

06.068

Messaggio

relativo all'ordinanza dell'Assemblea federale che adegua taluni atti normativi alle disposizioni della legge sul Tribunale federale e della legge sul Tribunale amministrativo federale

del 6 settembre 2006

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di un'ordinanza dell'Assemblea federale che adegua taluni atti normativi alle disposizioni della legge sul Tribunale federale e della legge sul Tribunale amministrativo federale.

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

6 settembre 2006

In nome del Consiglio federale svizzero

Il presidente della Confederazione, Moritz Leuenberger

La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

Con l'approvazione della legge sul Tribunale federale e della legge sul Tribunale amministrativo federale sono state sottoposte a revisione complessivamente 164 altre leggi federali. L'esperienza insegna che nel caso di un progetto di riforma tanto ampio è praticamente impossibile individuare tutte le norme della legislazione federale che necessitano di modifiche. Il legislatore ha dunque autorizzato l'Assemblea federale ad adeguare mediante ordinanza le disposizioni di leggi federali in contraddizione con le due leggi menzionate precedentemente che non sono state modificate formalmente da quest'ultime.

Il presente disegno di ordinanza dell'Assemblea federale comprende tutti gli adeguamenti indispensabili del diritto vigente alle disposizioni della legge sul Tribunale federale e alla legge sul Tribunale amministrativo federale. Da un canto si tratta di modifiche la cui necessità è emersa soltanto dopo l'approvazione della legge sul Tribunale federale e della legge sul Tribunale amministrativo federale e, dall'altro, dei più recenti adeguamenti delle leggi o delle revisioni di leggi che il Parlamento ha emanato soltanto dopo o poco prima dell'approvazione della revisione dell'organizzazione giudiziaria federale.

Messaggio

1 Principi del presente disegno

Il 17 giugno 2005 l'Assemblea federale ha approvato la legge sul Tribunale federale (LTF; RU 2006 1205) e la legge sul Tribunale amministrativo federale (LTAF; RU 2006 2197). Ambedue le leggi entreranno in vigore il 1° gennaio 2007.

Conformemente all'articolo 131 capoverso 3 LTF, l'Assemblea federale può adeguare mediante ordinanza le disposizioni di leggi federali che, nonostante siano in contraddizione con la LTF, non sono state modificate formalmente dalla stessa. La medesima norma di delega è pure prevista nell'articolo 49 capoverso 2 LTAF.

Ambedue i trasferimenti di competenze permettono al Parlamento di armonizzare a posteriori la legislazione esistente con il nuovo sistema di tutela giurisdizionale. Fin dal principio il Parlamento era consapevole che nel quadro di un progetto di riforma tanto vasto – negli allegati della LTF e della LTAF vengono modificate 164 leggi federali – sarebbe stato impossibile individuare tutte le disposizioni del diritto federale che necessitano di un adeguamento. Dopo l'adozione della LTF e della LTAF, ci si è accorti che gli allegati presentavano alcune lacune, talune dovute al fatto che, in occasione dell'esame sistematico delle disposizioni sui rimedi giuridici del diritto vigente erano state omesse determinate prescrizioni. In altri casi, la mancanza di completezza è una conseguenza del fatto che con la revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale sono state adottate e sottoposte a revisione anche altre leggi che a ragione delle scadenze non hanno potuto tenere conto dell'orientamento del nuovo diritto: nel caso delle leggi e delle revisioni di leggi, trattate parallelamente alla LTF e alla LTAF, il legislatore ha dunque dovuto anche coordinare le prescrizioni in materia di organizzazione giudiziaria con il regime dei rimedi giuridici vigente. In molti casi non è più stato possibile includere nella revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale le leggi emanate recentemente poiché altrimenti l'approvazione della LTF e della LTAF sarebbe stata ritardata da sempre nuove divergenze.

Il modo di procedere scelto – adeguamento delle leggi federali mediante un'ordinanza dell'Assemblea federale – è già stato applicato in altre occasioni, ad esempio nel caso della legge federale sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali (cfr. art. 83 cpv. 2 LPG).

2 Procedura di consultazione

Il presente disegno ha una portata minore. Deve principalmente permettere d'armonizzare in modo ineccepibile dal profilo giuridico e tecnico il diritto vigente con il nuovo regime di tutela giurisdizionale e non riveste particolare rilevanza dal profilo politico ed economico. Si è dunque rinunciato a indire una procedura di consultazione.

Cifra II. 3 dell'allegato:

Legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale federale

Art. 83 lett. c n. 5 e 6

La formulazione del *numero 5* va adeguata dal profilo redazionale dal momento che il tenore attuale («Deroghe ai contingenti massimi») si riferisce a una fattispecie prevista dall'ordinanza del 6 ottobre 1968 che limita l'effettivo degli stranieri, che ora è stata ripresa sotto il titolo «Deroghe alle condizioni d'ammissione» nell'articolo 30 della nuova legge sugli stranieri (LStr). La modifica proposta non comporta alcun cambiamento sostanziale.

Nel *numero 6* l'elenco delle controversie per le quali la LTF esclude il ricorso di diritto pubblico in materia di diritto degli stranieri va adeguato alla nuova legge sugli stranieri. Determinante per l'esclusione della possibilità di adire il Tribunale federale è l'adeguamento della legge federale del 16 dicembre 1943 sull'organizzazione giudiziaria deciso dal Parlamento nel numero 3 dell'allegato alla LStr.

2. Legge del 26 giugno 1998 sull'asilo

Art. 106 cpv. 2

Si tratta della correzione di una svista occorsa nell'ambito della revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale: l'attuale articolo 106 capoverso 2 della legge sull'asilo (LAsi) prevede che la Commissione di ricorso è tenuta, per giudicare dell'inadeguatezza, a rispettare le direttive e le istruzioni particolari del nostro Collegio. Nel disegno relativo alla legge sul Tribunale amministrativo federale, avevamo proposto di completare questa prescrizione con una seconda frase che recitava: «Prima di emanare, modificare o abrogare simili direttive e istruzioni, quest'ultimo [il Consiglio federale] sente il Tribunale amministrativo federale» (FF 2001 4095). In occasione dei dibattimenti parlamentari, il mantenimento del nostro diritto di impartire istruzioni è stato criticato, poiché si reputava inammissibile che il Tribunale amministrativo federale indipendente fosse vincolato da istruzioni dell'Esecutivo. La Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati ha dunque deciso, su proposta dell'Amministrazione, di stralciare semplicemente il capoverso 2 dell'articolo 106. Inavvertitamente nella bozza di stampa è stata mantenuta la decisione «Stralciare», ciò che ha comportato lo stralcio della nostra proposta di modifica invece dello stralcio del capoverso 2 dell'articolo 106 vigente. Conseguentemente l'articolo 106 nella versione della LTAF prevede ancora il diritto del nostro Collegio di impartire istruzioni nei confronti della Commissione di ricorso in materia d'asilo.

3. Modifica del 16 dicembre 2005 della legge del 26 giugno 1998 sull'asilo

Cifra I:

Art. 98a

«Commissione di ricorso» è *sostituita da* «Tribunale amministrativo federale».

Art. 105

Al posto della Commissione di ricorso in materia d'asilo subentra il Tribunale amministrativo federale che decide in modo definitivo in materia di diritto d'asilo (cfr. art. 83 lett. d n. 1 LTF). Il capoverso 2 nella versione che figura nell'allegato della LTAF (FF 2005 3707) può essere abrogato poiché anche l'articolo 44 capoverso 5 LAsi, al quale si fa riferimento in questo capoverso, è stato abrogato con la revisione della legge sull'asilo.

Art. 108 cpv. 5

«Commissione di ricorso» è *sostituita da* «Tribunale amministrativo federale».

Art. 109

In tutti i capoversi «Commissione di ricorso» è *sostituita da* «Tribunale amministrativo federale».

Art. 110 cpv. 4

Questo adeguamento si rende necessario poiché, nell'articolo 110 capoverso 4 della legge sull'asilo sottoposta a revisione, non è più possibile rinviare all'articolo 105 (cfr. le osservazioni in merito all'articolo 105).

Art. 111a cpv. 1

«Commissione di ricorso» è *sostituita da* «Tribunale amministrativo federale».

Cifra IV:

Coordinamento con la legge sugli stranieri

Art. 105

Quando tutte le leggi saranno entrate in vigore, anche la disposizione di coordinamento che figura alla cifra IV della revisione della legge sull'asilo andrà armonizzata con il nuovo regime di tutela giurisdizionale.

Art. 109 cpv. 3

«Commissione di ricorso» è *sostituita da* «Tribunale amministrativo federale».

Cifra 1 dell'allegato:

Legge federale del 26 marzo 1931 concernente la dimora e il domicilio degli stranieri

Disposizione transitoria della modifica del 16 dicembre 2005, capoverso 6

La disposizione transitoria può essere abrogata poiché, con l'entrata in vigore della legge sul Tribunale amministrativo federale, sia il Servizio dei ricorsi del DFGP sia la Commissione di ricorso in materia d'asilo sono assorbiti dal nuovo Tribunale amministrativo federale.

4. Legge federale del 24 marzo 2000 concernente la promozione dell'immagine della Svizzera all'estero

Art. 7

La tutela giurisdizionale retta ora dalle disposizioni generali dell'organizzazione giudiziaria federale, motivo per cui la disposizione sui rimedi giuridici è semplicemente stralciata.

5. Legge federale del 4 ottobre 1991 sul diritto fondiario rurale

Art. 88 rubrica e cpv. 3

Visto che l'articolo 89 concernente il ricorso di diritto amministrativo al Tribunale federale può venir abrogato, il capitolo 2 del titolo quinto comprende soltanto ancora una norma. La rubrica dell'articolo 88 può dunque essere abrogata. Per il disciplinamento della tutela giurisdizionale a livello federale basta il rinvio alle disposizioni generali dell'organizzazione giudiziaria federale (nuovo cpv. 3).

Art. 89

La tutela giurisdizionale è ora retta dalle disposizioni generali dell'organizzazione giudiziaria federale. L'articolo 89 viene dunque abrogato.

6. Legge federale dell'11 aprile 1889 sulla esecuzione e sul fallimento

Art. 20a titolo marginale e cpv. 2 n. 3

Con l'entrata in vigore della legge sul Tribunale federale e la legge sul Tribunale amministrativo federale, la legge del 16 dicembre 1943 sull'organizzazione giudiziaria è abrogata. Occorre dunque stralciare il rinvio a questa legge.

Art 28

I Cantoni sono tenuti a informare l'autorità di vigilanza in merito alla loro organizzazione degli uffici di esecuzione e dei fallimenti. Con il trasferimento della vigilanza

za dal Tribunale federale al nostro Consiglio, decisa nell'ambito della revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale, sarebbe stato necessario adeguare anche questa disposizione. Ora è possibile porre rimedio a questa lacuna.

7. Legge federale del 7 ottobre 1994 sugli Uffici centrali di polizia giudiziaria della Confederazione

Art. 14 cpv. 3

La Commissione federale della protezione dei dati è assorbita dal Tribunale amministrativo federale. L'esame spetterà dunque ora al presidente della corte del Tribunale amministrativo federale competente in materia di protezione dei dati.

8. Legge del 6 ottobre 1989 sulle attività giovanili

Titolo prima dell'art. 10 e art. 10

La tutela giurisdizionale è retta dalle disposizioni generali dell'organizzazione giudiziaria federale ed è superfluo disciplinarla in una legge speciale. Visto che l'articolo 10 è abrogato, occorre adeguare in modo pertinente il titolo della sezione 4.

9. Ordinanza dell'Assemblea federale del 30 marzo 1949 sull'amministrazione dell'esercito

Osservazione preliminare di natura generale

Non è stato possibile modificare l'ordinanza sull'amministrazione dell'esercito nell'allegato della LTAF poiché si tratta di un altro tipo di atto normativo (non soggetto a referendum). Ora è possibile porvi rimedio.

Art. 7 cpv. 3, 14 e 39 cpv. 4

Il ricorso alla Commissione di ricorso è sostituito ora con il ricorso al Tribunale amministrativo federale.

Art. 40 cpv. 5

Il rimedio giuridico in caso di controversie sulle pretese degli alloggiatori verso i Comuni è disciplinato come quello previsto in caso di pretese avanzate dal datore dell'accantonamento verso la Confederazione (decisione della Base logistica dell'esercito con possibilità di ricorso al Tribunale amministrativo federale).

10. Legge federale del 20 dicembre 1957 sulle ferrovie

Art. 15 cpv. 4

La competenza di decidere definitivamente le controversie attribuita al Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni è in contraddizione con la legge sul Tribunale federale e con la garanzia della via giudiziaria ai sensi dell'articolo 29a Cost. Visto che il Servizio dei ricorsi del Dipartimento viene assorbito dal Tribunale amministrativo federale e che la tutela giurisdizionale è retta dalle disposizioni generali dell'organizzazione giudiziaria federale, l'ultimo periodo dell'articolo 15 capoverso 4 è semplicemente stralciato.

11. Legge dell'8 ottobre 2004 sui trapianti

Art. 68

La Commissione federale di ricorso in materia di agenti terapeutici è assorbita dal Tribunale amministrativo federale.

12. Legge del 15 dicembre 2000 sugli agenti terapeutici

Art. 84 cpv. 2

Attualmente l'Istituto svizzero per gli agenti terapeutici Swissmedic è legittimato a ricorrere contro le decisioni delle autorità cantonali e della Commissione federale di ricorso in materia di agenti terapeutici. Mentre la legittimazione a ricorrere contro le decisioni cantonali si fonda sull'articolo 84 capoverso 2 della legge sugli agenti terapeutici, il diritto di ricorso contro le decisioni della Commissione federale di ricorso risulta dall'articolo 28 capoverso 1 dell'ordinanza del 3 febbraio 1993 concernente l'organizzazione e la procedura delle commissioni federali di ricorso e di arbitrato, secondo cui gli organi di ultima istanza degli istituti o delle aziende autonomi della Confederazione hanno diritto di impugnare le decisioni delle commissioni di ricorso che statuiscono in qualità di istanza inferiore.

Secondo il nuovo diritto, occorre sancire a livello di legge la legittimazione a ricorrere di un *istituto autonomo* (art. 89 cpv. 2 lett. d LTF; diversa è la situazione dei servizi, come gli Uffici federali, *subordinati* ai Dipartimenti ai sensi dell'art. 89 cpv. 2 lett. a LTF). Non è dunque più sufficiente che la legittimazione attiva sia attribuita a livello d'ordinanza. Il legislatore tuttavia non ha voluto modificare il principio secondo cui le istanze autonome possono impugnare le decisioni delle commissioni di ricorso (ora del Tribunale amministrativo federale) davanti al Tribunale federale. Ad esempio, nell'allegato della legge sul Tribunale amministrativo federale la legge sulle banche è stata modificata in tal senso ed è stata sancita a livello di legge la legittimazione a ricorrere della Commissione delle banche (RU 2006 2288). Nel caso dell'Istituto svizzero per gli agenti terapeutici, tale adeguamento è stato omissso. Ora è possibile porre rimedio all'omissione.

13. Legge del 6 ottobre 1995 sul servizio civile

Art. 65

Qui occorre rimediare a una svista: il 21 marzo 2003, parallelamente ai dibattimenti in merito alla LTF e alla LTAF l'articolo 65 della legge sul servizio civile (LSC) è stato completato nei capoversi 2 e 3 con norme speciali concernenti l'effetto sospensivo). Poiché il nostro messaggio concernente la revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale si fondava sulla versione precedente dell'articolo 65 LSC, non si è tenuto conto delle modifiche decise in occasione dell'adeguamento dell'articolo 65 LSC al nuovo sistema della tutela giurisdizionale. La disposizione va dunque corretta tenendo conto della versione decisa il 21 marzo 2003.

14. Legge federale del 25 giugno 1982 sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità

Art. 53d cpv. 6

L'articolo 53d è posteriore all'approvazione del messaggio concernente la revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale, motivo per cui non si è provveduto ad adeguarlo al nuovo regime di tutela giurisdizionale. Visto che la commissione di ricorso è assorbita dal Tribunale amministrativo federale, occorre sostituire «presidente della Commissione federale di ricorso» con «presidente della corte del Tribunale amministrativo federale competente».

Art. 74

Nell'allegato alla LTAF, l'articolo 74 è stato semplicemente abrogato. In tale contesto non si è tenuto conto del fatto che questa disposizione era già stata completata nel 2003 e che parti di questa disposizione avrebbero dovuto rimanere in vigore. Occorre mantenere la possibilità di ricorrere al Tribunale amministrativo federale contro le decisioni delle autorità di vigilanza concernenti gli istituti di previdenza, ivi comprese le decisioni delle autorità cantonali (attualmente l'autorità di ricorso è la Commissione federale di ricorso, che il 1° gennaio 2007 sarà assorbita dal Tribunale amministrativo federale). Parimenti occorre mantenere il principio della gratuità della procedura di ricorso per gli assicurati. Il disegno reintroduce dunque nella legge i capoversi 2 e 3 dell'articolo 74 modificandoli opportunamente sul piano redazionale.

15. Legge federale del 18 dicembre 1998 sulle case da gioco

Art. 48 cpv. 3 lett. e (nuova)

Come nel caso dell'Istituto svizzero per gli agenti terapeutici Swissmedic (cfr. le spiegazioni nel n. 12) attualmente anche la legittimazione a ricorrere della Commissione federale delle case da gioco è sancita soltanto a livello di ordinanza (art. 124 cpv. 3 dell'ordinanza del settembre 2004 sulle case da gioco). Affinché la Commissione federale delle case da gioco possa anche in futuro adire il Tribunale federale, occorre disciplinare il diritto di ricorso a livello di legge.

16. Legge dell'8 novembre 1934 sulle banche

Art. 24 cpv. 3

Le decisioni della Commissione delle banche non sono ora più impugnabili direttamente davanti al Tribunale federale, bensì occorre dapprima adire il Tribunale amministrativo federale. Affinché anche in futuro le procedure in materia di risanamento e di liquidazione possano avvenire in modo mirato e senza ritardi, è importante che (come sinora) eventuali ricorsi in tale ambito non abbiano effetto sospensivo (cfr. in proposito le nostre spiegazioni nel messaggio concernente la modifica della legge federale sulle banche del 20 novembre 2002, FF 2002 7193 segg.). La disposizione di tutela giurisdizionale della legge sulle banche va dunque completata con una pertinente regolamentazione (attualmente il carattere non sospensivo del ricorso risulta dall'art. 111 della legge federale sull'organizzazione giudiziaria).

17. Legge del 24 marzo 1995 sulle borse

Art. 38 cpv. 5

Le decisioni dell'autorità di vigilanza potranno essere impugunate mediante ricorso al Tribunale amministrativo federale. Di conseguenza nell'allegato della LTAF l'articolo 39 della legge sulle borse, che menzionava il ricorso di diritto amministrativo al Tribunale federale, è stato semplicemente stralciato (cfr. FF 2005 3779). In tale contesto è stato tuttavia ignorato che anche nell'articolo 38 capoverso 5 della legge sulle borse è presente un rinvio al ricorso di diritto amministrativo ai sensi dell'articolo 97 segg. della legge federale sull'organizzazione giudiziaria. Per l'esclusione delle regole concernenti la sospensione dei termini è ora possibile rinviare in modo mirato alla pertinente disposizione della legge del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa.

3.2 Entrata in vigore

Il 1° marzo 2006 abbiamo deciso che la legge sul Tribunale federale e la legge sul Tribunale amministrativo federale entreranno in vigore il 1° gennaio 2007 (RU 2006 1069). Conseguentemente entreranno in vigore il 1° gennaio 2007 anche i presenti adeguamenti.

4 Ripercussioni finanziarie

Il disegno non ha alcuna ripercussione finanziaria o in materia di personale.

5 Programma di legislatura

Le modifiche di legge che figurano nel presente messaggio completano e precisano gli atti normativi compresi nella revisione totale dell'organizzazione giudiziaria

federale. Il messaggio concernente la revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale risale al 2001 e non è dunque stato oggetto del rapporto sul programma di legislatura 2003–2007 (FF 2004 969).

6 Basi legali

6.1 Costituzionalità

La base costituzionale delle modifiche di legge presentate è data dagli articoli 188 e 191a Cost.

6.2 Legalità

La LTF e la LTAF sono state emanate il 17 giugno 2005 sotto forma di legge federale ai sensi dell'articolo 163 capoverso 1 in combinato disposto con l'articolo 164 capoverso 1 Cost. Il termine di referendum è scaduto inutilizzato il 6 ottobre 2005. Gli articoli 131 capoverso 3 LTF e 49 capoverso 2 della LTAF abilitano l'Assemblea federale ad adeguare mediante ordinanza conformemente all'articolo 163 capoverso 1 Cost. le leggi che sono in contraddizione con la nuova organizzazione giudiziaria federale. Tale ordinanza non sottostà al referendum facoltativo (art. 141 Cost).

Gli articoli 131 capoverso 3 LTF e 49 capoverso 2 LTAF abilitano l'Assemblea federale ad adeguare le disposizioni di leggi federali che, nonostante siano in contraddizione con il nuovo diritto, non sono state modificate formalmente. Motivo di questa delega era il timore «che talune disposizioni legali vigenti rimangano invariate pur non essendo più conformi alla nuova organizzazione giudiziaria federale» (messaggio concernente la revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale, FF 2001 3764 3909). L'adeguamento di una legge federale mediante ordinanza dell'Assemblea federale è dunque possibile quando questa legge è in contraddizione con la nuova organizzazione giudiziaria federale, ad esempio se tale legge prevede la possibilità di adire una commissione di ricorso che viene soppressa dalla legge sul Tribunale amministrativo federale.

Vi è anche contraddizione rispetto alla nuova organizzazione giudiziaria federale se nella legge speciale manca la base legale formale introdotta dal nuovo diritto per una regolamentazione della procedura che già esiste a livello di ordinanza. Nel presente contesto questo è il caso per la legittimazione di Swissmedic e della Commissione federale delle case da gioco a ricorrere davanti al Tribunale federale. L'assenza della necessaria base legale formale in questi casi è unicamente dovuto al fatto che tra le organizzazioni menzionate e il Dipartimento competente non sussiste alcun rapporto di subordinazione materiale (cfr. art. 89 cpv. 2 lett. a LTF).

Infine consideriamo che vi sia una contraddizione ai sensi delle disposizioni menzionate anche in quei casi in cui è stata inavvertitamente abrogata nell'allegato alla LTAF una disposizione di una legge federale sebbene essa sia stata modificata in seguito al messaggio del 28 febbraio 2001 concernente la revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale e dotata di un nuovo tenore che, almeno parzialmente, si sarebbe dovuto mantenere.