una soluzione provvisoria.

2.2.1.3 Sforzi intrapresi in seno alle Commissioni e al Parlamento per aumentare le risorse

Il 24 ottobre 2018 una sottocommissione della Commissione delle finanze del Consiglio nazionale (CdF-N) ha sentito le due giudici elette in seno alla Corte d'appello. Sulla base dei loro lavori preparatori esse hanno espresso la loro preoccupazione in vista dell'entrata in funzione della Corte d'appello. A loro avviso, gli effettivi del personale previsti dal Parlamento (grado di occupazione del 200 per cento per tre giudici ordinari a tempo parziale e al massimo 10 giudici non di carriera) erano ben lungi dall'essere sufficienti. Anziché 11 procedimenti d'appello all'anno indicati inizialmente prevedevano che almeno la metà fino a due terzi delle sentenze penali della Corte penale fossero impugnate davanti alla Corte d'appello. Occorreva pertanto prevedere 40–50 appelli all'anno. Inoltre già si intuiva che le disponibilità in termini di tempo dei giudici non di carriera erano limitate. Sarebbero quindi stati necessari almeno sei posti a tempo pieno, ovvero circa la metà dell'effettivo dei giudici presso la Corte penale. Secondo le due giudici, erano di questo parere anche il presidente in carica della Corte penale e il suo predecessore.

Inoltre le giudici hanno sottolineato il fatto che alla Corte d'appello doveva essere riconosciuta maggiore autonomia sotto il profilo organizzativo, finanziario e logistico. A loro parere non sarebbero state coinvolte abbastanza dalla CA TPF nella preparazione della Corte d'appello. Inoltre, le loro proposte avanzate da giugno 2018 di poter essere sentite il prima possibile dalle commissioni competenti per ottenere maggiori risorse non erano state ascoltate abbastanza.

In seno alla commissione la discrepanza tra il numero esiguo di casi inizialmente previsto e le cifre presentate dalle due giudici ha suscitato stupore. Un membro ha affermato che nell'ambito della creazione delle basi legali per l'istituzione della Corte d'appello e ancora nell'anno in corso nel quadro della preparazione dell'elezione dei giudici, i tribunali avevano sempre indicato una previsione di 11, al massimo 12 appelli. Secondo un membro della commissione, si sarebbe forse dovuto dare maggiore ascolto agli specialisti, che all'epoca avevano contestato queste cifre⁴³.

In seguito le Commissioni delle finanze (CdF) hanno deciso di prevedere per la Corte d'appello un proprio preventivo complessivo e di aumentarlo di 1 milione di franchi per il 2019, al fine di consentire un aumento a breve termine del numero di giudici.

Nel novembre 2018 la Commissione giudiziaria (CG) aveva domandato alle Commissioni degli affari giuridici di entrambe le Camere (CAG) di modificare l'ordinanza sui posti di giudice presso il TPF, affinché nella sessione primaverile 2019 potesse essere eletto un nuovo giudice. Considerati i termini del concorso si prevedeva che l'ordinanza venisse modificata già nella sessione invernale 2018, affinché dall'estate 2019 fosse possibile una normale attività della Corte d'appello con un giudice ordinario per lingua ufficiale.

La CAG ha dato seguito alla domanda e ha presentato un'iniziativa parlamentare⁴⁴. Secondo il rapporto della CAG del 29 novembre 2018, durante la sua audizione da parte della Commissione giudiziaria il 29 agosto 2018, il presidente del TPF aveva giudicato la valutazione iniziale di 11 casi all'anno troppo ottimistica alla luce delle cifre del 2017 e ipotizzato invece circa 35 casi d'appello all'anno. Già nella sessione di dicembre le Camere federali aveva adottato una rispettiva modifica dell'ordinanza sui posti di giudice⁴⁵.

2.2.2 Dall'entrata in funzione della Corte d'appello, il 1° gennaio 2019

2.2.2.1 Indipendenza e fabbisogno logistico della Corte d'appello

La Corte d'appello è entrata in funzione il 1° gennaio 2019.

Sulla base delle audizioni della presidente della Corte d'appello e dei presidenti del TPF e del TF allora in carica, svolte il 27 febbraio 2019 dalle loro sottocommissioni,

⁴³ Verbale del 24 e 25 ottobre 2018 della CA TPF (non pubblicato).

⁴⁴ 18.464 Iv. Pa. CAG Aumento dei posti a tempo pieno presso la Corte d'appello del Tribunale penale federale.

⁴⁵ FF **2019** 355.

le CdG hanno constatato che la situazione relativa ai locali era già precaria e che si sarebbe deteriorata, visto che il Parlamento aveva approvato la costituzione di un posto supplementare di giudice che implicava anche l'assunzione di cancellieri. Inoltre erano convinte che per garantire l'indipendenza necessaria occorreva provvedere con urgenza affinché la Corte d'appello, in quanto autorità di ricorso della Corte penale del TPF, fosse separata da quest'ultimo. In particolare era necessario evitare che le parti ai procedimenti penali avessero l'impressione che la corte non fosse indipendente. Secondo i dati dell'allora presidente del TPF, la Corte d'appello avrebbe potuto disporre di locali esterni soltanto nel corso del 2020.

Mentre la presidente della Corte d'appello ha ritenuto serie le questioni e le problematiche in sospeso, l'allora presidente del TF, pure presente alla seduta, ha ribadito quanto l'istituzione di un nuovo tribunale fosse un grande onore e che ai membri della Corte d'appello competeva ora l'obbligo di rendere agevole il lavoro in questione⁴⁶.

Con lettera del 2 aprile 2019, le CdG comunicavano al TPF di ritenere indispensabile che la CA TPF, congiuntamente all'UFCL cui competono di massima gli aspetti logistici, facesse tutto il possibile per reperire entro la fine dell'anno degli spazi esterni nei quali la Corte d'appello potesse insediarsi.

Per quanto concerne l'indipendenza strutturale e organizzativa della Corte d'appello, nella lettera al TF del 13 maggio 2019 le CdG hanno precisato che erano consapevoli della particolare situazione istituzionale del TPF, ossia che i tribunali di primo e secondo grado sono riuniti sotto la medesima presidenza e che la CA TPF prende decisioni organizzative e dispone di competenze in materia di assegnazione delle risorse, con il rischio di compromettere l'indipendenza della Corte d'appello, e che esse avrebbero seguito con molta attenzione l'evoluzione negli anni a venire.

Nell'autunno 2019 le CdG sono state informate che, in collaborazione con l'UFCL e il Cantone Ticino, si stava cercando una soluzione per separare fisicamente la Corte d'appello, ma la cui attuazione pratica non sarebbe stata possibile prima della fine dell'anno⁴⁷.

In seguito il TPF e la sua Corte d'appello hanno intrapreso congiuntamente all'UFCL numerosi tentativi per reperire locali appropriati per una delocalizzazione temporanea della Corte d'appello fino a quando non sarebbe stato possibile un trasferimento definitivo nel vicino palazzo del Pretorio. Le sottocommissioni si sono costantemente informate. La ricerca di locali era alquanto laboriosa e dispendiosa in termini di tempo. Sono stati esaminati diversi progetti, senza riuscire tuttavia a reperire locali idonei e si è dovuto rinunciare a un oggetto idoneo a causa dei ritardi nella pianificazione.

Il 5 luglio la CA TPF ha pertanto deciso di non occuparsi ulteriormente di una soluzione transitoria provvisoria, fino a quando il vicino Pretorio del Cantone Ticino non fosse stato pronto per l'insediamento. Come ha illustrato il presidente della Corte d'appello alle sottocommissioni nell'audizione del 30 giugno 2022, finora la vici-

⁴⁶ Verbale del 27 febbraio 2019 della sottocommissione (non pubblicato).

⁴⁷ Cfr. Rapporto annuale 2019 del 28 gennaio 2020 delle CdG e della Delegazione delle Commissioni della gestione delle Camere federali, cifra 3.6.2 (FF 2020 2659, qui 2694 segg.).

nanza alla Corte penale non ha dato adito a reclami da parte dei partecipanti a procedimenti. Inoltre il tribunale avrebbe adottato le misure necessarie per garantire una chiara separazione dell'informatica, dell'accesso agli atti ecc.

Per quanto concerne l'utilizzo della sala d'udienza il TPF ha potuto raggiungere un accordo con il Tribunale amministrativo federale (TAF) a San Gallo, secondo il quale la Corte d'appello può svolgere dibattimenti al TAF. Il presidente della Corte d'appello ha reputato molto positive le prime esperienze⁴⁸. La Corte d'appello tiene ora a San Gallo soprattutto i dibattimenti in lingua tedesca. Quando i procedimenti richiedono misure di sicurezza, i dibattimenti si svolgono esclusivamente a Bellinzona.

2.2.2.2 Il Parlamento autorizza un quarto posto di giudice

Nell'estate del 2020 la CA TPF ha presentato una domanda alla CG concernente la creazione di un quarto posto di giudice di lingua tedesca in seno alla Corte d'appello⁴⁹. A quel momento la Corte d'appello era dotata di tre giudici ordinari (un giudice attivo a tempo pieno per ciascuna lingua del procedimento e di otto giudici non di carriera ciascuno al 10–15 per cento. Secondo la CA TPF le pendenze rendono indispensabile la creazione di un quarto posto. Occorre attuare senza indugio una modifica pertinente dell'ordinanza dell'Assemblea federale sui posti di giudice del TPF⁵⁰, che prevede soltanto tre posti di giudice ordinario a tempo pieno. La CA TPF ha fatto inoltre riferimento al suo scritto dell'8 novembre 2018, nel quale l'allora presidente del TPF aveva pronosticato che la Corte d'appello necessitasse a medio termine di sei posti di giudice ordinario (secondo la formula 3 di lingua tedesca, 2 di lingua francese e 1 di lingua italiana) per far fronte al carico di lavoro previsto e per assicurare il buon funzionamento della Corte. In base alle esperienze tali previsioni si sarebbero dimostrate realistiche.

In considerazione di questa proiezione a medio termine e della lunga durata che il processo legislativo richiede per modificare l'ordinanza sui posti di giudice, il TPF ha proposto al contempo di prevedere nell'ordinanza al massimo sei posti di giudice ordinario a tempo pieno. Secondo il parere del TPF in questo modo in futuro si potrebbe reagire in modo più flessibile e appropriato senza inutili ritardi a un ulteriore eventuale potenziamento dell'effettivo.

Con scritto del 10 agosto 2020, il TPF ha domandato alla CA TF in quanto autorità di vigilanza di appoggiare in seno alle commissioni parlamentari competenti la proposta di aumentare i posti di giudice della Corte d'appello. In particolare il TPF ha segnalato che nei primi 18 mesi della Corte d'appello, ossia da inizio 2019 a metà 2020, sono stati avviati 67 procedimenti che non sono assolutamente proporzionati agli 11 appelli all'anno sui quali si basava la pianificazione iniziale. Si tratta di evitare che la situazione non possa più essere corretta e che la durata media dei procedimenti continui ad aumentare in maniera eccessiva.

⁴⁸ Verbale del 30 giugno 2022 delle sottocommissioni, pag. 20 (non pubblicato).

⁴⁹ Scritto del 17 giugno 2020 della CA TPF alla CG (non pubblicato).

⁵⁰ Ordinanza del 13 dicembre 2013 dell'Assemblea federale sui posti di giudice presso il Tribunale penale federale (RS 173.713.150).

In un successivo scambio di mail⁵¹ tra i segretari generali del TF e del TPF, l'Alta Corte ha espresso la sua perplessità sul fatto che nella pianificazione iniziale si siano previsti soltanto 11 appelli e ha voluto sapere su quale fonte si basasse questa cifra. Per quanto ne sappia il TF, si è sempre dato per scontato che la Corte d'appello avrebbe avuto circa la metà dei procedimenti della Corte penale. Quest'ultima tratta circa 70–80 casi all'anno. Come risposta il segretario generale del TPF ha fatto riferimento al messaggio aggiuntivo del 17 giugno 2016 (cfr. n. 2.1.6).

Con scritto del 31 agosto 2020 alla CG la CA TF ha appoggiato la creazione di un quarto posto di giudice ordinario in seno alla Corte d'appello con la motivazione che il numero di casi sarebbe molto più alto di quanto inizialmente preventivato. Si può partire dal presupposto che a lungo termine sarà necessario un ulteriore posto di giudice ordinario di lingua tedesca. Del resto la CA TF riteneva che l'aumento del limite massimo da quattro a sei dei posti previsti nell'ordinanza sui posti di giudice fosse una questione politica⁵².

La CG ha trasmesso la domanda della CA TPF e la presa di posizione del TF alle CAG competenti di entrambe le Camere.

La CAG-N ha respinto per pochi voti la domanda. La CAG-S ha sentito il presidente della Corte d'appello il quale ha dichiarato in particolare che nel 2020 sono state registrate 54 cause, la metà delle quali da giudicare in lingua tedesca. Considerato il fabbisogno comprovato in relazione a tale lingua, la Commissione ha deciso all'unanimità di presentare un'iniziativa parlamentare per aumentare al massimo a quattro il numero di posti di giudice ordinario a tempo pieno nella Corte d'appello⁵³.

Nella sessione autunnale 2021 il Consiglio degli Stati ha approvato il progetto senza voti contrari; nella sessione di dicembre il Consiglio nazionale ha avallato tale decisione senza voti contrari. Inoltre nella sessione invernale 2021 l'Assemblea federale ha eletto un giudice ordinario di lingua italiana al 50 per cento in sostituzione di una giudice che non si era ricandidata. Il 16 marzo 2022 l'Assemblea federale ha eletto una giudice ordinaria di lingua tedesca per occupare il nuovo posto in seno alla Corte d'appello. Per mancanza di candidature valide è stato necessario rimettere a concorso tre volte un altro posto di giudice ordinario di lingua francese a tempo parziale.

2.2.2.3 Evoluzione dei casi entrati e pendenti e durata delle procedure dal 2019 a metà 2022

Il numero di casi entrati alla Corte d'appello dall'inizio della sua entrata in funzione si situava ben oltre gli 11 appelli previsti all'anno, tenuto conto che in termini di tempo gli appelli risultano molto più onerosi delle revisioni. Nelle proiezioni iniziali le revisioni e i rinvii dal TF non sono stati presi in considerazione.

⁵¹ Scambio di mail del 24 e del 28 agosto 2020 (non pubblicato).

⁵² Scritto del 31 agosto 2020 della CA TF alla CG (non pubblicato).

⁵³ 21.401 Iv. Pa. CAG-S Adeguamento delle risorse del Tribunale penale federale, rapporto del 20 maggio 2021.

Evoluzione dei casi entrati, evasi e pendenti presso la Corte d'appello dal 2019 a metà 2022⁵⁴

	2019	2020	2021	2022(30.6.)
<i>Atti d'accusa evasi dalla Corte penale</i>	60	40	53	24
Appelli entrati	35	23	27	18
Appelli evasi	16	22	18	12
Appelli pendenti a fine anno	19	20	29	35
Revisioni entrate	11	30	25	4
Revisioni evase	10	31	23	3
Revisioni pendenti a fine anno	1	-	2	3
Rinvii entrati TF	-	1	2	1
Rinvii evasi TF	-	1	2	0
Rinvii pendenti a fine anno	-	-	-	1
Totale casi entrati	46	54	54	22
Totale casi evasi	26	54	43	15
Totale casi pendenti	20	20	31	38

Legenda: nel periodo dal 2019 a metà 2022 poco più della metà delle sentenze della Corte penale sono state impugnate mediante appello dinanzi alla Corte d'appello. Nel 2020 a causa della pandemia, dinanzi alla Corte penale e alla Corte d'appello si sono svolti meno udienze e dibattimenti. Nel tempo le pendenze sono aumentate in misura considerevole, soprattutto nell'ambito degli appelli che costituiscono il grosso del lavoro presso la Corte d'appello.

Evoluzione della durata delle procedure nella Corte d'appello dal 2019 a metà 2022⁵⁵

	2019 (in giorni)	2020 (in giorni)	2021 (in giorni)	2022 (30.6.) (in giorni)
Durata media delle procedure d'appello	50	251	301	207
Durata massima degli appelli riportati per fine anno	108	434	633	814
Durata media delle revisioni contro sentenze della Corte penale	132	164	48	128
Durata media delle procedure contro sentenze della Corte dei reclami penali	16	47	62	49
Durata media dei rinvii del TF, procedure d'appello	-	-	192	-
Durata media dei rinvii del TF, procedure di revisione	-	20	-	-

⁵⁴ Cifre tratte dai rapporti di gestione 2019–2021, per l'anno 2022 completate dal TPF.

⁵⁵ Cifre tratte dai rapporti di gestione 2019–2021, per l'anno 2022 completate dal TPF.

Legenda: la durata delle procedure aumenta in misura considerevole, in particolare nell'ambito degli appelli.

Il 30 giugno 2022 in occasione dell'audizione da parte della sottocommissione il presidente della Corte d'appello ha parlato di un'«esplosione» della durata delle procedure. Anche i rinvii da parte del TF comportano un onere di lavoro considerevole. Per questa ragione la Corte d'appello attribuisce grande importanza alla scrupolosità nel suo lavoro e questo a sua volta ha il suo prezzo. Tuttavia le cifre relativamente basse dei rinvii dal TF dimostrano che ciò sta dando i suoi frutti.

2.2.3 Retrospettiva dei tribunali sulla loro valutazione effettuata all'epoca

2.2.3.1 Retrospettiva dell'allora presidente del TPF

Il presidente del TPF in carica al momento della costituzione della Corte d'appello ha fatto riferimento al contesto di quel periodo e alla storia del TPF nonché all'unificazione del Codice di procedura penale (CPP) per Confederazione e Cantoni⁵⁶. Ha affermato che, dalla sua istituzione nel 2004, il TPF era del parere che con l'unificazione del diritto processuale fosse necessario istituire una giurisdizione d'appello anche a livello federale⁵⁷. A suo avviso, il tribunale si aspettava certamente che, al più tardi per l'entrata in vigore del CPP nel 2011 che prevede l'appello per tutte le sentenze penali di primo grado, si adottasse a livello di procedura penale federale una soluzione d'appello congrua sotto il profilo dell'organizzazione e dei processi.

Ma con l'avvicinarsi dell'entrata in vigore del CPP è emerso che né il Consiglio federale né il Parlamento erano intenzionati a istituire una giurisdizione d'appello a livello federale, sebbene il CPP lo preveda. Né il governo né il Parlamento hanno voluto affrontare la questione. Si era ritenuto il problema d'importanza marginale e non si era disposti a presentare un progetto legislativo e spendere ulteriore denaro. Anche il TF non ha voluto occuparsene.

Soltanto con la mozione Janiak nel 2013 e 2014 si è presentata un'opportunità in tal senso. Tuttavia i tribunali erano concordi nel considerare la proposta Janiak assolutamente inadeguata. Inoltre il TPF ha ricevuto conferma da più parti che il Parlamento non era intenzionato e neppure lo sarebbe stato in futuro a istituire un tribunale d'appello indipendente. Sullo sfondo di queste considerazioni il TPF aveva proposto d'intesa con il TF di istituire una corte d'appello in seno al TPF. In questo modo, alla soluzione zoppicante sotto il profilo processuale della proposta Janiak era stata preferita una soluzione zoppicante sotto il profilo organizzativo per poter comunque ottenere un appello. Il Governo e il Parlamento avevano dato alla giustizia soltanto la possibilità di scegliere tra due soluzioni imperfette. Una soluzione soddisfacente sotto

⁵⁶ Verbale del 30 giugno 2022 delle sottocommissioni; presa di posizione del 5 luglio 2022 (entrambi non pubblicati).

⁵⁷ Questo era anche il parere del Consiglio federale, cfr. messaggio del 21 dicembre 2005 concernente l'unificazione del diritto processuale penale, FF **2006** 989, in particolare 1126.

il profilo organizzativo e processuale non è mai stata presa seriamente in considerazione. Le direttive informali poste dalla politica al progetto sono state: nessuna organizzazione autonoma, niente risorse inutili, misure edilizie minime e operatività in tre lingue.

Anche se ora sappiamo che l'uno o l'altro fattore non è stato preso in considerazione e che in seguito il carico di lavoro si è evoluto diversamente, il tribunale considera che le valutazioni iniziali effettuate all'epoca siano tutt'oggi realistiche. Le istituzioni si dimostrano più durevoli, se sono messe in atto in piccolo crescendo poi passo a passo.

Alla domanda per quale ragione i suoi pareri non siano stati emessi formalmente dall'AC TPF, ma da lui stesso o da gruppi di lavoro istituiti ad hoc, l'allora presidente rispondeva di essere stato dell'avviso che non fossero necessarie decisioni formali al riguardo. Riteneva di poter redigere il parere del 12 febbraio 2014 in qualità di presidente, considerato che si trattava soltanto di un'opinione rivolta al presidente del TF. Riferisce di averlo comunicato così anche alla CA e che nessuno ha sollevato obiezioni. Avrebbe portato a termine l'intera pratica coinvolgendo per quanto possibile tutti i giudici. Salvo errori o sviste, avrebbe informato sempre tutti sui passi essenziali, sia nelle sedute plenarie sia tramite mail.

Per quanto concerne la questione delle risorse, egli ha riconosciuto che forse si sarebbe ancora potuto discuterne, ma nessuno del plenum o del gruppo di lavoro ha voluto ritornare sull'argomento, sebbene fosse chiaro come si voleva procedere. Il modello era pensato per l'inizio. Il suo predecessore gli avrebbe detto che in tre o quattro anni vi sarebbe stata una corte d'appello completa con cinque o sei giudici ordinari. Egli sostiene di non aver condiviso questa valutazione, ma che avrebbero potuto essere tre o quattro gli era parso chiaro⁵⁸.

2.2.3.2 Pareri di altri giudici del Tribunale penale federale

L'allora vicepresidente del TPF ha dichiarato davanti alle sottocommissioni che nel 2014 il presidente avrebbe considerato il progetto concernente la corte d'appello una questione personale, così pure il suo predecessore, il quale avrebbe svolto le prime discussioni sull'istituzione di una possibile corte d'appello nel quadro della sua relazione personale con il presidente del TF. La CA e la Corte plenaria non sarebbero state invitate formalmente alla discussione sui disegni di atto normativo dell'UFG. Egli non crede che in ciò vi fosse malafede. Si trattava di procedere in modo efficiente e di presentare il progetto nel modo più semplice ed economico possibile, al fine di garantire che fosse accettato dal Parlamento, e anche di agire conformemente alla volontà del TF, che non voleva avere la piena cognizione. Per lui era chiaro che le risorse pianificate non sarebbero state sufficienti. Inoltre era del parere che fosse del tutto sbagliato risparmiare a livello di giudici, considerato che con i sequestri e le confische il TPF apporta alla Confederazione più guadagni di quanto in realtà costi⁵⁹.

⁵⁸ Verbale del 12 agosto 2022 della sottocommissione, pag. 20–21 (non pubblicato).

⁵⁹ Verbale del 12 agosto 2022 della sottocommissione, pag. 8 segg. (non pubblicato).

Il membro della Corte dei reclami penali che nel 2014 era alla direzione del gruppo di lavoro (cfr. n. 2.1.2.2) ha dichiarato dinanzi alle sottocommissioni che all'epoca si era parlato relativamente subito del fatto la costituzione di un tribunale indipendente non era sostenibile sotto il profilo politico, soprattutto per motivi di costi. Il rischio di non avere un appello sarebbe stato più grave del compromesso raggiunto. All'epoca il gruppo di lavoro si era occupato prevalentemente della struttura organizzativa. Per quanto riguardava la questione delle risorse esso avrebbe fatto affidamento sui colleghi della Corte penale. Interpellato sulla questione della regolamentazione odierna e dei piani per una riorganizzazione, il membro osservava che oggi la Corte dei reclami penali è tenuta a prestare aiuto sia alla Corte penale sia alla Corte d'appello, il che costituisce un problema. In futuro in entrambe le varianti oggi discusse (soft e clear cut, cfr. n. 2.2.4.1) la Corte dei reclami penali e la Corte d'appello costituiranno insieme una giurisdizione d'impugnazione, in questo modo si effettuerà una chiara separazione dalla Corte penale⁶⁰.

Nell'audizione dinanzi alle sottocommissioni un altro membro della Corte dei reclami penali non riusciva a ricordare per quale ragione le proposte del 2014 avanzate dal gruppo di lavoro non fossero state seguite. Egli era del parere che si potessero portare avanti. In ogni caso l'idea di una fusione tra la Corte dei reclami penali e la Corte d'appello è stata attualmente ripresa e avrebbe avuto, a suo dire, un riscontro positivo presso la maggioranza dei giudici⁶¹.

2.2.3.3 **Retrospectiva del Tribunale federale**

In occasione dell'audizione della CA TF dinanzi alla sottocommissione il presidente del TF ha rilevato che a posteriori la cifra di sei casi menzionata all'epoca era evidentemente troppo bassa. Oggi non è più possibile determinare come si sia giunti esattamente a questo numero. Attualmente presso la Corte d'appello si contano circa 55 nuovi casi all'anno. Si sarebbe dovuto prevedere circa il 50 per cento dei casi della Corte penale. Nel 2016 si sarebbero dovuti contare piuttosto 25–30 casi. A posteriori è naturalmente più facile fare una valutazione. Inoltre dal 2016 i casi davanti alla Corte penale sono aumentati, fatto che ha avuto anche ripercussioni sulla Corte d'appello. Alla domanda se nell'ambito di questa pratica fosse stata competente la CA TPF o la CA TF la presidente del TF spiegava che l'istituzione di una nuova sezione era stato un fatto unico. Nessuno aveva stabilito chi doveva fare cosa. La vigilanza del TF si sarebbe svolta piuttosto in un momento successivo e soltanto in caso di necessità. Occorreva anche rispettare l'autonomia di ordine organizzativo dei tribunali di primo grado⁶².

L'allora presidente del TF ha spiegato alle sottocommissioni che quando la mozione Janiak aveva voluto rendere il TF una giurisdizione d'appello lui e il presidente del TPF avevano cercato una soluzione migliore, visto che la proposta della mozione Janiak avrebbe avuto ripercussioni negative su entrambi i tribunali. Erano state esaminate varie varianti che avevano tutte il problema che secondo il punto di vista di allora

⁶⁰ Verbale del 12 agosto 2022 della sottocommissione, pag. 12 segg. (non pubblicato).

⁶¹ Verbale del 12 agosto 2022 della sottocommissione, pag. 16 (non pubblicato).

⁶² Verbale del 12 agosto 2022 della sottocommissione, pag. 26 segg. (non pubblicato).

un tribunale d'appello sarebbe stato troppo piccolo per trattare i casi della Corte penale. Sullo sfondo di queste considerazioni sarebbe stata avanzata la proposta di integrare l'appello nel TPF. Dal momento in cui il Parlamento avrebbe preso in considerazione l'idea, il TF sarebbe stato attivo soltanto in seconda battuta, visto che a essere toccati erano il TPF e la sua organizzazione. Per tale motivo la guida sarebbe stata lasciata al TPF che avrebbe discusso i dettagli con l'UFG. Comunque il TF sarebbe stato informato e avrebbe potuto prendere posizione al riguardo. Probabilmente non sarebbe andata bene se l'autorità di vigilanza avesse imposto al TPF delle prescrizioni. Inizialmente la relazione di vigilanza sarebbe stata difficile. Pertanto l'autorità di vigilanza avrebbe cercato di rispettare l'autonomia e le competenze dei tribunali di primo grado e di non intromettersi, se non era necessario.

All'epoca il presidente del TPF aveva preso atto del rapporto del gruppo di lavoro (cfr. n. 2.1.2.2). Le differenze con quanto avevano proposto il TF e il TPF non gli erano parse molto grandi. Ma, dato che la precedente proposta era già pervenuta a Berna, non si è voluto presentare un'altra proposta.

Non c'era una vera e propria organizzazione del progetto. In sostanza le discussioni si sarebbero svolte tra i presidenti di entrambi i tribunali in seguito alle discussioni interne effettuate in seno alle due istituzioni⁶³.

2.2.4 Piani per l'ulteriore potenziamento della Corte d'appello

2.2.4.1 Fabbisogno di risorse e piani di riorganizzazione

Con l'elezione e l'entrata in carica del secondo giudice di lingua francese (vedi n. 2.2.2.2) nel corso dell'anno corrente, il grado di occupazione del 400 per cento sarà ripartito su cinque giudici: due di lingua tedesca (200 %), due di lingua francese (150 %) e un giudice di lingua italiana (50 %).

Secondo una stima globale che il presidente della Corte d'appello ha stilato in occasione della sua audizione del 30 giugno 2022, l'effettivo dei giudici presso la Corte risulta ancora insufficiente. Idealmente la Corte d'appello necessiterebbe di sei posti di giudice a tempo pieno. Per quanto concerne i giudici non di carriera il presidente ha espresso la sua comprensione per il fatto che essi siano stati previsti nella pianificazione per raggiungere la flessibilità necessaria, tuttavia nella realtà è spesso molto difficile concordare le date per i dibattimenti in tempi congrui, considerato il grande impegno che richiede la loro professione principale.

Visto che, in base all'esperienza, possono essere necessari due anni fino a quando, con una modifica dell'ordinanza sui posti di giudice, sono istituiti nuovi posti e i neo-eletti entrano in carica, si prevede di impiegare a breve termine un maggior numero di cancellieri per far fronte alle pendenze⁶⁴.

⁶³ Verbale del 12 agosto 2022 della sottocommissione, pag. 27 segg. (non pubblicato).

⁶⁴ Verbale del 30 giugno 2022 della sottocommissione (non pubblicato).

Nel frattempo un gruppo di lavoro «separazione delle giurisdizioni» istituito presso il TPF e composto dai presidenti delle tre Corti e da un cancelliere esamina come istituire due giurisdizioni distinte riorganizzando le strutture del TPF. Il gruppo di lavoro è stato istituito conformemente a una decisione della CA TPF adottata durante la sua seduta del 7 luglio 2021. Alla seduta plenaria del 25 gennaio 2022 il gruppo di lavoro ha presentato due varianti che propone di approfondire:

1. variante «clear cut» con due tribunali distinti e indipendenti, un tribunale penale di primo grado e un tribunale d'impugnazione di secondo grado,
2. variante «soft» che prevede di mantenere il TPF con due sezioni, la prima come giurisdizione di primo grado e la seconda come giurisdizione di secondo grado che comprende le due attuali corti di secondo grado (Corte dei reclami penali e Corte d'appello).

Con 14 voti contro 1 il Tribunale ha deciso di non mantenere l'attuale status quo con le tre corti, Corte penale, Corte dei reclami penali e Corte d'appello, e di prevedere una riorganizzazione del tribunale con separazione delle due giurisdizioni. Il gruppo di lavoro è stato incaricato di approfondire le varianti⁶⁵.

2.2.4.2 Piani per il trasferimento della Corte d'appello nel Pretorio

Già nel 2006 la Confederazione Svizzera aveva stipulato con il Cantone Ticino una convenzione di principio, secondo la quale in seguito alla ristrutturazione del Pretorio di proprietà del Cantone Ticino e situato nelle dirette vicinanze del TPF essa avrebbe potuto affittare locali per il TPF⁶⁶. Il progetto di risanamento e di ristrutturazione elaborato dal Cantone Ticino per insediare la propria amministrazione (Polizia cantonale, Pretura e Tribunale d'appello) ha tuttavia subito ritardi per varie ragioni. Nel maggio del 2019 il Cantone Ticino ha deciso di non trasferire il Tribunale d'appello da Lugano a Bellinzona nel Palazzo del Pretorio come previsto in origine. Di conseguenza per la Confederazione si è offerta la possibilità di affittare in futuro più spazio di quanto inizialmente stabilito⁶⁷.

Dal 2018 la CA del TPF è partita in linea di massima dal presupposto che sarebbe stata la Corte d'appello a essere trasferita nel Pretorio una volta conclusi i relativi lavori di ristrutturazione. La Commissione giudiziaria, in uno scritto del 19 settembre 2018 indirizzato al Cantone Ticino, aveva richiamato l'attenzione sul fatto che la riunione delle giurisdizioni di primo e di secondo grado del TPF sotto un unico tetto non era conciliabile con il principio dell'indipendenza giudiziaria e che dunque non costituiva una soluzione duratura. Inoltre, con scritto del 2 aprile 2019, la CdG aveva esortato a separare fisicamente la Corte d'appello al fine di garantirne l'indipendenza (cfr. n. 2.2.2.1).

⁶⁵ Verbale del 25 gennaio 2022 della seduta plenaria del TPF; verbale del 30 giugno 2022 della sottocommissione (entrambi non pubblicati).

⁶⁶ Convenzione di principio del 30 novembre 2006 tra la Confederazione Svizzera e il Cantone Ticino concernente il Tribunale penale federale a Bellinzona.

⁶⁷ Scritto del 10 agosto 2020 dell'UFCL alle CdG (non pubblicato).

Il 21 settembre 2021 il Gran Consiglio ticinese ha approvato la ristrutturazione del Pretorio per 43,5 milioni di franchi⁶⁸. Il trasferimento della Corte d'appello nel Pretorio è previsto per gennaio 2026⁶⁹.

In relazione al gruppo di lavoro istituito nell'estate del 2021 in vista della pianificazione di una riorganizzazione della Corte d'appello (cfr. n. 2.2.4.1) ci si è posti internamente la domanda se non fosse meglio separare fisicamente le giurisdizioni di primo e di secondo grado (ossia Corte penale da un lato e Corte dei reclami penali e Corte d'appello dall'altro) anziché, come previsto inizialmente, Corte d'appello da un lato e Corte penale e Corte dei reclami penali dall'altro. Alla seduta di vigilanza del 21 settembre 2021 la CA TF ha preso atto di queste riflessioni. Dal verbale si evince che la questione su quale Corte sarebbe stata trasferita era ancora aperta. Al riguardo attualmente presso il TPF è in corso un ripensamento; per quanto concerne la separazione fisica, a trasferirsi definitivamente potrebbe essere la Corte penale, mentre la Corte dei reclami penali e la Corte d'appello rimarrebbero nell'attuale edificio⁷⁰.

Nel quadro della sua audizione del 12 agosto 2022 il presidente del TPF ha comunicato alle sottocommissioni che, secondo quanto previsto, a trasferirsi nel Pretorio sarà la Corte d'appello, considerato che il palazzo in questione non offre spazio sufficiente per una soluzione differente⁷¹.

3 Valutazione, conclusioni e raccomandazioni

3.1 Competenze presso i tribunali

La pianificazione e la realizzazione della Corte d'appello costituivano un compito straordinario dei tribunali che non rientrava nelle mansioni quotidiane. In sostanza andavano collocate presso il TPF nell'ambito dell'amministrazione del tribunale. Ai sensi dell'articolo 54 capoverso 4 la CA TPF è responsabile dell'amministrazione del tribunale. Oltre alle mansioni esplicitamente elencate nella legge la CA TPF deve svolgere tutte le altre mansioni amministrative che non rientrano nella competenza della Corte plenaria. Alla Corte plenaria compete l'emissione di pareri sui progetti di atti normativi sottoposti a procedura di consultazione (art. 53 cpv. 2 lett. h LOAP). Ai sensi del regolamento sull'organizzazione del TPF⁷² la CA TPF può delegare il disbrigo di determinate pratiche alla presidenza o al segretariato generale (art. 5 cpv. 3). Secondo i verbali della CA TPF una simile delega delle mansioni al presidente del TPF non è avvenuta.

Per quanto concerne le competenze del TF, esso esercita la vigilanza amministrativa sulla gestione del TPF (art. 34 cpv. 1 LOAP). All'interno del TF è la Commissione

⁶⁸ Comunicazione del 21 settembre 2021 del Cantone Ticino all'UFCL; laRegione online, 21 settembre 2021.

⁶⁹ Verbale del 28 maggio 2021 concernente il colloquio intercorso tra i rappresentanti dell'UFCL e del TPF (non pubblicato).

⁷⁰ Verbale del 21 settembre 2021 della seduta di vigilanza (non pubblicato).

⁷¹ Verbale del 12 agosto 2022 della sottocommissione, pag. 8 (non pubblicato).

⁷² Regolamento sull'organizzazione del TPF (Regolamento sull'organizzazione TPF, ROTPF); RS 173.713.161.

amministrativa che esercita la vigilanza sul TPF (art. 17 cpv. 4 lett. g LTF). La vigilanza del TF costituisce una vigilanza di un organo che nella legge è disciplinata soltanto in termini molto generali. Conformemente alla sua prassi la CA TF interviene soltanto con prudenza e rispetta l'autonomia di natura organizzativa dei tribunali di primo grado.

Per l'approntamento, la gestione e la manutenzione degli edifici utilizzati dal TPF è competente il DFF (art. 62 cpv. 1 LOAP). All'interno del Dipartimento le mansioni in questione competono all'UFCL.

3.2 Valutazione erronea del fabbisogno di personale

Fin dall'inizio nel quadro della pianificazione della Corte d'appello il numero di casi e il fabbisogno di giudici sono stati chiaramente sottostimati. La valutazione che prevede in media undici appelli all'anno ha fatto la sua comparsa per la prima volta nel messaggio del 4 settembre 2013 del Consiglio federale (cfr. n. 2.1.1). Essa si basava sui ricorsi in materia penale che dal 2004 erano pervenuti al TF contro le sentenze della Corte penale del TPF. Il messaggio aggiuntivo del 17 giugno 2016 del Consiglio federale è partito sempre ancora dalla medesima cifra (cfr. n. 2.1.5). Tuttavia dalla statistica emerge che dal 2006 al TF giungevano periodicamente più di 11 appelli (la Corte penale era entrata in funzione nel 2004 e da allora era in fase di allestimento). Nel 2013 si contavano già 22 ricorsi in materia penale pervenuti al TF. Malgrado ciò fino al 2018 non si è provveduto ad adeguare la pianificazione in vista dell'istituzione della Corte d'appello. Tuttavia, nell'ambito della preparazione del messaggio aggiuntivo del 17 giugno 2016, l'UFG ha chiesto ancora una volta esplicitamente al TPF, in quanto autorità specializzata in materia, a quanto stimava il fabbisogno di risorse umane (cfr. n. 2.1.5). È comprensibile che il Consiglio federale e il Parlamento si siano basati su queste indicazioni.

Le considerazioni che l'allora presidente del TPF aveva esposto nel suo scritto del 12 febbraio 2014 al presidente del TF, secondo le quali il fabbisogno di giuristi (giudici e cancellieri) corrispondeva a circa un quarto dell'effettivo nella Corte penale, si sono rivelate errate, poiché si basavano sulle esperienze avute nei Cantoni, confrontati con numerosi piccoli reati e casi di massa, mentre a livello federale bisognava prevedere casi grossi e complessi. Inoltre non si è tenuto abbastanza conto del fatto che si sarebbe avuto a che fare con parti al processo dotate di notevoli capacità finanziarie che avrebbero sfruttato ogni possibilità di ricorso. Si sarebbe dovuto prevedere che, con l'opportunità di ottenere grazie all'appello una giurisdizione di secondo grado con pieno controllo dei fatti, le parti al processo sarebbero state maggiormente motivate a impugnare le sentenze. Neppure corretta è stata l'ipotesi che i casi della Corte d'appello sarebbero stati meno dispendiosi in termini di tempo rispetto ai casi della Corte penale. Inoltre non sono stati inclusi nei calcoli le istanze di revisione e i rinvii dal TF.

Al contempo presso il TPF è stato istituito un gruppo di lavoro che nel proprio rapporto del 10 marzo 2014 ha effettuato una stima del fabbisogno di personale giuridico pari ad almeno il doppio di quella del presidente del tribunale. Le proiezioni effettuate all'epoca dal gruppo di lavoro si avvicinano all'attuale effettivo del personale. Eppure

il suo lavoro non è stato né proseguito né portato a conoscenza del Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP), incaricato dei lavori legislativi, o delle commissioni parlamentari. In termini inequivocabili l'allora presidente del TF ha contrastato tutti gli ulteriori lavori al progetto, poiché era del parere che tutte le proposte che non fossero quelle che il TF aveva integrato insieme al TPF nel messaggio del 4 settembre 2013 avrebbero vanificato qualsiasi possibilità di ottenere una soluzione diversa da quella proposta dalla mozione Janiak (cfr. n. 2.1.2.3).

Il presidente del TPF condivideva questa opinione e ha trasmesso le direttive del presidente del TPF ai giudici del tribunale, invitandoli a non diffondere informazioni, in particolare sul rapporto del gruppo di lavoro (n. 2.1.2.2 e 2.1.2.3). Egli era peraltro convinto che Consiglio federale e Parlamento avrebbero accolto soltanto una variante minima con il minor dispendio possibile. Nell'ambito della successiva collaborazione con l'UFG concernente l'elaborazione del messaggio aggiuntivo del 17 giugno 2016, il presidente del TPF ha sempre cercato di ridurre al minimo il fabbisogno di risorse. Le modeste proiezioni erano sistematiche e corrispondevano a un calcolo politico; non erano soltanto il risultato di valutazioni errate.

La valutazione errata del numero di casi e la stima troppo bassa relativa al fabbisogno di giudici hanno avuto ripercussioni decisive sulla pianificazione dell'organizzazione della giurisdizione d'appello. Dalle prime riflessioni su come istituire una giurisdizione d'appello a livello federale in base alle direttive del CPP, le basse proiezioni relative al numero di casi sono state considerate sia dal Consiglio federale⁷³ sia dal TF e dal TPF⁷⁴ un ostacolo per una soluzione impeccabile e auspicabile sotto il profilo giuridico, ossia per l'istituzione di un tribunale d'appello o di impugnazione indipendente di secondo grado (cfr. n. 2.1.1 e n. 2.1.3.2). Inoltre, l'acquisizione di ulteriori locali è stata riconosciuta come un'urgenza solo nel 2018 quando nella CA TPF era stata realizzata l'attuale stima troppo bassa (cfr. n. 2.2.1).

Qui si pone una questione di principio: come possono il Consiglio federale e il Parlamento elaborare leggi ben fatte e sostenibili, quando gli organi specializzati in materia sottopongono loro basi decisionali che non sono elaborate con la massima cura e non poggiano su basi realistiche o che sono influenzate da riflessioni di ordine politico? Le CdG sono fermamente convinte che ci si deve attendere anche dalle amministrazioni giudiziarie che forniscano alle autorità decisionali basi realistiche e elaborate da cerchie competenti con informazioni veritiere e cifre attuali senza alcun calcolo di ordine politico.

Raccomandazione 1: Pianificazione minuziosa delle risorse da parte delle amministrazioni giudiziarie

Nella pianificazione delle risorse per la costituzione di organizzazioni giudiziarie, gli organi dei tribunali federali competenti per l'amministrazione garantiscono di fornire alle autorità decisionali basi decisionali realistiche e minuziose senza alcun calcolo di ordine politico.

⁷³ Vedi messaggio del 10 settembre 2008 concernente la LOAP e messaggio aggiuntivo del 17 giugno 2016.

⁷⁴ Vedi messaggio del 4 settembre 2013.

3.3 Coinvolgimento carente degli organi del Tribunale penale federale

Per le prime riflessioni su come istituire una giurisdizione d'appello presso il TPF, che il 12 febbraio 2014 il presidente del TPF ha trasmesso al presidente del TF su ordine di quest'ultimo, il presidente del TPF non ha voluto convocare una seduta della CA. In definitiva, il 5 febbraio 2014 si è svolto un colloquio tra quattro dei cinque membri della CA. Cosa sia stato discusso e deciso non è documentato. Lo scritto del 12 febbraio 2014 è stato trasmesso a tutti i membri del tribunale per conoscenza, ma non è mai stato oggetto di discussione in seno a un organo del TPF.

Il primo disegno di atto normativo del 29 agosto 2014 dell'UFG, che sotto il profilo organizzativo avrebbe coinciso con le proposte precedenti del TF e del TPF, non è mai stato inserito nell'ordine del giorno o discusso in seno alla CA TPF o nella Corte plenaria. È invece stato discusso il 5 settembre 2014 in un gruppo ad hoc. Cosa sia stato discusso e deciso non è documentato.

In questo parere, che ha sottoscritto in qualità di presidente senza la seconda firma della segretaria generale, il presidente ha introdotto una nuova variante che prevedeva l'istituzione della Corte d'appello in qualità di terza corte oltre a quelle esistenti (Corte penale e Corte dei reclami penali). Questa variante era in contrasto con le due varianti presentate inizialmente dal TF insieme al TPF nel messaggio del 4 settembre 2013 e con le proposte di ordine organizzativo previste nel rapporto del 10 marzo 2014 del gruppo di lavoro. Tutte le considerazioni erano scaturite da una riunione della Corte dei reclami penali e della Corte d'appello (cfr. n. 2.1.3.4, 2.1.1 e 2.1.2.2).

Alla Corte plenaria compete l'emissione di pareri sui progetti di atti normativi sottoposti a procedura di consultazione (art. 53 cpv. 2 lett. h LOAP). In questa fase preliminare dell'elaborazione dell'atto normativo non si sarebbe tuttavia trattato di una procedura formale di consultazione. In seno alla CA TPF a cui compete l'amministrazione del tribunale (art. 54 LOAP) il disegno non è stato trattato. Eppure era un progetto di fondamentale importanza per l'intero tribunale. Inserire nell'ordine del giorno e discutere il disegno sarebbe stato pertanto opportuno.

In seguito il presidente è stato invitato presso l'UFG. Da questo incontro è sfociato il secondo disegno di atto normativo del 31 ottobre 2014 dell'UFG che aveva incluso la nuova variante di organizzazione. Il disegno in questione è pervenuto al TPF il 5 novembre 2014 e vi è rimasto fino in agosto del 2015 senza che i membri del tribunale lo avessero ricevuto. Soltanto quando il 12 agosto 2015 l'UFG ha inviato il disegno del 31 ottobre 2014 al presidente del TPF per presa di posizione, quest'ultimo lo ha trasmesso ai membri del tribunale e ha proposto la possibilità di inserire l'affare nell'ordine del giorno della seduta plenaria. Tuttavia, nella seduta plenaria del 29 settembre 2015, non è stato trattato il disegno di atto normativo, ma si è svolta una discussione generale sull'istituzione di una corte d'appello come alternativa al progetto del Consiglio federale in adempimento della mozione Janiak, che in quel momento non era più oggetto di discussione. In effetti, già in maggio 2015, il Parlamento aveva rinviato il progetto al Consiglio federale incaricandolo di presentare un progetto di legge concernente l'istituzione di una corte d'appello.

In base alle informazioni in loro possesso, le CdG giungono alla conclusione che lo scritto del 12 febbraio 2014 del presidente, il rapporto del 10 marzo 2014 del gruppo di lavoro, i due disegni di atto normativo del 19 agosto 2014 e del 31 ottobre 2014, come pure la presa di posizione del 15 settembre 2014 del presidente in merito al disegno di legge non sono mai stati inseriti nell'ordine del giorno e discussi né in seno alla CA TPF né alla Corte plenaria, benché secondo la legge la competenza spettasse alla CA TPF. Visto che il Consiglio federale, prima di adottare il messaggio aggiuntivo del 17 giugno 2016, non ha più svolto una procedura formale di consultazione, in definitiva il disegno di atto normativo non è mai stato discusso in seno a un organo del TPF.

Le CdG sono inoltre giunte alla conclusione che l'allora presidente del TPF si era sì impegnato molto a livello personale per l'istituzione di una corte d'appello, ma che aveva coinvolto il tribunale in misura quanto meno insufficiente nella realizzazione del progetto di legge ed escluso la CA TPF competente. Questo è ancor più fastidioso se si considera che all'interno del tribunale i pareri per quanto concerne l'organizzazione della Corte d'appello divergevano e che in questo modo è scaturito l'attuale assetto organizzativo della Corte d'appello, che oggi il tribunale pressoché unanime ritiene insoddisfacente e da riformare. Nel caso in questione la ripartizione delle competenze prevista nella legge non è stata chiarita per tempo e non è stata rispettata in modo sufficiente.

Raccomandazione 2: Rispettare le competenze degli organi del Tribunale penale federale

La direzione del TPF garantisce che il tribunale sia adeguatamente coinvolto nello sviluppo della sua organizzazione e che le competenze dei suoi organi (CA TPF e Corte plenaria) siano chiarite per tempo e rispettate.

La CA TF in quanto autorità di vigilanza e il presidente del Tribunale federale hanno contribuito a questo sviluppo indesiderato. Per loro era soprattutto essenziale contrastare l'ampliamento della cognizione del TF ai sensi del progetto di attuazione della mozione Janiak che avrebbe caricato ulteriormente il TF. Bloccando l'attività del gruppo di lavoro del 2014, essi hanno dunque accettato che al Consiglio federale e al Parlamento fossero trasmesse proiezioni sottostimate sul numero di casi. Dopo che l'ampliamento della cognizione del TF era stato accantonato, essi hanno lasciato che il TPF si occupasse delle ulteriori questioni di dettaglio, dato che era ormai giunto il momento di occuparsi dell'istituzione di una corte d'appello presso il TPF e della sua organizzazione. Questo è comprensibile considerata la reticenza del TF quando era in gioco l'autonomia dell'organizzazione dei tribunali di primo grado. Ma, più tardi, quando sono emersi i problemi del sovraccarico, dell'autonomia della Corte d'appello e dell'acquisizione provvisoria di locali, un sostegno più attivo da parte dell'autorità di vigilanza sarebbe stato auspicabile.

In una fase successiva dell'attuazione del disegno di legge dal 2018, lo stato dei lavori di preparazione per quanto concerne la logistica, il personale e le questioni inerenti ai locali è stato discusso periodicamente in seno alla CA TPF. Per quanto riguarda la questione dei locali vi sono stati frequenti colloqui con l'UFCL che sono stati messi

a verbale. Per i sottosettori dei lavori di preparazione sono stati istituiti anche vari gruppi di lavoro.

Nel complesso nell'ambito della pianificazione e della realizzazione della Corte d'appello è mancata una reale gestione del progetto. Le CdG sono del parere che un'iniziativa di questo genere debba essere gestita come progetto con una chiara attribuzione delle mansioni e delle responsabilità. Inoltre, a seconda della complessità di un progetto organizzativo, i tribunali dovrebbero anche far capo a specialisti esterni. A questo punto occorre notare come sia positivo il fatto che nel luglio del 2021 la CA TPF abbia istituito un gruppo di lavoro relativo alla riorganizzazione del tribunale (cfr. n. 2.2.4.2), che l'odierna CA TPF gestisca la riorganizzazione del tribunale sotto forma di progetto e che il presidente del TPF ne assuma personalmente la responsabilità⁷⁵.

Raccomandazione 3: Gestione delle iniziative a livello organizzativo come progetto

I tribunali gestiscono le iniziative di maggiore importanza sotto forma di progetto e fanno capo, all'occorrenza, a specialisti esterni.

3.4 Gestione lacunosa dei fascicoli

Nel quadro della presente inchiesta le CdG hanno constatato che in alcuni casi i documenti che concernono il potenziamento della Corte d'appello non erano registrati centralmente o non erano più reperibili. Le CdG segnalano al TPF che ai sensi della legge sull'archiviazione (LAr)⁷⁶ anche gli affari di ordine amministrativo che non concernono l'attività principale del tribunale, ossia la giurisprudenza, devono essere registrati e archiviati (art. 1 cpv. 1 lett. d LAr).

Raccomandazione 3: Gestione dei fascicoli amministrativi

Il TPF garantisce che gli atti concernenti affari amministrativi siano debitamente registrati e archiviati.

Le CdG hanno anche constatato che perlomeno nel periodo dal 2012 al 2015 i verbali della CA TPF e delle sedute plenarie sono stati tenuti in modo sommario e che in alcuni casi le decisioni apparivano incomprensibili. Le CdG non hanno effettuato una verifica sistematica della tenuta dei verbali, si tratta dunque di riscontri casuali.

Raccomandazione 4: Tenuta dei verbali

⁷⁵ Verbale del 12 agosto 2022 delle sottocommissioni, pag. 6 (non pubblicato).

⁷⁶ Legge federale del 26 giugno 1998 sull'archiviazione (Legge sull'archiviazione, LAr), RS 152.1.

Il TPF garantisce che nelle sedute della Commissione amministrativa e della Corte plenaria i dibattiti e le decisioni siano messi a verbale con sufficiente chiarezza.

3.5 Ulteriore sviluppo della Corte d'appello

In questo capitolo le CdG presentano le loro conclusioni e formulano raccomandazioni e una proposta alle CAG, in quanto commissioni tematiche competenti, in previsione dell'ulteriore sviluppo della Corte d'appello. Visto che non sono responsabili per i lavori legislativi nel settore in questione, le CdG focalizzano le loro raccomandazioni su aspetti degli insegnamenti tratti dalla presente inchiesta e si limitano a fornire un'impostazione generale per una futura revisione della legge.

Inoltre le CdG accolgono con favore gli attuali lavori di pianificazione e di concezione del TPF (cfr. n. 2.2.4). Le commissioni legislative competenti e, se del caso, il Consiglio federale dovranno tenere conto di questi lavori.

3.5.1 Situazione del personale

1. Fin dall'inizio la Corte d'appello del TPF era sottodotata in termini di personale, circostanza che ha sottoposto a forti pressioni i giudici interessati e gli altri collaboratori. In tale contesto occorre segnalare che anche le incompatibilità di natura personale e i conflitti interpersonali hanno aggravato le pressioni⁷⁷. Tuttavia oggi questi ulteriori elementi di difficoltà possono essere considerati risolti. A ciò si aggiunge che reclutare giudici qualificati per il TPF, in particolar modo di lingua francese, risulta piuttosto difficile.
2. Anche dopo che tutti i posti di giudice con un grado di occupazione complessivo pari al 400 per cento sono stati occupati, la situazione delle risorse umane presso la Corte d'appello rimane precaria. Un potenziamento a medio termine sembra ineluttabile. Come parametro di riferimento occorre partire da un effettivo di giudici equivalente ad almeno la metà dell'effettivo di giudici della Corte penale (attualmente presso la Corte penale lavorano 11 giudici con un grado di occupazione complessivo del 1010 per cento⁷⁸).
3. Il sistema odierno si basa su un elevato numero di giudici non di carriera. Le preoccupazioni espresse sin dall'inizio si sono rivelate fondate: il sistema non è abbastanza flessibile e rapido, poiché tendenzialmente i giudici non di carriera non sono facilmente disponibili. Occorrerebbe dunque ridurre il loro effettivo a favore di ulteriori giudici ordinari.
4. La Corte d'appello vuole lavorare a breve termine con ulteriori cancellieri per ridurre o quantomeno non accrescere le pendenze. Le CdG sono del parere che, come soluzione provvisoria, questa sia una via praticabile.

⁷⁷ Parere del 24 giugno 2020 delle CdG concernente il rapporto di vigilanza del 5 aprile 2020, FF 2020 8269.

⁷⁸ Mail del 4 agosto 2022 del segretario generale.

3.5.2 **Modello di organizzazione**

5. Dopo anni di tentativi, peraltro anche penosi per gli interessati, di istituire l'odierna Corte d'appello e di renderla in grado di adempiere al suo importante compito di politica nazionale in modo qualificato e in tempi congrui, è giunto il momento di conferirle una struttura organizzativa conforme alle direttive del Codice di procedura penale.
6. Di conseguenza è auspicabile istituire una giurisdizione d'appello e d'impugnazione che decida sugli appelli e i ricorsi contro le sentenze del Tribunale penale di primo grado della Confederazione. Questa giurisdizione di secondo grado può essere parte dell'attuale TPF o costituire un tribunale indipendente, eventualmente anche territorialmente distaccato.
7. I pro e i contro vanno considerati attentamente dalle autorità decisionali competenti nel quadro dei lavori di concezione. Secondo il parere delle CdG la soluzione migliore va ricercata senza tabù.
8. La ricerca di giudici qualificati, in particolare di giudici francofoni, si è dimostrata una volta di più un compito arduo. Un membro del tribunale che era stato sentito si è espresso in modo esplicito a favore di un trasferimento della Corte d'appello in Svizzera tedesca, considerato che il pool di giuristi qualificati disposti a venire a Bellinzona è troppo piccolo. Altri giudici che sono stati sentiti hanno escluso questa possibilità, considerandola politicamente inopportuna. È stato inoltre proposto di creare incentivi salariali per un trasferimento a Bellinzona. Secondo il parere delle CdG occorrerebbe occuparsi della questione.
9. Per quanto concerne il trasferimento di una Corte nel Pretorio, le CdG l'accoglierebbero con favore se la separazione delle due giurisdizioni di primo e di secondo grado prevista con l'attuale riorganizzazione venisse attuata anche fisicamente in modo pertinente.

4 **Proposta alle Commissioni degli affari giuridici**

1. Le CdG propongono alle CAG di procedere a una revisione della legge nell'ambito dell'organizzazione del TPF conformemente alle considerazioni suesposte con l'obiettivo di istituire un tribunale d'appello o di impugnazione di secondo grado. In tale contesto occorre includere i lavori di pianificazione e di concezione del TPF.
2. Nello stesso tempo occorre adeguare il numero di giudici affinché sia conforme al modello di organizzazione e all'evoluzione del numero di casi.

5 **Seguito dei lavori**

Le CdG invitano il TF, coinvolgendo il TPF, la Corte d'Appello e il Consiglio federale, a prendere posizione sul presente rapporto e le raccomandazioni entro il 31 dicembre 2022.

20 settembre 2022

In nome delle Commissioni delle Camere federali

La presidente della CdG-N:

Prisca Birrer-Heimo, consigliera nazionale

Il presidente della CdG-S:

Matthias Michel, consigliere agli Stati

La presidente della sottocommissione Tribunali
/MPC-N:

Manuela Weichelt, consigliera nazionale

Il presidente della sottocommissione Tribunali
/MPC-S:

Hans Stöckli, consigliere agli Stati

La segretaria delle Commissioni della gestione:

Ursina Jud-Huwiler

La segretaria delle sottocommissioni Tribunali/MPC:

Irene Moser

Elenco delle persone sentite

Bacher, Jean-Luc	membro della Corte d'appello del TPF
Blum, Andrea	membro della CA TPF e vicepresidente della Corte d'appello del TPF
Bomio-Giovanscini Giorgio	membro della Corte dei reclami penali del TPF
Borel Marc-Antoine	segretaria generale del TPF
Chaix, François	giudice federale, membro della CA TF
Contu Albrizio, Joséphine	vicepresidente del TPF
Donzallaz, Yves	vicepresidente del TF
Fabbri, Alberto	presidente del TPF
Garré, Roy	presidente della Corte dei reclami penali del TPF
Kipfer Fasciati, Daniel	membro della Corte dei reclami penali del TPF
Kolly, Gilbert	ex giudice federale
Lüscher, Nicolas	segretario generale del TF
Niquille, Martha	presidente del TF
Thormann, Olivier	presidente della Corte d'appello del TPF

Nome e funzione delle persone menzionate

Bacher, Jean-Luc	vicepresidente del Tribunale penale federale 2014–2015
Blum, Andrea	vicepresidente della Corte d'appello (dal 2019), membro della CA TPF 2019 (1.4 – 31.12) e 2022
Borel, Marc-Antoine	segretario generale del TPF dal 2021 (da maggio 2020 segretario generale ad interim)
Fabbri, Alberto	presidente del TPF e presidente della CA TPF dal 2022
Garré, Roy	presidente della Corte dei reclami penali del TPF dal 2020
Kipfer Fasciati, Daniel	membro della Corte dei reclami penali, presidente del TPF e presidente della CA TPF 2014–2017
Kolly, Gilbert	presidente del Tribunale federale e presidente della CA TF 2013–2016
Meyer, Ulrich	presidente del Tribunale federale e presidente della CA TF 2017–2020
Muschietti, Giuseppe	presidente della Corte penale 2012 – 2017; vicepresidente del TPF 2018
Ponti, Tito	presidente del Tribunale penale federale 2018–2019 (31.3.)
Solcà, Claudia	presidente della Corte d'appello 2019, membro della Corte d'appello 2020–2021
Stupf, Martin	presidente della Corte penale del TPF dal 2018
Thormann, Olivier	presidente della Corte d'appello del TPF dal 2020 e membro della CA TPF 2020-2021
Tschümperlin, Paul	segretario generale del TF fino al 2021

Elenco delle abbreviazioni

Af	Assemblea federale
CAG	Commissione degli affari giuridici delle Camere federali
CAG-N	Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale
CAG-S	Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati
CA TF	Commissione amministrativa del Tribunale federale
CA TPF	Commissione amministrativa del Tribunale penale federale
CdF	Commissioni delle finanze
CdF-N	Commissione delle finanze del Consiglio nazionale
CdG	Commissioni della gestione delle Camere federali
CdG-N	Commissione della gestione del Consiglio nazionale
CdG-S	Commissione della gestione del Consiglio degli Stati
CEDU	Convenzione del 4 novembre 1950 per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, RS 0.101
CG	Commissione giudiziaria dell'Assemblea federale plenaria
Cost.	Costituzione federale del 18 aprile 1999 della Confederazione Svizzera, RS 101
CPP	Codice di diritto processuale penale svizzero del 5 ottobre 2007 (Codice di procedura penale, RS 312.0)
DFE	Dipartimento federale delle finanze
LAr	Legge federale del 26 giugno 1998 sull'archiviazione (Legge sull'archiviazione, RS 152.1)
LOAP	Legge federale del 19 marzo 2010 sull'organizzazione delle autorità penali della Confederazione (Legge sull'organizzazione delle autorità penali) RS 173.71
LTF	Legge sul Tribunale federale, RS 173.110
ROTPF	Regolamento del 31 agosto 2010 sull'organizzazione del Tribunale penale federale (Regolamento sull'organizzazione del TPF), RS 173.713.161
RTAF	Regolamento del 17 aprile 2008 del Tribunale amministrativo federale, RS 173.320.1
RTF	Regolamento del 20 novembre 2006 del Tribunale federale, RS 173.110.131
TAF	Tribunale amministrativo federale
TPF	Tribunale penale federale
TF	Tribunale federale

UFCL Ufficio federale delle costruzioni e della logistica