



Sommario

<p>Alcuni aspetti della protezione dei dati nel diritto del lavoro</p> <p>Emanuela Epiney-Colombo, Avvocato, già Giudice al Tribunale d'appello</p>	2	<p>Un interessante caso di assistenza giudiziaria internazionale: "l'assistenza selvaggia" tra Svizzera e Brasile nell'indagine Petrobras (TPF 2016 65)</p> <p>Tito Ponti Vice presidente del Tribunale penale federale</p>	34
<p>Fatti notori e onere di allegazione</p> <p>Francesca Verda Chiocchetti, Avvocato, vicecancelliera del Tribunale d'appello</p>	7	<p>Varia</p> <p>Decisioni della Commissione di disciplina degli avvocati</p>	39
<p>Cenni sulla procedura di approvazione piani del diritto federale</p> <p>Filippo Gianoni, Avvocato, Presidente della Commissione federale di stima del 13° circondario (Ticino-Grigioni)</p> <p>Bianca Maria Galbiati, Dr. iur., praticante legale, Segretaria della commissione federale di stima</p>	9	<p>Impressum</p>	47
<p>Le organizzazioni criminali in Svizzera</p> <p>Sergio Mastroianni, Procuratore federale</p> <p>Raffaello Caccese, Procuratore federale Assistente</p>	22		

Alcuni aspetti della protezione dei dati nel diritto del lavoro

Emanuela Epiney-Colombo[©]
Avvocato, già Giudice al Tribunale d'appello

Introduzione

Il diritto alla protezione della personalità e dei dati è garantito dall'art. 13 della Costituzione federale. Nel diritto svizzero del lavoro la protezione della personalità del lavoratore è regolata dagli art. 328, 328a e 328b del Codice delle obbligazioni (in seguito: CO), che riprendono le norme degli art. 28 e seguenti del Codice civile (in seguito: CC) sulla protezione della personalità, adattate all'ambito particolare dei rapporti di lavoro.

L'art. 328 CO impone al datore di lavoro l'obbligo di rispettare e proteggere la personalità del lavoratore e di adottare i provvedimenti realizzabili tecnicamente e adeguati alla situazione dell'azienda che siano necessari per tutelare la vita, la salute e l'integrità personale del lavoratore, per quanto equamente esigibili. L'art. 328b CO, specifico alla protezione dei dati, prescrive che il datore di lavoro può trattare i dati relativi al lavoratore solo se essi si riferiscono all'idoneità lavorativa o sono necessari per l'esecuzione del contratto di lavoro, rinviando per il resto alla Legge federale sulla protezione dei dati (in seguito: LPD¹).

Diverse recenti sentenze del Tribunale federale hanno precisato alcuni aspetti della protezione dei dati nel diritto del lavoro svizzero, in particolare le modalità del diritto di accesso e la nozione di dati personali. Il tema della tra-

smissione di dati dei dipendenti all'estero nell'ambito della vertenza fiscale tra le banche svizzere e gli Stati Uniti d'America è oggetto di diversi ricorsi pendenti al Tribunale federale e potrà essere esaminato dopo la conclusione delle procedure in corso. Alcune sentenze trattano la questione dell'interesse pubblico preponderante, negato dal Tribunale federale nei casi giudicati, dopo aver rilevato che non è possibile generalizzare e che ogni istituto bancario è un caso a sé stante².

Nozione di “dati personali” e di “trattamento dei dati”

La LPD, come precisa il suo art. 1, ha per scopo la protezione “della personalità e dei diritti fondamentali delle persone i cui dati sono oggetto di trattamento”. Il trattamento dei dati di una persona fisica a opera di un'altra persona privata, fisica o giuridica, ricade nell'ambito di applicazione della LPD (art. 2 cpv. 1 lett. a LPD).

I dati personali sono “tutte le informazioni relative a una persona identificata o identificabile” (art. 3 lett. a LPD). Non vi sono dati personali liberamente disponibili e che sfuggano all'applicazione della LPD. La nozione di “dati personali” comprende nome e cognome del lavoratore³. Sembra evidente, ma il Tribunale federale ha dovuto precisare che i dati relativi all'identità di una persona sono dati personali ai sensi dell'art. 3 lett. a) e b) LPD e che quindi la loro trasmissione a terzi costituisce una comunicazione ai sensi dell'art. 3 lett. f) LPD⁴. Anche i dati di base, come il nome, il cognome, l'indirizzo (compreso quello IP⁵) o la data di nascita sono protetti dalla LPD e il loro trattamento e la loro comunicazione a terzi deve rispettarne le disposizioni.

Il trattamento dei dati ai sensi dell'art. 3 lett. e LPD consiste in qualsiasi operazione relativa a dei dati personali, con qualsiasi metodo, e in

1 RS 235.1.

2 Si vedano per il momento le sentenze del Tribunale federale 4A_73/2017 del 26 luglio 2017, 4A_83/2016 del 22 settembre 2016.

3 REHBINDER/STÖCKLI, Berner Kommentar, n. 2 ad art. 328b CO.

4 Sentenza del Tribunale federale 4A_83/2016 del 22 settembre 2016 consid. 3.4.3.

5 DTF 136 II 508.

particolare “la raccolta, la conservazione, l'utilizzazione, la modificazione, la comunicazione, l'archiviazione o la distruzione di dati”. L'Ordinanza della LPD (OLPD)⁶ disciplina nel dettaglio il trattamento dei dati.

Il datore di lavoro che prende intenzionalmente conoscenza dei dati di un suo dipendente, o li raccoglie, tratta dei dati personali. La trasmissione dei dati a terzi è considerata una comunicazione ed è quindi un trattamento dei dati (art. 3 lett. f LPD).

Principi per il trattamento di dati da parte del datore di lavoro

L'incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza (IFPDT)⁷ ha emanato diverse guide, tra le quali nell'ottobre 2014 una guida specifica al trattamento dei dati personali nell'ambito del lavoro.

I dati del lavoratore possono essere trattati dal datore di lavoro solo se sono funzionali all'idoneità lavorativa o sono necessari per l'esecuzione del contratto di lavoro (art. 328b CO). La norma è di diritto semi-imperativo e non vi si può quindi derogare in sfavore del lavoratore, nemmeno in caso di consenso esplicito di costui (art. 362 CO).

La dottrina è discorde sul punto di sapere se l'art. 328b CO è più restrittivo della LPD⁸ e la giurisprudenza sinora non si è pronunciata su questo tema. Entro i limiti posti dall'art. 328b CO sussiste la presunzione che il trattamento dei dati del lavoratore è lecito⁹. La norma rientra quindi nelle basi legali che giustificano il trattamento di dati del lavoratore. Rimane aperto l'interrogativo per i dati personali nei casi non contemplati dall'art. 328b CO. Il loro trattamento è di principio illecito, salvo che il datore di lavoro possa prevalersi di uno dei motivi giustificativi previsti dalla LPD, vale a dire la legge, il consenso della persona interes-

sata e un interesse preponderante pubblico o privato (art. 13 cpv. 1 LPD).

Il datore di lavoro può raccogliere prima del rapporto di lavoro i dati che gli permettono di valutare se i candidati hanno le capacità per occupare la posizione offerta. Tali sono per esempio le informazioni sulla carriera scolastica e lavorativa del candidato, sulle sue competenze linguistiche, sulle formazioni complementari e sui soggiorni all'estero. Di principio domande sulla gravidanza o sugli obblighi militari sono illecite, riservati i casi in cui la gravidanza è incompatibile con lo svolgimento del lavoro, per esempio nel caso di una ballerina o di una persona incaricata di svolgere attività vietate alle donne incinte. Il datore di lavoro può chiedere informazioni su eventuali dipendenze (alcool o droghe) a tutela degli altri suoi lavoratori.

Nel corso del rapporto di lavoro il datore di lavoro può raccogliere informazioni per valutare il persistere dell'idoneità a un determinato posto di lavoro, come le prestazioni lavorative e il comportamento nell'azienda¹⁰.

I dati necessari per l'esecuzione del contratto di lavoro sono quelli che servono per l'adempimento degli obblighi fiscali e assicurativi, come informazioni sullo stato civile, la data di nascita, il numero AVS, il numero di conto bancario o postale, le autorizzazioni di esercitare (per le professioni regolamentate), i figli, la durata del rapporto lavorativo, i rischi per la salute, il servizio militare, l'esistenza di una gravidanza e altri dati necessari per le assicurazioni sociali. Il datore di lavoro può informarsi sull'adesione del lavoratore a un sindacato per chiarire l'assoggettamento a un contratto collettivo¹¹.

La raccolta di altri dati del candidato o del lavoratore è da considerare illecita, anche se avviene tramite terzi (per esempio società di

6 RS 235.11.

7 www.edoeb.admin.ch

8 AUBERT, Commentaire Romand CO-I, 2a ed., N. 1 ad art. 328b CO.

9 DTF 130 II 425 consid. 3.3 pag. 434.

10 REHBINDER/STÖCKLI, op. cit., n. 5 ad art. 328b CO.

11 REHBINDER/STÖCKLI, op. cit., n. 6 ad art. 328b CO, DTF 123 III 129 consid. 3b/cc.

selezione). Il datore di lavoro può infatti delegare a terzi solo la raccolta dei dati che potrebbe lecitamente eseguire lui stesso (art. 10a cpv. 1 lett. a LPD). Le informazioni relative allo stato di salute del dipendente non rientrano nelle due categorie di motivi giustificativi previsti dall'art. 328b CO¹².

Altre norme legali autorizzano la raccolta di dati del lavoratore, come per esempio l'art. 6 della Legge sul lavoro¹³ (protezione della salute), l'art. 22 della Legge federale sugli esami genetici sull'essere umano¹⁴ (a determinate condizioni analisi genetiche), l'art. 18 cpv. 3 Legge sul collocamento¹⁵ e l'art. 47 dell'Ordinanza sul collocamento¹⁶ per i dati di un candidato al collocamento, l'art. 957 CO (obbligo di tenere una contabilità, comprendente i dati salariali), l'art. 45 della Legge federale sull'armonizzazione delle imposte dirette¹⁷ (obbligo di fornire un'attestazione fiscale sui vantaggi forniti a un collaboratore), l'art. 7 della Legge federale sui lavoratori distaccati¹⁸ (obbligo di fornire i documenti sulle condizioni di lavoro e di stipendio), gli art. 50a LAVS¹⁹, 66 e 66a LAI²⁰ (comunicazioni di dati in materia di LAVS e LAI).

Nei limiti imposti dalla LPD il datore di lavoro deve raccogliere i dati nel rispetto del principio della buona fede e della proporzionalità (art. 4 cpv. 2 LPD), indicando al lavoratore lo scopo e la finalità della raccolta (art. 4 cpv. 3 e 4 LPD). I dati raccolti possono poi essere trattati solo per lo scopo indicato o previsto da una legge (art. 4 cpv. 3 LPD; principio dell'immutabilità dello scopo). Per trattare dati personali degni di particolare protezione ai sensi del-

l'art. 3 lett. c LPD (opinioni o attività religiose, filosofiche, politiche o sindacali, salute, sfera intima, appartenenza a una razza, misure di assistenza sociale, procedimenti o sanzioni amministrative e penali) il datore di lavoro deve inoltre avere l'esplicito consenso del lavoratore (art. 4 cpv. 5 LPD). Altrettanto vale per i cosiddetti profili della personalità (insieme di dati che permettono di valutare caratteristiche essenziali della personalità di una persona fisica) indicati dall'art. 3 lett. d LPD. I dati del lavoratore sono protetti senza limiti di tempo e quindi oltre la fine del rapporto contrattuale²¹.

La diffusione di informazioni sui dipendenti o sugli ex-dipendenti deve rispettare i principi della protezione dei dati. Il consenso della persona interessata è indispensabile e le informazioni devono essere corrette. Il datore di lavoro che fornisce informazioni rivelatesi poi errate su un ex dipendente e ne rovina la reputazione risponde civilmente del danno così provocato²².

Obblighi del datore di lavoro e diritto di accesso ai dati

Il datore di lavoro, come detentore della collezione di dati, deve verificare l'esattezza dei dati trattati e prendere le misure adeguate per la cancellazione o la rettifica di dati non pertinenti o incompleti (art. 5 cpv. 1 LPD).

Deve inoltre proteggere la raccolta di dati da ogni trattamento non autorizzato, adottando misure tecniche e organizzative conformi alle disposizioni federali (art. 7 LPD, 8 cpv. 1 OLPD). Su questo tema l'incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza

12 Sentenza del Tribunale federale 4A_661/2016 del 31 agosto 2017 consid. 3.1.

13 LL, RS 822.11.

14 LEGU, RS 810.12.

15 LC, RS 823.11.

16 OLC, RS 823.111.

17 LAID, RS 642.14.

18 LDist, RS 823.20.

19 RS 831.10.

20 RS 831.20.

21 DTF 135 III 405, 131 V 298, 130 III 699.

22 Sentenza del Tribunale federale 4A_90/2016 del 25 agosto 2016 consid. 9.2, in JdT 2017 II 232.

(IFPDT)²³ ha emanato nell'agosto 2015 una guida ai provvedimenti tecnici e organizzativi concernenti la protezione dei dati, con numerose indicazioni tecniche sulle modalità da seguire per garantire un'adeguata protezione dei dati.

Il lavoratore ha il diritto di chiedere la rettifica di dati personali inesatti (art. 5 cpv. 2 LPD) e di ottenere dal datore di lavoro informazioni sui dati personali trattati, anche se la collezione di dati è gestita da un terzo (art. 8 cpv. 4 LPD). Le informazioni sono di principio gratuite e in forma scritta (art. 8 cpv. 5 LPD). Il lavoratore non può rinunciare anticipatamente al diritto di accesso (art. 8 cpv. 6 LPD) e una clausola del contratto di lavoro che rifiuterebbe o limiterebbe il diritto di accesso ai dati del lavoratore sarebbe nulla ai sensi dell'art. 20 cpv. 1 CO²⁴.

L'Ordinanza relativa alla Legge federale sulla protezione dei dati (OLPD) precisa le condizioni per l'accesso ai dati. La comunicazione scritta dei dati contenuti nelle collezioni costituisce la regola (art. 8 cpv. 5 LPD) e solo eccezionalmente vi si può derogare, in particolare quando il richiedente acconsente a una comunicazione orale (art. 1 cpv. 3 OLPD).

Il datore di lavoro può rifiutare, limitare o differire l'accesso ai dati di cui è detentore solo se lo prevede una legge formale o se lo esigono interessi preponderanti di un terzo (art. 9 cpv. 1 LPD) o suoi interessi preponderanti a condizione che non comunicati i dati a terzi (art. 9 cpv. 4 LPD). In ogni caso il datore di lavoro deve comunicare il motivo per il quale rifiuta, limita o differisce l'accesso ai dati personali (art. 9 cpv. 5 LPD).

L'interesse preponderante di un terzo esiste quando i dati ai quali è chiesto l'accesso sono strettamente connessi con i dati personali del terzo²⁵. Nella misura in cui l'anonimizzazione

dei documenti è sufficiente per proteggere il terzo, il diritto di accesso non può essere limitato senza violare il principio della proporzionalità.

Il lavoratore può esercitare il suo diritto di accesso senza dimostrare un interesse. L'interesse del titolare dei dati può entrare in considerazione solo se il detentore della collezione vuole rifiutare o limitare l'accesso o quando si è in presenza di un abuso di diritto²⁶. La richiesta di un lavoratore di accedere ai propri dati in vista di un'eventuale causa in risarcimento del danno nei confronti del datore di lavoro non è di per sé abusiva secondo il Tribunale federale²⁷.

La produzione delle schede di salario di colleghi nell'ambito di una causa civile pendente pone diversi problemi. L'art. 2 cpv. 2 lett. c LPD prevede l'inapplicabilità della LPD alle cause civili pendenti e il dipendente ha diritto di ottenere dal datore di lavoro le informazioni necessarie per il calcolo della remunerazione variabile (cosiddetto bonus) e di consultare la contabilità del datore di lavoro (art. 320a CO). Quest'ultimo, tuttavia, deve tutelare i dati degli altri dipendenti e si pone quindi il quesito di sapere se può produrre in tribunale le loro schede di salario senza violare l'art. 328b CO. Il Tribunale federale ha deciso che se lo stipendio dei colleghi è pertinente per il giudizio (remunerazione variabile di un gruppo di lavoratori), il datore di lavoro ha l'obbligo di fornire le schede di salario di tutti i componenti del gruppo. L'informazione richiesta e necessaria è tuttavia solo quella relativa allo stipendio e il datore di lavoro può dunque cancellare dalle schede i nomi dei singoli dipendenti²⁸.

In un caso bancario, il datore di lavoro voleva consentire ai dipendenti l'accesso ai loro dati solo tramite consultazione delle schermate video del programma informatico alla sua

23 www.edoeb.admin.ch

24 DTF 141 III 199 consid. 7.6.2 pag. 132.

25 DTF 141 III 119 consid. 6.1 pag. 126.

26 DTF 141 III 119 consid. 7.1.1 pag. 127, 138 III 425 consid. 5.4.

27 DTF 138 III 425 consid. 5.6 pag. 432.

28 Sentenza del Tribunale federale 4A_63/2016 del 10 ottobre 2016.

sede, rifiutando la consegna di fotocopie. Il Tribunale federale ha ammesso che i dipendenti avevano un interesse evidente a ottenere documenti scritti, previa anonimizzazione dei dati riferiti a terzi, per poterli consultare dove e quando lo desiderano, per disporre di mezzi di prova nell'ipotesi di una procedura giudiziaria contro il datore di lavoro e per valutare i rischi derivanti dalla trasmissione dei loro dati ad autorità estere²⁹.

Il Tribunale federale ha precisato che il detentore della collezione che rifiuta o limita il diritto di accesso deve indicare per primo quali sono i suoi interessi preponderanti. Il tribunale valuta la loro fondatezza e li contrappone agli interessi di chi chiede l'accesso. La limitazione o il rifiuto dell'accesso è ammesso solo quando gli interessi preponderanti del detentore prevalgono sugli interessi del richiedente³⁰.

Sorveglianza del lavoratore

La sorveglianza del lavoratore è regolata, oltre che dalla LPD, anche dalla Legge sul lavoro (LL)³¹ e dalle relative ordinanze, in particolare dall'Ordinanza 3 della legge sul lavoro (OLT 3)³². Di principio la sorveglianza del comportamento dei lavoratori è illecita, salvo che serva ad altri scopi, come la sicurezza sul lavoro³³ e/o dei beni materiali dell'azienda (cfr. art. 26 OLT 3). L'ammissibilità di un sistema di sorveglianza dipende quindi dal suo scopo e non dai suoi effetti³⁴.

Il datore di lavoro può sorvegliare i propri dipendenti per motivi di sicurezza o per misurare il rendimento, ma deve averne informato gli interessati e deve limitare nel tempo l'uso dei dati raccolti. I sistemi di sorveglianza destinati alla sicurezza devono rispettare per quanto possibile la personalità dei lavoratori, per esempio evitando di riprenderli per periodi

prolungati. Secondo il Segretariato di stato all'economia (SECO) la conformità di un sistema di sorveglianza all'art. 26 OLT 3 richiede l'adempimento di tre condizioni: l'esistenza di un interesse nettamente preponderante diverso dalla sorveglianza del comportamento, la proporzionalità tra l'interesse del datore di lavoro alla sorveglianza e l'interesse del lavoratore a non essere sorvegliato, e la partecipazione dei lavoratori alla pianificazione, all'istallazione e all'uso dei sistemi di sorveglianza e di controllo e sulla durata di conservazione dei dati raccolti. Ovvio inoltre il rispetto della LPD e del Codice penale.

Il Tribunale federale si è pronunciato in diverse occasioni sull'ammissibilità della videosorveglianza e in una recente sentenza relativa al diritto di locazione³⁵ ha precisato a quali condizioni è ammissibile la posa di telecamere. Un sistema di videosorveglianza che permette l'identificazione delle persone e non rispetta il principio della proporzionalità non diventa lecito anche se è accompagnato da misure tecniche e organizzative atte a limitare l'accesso alle immagini registrate.

Cenni di procedura

A protezione dei propri dati una persona può avvalersi delle azioni in protezione della personalità previste dagli art. 28, 28a e 28l del Codice civile. L'art. 15 LPD precisa le pretese giuridiche nell'ambito della protezione dei dati. La persona può in particolare chiedere il blocco dell'elaborazione dei dati, impedire la comunicazione a terzi, ottenere la rettificazione o la distruzione di dati personali, fare aggiungere una menzione sul carattere contestato di dati la cui esattezza o inesattezza non può essere provata e inoltre far comunicare a terzi o pubblicare la rettifica, la distruzione, il

29 DTF 141 III 119 consid. 7.1.4 pag. 129.

30 DTF 141 III 119 consid. 7.2 pag. 129 in fine e rif.

31 RS 822.1.

32 RS 822.113.

33 DTF 130 II 425, sorveglianza tramite GPS di autisti.

34 DTF 130 II 425.

35 DTF 142 III 263.

blocco e la menzione del carattere contestato.

La protezione dei diritti della personalità di una persona fisica non ha natura patrimoniale³⁶. La trasmissione dei dati personali di una persona giuridica, per contro, può avere natura patrimoniale³⁷ in quanto una persona giuridica è orientata alla protezione della sua sostanza e della sua reputazione³⁸. Ne deriva che le azioni in protezione dei dati personali di una persona fisica sono sempre soggette alla procedura ordinaria³⁹, tranne le azioni relative al diritto di accesso, rette dalla procedura semplificata (art. 243 cpv. 2 lett. d CPC). Per il lavoratore la differenza procedurale non provoca conseguenze a livello di spese, dal momento che l'art. 114 lit. c CPC prevede l'esenzione dalle spese processuali per le vertenze fondate sul diritto del lavoro senza valore patrimoniale o fino a un valore di fr. 30'000.-⁴⁰. La differenza può essere invece rilevante per stabilire la competenza dei tribunali in quei Cantoni che prevedono giurisdizioni speciali in materia di lavoro e/o commerciale. Non è però il caso nel Cantone Ticino.

Prospettive future

Il Consiglio federale ha posto in consultazione il 15 settembre 2017 un progetto di revisione della Legge sulla protezione dei dati, con lo scopo di migliorare la protezione dei dati, in particolare adeguando la legislazione svizzera agli sviluppi del diritto europeo per garantire la comunicazione transfrontaliera all'economia svizzera.

36 DTF 142 III 145 consid. 6.5, sentenze del Tribunale federale 5A_22/2013 del 30 giugno 2014 e 4A_688/2011 del 17 aprile 2012.

37 DTF 142 III 145, 4A_328/2015 del 10 febbraio 2016, considerando 6.

38 Sentenza del Tribunale federale 4A_239/2014 del 2 luglio 2014 consid. 2.3.

39 DTF 142 III 145 consid. 5.

40 Sentenza del Tribunale federale 10 febbraio 2016 4A_332/2015 consid. 6.5.

Fatti notori e onere di allegazione

Francesca Verda Chiocchetti

Avvocato, vicecancelliera del Tribunale d'appello¹.

Giusta l'art. 151 CPC ("Fatti notori"), i fatti di pubblica notorietà o comunque noti al giudice, come pure le nozioni di fatto della comune esperienza non devono essere provati. Dal tenore della norma risulta chiaramente che i cosiddetti fatti notori non vanno dimostrati. Altra questione è invece quella di sapere se debbano essere allegati.

Fino a poco tempo fa per giurisprudenza non pubblicata nel fascicolo ufficiale (salvo un precedente riferito all'art. 67 LEF) non era necessario allegare i fatti di pubblica notorietà e quelli derivanti dalla comune esperienza². Anche la maggior parte della dottrina era di tale avviso³.

Di recente, ossia nel marzo 2017, il Tribunale federale ha finalmente stabilito che essi vanno allegati⁴. L'Alta Corte ha spiegato che nel valutare la portata dell'art. 151 CPC non ci si può esimere dal contemplare l'art. 58 cpv. 1 CPC.

1 Le considerazioni del presente articolo sono espresse a titolo esclusivamente personale e non impegnano in alcun modo l'autorità giudiziaria ove l'autrice lavora.

2 DTF 135 III 88 consid. 4.1 (con riferimento all'art. 67 LEF); 130 III 113 consid. 3.4; TF 4A_195/2014 del 27.11.2014 consid. 7.3.1 (non pubbl. in DTF 140 III 602); 4A_261/2013 del 1.10.2013 consid. 4.3; 4A_412/2011 del 4.5.2012 consid. 2.2 (non pubbl. in DTF 138 III 294). Per quanto concerne, invece, i fatti "comunque noti al giudice" indicati all'art. 151 CPC, essi sfuggono alla logica dell'allegazione. Si tratta, invero, di quei fatti che gli sono noti a dipendenza del suo ufficio. Va precisato che l'uso da parte del giudice di tali fatti presuppone che le parti siano rese edotte al riguardo.

3 FRANZ HASENBÖHLER in Kommentar zur schweizerischen Zivilprozessordnung, Sutter-Somm/Hasenböhler/Leuenberger, 3 ediz., 2016, N 3c ad art. 151; CHRISTIAN LEU in Schweizerische Zivilprozessordnung, Brunner/Gasser/Schwander, 2 ediz., 2016, N 7 ad art. 151; JÜRGEN BRÖNNMANN in Berner Kommentar, 2012, N 8 ad art. 151; NICOLAS PASSEDELIS in Schweizerische Zivilprozessordnung, Baker & McKenzie, 2010, N 7 ad art. 151; BERNARD CORBOZ in Commentaire de la LTF, 2 ediz., 2014, N 13b ad art. 99 LTF; FABIENNE HOHL, Procédure civile, 2 ediz., vol. I, 2016, n. 1615 p. 269.

4 TF 4A_36/2017 del 2.3.2017 consid. 7.

Tale norma consacra il principio dispositivo, secondo cui non incombe al giudice, bensì esclusivamente alle parti, di decidere se e in quale misura vogliono far valere dei mezzi e delle pretese.

Effettivamente, non si intravede il motivo per cui principi fondamentali della procedura civile possano essere trascurati senza che ciò sia previsto esplicitamente nel Codice. In altre parole, non si comprende la ragione per cui in presenza di fatti notori non spetti comunque alle parti tracciare i contorni della lite.

Ciò vale anche se il procedimento è retto dalla massima inquisitoria sociale. Tant'è che nella sentenza testé menzionata si era, per l'appunto, in presenza di una controversia di cui all'art. 243 cpv. 2 CPC, ove il giudice accerta d'ufficio i fatti. Infatti, la riserva prevista al cpv. 2 dell'art. 55 CPC ("Sono fatte salve le disposizioni di legge concernenti l'accertamento dei fatti e l'assunzione delle prove d'ufficio") non ha come conseguenza che in tali ambiti il principio attinatorio perda di importanza. Come d'altronde indicato nel medesimo giudizio⁵, in costanza di procedimenti retti dal principio inquisitorio sociale il giudice non supplisce le parti, bensì condivide con le stesse la responsabilità dell'accertamento dei fatti e della loro dimostrazione, nel senso che da un lato deve accertare quei fatti d'ufficio ma dall'altro le parti restano tenute a sottoporgli tutti gli elementi necessari⁶. Di conseguenza, come sotto l'egida del principio attinatorio (art. 55 CPC) le parti devono raccogliere loro stesse gli elementi del processo e il giudice viene, se del caso, in loro aiuto esclusivamente con delle domande adeguate, affinché le allegazioni necessarie e i mezzi di prova corrispondenti siano precisamente enumerati. Si tratta, in

definitiva, di una forma accresciuta dell'obbligo di interpello qualificato codificato all'art. 247 cpv. 1 CPC⁷. Per tacere del fatto che quando le parti sono rappresentate da un avvocato, il giudice deve fare prova di ritegno, come in un processo sottoposto alla procedura ordinaria⁸.

Quanto stabilito dal Tribunale federale nella sentenza del marzo 2017 ha chiaramente ripercussioni anche nella procedura di appello. Invero, siccome un fatto notorio va allegato, una sua adduzione in tale sede deve rispettare i dettami posti all'art. 317 CPC ("Nuovi fatti, nuovi mezzi di prova e mutazione dell'azione"), posto, evidentemente, che in costanza di principio inquisitorio sociale il primo giudice abbia potuto ignorarlo senza violare la massima in questione⁹.

A titolo di completezza va detto che nel luglio 2017, senza alcun riferimento alla sentenza menzionata sopra, la medesima Corte di diritto civile del Tribunale federale ha (sorprendentemente) affermato che non è necessario allegare un fatto notorio. Non ritengo, tuttavia, che abbia voluto tornare sui suoi passi. Nel caso concreto la parte aveva allegato l'applicazione della specifica norma SIA 118, non producendo però il testo della medesima. L'Alta Corte ha dovuto quindi unicamente decidere se tale fatto era notorio e, quindi, se era necessario o meno dimostrarlo. Tant'è che ha evidenziato che il regime specifico e privilegiato che vale in presenza di fatti notori ha lo scopo di alleggerire il procedimento di amministrazione delle prove e, pertanto, di accelerare l'andamento della procedura, giacché in tale evenienza una prova formale non apporterebbe nulla di più di quanto il giudice sa o è tenuto a sapere¹⁰.

5 TF 4A_36/2017 del 2.3.2017 consid. 6

6 DTF DTF 142 III 402 consid. 2.1; 141 III 569 consid. 2.3.1; 139 III 457 consid. 4.4.3.2; 125 III 231 consid. 4a; TF 4A_476/2015 dell'11.1.2016 consid. 3; 4A_360/2015 del 12.11.2015 consid. 4.2; 4C.273/2005 del 22.11.2005, in RSPC 2006, p. 134 seg.

7 FRANCESCO TREZZINI in Trezzini/Fornara/Cocchi/Bernasconi/Verda Chiocchetti, Commentario pratico al Codice di diritto processuale civile svizzero, Vol. II, 2 ediz., N 12 ad art. 247

8 Op. cit.; DTF 141 III 569 consid. 2.3.1 con rif.; 130 III 102 consid. 2.2; 125 III 231 consid. 4a; 111 II 281 consid. 3; 107 II 233 consid. 2c; TF 5A_300/2016 del 14.10.2016 consid. 5.1; 4A_635/2009 del 24.3.2010; 4A_522/2008 del 3.9.2009 consid. 3.1

9 FRANCESCA VERDA CHIOCCHETTI in Trezzini/Fornara/Cocchi/Bernasconi/Verda Chiocchetti, Commentario pratico al Codice di diritto processuale civile svizzero, Vol. II, 2 ediz., N 42 ad art. 317; DTF 141 III 569 consid. 2.3.3; 138 III 374 consid. 4.3.2; TF 4A_36/2017 del 2.3.2017 consid. 6

10 TF 4A_582/2016 del 6 luglio 2017 consid. 4.5

Cenni sulla procedura di approvazione piani del diritto federale

Filippo Gianoni,
Avvocato,
Presidente della Commissione federale
di stima del 13° circondario (Ticino-Grigioni)

Bianca Maria Galbiati,
Dr. iur., praticante legale, Segretaria della
Commissione federale di stima

Sommario

- I. Introduzione**
- II. Le diverse procedure**
 - A. Le concezioni e i piani settoriali della Confederazione**
 - B. Le norme che disciplinano la procedura di approvazione piani, il rapporto con la legge federale sulla espropriazione e la sua natura**
 - C. La procedura ordinaria**
 - 1. Premesse
 - 2. La fase preliminare, i diritti delle parti, contenuto dell'opposizione, la fase di consultazione e approvazione.
 - D. La procedura abbreviata (semplificata)**
 - E. L'applicazione della procedura edilizia cantonale per gli impianti accessori**
- III. Il seguito della procedura: chi deve adire la Commissione federale di stima?**
- IV. Gli accordi fra le parti: natura, portata e interpretazione**
- V. Conclusioni**
- VI. Check list**

I. Introduzione

La legge federale del 18 giugno 1999 sul coordinamento e la semplificazione delle procedure d'approvazione dei piani, entrata in vigore il 1° gennaio 2000 (LCoord; RU 1999 3071 segg.), ha radicalmente modificato le procedure federali d'approvazione dei piani nell'ambito dei progetti infrastrutturali ferroviari, stradali, elettrici, ecc.¹ Scopo principale di questa legge era quello di semplificare, snellire e coordinare tali procedure negli ambiti menzionati, mediante l'applicazione di una procedura unificata di approvazione dei piani alle costruzioni e agli impianti di competenza della Confederazione. Tale intervento si è reso necessario per diverse ragioni: da un lato, la molteplicità delle procedure esistenti e il fatto che uno stesso progetto fosse oggetto d'esame da parte di differenti servizi cantonali e federali comportava spesso un'inutile ripetizione dei lavori, l'adozione di decisioni frammentarie e, considerate le numerose possibilità di ricorso, notevoli ritardi. Dall'altro, l'interesse a una rapida esecuzione delle procedure decisionali da parte delle autorità aveva assunto un'importanza particolare alla luce dell'inasprimento della concorrenza tra paesi industrializzati, a causa delle sollecitazioni temporali alle quali le imprese erano sottoposte². Inoltre, l'entrata in vigore della LCoord ha consentito un adeguamento normativo rispetto alla giurisprudenza del Tribunale federale³ che, già prima dell'entrata in vigore il 1° gennaio 1997⁴ dell'art. 25a della legge federale sulla pianificazione del territorio (LPT; RS 700), aveva sancito il c.d. "*principio della coordinazione della procedura decisionale*". In virtù di questo principio, ogni disposizione legale che si applica a un progetto deve essere esaminata da una stessa e unica autorità; se, invece, la competenza di rila-

1 cfr. Messaggio LCoord, in: FF 1998 2029 segg., spec. 2037 seg. e 2051 segg.

2 cfr. Messaggio del 24 febbraio 1993 sul programma di governo dopo il no allo SEE, FF 1993 I 609 segg.

3 cfr. decisione Chrüzlen, DTF 116 Ib 50 segg., confermata dalla DTF 118 Ib 381 segg. ed inoltre BEAT INDERGAND, op. cit., pag. 32 segg.

4 RU 1996 965.

sciare le autorizzazioni richieste è suddivisa tra diverse autorità, queste ultime devono coordinare le loro decisioni, per lo meno per quanto concerne il contenuto delle stesse. In tal modo, si giunge quindi a un accentramento delle procedure decisionali, con controllo in prima istanza, da parte di un'unica autorità, del rispetto delle diverse disposizioni applicabili nel diritto federale e cantonale. La LCoord ha, inoltre, introdotto il principio dell'incorporazione della procedura d'espropriazione nella procedura di approvazione dei piani: ne discende che tutte le obiezioni al progetto relative al progetto stesso o ad una misura d'espropriazione devono essere inoltrate dinanzi all'autorità d'approvazione dei piani, la quale decide sulla compatibilità del progetto con la legislazione federale, così come sull'espropriazione. Con l'adozione di questa soluzione, un'apposita procedura è applicata solamente alla trattazione delle richieste di indennizzo: le pretese di indennità per espropriazione vengono infatti demandate, una volta passata in giudicato la decisione di approvazione, alle Commissioni federali di stima del circondario competente, che decidono poi su tali pretese⁵.

Ad eccezione di quest'ultimo aspetto, la decisione emessa dall'autorità nell'ambito della procedura cosiddetta "*accentrata*" è una decisione globale, che statuisce su tutti gli interessi in gioco: al fine di garantire una loro valutazione ponderata e complessiva, la LCoord ha sancito il sistema della "*concertazione tra autorità federali*"⁶, disponendo che l'autorità direttiva coinvolga al più presto i servizi federali specializzati nella procedura. Tra i vari modelli disponibili per la concretizzazione della concertazione, il legislatore ha scelto quello della consultazione: a differenza di altri modelli, nei quali i pareri emessi dai servizi specializzati hanno carattere vincolante, nel sistema della consultazione l'au-

torità direttiva basa sì la sua decisione sulle proposte e sui pareri di tali servizi, ma ha facoltà di discostarsene. Si tratta indubbiamente di un modello che rafforza la posizione dell'autorità direttiva, mediante un ampliamento delle sue competenze decisionali, a cui corrisponde ovviamente una perdita di potere decisorio in capo ai servizi federali specializzati. Ciò nonostante, la LCoord prevede diversi istituti volti ad evitare che l'autorità direttiva non tenga in debita considerazione i pareri di tali servizi che, anzi, partecipano alla procedura di approvazione sin dal suo inizio⁷.

Le modalità scelte dal legislatore federale per sancire il principio della coordinazione sono a dir poco insolite: la LCoord, che ha cessato di esistere non appena entrata in vigore⁸, ha infatti modificato diciotto leggi speciali, ma non la Legge federale di espropriazione (LEspr, RS 711), che sino all'entrata in vigore della LCoord reggeva in larga misura la procedura di approvazione piani. Questa scelta è fonte di notevole incertezza non solo per i cittadini, ma anche per gli stessi giuristi, posto che diverse disposizioni della LEspr (con particolare riferimento agli articoli 27-38) non rispecchiano più la realtà. Per tale motivo, il Parlamento ha approvato una mozione del Consigliere nazionale Fabio Regazzi volta a valutare la necessità di una revisione totale della LEspr (BU 2015 E pag. 401 seg.), a seguito della quale il 2 giugno 2017 il DATEC ha avviato la procedura di consultazione per adeguare anche il diritto di espropriazione alle esigenze attuali. Alla luce delle mozioni avanzate⁹, il DATEC ha, infatti, interpellato i principali gruppi interessati riguardo alla necessità di revisione. La LEspr si è rivelata essenzialmente valida e ha dimostrato di necessitare solo di un adeguamento puntuale: la necessità di modifica concerne il coordinamento delle pro-

5 cfr. TAF A-4988/2010 del 16 novembre 2011, consid. 3.3.

6 cfr. FF 1998 2029 segg., spec. 2036.

7 Si pensi, a titolo esemplificativo, alla procedura di appianamento delle divergenze, che trova applicazione qualora sorgano divergenze tra l'autorità direttiva e i servizi federali specializzati in merito a punti essenziali della decisione.

8 cfr. FILIPPO SCOLARI, La legge ticinese sul coordinamento delle procedure, in omaggio a Guido Corti, RtiD I-2015, pag. 154

9 cfr. mozioni Regazzi 13.3023 "Riforma totale della legge federale sull'espropriazione" e Ritter 13.3196 "Revisione totale della legge federale sull'espropriazione. Indennità conformi al valore di mercato per gli espropriati".

cedure, nonché questioni relative alla struttura e all'organizzazione delle CFS. Per quanto riguarda il primo aspetto, l'attuale LEspr prevede una procedura di espropriazione autonoma. Come è noto, tuttavia, oggi la maggior parte delle espropriazioni riguarda opere per le quali il diritto federale prevede una procedura coordinata di approvazione dei piani, con conseguente rara applicazione della procedura autonoma disciplinata dall'attuale LEspr. Secondo il DATEC, la revisione in questione consentirebbe una nuova regolamentazione, autonoma, delle diverse procedure e permetterebbe allo stesso tempo di migliorare il coordinamento con le altre leggi applicabili¹⁰. Da un punto di vista critico, tuttavia, l'attuale progetto si limita ad armonizzare la LEspr con la procedura combinata di approvazione dei piani – prevista solo dalla legislazione speciale – senza, però, affrontare temi centrali: si pensi, a titolo esemplificativo, al tema dell'espropriazione dei diritti di vicinato, rinviato a una non meglio precisata "riorganizzazione sostanziale". Ciò, a ben vedere, nonostante il tema in questione sia fonte di notevole incertezza giuridica¹¹.

II. Le diverse procedure

A. Le concezioni e i piani settoriali della Confederazione

Per i progetti che incidono considerevolmente sulla pianificazione del territorio e sull'ambiente, occorrono preventivamente, ai sensi dell'articolo 13 LPT¹², concezioni e piani settoriali, che costituiscono i principali strumenti pianificatori della Confederazione. Si tratta di un'esigenza ripresa anche dalle leggi speciali come, ad esempio, dall'art. 18 cpv. 5 della Legge federa-

le sulle ferrovie (Lferr, RS 742.101)¹³. La LCoord, per segnalare la possibilità di deroghe all'esigenza di piani settoriali, ha introdotto nelle leggi speciali espressioni quali «di principio» (cfr. art. 18 cpv. 5 della Legge federale sulle ferrovie, Lferr) e «di regola» (cfr. art. 16 cpv. 5 della Legge sugli impianti elettrici LIE; RS 734.0 LIE). Secondo il messaggio della LCoord, sono dati i presupposti per una deroga allorquando appaia oggettivamente irragionevole eseguire un piano settoriale per un singolo progetto. In questo caso, l'adeguamento del progetto in base alle esigenze della pianificazione del territorio va esaminato nel quadro della procedura di approvazione dei piani conformemente alla LPT (piano di utilizzazione speciale). Se un piano settoriale dev'essere modificato per un determinato progetto, la procedura richiesta può ovviamente svolgersi parallelamente a quella d'approvazione dei piani¹⁴.

Le concezioni e i piani settoriali consentono alla Confederazione di soddisfare le esigenze legali di pianificare e di coordinare i suoi compiti d'incidenza territoriale e di risolvere in maniera adeguata i problemi, sempre più complessi, legati all'adempimento di compiti o alla realizzazione di progetti di interesse nazionale. Nell'ambito delle concezioni e dei piani settoriali, la Confederazione mostra come prevede di adempiere i suoi compiti in un ambito settoriale o tematico e precisa gli obiettivi che vuole conseguire e le condizioni o esigenze che intende rispettare. Fra i più importanti, si possono citare il piano settoriale per i trasporti, che comprende diversi parti (infrastruttura ferroviaria, stradale e aeronautica) e il piano elettrodotti. Per quanto concerne le concezioni, si citano a titolo esemplificativo gli impianti sportivi d'importanza nazionale [CISIN]¹⁵. Questi strumenti, poco

10 cfr. Revisione parziale della legge federale sull'espropriazione (LEspr), Rapporto esplicativo concernente il progetto per la procedura di consultazione, DATEC, 2 giugno 2017.

11 cfr. Consultazione concernente la revisione della Legge federale sull'espropriazione (LEspr; RS 711), Osservazioni della Commissione federale di stima del 13° Circondario.

12 cfr. ad esempio l'art. 16 cpv. 5 della legge sugli impianti elettrici LIE.

13 cfr. sulla nozione di "incidono considerevolmente" la TAF A-6575/2009 dell'8 novembre 2012, consid. 5.

14 Messaggio LCoord, FF 1998 II 2029, 2056; TAF A-3858/2016 del 21 giugno 2017, consid. 5.1.2.

15 La lista completa può essere consultata al seguente indirizzo:

<https://www.are.admin.ch/are/it/home/sviluppo-e-pianificazione-del-territorio/strategia-e-pianificazione/concezioni-e-piani-settoriali.html>

conosciuti, sono vincolanti come i piani direttori cantonali (cfr. art. 9 LPT) per le autorità federali, cantonali, regionali e comunali e anche per i privati cui sono affidati compiti di diritto pubblico (art. 22 cpv. 1 e 2 dell'Ordinanza sulla pianificazione del territorio del 28 giugno 2000 RS 700.1 OPT)¹⁶. Essi devono essere considerati nell'adempimento di compiti pianificatori (art. 22 cpv. 1 LPT) e, dunque, anche nella procedura di approvazione piani del diritto federale.

La procedura di adozione delle concezioni e dei piani settoriali è disciplinata in dettaglio dagli artt. 14-23 OPT. In sintesi, essa è condotta dal servizio federale competente per materia (Ufficio federale dei trasporti UFT, Ufficio federale delle strade USTRA ecc.) in stretta collaborazione con l'ARE e prevede, nella fase di elaborazione e adattamento, l'audizione dei Cantoni e l'informazione e la partecipazione della popolazione (art. 19 OPT). Le concezioni, i piani settoriali nonché i loro adattamenti sono poi approvati dal Consiglio federale, su proposta del Dipartimento competente in materia (art. 21 cpv. 1 OPT).

La LCoord non ha modificato la procedura bifase prevista per le strade nazionali, ossia dapprima l'elaborazione del progetto generale, l'approvazione da parte del Consiglio federale (cfr. art. 12 e 20 della legge federale sulle strade nazionali LSN, RS 728.11) e, successivamente, l'adozione del progetto esecutivo mediante la procedura di approvazione piani (art. 26 cpv. 1 LSN).

B. Le norme che disciplinano la procedura di approvazione piani, i rapporti fra le leggi speciali e la legge federale sulla espropriazione e la sua natura

Con la LCoord è stata inserita in otto leggi federali una parte comune (generale), che disciplina la procedura federale di approvazione piani. Si tratta della Legge sull'esercizio e sull'amministrazione militare (LM, RS 510.10 art. 126-

128a), della Legge sulle forze idriche (LUFI, RS 721.80 art. 62-62k), della LSN (art. 26 -29), della LIE (art. 16-17), della Lferr (art. 18-18m), della Legge sulle imprese filoviarie (LIF, RS 744.21 rinvio alla Lferr cfr. art. 11 cpv. 3), della Legge sugli impianti di trasporto in condotta (LITC, RS 746.1 art. 21-26), della Legge sulla navigazione interna (LNI; RS 747.201 rinvio alla Lferr art. 8 cpv. 2) e della Legge sulla navigazione aerea (LNA; RS 748.0 art. 37-37k). Data la scelta di modificare le legge speciali mediante l'inserimento di una parte comune generale, si è posto il problema del rapporto gerarchico fra le leggi speciali e la LEspr: il legislatore ha stabilito che si considerino dapprima le prescrizioni procedurali speciali e quindi, a titolo complementare (subordinato), le disposizioni della LEspr¹⁷. Allo stesso modo, mediante il rinvio alle prescrizioni procedurali della LEspr si assicura, inoltre, che queste ultime trovino applicazione qualora nelle leggi speciali non siano previste disposizioni specifiche (per esempio atti preparatori, documentazione richiesta per l'esposizione dei piani ecc.¹⁸).

La procedura di approvazione piani ha natura mista: da un lato, essa ha valore di autorizzazione a costruire - procedura dalla quale ha ripreso le fasi principali - ed è quindi condizione sufficiente per realizzare un progetto e, nel contempo, disciplina l'uso ammissibile del suolo ai sensi dell'art. 14 LPT, assumendo il carattere di un piano di utilizzazione speciale¹⁹.

Di seguito, si illustrerà la procedura di approvazione piani con riferimento alla LSN, alla Lferr e alla LIE, ossia di gran lunga quelle più applicate, con la precisazione che esse sono completate da tre ordinanze di attuazione: l'Ordinanza sulle strade nazionali (OSN, RS 725.111), l'Ordinanza sulla procedura d'approvazione dei piani di impianti ferroviari (OPAPIF; 742.142.1) e l'Ordinanza sulla procedura di approvazione dei piani di impianti elettrici (OPIE; RS 734.25),

16 VLP-ASPAN, Der Sachplan des Bundes: ein unterschätztes instrument, Raum & Umwelt, 2/2014, pag. 8 ; i privati toccati da una decisione di esecuzione di un piano settoriale adottato dal Consiglio federale (cfr. art. 21 cpv. 1 OPT) non possono pertanto che impugnare la predetta decisione, ma non il piano settoriale in quanto tale (cfr. DTF 139 II 499 consid. 4.1).

17 cfr. art. 126.

18 cfr. FF 1998 II 2056 e riferimenti.

19 cfr. il messaggio LCoord FF 1998 II 2055.

completata da un'importante direttiva dell'UFT relativa all'art. 3 dell'OPAPIF del 1° marzo 2000, Requisiti per le domande d'approvazione dei piani (Dir. OPAPIF; stato al 1° gennaio 2016). Inoltre, per le questioni procedurali, trovano applicazione la Legge federale sulla procedura amministrativa (RS 173.021, PA) e, a titolo sussidiario (come la LEspr), l'Ordinanza concernente la procedura davanti alle commissioni federali di stima (RS 711.1, OCFS) e la Legge di procedura civile federale (PC, RS 273).

C. La procedura ordinaria

1. Premesse

La procedura ordinaria costituisce sicuramente quella più completa, che assicura il maggior grado di pubblicità, mediante il deposito pubblico dei piani (cfr. ad esempio art. 18d Lferr in relazione con l'art. 27 LEspr) e l'avviso personale agli aventi diritto a un'indennità (art. 18e Lferr e 31 LEspr). Essa offre ampie garanzie ai proprietari toccati e ai terzi e, se può costituire un onere per l'impresa interessata, allo stesso tempo la pone al beneficio dell'istituto della perenzione di cui agli art. 39/41 LEspr ed al riparo, quindi, da tardive pretese di terzi²⁰.

2. La fase preliminare, le parti, contenuto dell'opposizione, la fase di consultazione e di approvazione

a) La fase preliminare

Gli atti preparatori sono retti dall'art. 15 LEspr. L'impresa deve presentare la domanda di approvazione dei piani, che deve contenere tutti i dati necessari alla valutazione del progetto (sui documenti e sui piani che devono essere allegati cfr. ad esempio gli art. 3 OPAPIF e 12 OSN), all'autorità direttiva competente (ad esempio

DATEC, UFT o USTRA). Questa esamina se la documentazione è completa e, se del caso, chiede di completarla. Secondo la Dir. OPAPIF, la domanda è completa se contiene i documenti che consentono all'autorità competente per l'approvazione dei piani di verificare la conformità dei progetti alle pertinenti leggi, ordinanze, disposizioni d'esecuzione, norme e regole tecniche riconosciute. Oltre al controllo in base ai documenti indicati nella direttiva, il richiedente è chiamato, con riferimento ai singoli documenti della domanda e in considerazione dei diversi compiti e interessi, ad adottare il punto di vista delle autorità di valutazione, rispettivamente di terzi interessati. Egli deve accertarsi del fatto che i corrispondenti documenti e i loro contenuti siano sufficienti come base per un esame tecnico-operativo, rispettivamente per una risposta alle questioni rilevanti (Direttiva citata, pag. 7 n. 1).

Prima del deposito pubblico della domanda, il richiedente deve mettere in evidenza, mediante picchettamento²¹ e, per gli edifici, mediante l'indicazione dei profili, le modifiche del terreno necessarie per la costruzione o per l'impianto progettati (sulle modalità cfr. art. 4 OPAPIF e direttive dell'ispettorato federale degli impianti a corrente forte sui documenti da allegare alla domanda nonché il picchettamento). L'autorità competente per l'approvazione dei piani trasmette per parere la domanda ai Cantoni e ai Comuni interessati. L'intera procedura di consultazione dura tre mesi. La domanda deve essere pubblicata negli organi ufficiali di pubblicazione dei Cantoni e dei Comuni interessati, così come nel Foglio federale e deve essere depositata pubblicamente per 30 giorni. Il deposito pubblico ha per conseguenza il bando di espropriazione, secondo gli articoli 42–44 LEspr. Al più tardi con il deposito pubblico della domanda, il richiedente deve inviare agli aventi diritto all'indennità secondo l'articolo 31 LEspr un avviso personale sui diritti da espropriare.

20 Secondo la giurisprudenza, la comminatoria dell'art. 41 LEspr in caso di tardività ha effetto soltanto per coloro che hanno ricevuto l'avviso personale (DTF 100 Ib 200 consid. 1b, pag. 204).

21 Il genere di picchettamento varia in funzione della natura progetto. Ad esempio, per un progetto di una linea ad alta tensione un classico picchettamento – come nel caso della costruzione di un edificio – non può essere richiesto, non essendo appropriato per ragioni di sicurezza. A questo proposito cfr. TAF A-3858 del 21 giugno 2017, consid. 4.2.3.

b) Le parti

Nel quadro della procedura d'approvazione dei piani di una costruzione o di un impianto - approvazione che costituisce decisione ex art. 5 PA - ha qualità di parte ai sensi dell'art. 6 PA, rispettivamente legittimazione ai sensi degli artt. 48 lett. a PA e 89 cpv. 1 lett. a-c LTF, chi è toccato da tale autorizzazione in misura diversa dalla generalità dei cittadini ed è titolare di un interesse degno di protezione: la cerchia delle persone legittimate a partecipare alla procedura di approvazione piani e ad impugnarla con rimpedi di diritto non coincide, quindi, necessariamente con la cerchia dei proprietari chiamati a cedere all'impresa, eventualmente in via espropriativa, i diritti necessari per l'esecuzione dell'opera; essa include, invero, anche i privati che sono toccati dalla progettata opera pubblica nei loro interessi meramente fattuali, purché siano pratici ed attuali²². Nel caso di progetti di costruzione o di impianti, secondo la giurisprudenza, il rapporto specifico e particolare dev'essere dato innanzitutto dal punto di vista spaziale. Dalla vicinanza spaziale deve risultare cioè un interesse giuridico o di fatto a che il progetto sia mutato o non realizzato. Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, la legittimazione di un vicino va segnatamente ammessa, se un progetto riguarda la costruzione di un impianto fonte di immissioni, che - per loro natura e intensità - saranno da lui con sicurezza o con grande probabilità chiaramente percepibili - tali da disturbarne la tranquillità -, a prescindere dal superamento di eventuali valori limite d'immissione stabiliti dalla legge (VLI). Irrilevante ai fini della verifica dell'adempimento del requisito della legittimazione, il rispetto dei VLI è infatti una questione di merito²³. In applicazione di questi principi, il TAF ha ritenuto che la questione di sapere se un vicino fosse legittimato ad opporsi all'edificazione di una cabina di trasfor-

mazione doveva essere risolta ricorrendo alla prassi specifica sviluppata in materia di radiazioni non ionizzanti e, più in particolare, nell'ambito dell'approvazione di progetti concernenti l'installazione di impianti di telefonia mobile ed ha posto come condizione al riconoscimento della legittimazione di terzi il fatto di trovarsi in un raggio al di fuori del quale si registra una radiazione inferiore al 10% del valore limite dell'impianto che si vuole costruire²⁴. Anche in materia di rumore, la giurisprudenza è liberale nel riconoscimento della legittimazione: il criterio determinante è quello della percezione, con riferimento, quindi, ai rumori superiori a 20 dB, valore che corrisponde alla soglia dell'udibilità. Pertanto, sono considerati come toccati nei loro interessi coloro che sentono effettivamente qualcosa²⁵. È importante sottolineare che spetta agli oppositori provare di essere in un rapporto di vicinanza con l'impianto litigioso, posto che l'obbligo di motivazione si estende anche alla questione della legittimazione.

Nella procedura di approvazione piani, la valutazione è dunque basata su pronostici o prognosi che, di regola, risultano dal rapporto di impatto ambientale²⁶, che presenta un elevato grado di affidabilità. Ad esempio, nell'ambito della procedura di approvazione per la Galleria di base del San Gottardo, il rapporto impatto ambientale Fase 3 (RIA fase 3) prevedeva importanti emissioni di polvere dall'area d'installazione di Faido Polmengo - che si sono poi prodotte - e disponeva quindi di integrare nel progetto tutte le misure tecnicamente possibili ed economicamente sostenibili per ridurre tali emissioni.

Per quanto concerne la qualità di parte e i diritti ad essa afferenti, occorre inoltre considerare la Convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai

22 cfr. DTF 133 II 413, consid. 1.3, DTF 111 Ib 15 consid. 3 pag. 18; 110 Ib 99 consid. 1 pag. 100 seg.; 109 Ib 130 consid. 1a pag. 132 e di recente la DTAF A-5029 e 5246/2011 del 3 luglio 2013 consid. 1.3.1.3, pag. 7.

23 cfr. TF 1A.44/2006 del 20 settembre 2006.

24 cfr. TAF A-6519/2007 del 12 dicembre 2008, consid. 5.3 e riferimenti.

25 cfr. DTF 124 II 293 consid. 3c; TAF 2012/23, consid. 2.3.2 pag. 438 e riferimenti.

26 cfr. DTAF 2012/23 consid. 19 e 20.

processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, firmata dalla Svizzera il 25 giugno 1998 ed entrata in vigore il 1° giugno 2014 (RS 0.814.07). Essa è il risultato degli sforzi fatti nel corso di diversi anni per sancire, con uno strumento vincolante di diritto internazionale, la grande importanza che assume l'informazione in ambito ambientale. A livello internazionale, l'importanza dell'accesso alle informazioni, della partecipazione ai processi decisionali e dell'accesso alla giustizia in materia ambientale è riconosciuta da tempo. Il principio 19 della Dichiarazione di Stoccolma del 1972²⁷, scaturita dalla Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente umano, sottolinea l'importanza di sviluppare nell'opinione pubblica il senso di responsabilità per quanto concerne la protezione e il miglioramento dell'ambiente. Postulati per l'accesso alle informazioni e la partecipazione del pubblico in materia ambientale sono contenuti anche nei principi 16 e 23 della Carta mondiale della natura²⁸, adottata nel 1982 dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite. Il rapporto Brundtland "Our Common Future" della Commissione mondiale su ambiente e sviluppo (World Commission on Environment and Development, WCED) del 1987 sottolinea, inoltre, espressamente l'importanza del diritto di accesso alle informazioni ambientali, della partecipazione ai processi decisionali in materia ambientale e dell'accesso alla giustizia per lo sviluppo sostenibile. Tutti questi elementi sono oggi considerati i punti centrali della Convenzione di Aarhus. La Convenzione persegue essenzialmente tre obiettivi: l'informazione ambientale (artt. 4 e 5), la partecipazione del pubblico ai processi decisionali rilevanti per l'ambiente (artt. 6-8) e l'accesso alla giustizia in materia ambientale (art. 9) e, segnatamente, il riconoscimento della qualità di parte ai diretti interessati nel caso di decisioni rilevanti in materia ambientale (pianificatorie ed

edilizie). Il primo pilastro della Convenzione, costituito dal diritto di accesso alle informazioni ambientali, implica l'obbligo per le autorità di fornire spontaneamente tali informazioni. In sintesi, ciò significa che qualsiasi persona fisica o giuridica, indipendentemente dalla sua nazionalità o dalla sua residenza e indipendentemente da un suo particolare interesse, ha diritto di accedere alle informazioni ambientali che non siano soggette a un particolare interesse che ne imponga la protezione (cfr. art. 4 Convenzione) e che le autorità devono provvedere affinché dispongano dei dati sull'ambiente e li mettano a disposizione del pubblico in modo trasparente (art. 5). Il secondo pilastro (artt. 6-8) è invece volto ad affermare il diritto di partecipazione del pubblico interessato ai processi decisionali che possono avere ripercussioni sull'ambiente. Si tratta di processi decisionali riguardanti la costruzione o la modifica di impianti che figurano nell'allegato I della Convenzione stessa (art. 6). Il pubblico deve, inoltre, poter partecipare in maniera adeguata ai processi decisionali. Con il terzo pilastro della Convenzione (art. 9), si esige poi che venga in particolare garantito l'accesso alla giustizia per i diritti contemplati dagli articoli 4 (accesso alle informazioni ambientali) e 6 (partecipazione del pubblico ai processi decisionali in materia ambientale). Ciò significa che le persone alle quali vengano impediti o negati l'accesso alle informazioni sull'ambiente e/o la partecipazione ai processi decisionali in qualità di soggetti interessati (art. 9 par. 1 e 2) possono chiedere che le loro richieste vengano esaminate da un organo giurisdizionale. I soggetti interessati possono, inoltre, far valere una violazione del diritto ambientale (art. 9 par. 2) nell'ambito della decisione di autorizzazione.

Le sentenze in materia sono ancora relativamente poche: di recente, il Tribunale federale ha ritenuto che la procedura di informazione del diritto interno sia conforme alla Convenzione, che non conferisce dunque maggiori diritti²⁹. Ha

27 Dichiarazione della Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente umano del 16 giugno 1972, risoluzione n. 2994 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite.

28 Risoluzione n. 37/7 del 28 ottobre 1982 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite.

29 cfr. TF 1C_242/2014 del 1° luglio 2015 consid. 3.3.

poi statuito che l'estensione del diritto a ricorrere delle organizzazioni che si occupano della protezione della natura e del paesaggio contro assegnazioni alla zona edificabile sia fondata anch'essa sulla Convenzione³⁰. Infine, sono state ritenute eccessive, alla luce anche dell'art. 9 della Convenzione, una tassa di giustizia di CHF 26'000.— e ripetibili per 27'000.— poste a carico di organizzazioni della protezione della natura e del paesaggio, nell'ambito di una procedura di rilascio di una concessione per lo sfruttamento delle forze idriche³¹.

Anche i Comuni salvaguardano i loro interessi mediante l'opposizione (cfr. art. 27d cpv. 3 LSN, art. 16f cpv. 3 LIE e 18f cpv. 3 Lferr). La giurisprudenza riconosce la legittimazione anche ai Cantoni ed essi hanno segnatamente la facoltà di impugnare la decisione che autorizza un'opera comportante immissioni se, come proprietari di fondi, sono toccati analogamente a un privato o se, in quanto corporazioni di diritto pubblico, tutelano interessi pubblici, quali per esempio la protezione dei loro cittadini dalle immissioni³². Da ultimo, la veste di parte è riconosciuta alle associazioni di importanza nazionale alle quali il diritto federale riconosce la legittimazione a ricorrere (cosiddetto "*ricorso corporativo di natura egoista*" art. 12 della Legge federale sulla protezione della natura e del paesaggio del 1° luglio 1966 [LPN, RS 451], art. 55 della Legge federale sulla protezione dell'ambiente del 7 ottobre 1983 [LPamb, RS 814.01], in relazione con l'allegato 1 dell'Ordinanza che designa le organizzazioni di protezione dell'ambiente nonché di protezione

della natura e del paesaggio legittimate a ricorrere del 27 giugno 1990 [ODO, RS 814.976] e art. 14 della Legge federale sui percorsi pedonali ed i sentieri del 4 ottobre 1985 [LPS, RS 704] e con l'Ordinanza del 16 aprile 1993, che designa le organizzazioni specializzate in materia di percorsi pedonali e sentieri legittimate a ricorrere [RS 704.5]).

c) Contenuto dell'opposizione

Tutte le obiezioni al progetto devono essere fatte valere entro il termine di esposizione (deposito) dei piani. L'oggetto del litigio è infatti delimitato dalle conclusioni formulate durante il periodo di pubblicazione e non può più essere ampliato nell'ambito della procedura ricorsuale³³. Pertanto, entro il termine di trenta giorni di deposito dei piani, visto l'effetto preclusivo, vanno presentate:

- a) le domande di modifica dei piani;
- b) le obiezioni relative al diritto d'espropriazione (per sicurezza anche eventuali domande di ampliamento ai sensi dell'art. 12 LEspr³⁴);
- c) le domande di indennità, comprese quelle fondate sull'espropriazione dei diritti di vicinato (immissioni foniche, vibrazioni ecc³⁵); e
- d) le domande secondo gli artt. 7-10 LEspr, compresa la richiesta di sostituzione di terreni coltivati ex art. 8 e 18 LEspr (prestazione reale)³⁶, nonché l'adozione di provvedimenti a protezione di edifici, impianti e delle persone che vi abitano.

30 cfr. DTF 142 II 509 consid. 2.6 pag. 516.

31 cfr. TF 1C_526/2015 e 1C_528/2015 del 12 ottobre 2016, consid. 11.3.

32 cfr. DTF 124 II 293 consid. 3b, 123 II 371 consid. 2c e riferimenti. Sul tema: ANDREA GADONI, op. cit., pag. 447.

33 cfr. DTF 133 II 30 consid. 2.2, 2.4 e 3.

34 L'effetto dell'incorporazione della procedura di espropriazione in quella di approvazione dei piani è costituito dal fatto che tutte le obiezioni alle misure di espropriazione devono essere sollevate davanti all'autorità di approvazione di piani. Di conseguenza, anche un'eventuale domanda di ampliamento (che concerne l'estensione dell'espropriazione) dovrebbe essere sollevata entro il termine di deposito piani. La questione è aperta e, per sicurezza, è opportuno sollevare la richiesta di ampliamento già nella fase di approvazione. E invece sempre possibile rettificare il perimetro espropriativo (DTF 97 I 190 consid. 4a pag. 191). L'avamprogetto della LEspr prevede espressamente che le richieste di ampliamento dell'espropriazione debbano essere fatte valere entro il termine di opposizione di 30 giorni (cfr. art. 33 cpv. 1 lett. d P-LEspr).

35 cfr. TAF A-1841/2006 del 3 novembre 2008, consid. 11.3. Spetta all'autorità di approvazione esprimersi in merito alla domanda di sapere se siano dati gli estremi per un'espropriazione di diritti di vicinato o meno e, solo in un secondo tempo, ovvero in caso di risposta positiva, si pone se mai la questione dell'indennità da sottoporre alla competente Commissione federale di stima (art. 18k cpv. 1 Lferr). Questi principi non si applicano alle procedure per esorbitanza di immissioni dovute ai cantieri di costruzione.

36 cfr. TF 1E.22/2005 del 21 aprile 2006 consid. 2.2.

d) La fase di consultazione e approvazione

Conclusa la fase di deposito, si apre quella di consultazione, disciplinata dalla Legge federale del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA, RS 172.010) e condotta dall'autorità direttiva, che deve raccogliere i preavvisi necessari (art. 62a LOGA). Questi preavvisi hanno lo scopo di consentire all'autorità decisionale di controllare il pieno rispetto della legislazione in tutti gli aspetti toccati da un progetto. Solo a tale autorità compete dunque di vegliare sul rispetto della legislazione: altre entità coinvolte si esprimono, quindi, solo mediante pareri. In caso di disaccordo tra le varie autorità coinvolte, l'art. 62b LOGA prevede che l'autorità di decisione tenti un coordinamento – chiamato eliminazione delle divergenze – tra dette autorità; alla fine di tale procedura, in ogni caso e anche se un accordo non è trovato, l'autorità decisionale decide con piena sovranità. La procedura d'eliminazione delle divergenze non è aperta ai terzi e neppure agli opposenti³⁷, alla stregua della procedura di consultazione che mira alla raccolta dei vari pareri³⁸.

Nell'ambito della decisione di approvazione dei piani, l'autorità competente decide simultaneamente anche circa le opposizioni relative al diritto d'espropriazione. L'approvazione dei piani decade se entro cinque anni dal passaggio in giudicato della decisione non è stato dato inizio all'esecuzione del progetto di costruzione. Per gravi motivi, l'autorità competente per l'approvazione dei piani può prorogare di tre anni al massimo la durata di validità dell'approvazione. La proroga è però esclusa se la situazione determinante di fatto o di diritto si è sostanzialmente modificata dal passaggio in giudicato della decisione di approvazione.

Con la decisione di approvazione piani sono rilasciate tutte le autorizzazioni necessarie secondo il diritto federale: non sono, dunque, necessari piani o autorizzazioni del diritto cantonale, che va considerato solo nella misura in cui non limiti in modo sproporzionato l'adempimento di compiti dell'impresa (cfr. art. 18 cpv. 3 e 4 Lferr e 16 cpv. 2 e 3 LIE). A questo proposito, occorrerà procedere – per ogni singolo caso – a una valutazione globale degli interessi in gioco³⁹. Tale prassi non è nuova: essa è già stata adottata, per esempio, nel Messaggio del 1° dicembre 1980 concernente la revisione della Legge federale sulle ferrovie⁴⁰. Secondo la giurisprudenza, ciò consente un gran margine di manovra per i progetti federali⁴¹: nella misura in cui l'autorità direttiva federale adempia al suo dovere, consultando le autorità cantonali e federali per coordinare proprio la procedura d'approvazione, non si può più, di seguito, chiedere che vengano rispettate delle decisioni cantonali o comunali in materia di pianificazione⁴². Se ciò è conforme all'interesse pubblico della Confederazione, ritenuto superiore *ex lege*, allora l'autorità federale può decidere senza tener conto di decisioni cantonali o comunali. Di conseguenza, non è necessaria nessuna autorizzazione delle autorità cantonali in applicazione dell'art. 22 cpv. 2 LPT.

Molto spesso la decisione di approvazione enuncia oneri, condizioni e altre clausole accessorie che non sono previste esplicitamente né dalla legislazione speciale né dalla PA; tali clausole accessorie hanno lo scopo di regolare certe modalità relative all'oggetto principale della decisione o di garantirne una buona esecuzione in conformità alle esigenze legali e tecniche⁴³ ed esse devono rispettare le stesse condizioni della decisione che completano, ossia i principi di

37 cfr. TAF A-6575/2009 dell'8 novembre 2012, consid. 3.2.

38 cfr. FF 1998 2029, 2037 seg. e 2051 seg. e TAF A-6508-2012 del 12 marzo 2014 consid. 5.2.3 pag. 10.

39 cfr. DTF 121 II 378.

40 cfr. FF 1981 I 313 e DTF 115 Ib 166.

41 FF 1998 pag. 2029 segg., spec. 2055, TAF A-1836/2011, del 23 agosto 2011, consid. 3.1.3; A- 70/2010, del 31 agosto 2010, consid. 3.2.

42 cfr. TAF A-3858 del 21 giugno 2017, consid. 4.3.2 e 6.2.

43 Sul tema: ANNA CIARANFI ZANETTA, op. cit., pag. 55 seg. Gli oneri sono spesso utilizzati per garantire il rispetto della legislazione ambientale.

legalità, dell'interesse pubblico e di proporzionalità. Analogamente alla procedura di rilascio della licenza edilizia, vale la regola, fondata sul principio di proporzionalità, che vieta di respingere una domanda allorquando il difetto può essere facilmente corretto, rilasciando una domanda di approvazione subordinata a oneri o a clausole accessorie⁴⁴.

Infine, la LSN (art. 28 cpv. 1) e la Lferr (art. 18h cpv. 2) consentono all'autorità competente di approvare progetti a tappe, purché la loro trattazione separata non pregiudichi la valutazione globale del progetto. Secondo la giurisprudenza, non è possibile approvare a tappe componenti del medesimo impianto che siano strettamente connesse sotto il profilo costruttivo e funzionale, come è il caso per un edificio della tecnica ferroviaria e le relative installazioni di radiocomunicazione⁴⁵.

D. La procedura abbreviata (semplificata)

Il legislatore, visti i risultati positivi ottenuti nella prassi mediante la procedura abbreviata, ha ritenuto auspicabile la sua estensione, riprendendo i termini dell'articolo 13 dell'Ordinanza del 26 giugno 1991 sulla procedura d'approvazione dei progetti d'impianti a corrente forte, ora abrogata⁴⁶. La procedura abbreviata si applica se i progetti non hanno ripercussioni sull'ambiente circostante o se ne hanno soltanto di insignificanti, se le persone colpite dall'espropriazione sono esattamente determinate, se l'espropriazione ha carattere temporaneo o concerne un numero limitato di espropriati, se le trasformazioni o ampliamenti sono di lieve importanza o se concernono l'esercizio di un'opera pubblica esistente, se sono modificati piani o rinnovati diritti limitati. Inoltre, è prevista per opere e impianti provvisori, rimossi entro 3 anni (cfr. ad esempio l'art. 28a LSN in relazione con l'art. 33

LEspr). In caso di dubbio si seguirà tuttavia la procedura ordinaria (art. 28a cpv. 3 LSN). Diversamente dalla procedura ordinaria, nella procedura semplificata il picchettamento non è imperativo. Inoltre, nella procedura semplificata, la domanda non è pubblicata, né depositata pubblicamente e l'autorità di approvazione, qualora gli interessati non abbiano precedentemente dato il loro accordo per scritto, sottopone loro il progetto, al quale - in caso di espropriazione di diritti - deve essere allegato l'avviso personale, con facoltà di presentare opposizione entro 30 giorni (cfr. ad esempio art. 28a cpv. 2 LSN). In seguito, oltre alle autorità federali, potranno essere consultati anche i Cantoni o i Comuni coinvolti. La consultazione delle autorità federali è disciplinata dall'articolo 62a LOGA e valgono le disposizioni della procedura ordinaria. Secondo il messaggio della LCoord, qualora nel quadro della consultazione il Comune o il Cantone chiedessero l'avvio di una procedura ordinaria con esposizione pubblica dei piani, questa richiesta "può senz'altro essere soddisfatta"⁴⁷.

Nonostante l'indicazione programmatica del legislatore circa l'estensione della procedura abbreviata, la prassi è (giustamente) piuttosto restrittiva⁴⁸ e, nel dubbio, si applica sempre la procedura ordinaria che, del resto, come detto, ha l'indubbio vantaggio di porre l'impresa al riparo da pretese tardive da parte di terzi. Tuttavia, la procedura abbreviata è utilizzata di frequente e svolge un ruolo importante nell'ambito dei piani di dettaglio che non sono definiti positivamente nelle leggi speciali; il legislatore ha prescritto che detti piani di dettaglio, forniti in base a un progetto già approvato, siano esaminati secondo la procedura semplificata ai sensi degli artt. 17 cpv. 2 LIE e 18i cpv. 2 Lferr, che nella versione italiana indicano erroneamen-

44 cfr. TAF A-6575/2009 dell'8 novembre 2012, consid. 3.2.

45 TF 1C_152/2015 del 20 luglio 2015, consid. 4.3.

46 FF 1998 II 2072 e riferimenti.

47 FF 1998 II 2059.

48 La procedura abbreviata non può portare al risultato di concludere al privato, che non sia espropriato, ogni possibilità d'essere sentito in merito all'approvazione dell'opera, poiché tali disposizioni debbono essere recepite ed applicate anch'esse conformemente alle norme minime della procedura amministrativa federale.

te “piano particolareggiato”. Da queste disposizioni risulta che i piani di dettaglio sono stati introdotti per consentire l'approvazione successiva di elementi di un'infrastruttura che richiedono approfondimenti e una pianificazione più fine dei piani sottoposti all'approvazione ordinaria o che la completano⁴⁹.

E. L'applicazione della procedura edilizia cantonale per gli impianti accessori

L'edificazione e la modifica di costruzioni e di impianti non destinati totalmente o prevalentemente all'esercizio ferroviario (per il rinvio contenuto nelle leggi speciali anche all'esercizio aeronautico e nautico) o autostradale (impianti accessori) sono sottoposte al diritto cantonale (art. 7 LSN e 18 cpv. 1 e 18m cpv. 1 Lferr.). La questione di sapere se una costruzione serva esclusivamente o prevalentemente all'esercizio ferroviario o autostradale deve essere esaminata in ogni singolo caso sulla base della situazione concreta⁵⁰. Tale condizione è in genere realizzata quando la costruzione presenta, dal profilo oggettivo e spaziale, una connessione stretta e necessaria con l'esercizio della ferrovia⁵¹. Nel caso di cosiddetti impianti misti, vale a dire che presentano delle parti destinate all'esercizio ferroviario e delle parti ad esso estranee, occorre esaminare quali siano le finalità prevalenti. Qualora l'opera costituisca un'unità sotto il profilo costruttivo e funzionale e sia prevalentemente destinata all'esercizio ferroviario, essa è assoggettata alla procedura federale di approvazione dei piani⁵². La giurisprudenza, resa soprattutto in applicazione della Lferr, ha ritenuto che un deposito ubicato nel comprensorio di uno scalo merci e collegato alla rete ferroviaria, che serve prioritariamente ed essenzialmente quale deposito per lo stoccaggio intermedio delle

merci trasportate su ferrovia e destinate ad essere dislocate ulteriormente, è strettamente legato con l'esercizio della ferrovia e riveste quindi una funzione ferroviaria prevalente⁵³. Ad analoga conclusione è giunto il Tribunale amministrativo federale per l'ampliamento delle officine tecniche di Chernex della compagnia ferroviaria Montreux Oberland bernois S.A. MOB⁵⁴.

Prima di autorizzare un impianto accessorio, l'autorità cantonale (ossia il municipio) deve sentire l'UFT nei casi enumerati all'art. 18m cpv. 2 Lferr. In caso di impianti accessori, l'autorità cantonale è competente per concedere tutte le autorizzazioni necessarie e l'autorità federale perde, dunque, competenza decisionale. A titolo di compensazione, allo scopo di garantire un'applicazione uniforme del diritto federale, è consacrato al capoverso 3 dell'art. 18m Lferr il diritto di ricorso dell'Ufficio federale contro le decisioni delle autorità cantonali⁵⁵.

III. Il seguito della procedura: chi deve adire la Commissione federale di stima?

La decisione di approvazione piani può essere impugnata davanti al Tribunale amministrativo federale e, successivamente, dinanzi al Tribunale federale con il ricorso in materia di diritto pubblico. Una volta definitiva, si conclude la combinazione della procedura d'approvazione dei piani e della procedura d'espropriazione e le questioni relative ai diritti patrimoniali devono essere successivamente risolte nell'ambito della procedura di stima davanti alla competente commissione, alla quale si applicano le disposizioni della LEspr. Le leggi speciali contengono tutte la seguente disposizione: *“dopo la conclusione della procedura di approvazione*

49 cfr. DTF 131 II 581 consid. 2.2; TAF A- 6575/2009, del 8 novembre 2012, consid. 4 cfr. e Messaggio LCoord FF 1998 2029 e segg. spec. 2058.

50 cfr. TF 1C_463/2010 del 24 gennaio 2011 consid. 2.2; DTF 122 II 265 consid. 3; 116 Ib 400 consid. 5°.

51 cfr. DTF 127 II 227 consid. 4.

52 cfr. DTF 127 II 227.

53 cfr. TF 1C_463/2010 del 24 gennaio 2011.

54 cfr. TAF A-1353/2011 del 20 febbraio 2012.

55 FF 1998 II 2073.

dei piani è eseguita, se necessario, la procedura di stima dinanzi alla Commissione federale di stima (Commissione di stima) secondo le disposizioni della LEspr. Vengono discusse soltanto le pretese annunciate” (cfr. art. 18k cpv. 1 Lferr).

Pertanto, anche a causa dell'uso del termine “necessario”, non è chiaro chi debba rivolgersi alla Commissione di stima. Il messaggio della LCoord prevede che la procedura di stima sia aperta mediante trasmissione della documentazione al presidente della Commissione di stima da parte dell'autorità competente per l'approvazione dei piani⁵⁶. In realtà, molto spesso, la Commissione non riceve gli atti e le parti (soprattutto gli espropriati) neppure sono a conoscenza della competenza della Commissione. È dunque consigliabile che chi debba cedere diritti per la realizzazione dell'opera chieda l'apertura della procedura di stima subito dopo il passaggio in giudicato della decisione di approvazione piani. L'avamprogetto della revisione parziale della LEspr prevede (finalmente) che l'autorità, dopo la definitiva approvazione dei piani, trasmetta d'ufficio i documenti al presidente competente della commissione di stima (art. 34 cpv. 2 P-LEspr).

IV. Gli accordi fra le parti: natura giuridica, portata e interpretazione

L'espropriante non può impegnarsi preventivamente a non espropriare un determinato bene, ritenuto che un simile accordo sarebbe nullo. Tuttavia, esso può acquistare mediante accordo amichevole con un futuro o un eventuale espropriato l'oggetto necessario o stabilire anticipatamente o in corso di procedura il prezzo, l'indennità di espropriazione o regolare altre questioni connesse all'intervento ablatorio. Questi accordi sono vevoli e vincolano le parti e il giudice

espropriativo anche se non sono stipulati nell'ambito della procedura⁵⁷. La natura giuridica di queste convenzioni differisce a dipendenza che la loro stipula sia anteriore o posteriore all'apertura della procedura di espropriazione. La data determinante è quella dell'esposizione pubblica del progetto e delle tabelle ai sensi dell'art. 30 LEspr. Se l'accordo è stipulato prima dell'avviso pubblico, esso ha carattere di una convenzione di diritto privato, sottoposta alla forma autentica se ha per oggetto il trasferimento di un immobile, il cui controllo ed esame sottostanno alle regole del diritto civile. Poco importa che l'autorità agisca nell'interesse generale, in vista dell'adempimento di un futuro compito pubblico. Nella misura in cui sia concluso dopo il deposito del progetto, l'accordo costituisce invece un contratto di espropriazione (o, meglio, di diritto amministrativo), che soggiace esclusivamente al diritto pubblico e, anche se ha per oggetto un immobile, è sufficiente la forma scritta⁵⁸.

Sempre più spesso gli enti esproprianti federali ricorrono alla sottoscrizione di convenzioni e non di rado, già prima dell'avvio della procedura ordinaria, dispongono già dell'accordo di tutti gli espropriati: ciò riduce indubbiamente e in modo considerevole la durata della procedura di approvazione piani. Tuttavia, è importante che gli accordi siano molto precisi, che contengano l'indicazione esatta delle prestazioni e della portata dell'intervento espropriativo, allegando sempre un piano, soprattutto se si tratta di iscrivere servitù. In tal senso, il P-LEspr prevede all'art. 28 cpv. 3 che, per l'iscrizione delle servitù, si debbano comunicare “le linee direttrici del contenuto delle servitù”. A questa nozione è preferibile quella adottata dall'art. 72 dell'Ordinanza sul registro fondiario del 23 settembre 2011 (ORF, RS 211.432.1), nel senso che le parti devono rappresentare graficamente e

⁵⁶ FF 1998 II 2059

⁵⁷ cfr. DTF 43 I 236 consid. 1 (sentenza di principio); per il diritto cantonale cfr. DTRAM 50.2005.30 (confermata da TF 1P.723/2006 del 27 luglio 2007) 50.2009.12. EMILIO CATENAZZI, Rinuncia ad un vincolo pianificatorio e retrocessione del diritto espropriato, in: Il Ticino e il diritto, Lugano 1997, pag. 223 segg., pag. 228 in fine.

⁵⁸ cfr. art. 53 e 54 LEspr; DTF 114 Ib 142 consid. 3b pag. 147 segg., TAF A-7836 del 21 dicembre 2011.

in modo inequivocabile nell'estratto del piano il luogo d'esercizio della servitù.

In caso di contestazione sulla portata di un accordo sottoscritto dopo il deposito piani, si applicano i principi validi per i contratti di diritto amministrativo e si ricorre all'interpretazione secondo il principio della buona fede contrattuale. La dichiarazione di volontà espressa da un contraente deve, quindi, essere interpretata secondo il senso che la controparte poteva ragionevolmente attribuirle alla luce delle specifiche circostanze ad essa note o negligenzemente ignorate al momento della stipulazione del contratto. In caso di dubbio, l'accordo deve essere interpretato conformemente all'interesse pubblico che l'amministrazione contraente è chiamata a perseguire. La salvaguardia dell'interesse pubblico è, tuttavia, limitata dalla buona fede contrattuale; essa non può, quindi, condurre a risultati che il privato non poteva ragionevolmente prevedere⁵⁹.

V. Conclusioni

La procedura di approvazione piani commentata, con particolare riferimento a quella ordinaria, consente indubbiamente all'autorità direttiva una ponderazione globale e completa dei vari interessi pubblici e privati in gioco. Inoltre, la sua natura mista tra quella di autorizzazione a costruire e quella di piano di utilizzazione speciale consente di valutare tutte le obiezioni edilizie e pianificatorie nell'ambito di un'unica procedura. In considerazione di quanto esposto sino ad ora, si può affermare che il modello adottato dal legislatore potrebbe essere utile anche nel Cantone Ticino, al fine di risolvere alcuni problemi posti da determinate leggi speciali, quali - a titolo esemplificativo - l'approvazione di strade nell'ambito della procedura di raggruppamento terreni⁶⁰.

VI. Check list

1. Verificare se il progetto è inserito in una concezione o piano settoriale: se sì, i contenuti corrispondono?
2. Legittimazione? Se espropriazione di diritti, la legittimazione è data. In caso contrario, verificare, se del caso tramite esame del rapporto ambientale, se sussiste una particolare vicinanza spaziale e indicare i motivi.
3. Opposizione entro 30 giorni dalla pubblicazione all'autorità direttiva.
4. Contenuto: domande di modifica dei piani, obiezioni al diritto d'espropriazione, tutte le possibili pretese di indennità e le domande secondo gli art. 7 a 10 LEspr.
5. Quando la decisione di approvazione è definitiva, se è prevista l'espropriazione di diritti, chiedere l'apertura della procedura di stima alla competente Commissione.

Bibliografia sommaria

CIARANFI ZANETTA A., Dall'approvazione dei piani all'esecuzione dell'opera, in : Dieter Schwank/Davide Pinelli, *Juristische Festschrift zur Eröffnung des Gotthard-Basistunnels 2016*, pag. 47 segg.

GADONI A., Aspetti della procedura di pianificazione e costruzione della nuova trasversale ferroviaria alpina, in *RtID I-2010*, pag.

HESS H./WEIBEL H., *Das Enteignungsrecht des Bundes*, Tomi I e II, Berna 1986

INDERGAND B., *Das Eisenbahnrechtliche Plangenehmigungsverfahren*, in : Dieter Schwank/Davide Pinelli, *Juristische Festschrift zur Eröffnung des Gotthard-Basistunnels 2016*, pag. 21 segg.

⁵⁹ cfr. DTF 135 V 237 consid. 3; 129 II 125, consid. 5 ed inoltre TAF A-7836 del 21 dicembre 2011.

⁶⁰ DTRAM 52.2004.10. L'introduzione di una procedura analoga a quella di approvazione piani di garantirebbe la protezione giuridica (art. 33 ss. LPT), la partecipazione della popolazione (art. 4 LPT) e l'accurata ponderazione globale degli interessi in gioco.

Le organizzazioni criminali in Svizzera

Sergio Mastroianni,
Procuratore federale

Raffaello Caccese,
Procuratore federale Assistente

- 1 Introduzione
- 2 Le organizzazioni criminali in Svizzera
 - 2.1 Il radicamento nel territorio
 - 2.2 Gruppi criminali organizzati
 - 2.3 Organizzazioni criminali stanziate all'estero, con sedi operative in Svizzera
 - 2.4 Organizzazioni criminali operanti in Svizzera tramite membri o sostenitori
- 3 Criticità in Svizzera
 - 3.1 Dipendenza probatoria da emergenze processuali estere
 - 3.2 Rapporto fra la partecipazione o il sostegno all'organizzazione criminale e il reato fine
 - 3.3 Sussidiarietà
 - 3.4 Pena edittale
- 4 I "reati associativi" nell'ordinamento giuridico italiano
 - 4.1 L'associazione per delinquere, art. 416 del codice penale italiano
 - 4.2 L'associazione di tipo mafioso, art. 416bis del codice penale italiano
 - 4.3 L'esempio italiano delle organizzazioni criminali "silenti"
5. Note conclusive
 - 5.1 Abolizione del principio della sussidiarietà
 - 5.2 Pena edittale proporzionata alla gravità del reato
 - 5.3 Nuova concezione del reato

1 Introduzione

La crescita di un Paese si misura anche sulle sue capacità di rafforzare la legalità qualora necessario. L'adozione di misure legislative e di prassi giudiziaria che tengano conto dello sviluppo del fenomeno delinquenziale e della sua infiltrazione nel "legale", nella realtà istituzionale, sociale, politica ed economica, assume particolare rilievo in Svizzera nel contrasto alla criminalità organizzata. La lotta contro le organizzazioni criminali¹ passa anche dal rafforzamento o dall'aggiustamento degli strumenti che possano garantire azioni preventive e repressive efficaci e in grado di contrastarne, con la dovuta incisività, la prosperazione.

La scena internazionale, storicamente segnata da profondi mutamenti sociali, politici ed economici e resasi conto dell'enormità del problema, ha ritenuto di innalzare ai primi posti dell'agenda politica il tema della criminalità organizzata già a partire dagli anni '90 del secolo scorso. La globalizzazione e l'apertura delle frontiere in Europa hanno, inoltre, modificato lo scenario internazionale e facilitato il prosperare di sodalizi uniti in una fitta rete di associazioni criminali presenti in diversi Paesi. Ed è così che nel primo trattato internazionale del XXI° secolo, nel dicembre del 2000 in occasione della Conferenza di Palermo, l'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU) ha adottato una convenzione contro il crimine organizzato transnazionale. La Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale², ha introdotto definizio-

¹ Il presente compendio non sviluppa tematiche specifiche relative a gruppi criminali organizzati con finalità terroristiche.

² Entrata in vigore per la Svizzera il 26 novembre 2006.

ni unitarie di fenomenologie criminali³, ed ha passato il testimone ai singoli Stati chiedendo loro di dimostrare la reale intenzione di lottare contro la criminalità organizzata, ed in particolare modo quella transnazionale. Il compito assegnato veniva presto individuato: i singoli Stati sono stati chiamati ad adottare norme capaci di contrastare il potere crescente delle organizzazioni criminali. Il contenuto e la valenza di tali norme avrebbe dovuto evidentemente conformarsi alle peculiarità e prerogative del contesto di riferimento. Anche il potenziamento della base legale vigente, laddove necessario, sarebbe stata prospettiva importante proprio in ragione della volontà di ottenimento di successi da parte delle forze dell'ordine e della magistratura sul terreno della lotta al fenomeno criminale.

2 Le organizzazioni criminali in Svizzera

Per poter chiarire se la prassi giudiziaria e gli strumenti legislativi a disposizione per contrastare la criminalità organizzata siano efficaci occorre conoscere in maniera approfondita la diffusione e le caratteristiche del fenomeno in Svizzera, ritenuto che il nostro Paese non è immune da questa forma di criminalità, anzi offre terreno fertile per il suo attecchimento. Come già accennato in precedenza, la globalizzazione e l'interazione fra i vari gruppi criminali stanziati in più parti del mondo ha facilitato la crescita del fenomeno criminale in forme ed organizzazioni sempre più complesse che

hanno acquisito sia la forza necessaria per penetrare l'economia legale sia la capacità di intrecciarsi con le istituzioni.

In Svizzera il fenomeno delle organizzazioni criminali vive di una dimensione propria. Il radicamento nel territorio nazionale o lo stanziamento all'estero con l'insediamento e la creazione di vere e proprie sedi operative o la garanzia dell'operatività illecita attraverso membri o sostenitori distaccati, è la prima grande distinzione che occorre fare.

2.1 Il radicamento nel territorio

Le più pericolose forme di organizzazioni criminali sono quelle che, nella loro dimensione locale, presentano un forte legame con il territorio e si prefiggono di controllarlo e di sviluppare sinergie sociali, economiche politiche e culturali per condurre attività illegali ma anche per affiancarvi realtà lecite. La loro comune denominazione, e anche criterio di distinzione, prende spunto dall'origine territoriale, dalla nazione nella quale vengono alla luce.

In prima linea fra queste, vista la vicinanza geografica e in un certo senso anche culturale, vi sono le principali forme di criminalità mafiosa di origine italiana. La 'ndrangheta⁴ in Calabria che fa storia a sé, Cosa nostra in Sicilia, la Camorra a Napoli, nelle province di Napoli e Avellino, la Sacra Corona Unita e la criminalità organizzata pugliese e lucana. Accanto al fenomeno italiano si manifestano altre realtà altrettanto pericolose quali la criminalità dell'Europa sud-orientale⁵, in particolare

3 L'art. 2 della Convenzione distingue fra gruppo criminale organizzato e gruppo strutturato. Gli autori terranno conto di questa terminologia nel presente compendio.

Art. 2 lett. a): "Gruppo criminale organizzato" indica un gruppo strutturato, esistente per un periodo di tempo, composto da tre o più persone che agiscono di concerto al fine di commettere uno o più reati gravi o reati stabiliti dalla presente Convenzione, al fine di ottenere, direttamente o indirettamente, un vantaggio finanziario o un altro vantaggio materiale.

Art. 2 lett. c): "Gruppo strutturato" indica un gruppo che non si è costituito fortuitamente per la commissione estemporanea di un reato e che non deve necessariamente prevedere ruoli formalmente definiti per i suoi membri, continuità nella composizione o una struttura articolata.

4 Della 'ndrangheta si dirà in seguito evidenziandone alcuni tratti caratteristici e vista la sua tendenza colonizzatrice che macchia anche il territorio elvetico.

5 La gamma di reati realizzati da questi gruppi criminali è ampia e comprende il traffico illegale e lo spaccio di stupefacenti, il traffico di migranti ed armi, il riciclaggio di denaro, i reati patrimoniali, la ricettazione, il gioco d'azzardo illegale e la falsificazione di documenti.

del Kosovo, della Macedonia, dell'Albania, della Serbia e della Romania, la criminalità russa e degli Stati indipendenti (CSI)⁶ proveniente in particolare dalla Georgia, dall'Armenia e dall'Azerbaigian, la criminalità nigeriana, protagonista per anni nello spaccio di cocaina in Svizzera e la criminalità cinese che in Svizzera non dà segni di forte presenza se non ad opera di singoli cittadini. Da ultimo, la criminalità nord africana proveniente dagli Stati del Maghreb della Tunisia, del Marocco e dell'Algeria, in particolare con una sviluppata rete di trafficanti di droga⁷.

Le forme di criminalità organizzata sopra menzionate⁸ non nascono in Svizzera, non hanno origine in Svizzera, non si presentano in Svizzera nella loro forma originaria e nella loro espressione più matura con il concomitante e simultaneo controllo del territorio, dell'economia e con le infiltrazioni politiche e sociali. Ma la Svizzera, già solo per apertura culturale e per la condizione di benessere diffuso, offre terreno fertile per il contagio se non anche per forme di epidemia⁹ della "malattia criminale". La Svizzera è anche e semplicemente terreno di conquista, terreno nel quale sviluppare l'attività criminale ed impiegare il potenziale criminale, luogo dove smerciare il prodotto criminale ed ottenere vantaggi economici o materiali.

In Svizzera troviamo alcune di tali figure criminali, "acerbe" o ancora unite per "cordone ombelicale" con l'associazione madre. Queste organizzazioni si presentano sia come gruppi

"minori"¹⁰ sia come veri e propri gruppi criminali organizzati con particolarità di struttura, forma e comportamento¹¹. Ma in Svizzera troviamo in maniera diffusa l'operatività di ogni forma di criminalità organizzata attraverso singoli membri o sostenitori¹².

Di seguito un tentativo di classificazione "svizzera" della molteplicità dei gruppi criminali organizzati sopra menzionati quale preludio all'individuazione di criticità nel sistema legale svizzero e all'espressione di proposte di modifiche legislative e di prassi.

2.2 Gruppi criminali organizzati

Nella "Svizzera criminale" e nei più disparati settori criminali, assistiamo ad una misurata concentrazione di organizzazioni criminali "minori" o "acerbe" rispetto a quelle radicate nel territorio originario così come indicato nel punto precedente. Il non raggiungimento della piena maturazione criminale, in tali gruppi criminali organizzati va individuato nella struttura, nell'intensità della partecipazione e nell'ampiezza dell'organizzazione, ma non nella stabilità e nelle finalità illecite, elementi che rimangono punti focali. La matrice d'origine, che può anche essere mista raggruppando discendenze differenti¹³, può rimanere ben presente e viene applicata anche solo per la scelta e la realizzazione di determinati reati. Il gruppo mantiene una struttura profilata e agisce di concerto al fine di commettere uno o più reati, per un periodo di tempo prolungato e in maniera continuativa. L'unione, che si presenta con

6 Il riciclaggio di denaro risulta essere il reato più importante realizzato da tali gruppi criminali.

7 Una quota sostanziale del traffico globale di cocaina è appannaggio di gruppi criminali dell'America latina, mentre la criminalità proveniente dalla Turchia gestisce una fetta importante del traffico di eroina in Europa.

8 Esplicativo risulta essere il Rapporto annuale 2014 dell'Ufficio federale di Polizia, Fedpol, rapporto dal quale sono tratte le informazioni riportate in questo capitolo.

9 Uno degli obiettivi dell'autorità federale di perseguimento penale non può che mirare ad evitare ogni forma di siffatto contagio criminale.

10 Cfr. cap. 2.2

11 Cfr. cap. 2.3

12 Cfr. cap. 2.4

13 L'odierna criminalità organizzata dedica grande attenzione alla gestione di mercati criminali comuni e ricorre a forme sempre più sofisticate di cooperazione riuscendo finanche a riunire gruppi criminali di nazionalità diverse.

carattere di stabilità, può essere dotata di una organizzazione, di una gerarchia interna e di una distribuzione specifica di compiti anche rudimentale o ridotta ai minimi termini, essenzialmente adeguata al programma illecito preconizzato. La violenza criminale si eleva all'occasione a metodo in funzione del raggiungimento e dell'esecuzione del programma criminale.

2.3 Organizzazioni criminali stanziati all'estero, con sedi operative in Svizzera

La presenza di vere e proprie filiali¹⁴ in Svizzera di organizzazioni criminali stanziati all'estero è un dato certo e confermato dalle indagini svolte sino ad oggi aventi in particolare ad oggetto organizzazioni criminali italiane di stampo mafioso¹⁵. Si tratta di una vera e propria replicazione della struttura originaria, di un'articolazione estera dell'associazione originaria che può prevedere l'assegnazione di ruoli, funzioni e cariche proprie secondo rituali stabiliti. L'esempio della 'ndrangheta è significativo. Le più importanti e recenti sentenze italiane, rese da Tribunali in Calabria in Lombardia e in Piemonte hanno confermato, inequivocabilmente e inesorabilmente, che l' *"organizzazione criminale di stampo mafioso denominata 'ndrangheta è unitaria, pur nella persistente autonomia delle singole articolazioni territoriali, in un modernissimo e difficile equilibrio tra centralismo delle regole e dei rituali e decentramento delle ordinarie attività illecite"*¹⁶. Il legame fra l'organismo verti-

cistico di stanza in Calabria, la struttura apicale di coordinamento e direzione ovvero la madrepatria calabrese, e le articolazioni sparse nel mondo risulta strettissimo, pur nell'attribuzione di una certa autonomia locale. La Svizzera¹⁷ è visibilmente toccata da questo fenomeno.

2.4 Organizzazioni criminali operanti in Svizzera tramite membri o sostenitori

Nell'economia si compra e si vende dove si trova più conveniente farlo, si produce dove costa meno, se necessario anche in altri Paesi. Le organizzazioni criminali operano nel medesimo modo e aggrediscono laddove si presenta l'occasione favorevole, anche in Svizzera. L'estensione internazionale del reato non solo può favorire l'adozione di misure collusive o dilatorie finalizzate a vanificare l'esercizio dell'azione penale ma offre alle organizzazioni criminali anche sbocchi, prospettive e mercati praticamente illimitati. In Svizzera assistiamo non solo al sorgere e allo svilupparsi di strutture criminali organizzate ma già solo all'interesse e allo svolgimento della singola attività, lecita o illecita, che possa favorire l'espansione della stessa organizzazione o il suo irradimento nelle più disparate direzioni. Ecco che l'operatività dell'organizzazione all'estero è garantita da singoli membri distaccati e da sostenitori che possono restare ai margini dell'organizzazione, perfettamente consapevoli o colpevolmente consapevoli di agire illecitamente. Quest'ultima figura, che non ha di rego-

14 Nella terminologia utilizzata dalla 'ndrangheta si usa definire la "locale" o il "locale" non solo il luogo dove si svolgono le riunioni degli 'ndranghetisti ma anche il riferimento ad un ramo dell'organizzazione criminale che può comprendere una o più famiglie provenienti da determinate zone geografiche e che è dislocato nelle varie Regioni italiane ma anche all'estero.

15 In una recente sentenza depositata il 21 marzo 2016 (sentenza 613/2015, RG NR 4635/2015, RG GIP 2629/2015), il Giudice per le Indagini Preliminari presso il Tribunale di Reggio Calabria confermava che: "... la 'ndrangheta è un'organizzazione mafiosa unitaria, governata da un organismo di vertice denominato provincia. La provincia è divisa a sua volta in tre sub-strutture di coordinamento, i mandamenti, competenti su specifiche aree (ionica, tirrenica e città), le quali forniscono i componenti degli organismi provinciali ed i rappresentanti per le sue articolazioni a livello nazionale e transnazionale."

16 Sentenza n. 10186/2014, emessa dalla Corte d'Appello di Reggio Calabria, procedimento denominato Crimine.

17 Così come quasi tutte le regioni italiane (come dimostrato dalle indagini relative a procedimenti penali condotti nelle diverse Direzioni Distrettuali Antimafia in particolare quelle di Milano, Genova, Torino, Bologna e Roma) nonché in vari Stati europei ma anche in America, negli Stati Uniti, in Canada e in Australia.

la come obiettivo l'evento illecito, tuttavia lo prevede o accetta consapevolmente il rischio legato alla propria condotta, può interessare una ampia schiera di "operatori svizzeri" o strutture operative che svolgono attività per conto di terze persone. Anche la 'ndrangheta distacca propri membri all'estero, membri che alle nostre latitudini si presentano come persone con formazione modesta ma anche come accademici, ovvero persone con solide conoscenze economico-finanziarie e soprattutto con importanti capitali da investire. Il radicamento all'estero può palesarsi anche attraverso l'inseadimento di stabili strutture operative con finalità di riciclaggio di denaro e di reimpiego dei profitti illeciti.

3 Criticità in Svizzera

Per le autorità di perseguimento penale fondamentale risulta l'acquisizione del maggior numero di dati rilevatori della presenza di organizzazioni criminali le quali hanno la tendenza ad insinuarsi in ogni settore dell'economia, anche in attività di natura imprenditoriale distintive di un determinato territorio.

Le indagini svolte e la giurisprudenza hanno individuato tutta una serie di indicatori relativi al reato di organizzazione criminale quali la presenza di gerarchia¹⁸, la suddivisione sistematica dei compiti e la presenza di una struttura duratura ma flessibile e adattabile¹⁹, l'intercambiabilità dei membri²⁰, la mancanza di trasparenza, la professionalità in ogni stadio dell'attività criminosa²¹, la sottomissione dei membri ma anche di terzi, la presenza di norme com-

portamentali interne al gruppo e l'imposizione efficace delle stesse, gli atti di violenza o di intimidazione finalizzati alla tutela del gruppo e ad influenzare e a potenziare la singola posizione, ad influenzare e controllare la politica e l'economia²², la presenza di minacce qualificate²³.

Altri campi e informazioni utili che devono essere portati al giudice affinché possa formare il suo libero convincimento sull'esistenza e sull'operatività di una organizzazione criminale possono essere il controllo di attività economiche "lecite" con metodi illeciti, il favoreggiamento della latitanza di persone che intendono sfuggire al perseguimento penale così da contribuire alla diffusione della sensazione di impunità, la disponibilità di armi per azioni armate, le lotte fra clan o anche all'interno dello stesso gruppo per il raggiungimento di più ampi spazi di potere, l'analisi del comportamento delle vittime ridotte al silenzio.

Le indagini svolte sino ad ora in Svizzera hanno evidenziato alcune criticità che toccano l'attività istruttoria e quindi il giudizio di merito²⁴, o che risiedono nella stessa base legale di cui all'art. 260ter CP²⁵.

3.1 Dipendenza probatoria da emergenze processuali estere

Sia per i gruppi criminali organizzati "minori" o "acerbi", sia per le organizzazioni criminali stanziate all'estero spesso la matrice associativa di natura criminale risiede all'estero. All'estero si trovano anche le prove fondamentali della loro esistenza o quanto meno dell'esistenza della casa madre. L'apparato giudiziale

18 Cfr. sentenze TF 6B_238/2013 del 22 novembre 2013, Cons. E. 9.1.1., 6B_108/2010 del 22 febbraio 2011, Cons. E. 3.3.3., 1C_644/2015 del 23 febbraio 2016 Cons. 5.10.

19 Cfr. sentenza TF 6B_108/2010 del 22 febbraio 2011, Cons. E. 3.3.3.

20 Cfr. DTF 132 IV 132 Cons. 5.2

21 Cfr. DTF 129 IV 271 Cons. 2.3.1., DTF 132 IV 132 Cons. 4.1.1.

22 Cfr. sentenza TF 6B_108/2010 del 22 febbraio 2011, Cons. E. 3.3.3.

23 Cfr. DTF 132 IV 132 Cons. 5.1

24 Cfr. capitoli 3.1 e 3.2

25 Cfr. capitoli 3.3, 3.4 e 3.5

rio elvetico si deve quindi confrontare con una sorta di situazione di dipendenza probatoria rispetto alle emergenze processuali estere. Si ha contezza circa la valenza dei mezzi di prova raccolti all'estero nelle sentenze emesse dai Giudici e dalle Corti penali competenti. Spesso nelle nazioni nelle quali le organizzazioni criminali prendono piede non vi è certezza nel diritto tanto che la verità processuale sancita nelle sentenze emerge solo con la loro crescita in giudizio. Già solo l'avvio di un procedimento penale in Svizzera deve quindi tenere conto non solo degli elementi fattuali raccolti nel quadro del procedimento penale estero ma anche dello stato di tale procedimento penale. Evidentemente la conferma nei vari gradi di giudizio del valore probatorio dei mezzi di prova raccolti, fino alla crescita in giudizio del giudizio, costituisce premessa privilegiata per la conduzione di un procedimento penale in Svizzera. D'altra parte il ribaltamento all'estero del giudizio di primo grado può condizionare in maniera importante l'esito del procedimento penale svizzero.

3.2 Rapporto fra la partecipazione o il sostegno all'organizzazione criminale e il reato fine

Secondo il diritto vigente si rende punibile chiunque partecipa quale membro ad una organizzazione criminale o la sostiene senza farne parte. Secondo il testo di legge non occorre portare ai Giudici la prova di un legame diretto con un reato specifico. Per contro è necessario che l'appartenenza si manifesti chiaramente attraverso condotte che favoriscano l'attività di un'organizzazione criminale e che riflettano l'intenzione di realizzare gli obiettivi criminali perseguiti dalla stessa.

L'attività investigativa odierna delle autorità di perseguimento penali concentra i propri sforzi verso l'acquisizione e la valutazione di quei mezzi di prova che siano in grado di dimostrare la realizzazione di reati fine e tende

a dimenticare la raccolta degli elementi atti a dimostrare i vincoli associativi criminali esterni al reato fine e la valutazione di tutti gli elementi raccolti, anche quelli direttamente ricollegabili ai reati fine, nel quadro del reato associativo, ovvero della "semplice" partecipazione o sostegno all'organizzazione criminale. La struttura compartimentata e clandestina delle organizzazioni criminali non facilita certo il compito alle autorità di perseguimento penale ai fini dell'applicazione della norma penale e in particolare in punto alla prova della partecipazione di uno o più individui alla finalità criminosa dell'organizzazione. Il reato fine risulta essere più "interessante" sia dal punto di vista investigativo (con la probabile flagranza di reato o con il sequestro di oggetti che hanno servito a commettere un reato o di valori patrimoniali che costituiscono il prodotto di un reato destinati a determinare o ricompensare l'autore del reato) sia dal punto di vista della pena prevista (molto spesso più grave rispetto a quella prevista per il reato associativo). Questa tendenza va certamente corretta, anche perfezionando l'interazione fra autorità di perseguimento federali e cantonali.

L'organizzazione criminale che ancora non consuma reati fine è quindi costellazione che, nelle condizioni odierne, può sfuggire ad un efficace perseguimento penale.

Ma non è tutto. È anche la situazione legale attuale a rendere difficoltosa in Svizzera ogni indagine in tema di organizzazione criminale. In buona sostanza senza la presenza di reati fine, rimane quanto meno ardua la ricerca della prova relativa alla sussistenza di un contributo concreto alle finalità dell'organizzazione criminale. Ma se si ha prova del reato fine ecco che in Svizzera si incardina il principio della sussidiarietà.

3.3 Sussidiarietà

Il principio della sussidiarietà, che può essere espressamente previsto dalla legge o dedotto interpretando la norma, si instaura nella

situazione legale del concorso di reati. Il concorso di reati si verifica nel caso in cui con una o più condotte illecite vengono violate diverse disposizioni penali. Due norme subiscono il rapporto di sussidiarietà quando l'una è applicabile solo quando non lo è l'altra.

Secondo il Messaggio concernente la modificazione del Codice penale svizzero e del Codice penale militare (Revisione delle norme sulla confisca, punibilità dell'organizzazione criminale, diritto di comunicazione del finanziere)²⁶, *“La questione del rapporto tra l'articolo 260^{er} d-CP e i diversi reati commessi dall'organizzazione si pone quindi in materia di concorso: nel caso in cui il sostegno o la partecipazione si riferisce e si limita a reati ben precisi, per i quali l'autore viene punito, l'articolo 260^{er} è sussidiario. Se per il sostegno o la partecipazione supera questi singoli reati concreti, occorre ammettere, secondo le norme generali, un concorso reale”*.

Il Tribunale federale e il Tribunale penale federale, così come la dottrina dominante, si sono adagiati sul principio affermato nel Messaggio. Secondo gli Alti Tribunali federali, che si sono espressi nel quadro di decisioni ormai datate²⁷, il carattere sussidiario dell'art. 260^{er} si deduce infatti principalmente dalla volontà del legislatore.

In realtà il legislatore anche in quegli anni intendeva affermare un efficace contrasto all'azione delle organizzazioni criminali ma la soluzione proposta non teneva purtroppo in conto la pericolosa evoluzione del fenomeno. Tendenza che invece è stata riconosciuta sul piano internazionale con la profusione di enormi sforzi finalizzati a combattere il crimine organizzato.

Nelle loro motivazioni i Tribunali federali hanno abordato anche considerazioni relative alla sistematica della legge e ai beni giuridici protetti²⁸ senza peraltro scostarsi dalla conclusione qui criticata.

Di fatto l'affermazione del principio della sussidiarietà assegna al reato di organizzazione criminale importanza di rango inferiore e relega, nel contesto criminale associativo, la sua applicabilità a condotte di minore importanza o a semplice attività di assistenza giudiziaria internazionale. È tempo che anche i Tribunali svizzeri riconoscano la nuova realtà del fenomeno delle organizzazioni criminali, ammettendo la repressione autonoma del reato associativo, vista anche la sua manifesta ed inquietante pericolosità sociale, slegandosi dall'antico approccio espresso nel Messaggio che data dei primi anni '90 del secolo scorso e che offre un modello svizzero avulso dalla realtà. Chi partecipa o sostiene un'organizzazione criminale non deve essere sottratto alla specifica responsabilità penale.

3.4 Pena edittale

La Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati ha depositato una mozione il 10 febbraio 2015²⁹, con il fine di modificare l'art. 260^{er} CP. Non solo veniva prospettata una migliore formulazione degli elementi costitutivi del reato, ma veniva anche chiesto di adeguare la pena edittale prevista. La pena massima prevista nel nostro codice penale, una pena detentiva sino a cinque anni, appare non attendibile, non credibile, non proporzionata rispetto alla gravità della fattispecie penale.

²⁶ FF 1993 III 215.

²⁷ Cfr. sentenza TF del 20 luglio 2005, 6S.229/2005, così come DTF 132 IV 132, JdT 2007 IV 133, BJP 2007 N 161, DTF 137 IV 33 e TPF 2005 127 (SK.2004.13). In due casi i reati fine erano l'infrazione alla Legge federale sugli stupefacenti (art. 19 LStup) e il riciclaggio di denaro (art. 305^{ter} CP). Per quest'ultima fattispecie penale il Tribunale penale federale ha osservato che se il riciclatore agisce come membro di un'organizzazione criminale e solo tale attività gli viene contestata, trova applicazione unicamente l'art. 305^{ter} cpv. 2 lett. a. Il principio della sussidiarietà è stato ribadito anche con riferimento al cpv. 1 dell'art. 305^{ter} CP.

²⁸ Benché, a mente degli autori, si possa giungere senza particolari difficoltà alla conclusione opposta.

²⁹ Mozione accolta dal Consiglio degli Stati il 10 settembre 2015 e dal Consiglio Nazionale il 10 dicembre 2015.

4 I “reati associativi” nell’ordinamento giuridico italiano³⁰

Fra le fattispecie penali associative previste nell’ordinamento giuridico italiano vi sono quelle previste agli art. 416 e 416^{bis} del Codice penale italiano. Elemento essenziale di tali reati è l’accordo associativo attraverso il quale si viene a creare un vincolo fra ciascun associato e la consapevolezza di far parte del sodalizio e di partecipare alla realizzazione di un programma criminale.

La fattispecie penale dell’associazione di tipo mafioso, come si vedrà in seguito, è *lex specialis* rispetto all’associazione per delinquere semplice. Il requisito aggiuntivo del metodo mafioso caratterizza la fattispecie penale di cui all’art. 416^{bis} del Codice penale italiano. In altre parole l’associazione per delinquere diventa associazione per delinquere di tipo mafioso nel momento in cui gli associati, al fine di realizzare gli scopi criminosi, iniziano ad avvalersi della forza di intimidazione del vincolo associativo e della condizione di assoggettamento e di omertà che ne deriva.

4.1 L’associazione per delinquere, art. 416 del codice penale italiano

Il bene giuridico tutelato dall’art. 416 CP è l’ordine pubblico. Secondo l’impostazione

maggioritaria di dottrina e giurisprudenza italiana³¹, la semplice esistenza di un’associazione stabile il cui programma si componga della commissione di reati in modo da suscitare di fatto allarme sociale risulta essere capace di costituire un pericolo per l’ordine pubblico. Ne consegue che la realizzazione dei reati fine diviene circostanza irrilevante per la sussistenza del reato.

Gli elementi oggettivi che caratterizzano il reato sono il vincolo associativo stabile³² di tre o più persone, l’indeterminatezza del programma criminoso³³ e l’esistenza di una struttura organizzata³⁴. Non risultano essere necessarie per contro particolari gerarchie interne e distribuzione di cariche.

I soggetti attivi nella realizzazione del reato possono assumere funzione di promotore³⁵, di costitutore³⁶, di organizzatore³⁷ o di partecipe³⁸.

Sotto l’aspetto soggettivo, l’autore deve agire in maniera volontaria sia rispetto alla condotta associativa sia rispetto alla realizzazione dei reati fine.

La norma penale prevede delle aggravanti quali la scorreria in armi³⁹, il numero di persone⁴⁰ e qualora l’associazione sia finalizzata alla commissione di reati in materia di tratta di persone e delle diposizioni contro le immigrazioni clandestine⁴¹.

30 Gli autori nell’affrontare il “modello italiano” hanno scelto un unico testo di riferimento nella dottrina, citato in seguito, che avesse doti di chiarezza e di sintesi al fine di ridurre l’argomento ai soli elementi fondamentali, alla costruzione schematica, in una sorta di esegesi minima del testo legale. Questo capitolo è volutamente generico e sintetico senza pretesa di essere né esaustivo né di affrontare dibattiti dottrinali.

31 Già sul concetto di ordine pubblico non vi è visione unanime nella dottrina italiana.

32 Nel senso che si protrae nel tempo sino allo scioglimento dell’associazione che può avvenire anche con l’arresto di uno degli associati di modo che il numero minimo di associati richiesto dalla legge non sia più raggiunto.

33 Il programma può prevedere crimini o delitti di natura diversa o della stessa specie ma non semplici contravvenzioni.

34 L’apparato deve essere semplicemente in grado di realizzare il programma criminoso anche attraverso una organizzazione rudimentale.

35 Promotore è chi di fatto è iniziatore dell’associazione e chi contribuisce alla potenzialità pericolosa del gruppo, ad esempio favorendo l’adesione di terzi o a diffondere il programma criminoso. Non necessariamente il promotore partecipa all’associazione.

36 Costitutore è chi materialmente e concretamente crea l’associazione partecipandovi, quanto meno nella fase iniziale ma non necessariamente nelle fasi successive.

37 L’organizzatore, che di fatto cura il coordinamento delle varie attività, permette la sopravvivenza dell’organizzazione favorendo l’adeguatezza della struttura per rapporto al fine criminoso.

38 Il ruolo del partecipe deve essere attivo, in altre parole il suo contributo al mantenimento dell’associazione e alla realizzazione dei reati deve sussistere attraverso qualsiasi azione causale rispetto all’evento voluto.

39 Capoverso 4 dell’art. 416 del codice penale italiano.

40 Capoverso 5 dell’art. 416 del codice penale italiano.

41 Capoverso 6 dell’art. 416 del codice penale italiano.

4.2 L'associazione di tipo mafioso, art. 416bis del codice penale italiano

Anche per l'art. 416^{bis} CP il bene giuridico tutelato è l'ordine pubblico per cui valgono le considerazioni espresse nel capitolo precedente. Ai fini dell'applicazione del reato associativo di stampo mafioso non è necessaria la consumazione dei reati fine essendo la natura di tale reato di mero pericolo.

Fra gli elementi oggettivi del reato vi è l'organizzazione. Come nell'associazione per delinquere comune è necessaria l'esistenza stabile e permanente della struttura⁴².

Elemento distintivo del reato di stampo mafioso è l'avvalersi "della forza di intimidazione del vincolo associativo e della condizione di assoggettamento e di omertà che ne deriva"⁴³. La capacità di intimidazione autonoma e generalizzata, il metodo mafioso, può essere riconosciuto anche ad associazioni non tradizionalmente note purché sia riconosciuto loro un radicamento nell'ambiente in cui opera.

Le finalità criminose dell'associazione di tipo mafioso, che possono abbracciare una varietà indeterminata di attività, assumono carattere meramente indicativo. Il reato si realizza, in presenza del metodo mafioso, anche quando il programma criminoso si compone di un numero determinato di reati. Fra i fini tipici dell'associazione mafiosa vi è anche quello della realizzazione di profitti o vantaggi.

La condotta specifica del reato associativo italiano è quella di "far parte" dell'associazione. La condotta può assumere forme e contenuti diversi e variabili. Realizza il reato chi si impegna a prestare un contributo apprezzabile e concreto alla vita del sodalizio, alla sua esistenza o al suo rafforzamento avvalendosi (o sapendo di potersi avvalere) della forza di intimidazione del vincolo associativo e delle condizioni di assoggettamento e di omertà che ne derivano per realizzare i fini previsti⁴⁴. Il ruolo determinante all'interno dell'associazione deve essere di natura materiale, funzionalmente orientato alla struttura e alla attività dell'organizzazione criminale⁴⁵. La soglia minima di contributo ipotizzabile può anche consistere nel solo giuramento con il quale l'uomo d'onore aderisce consapevolmente al gruppo e al suo programma criminoso. Assume notevole importanza probatoria anche l'evidenza della partecipazione a summit dell'associazione mafiosa, ovvero non mere riunioni conviviali.

I ruoli di promotore⁴⁶, di organizzatore⁴⁷ e di capo⁴⁸ hanno risalto nell'esperienza investigativa italiana e nella relativa prassi giudiziaria.

L'elemento soggettivo, il dolo specifico, è caratterizzato "dalla cosciente volontà di partecipare all'associazione di tipo mafioso con il fine di realizzarne il particolare programma e con la permanente consapevolezza di ciascun associato di far parte del sodalizio criminoso e di esse-

42 Ovvero associazione destinata a durare nel tempo, indipendentemente dalla preparazione o dall'esecuzione dei reati fine ma idonea a realizzare gli obiettivi criminali.

43 Cfr. Giorgio Lattanzi, Ernesto Lupo, Codice penale – Rassegna di giurisprudenza e di dottrina, Vol. IX, I delitti contro l'ordine pubblico e i delitti contro l'incolumità pubblica, pag. 161, Giuffrè editore, 2010. Gli autori rilevano che secondo la Corte di Cassazione italiana la forza intimidatrice che deriva dal vincolo associativo può palesarsi in forme diverse, non necessariamente in concreti atti di minaccia o di violenza. Già solo frasi e comportamenti sottilmente allusivi o finanche lo stesso vincolo associativo sono quindi atti ad integrare il reato. L'assoggettamento porta ad una condizione di costrizione, di soggezione e quindi ad una privazione della piena libertà di decisione. L'omertà, di suo, porta a negare qualsiasi forma di collaborazione a favore degli organi della giustizia.

44 Alcuni esempi di attività funzionali agli scopi del sodalizio: la fornitura di mezzi materiali agli associati e la trasmissione di messaggi tra membri influenti, la cura sotto il profilo logistico della latitanza di membri del sodalizio, il tenere delle armi occultate nella propria abitazione, la partecipazione ad un solo reato fine, laddove il ruolo svolto e le modalità dell'azione affermino un rapporto instaurato sul piano della sicura fiducia con gli altri compartecipi.

45 Nella sentenza delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione italiana del 12 luglio 2005 i Giudici hanno ritenuto che: "risponde al reato di partecipazione ad una associazione di tipo mafioso colui che risulta in rapporto stabile o di organica compenetrazione nel tessuto organizzativo del sodalizio, tale da implicare l'assunzione di un ruolo dinamico e funzionale, in esplicitazione del quale l'interessato "prende parte" al fenomeno associativo, rimanendo a disposizione dell'ente per il perseguimento dei comuni fini criminali".

46 È promotore anche colui che contribuisce alla potenzialità del gruppo associativo già costituito.

47 L'organizzatore non è solo iniziatore dell'organizzazione, ma anche chi provoca ulteriori adesioni al gruppo e chi assume competenza decisionale o di coordinamento nella gestione dell'associazione o degli aderenti.

48 Il "capo" assume compiti decisionali nel quadro di funzione direttiva.

re disponibile ad operare per l'attuazione del comune programma delinquenziale con qualsivoglia condotta idonea alla conservazione ovvero al rafforzamento della struttura associativa"⁴⁹.

Fra le circostanze aggravanti vi sono l'associazione armata⁵⁰ e il reinvestimento di proventi delittuosi⁵¹.

4.3 L'esempio italiano delle organizzazioni criminali "silenti"

Per le organizzazioni criminali di stampo mafioso di origine italiana un tema caldo quale quello della mafia silente è stato oggetto di procedimenti penali e di importanti decisioni da parte dei Tribunali. Il seguente assunto è stato confermato dalle numerose indagini italiane in tema di associazioni mafiose. Queste ultime, quando si manifestano in territori refrattari⁵², agiscono con modalità silenziose e si avvalgono della fama criminale conseguita nel corso degli anni nei territori di origine. Il metodo mafioso viene adoperato nella modalità "silenziosa", ovvero senza ricorrere ad espressioni eclatanti come omicidi o attentati.

La linea interpretativa adottata dalla più Alta Corte italiana in tema di mafia silente⁵³, in certo senso, facilita l'applicazione del reato associativo. La Corte di Cassazione di Roma non solo riconosce che già l'evocazione della notoria potenza criminale, del mero vincolo associativo di stampo mafioso, può risultare sufficiente per raggiungere lo scopo illecito senza necessariamente già realizzare reati fine,

ma afferma che:

"questa Corte ritiene configurabile il reato associativo in presenza di una mafia silente purché l'organizzazione sul territorio, la distinzione di ruoli, i rituali di affiliazione, il livello organizzativo e programmatico raggiunto, lascino concretamente presagire, come nella fattispecie in esame la prossima realizzazione di reati fine dell'associazione, concretando la presenza del marchio (ndrangheta), in una sorta di franchising tra province e locali che consente di ritenere sussistente il pericolo presunto per l'ordine pubblico che costituisce ratio del reato di cui all'art. 416^{bis} c.p."

Sempre in tale sentenza e in particolare nell'impianto probatorio sottoposto ai Giudici, elemento decisivo, ai fini dell'applicazione del reato associativo, risultava essere la dimostrazione del collegamento tra la cellula estera e la 'ndrangheta calabrese, laddove la prima risultava essere una diretta promanazione dell'altra. L'esempio concreto portato a sostegno di tale ipotesi era la necessità, emersa dall'attività investigativa, di espressa e formale autorizzazione da parte della casa madre calabrese alla costituzione di nuove cellule.

5. Note conclusive

L'esiguo numero di condanne emesse in Svizzera nel lungo periodo di efficacia della norma penale⁵⁴ confermano le difficoltà d'applicazione della disposizione legale di cui all'art.

49 Cfr. Giorgio Lattanzi, Ernesto Lupo, Codice penale, Rassegna di giurisprudenza e di dottrina, Vol. IX, I delitti contro l'ordine pubblico e i delitti contro l'incolumità pubblica, pag. 197, Giuffrè editore, 2010.

50 Capoverso 4 dell'art. 416^{bis} del codice penale italiano. L'aggravante si realizza quando i partecipanti hanno la disponibilità (e non solo il possesso) di armi o materiale esplosivo per il perseguimento degli scopi dell'associazione, anche se esse siano occultate o tenute in luogo di deposito.

51 Capoverso 6 dell'art. 416^{bis} del codice penale italiano. Il denaro reimpiegato può provenire dai reati compiuti nel quadro dell'associazione, dagli stessi affiliati o da terzi che si rivolgono all'associazione per attività di riciclaggio o di investimento illecito.

52 La Svizzera può essere annoverata fra i territori refrattari, ritenuto che non è territorio di origine delle principali organizzazioni criminali le quali non nascono in Svizzera ma, come in ogni altro Paese che presenti un "humus", un sostrato di fattore favorevoli, in Svizzera intendono installarsi e proliferare nelle forme più consone al fine criminoso.

53 Cfr. la sentenza n. 3166/2015 della Quinta sezione della Corte di Cassazione italiana.

54 L'art. 260ter CP entra in vigore in Svizzera il 1. agosto 1994. Secondo una statistica sulle sentenze di condanna pronunciate dalle Corti penali svizzere, pubblicata dall'Ufficio federale di statistica (cfr. <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/it/index/themen/19/03/03/kev/ueberblick/01.html>), le condanne per l'art. 260ter CP dal 1994 ad oggi sarebbero 92. Le sentenze sono distribuite tra i Cantoni e la Confederazione. In realtà le sentenze che sono state pubblicate raggiungono una cifra di molto inferiore per cui le considerazioni riportate in questo studio fanno capo solo a queste poche ultime e all'esperienza diretta vissuta dal Ministero pubblico della Confederazione.

260^{ter} CP. Le spiegazioni di questa condizione, come accennato in precedenza, risiedono anche nel carattere sussidiario della norma e nella sua formulazione che afferma ostacoli allorquando si impone la presentazione di mezzi di prova comprovanti i suoi elementi costitutivi e in particolare l'esistenza di un concreto contributo alla vita dell'organizzazione criminale, alla sua esistenza o al suo rafforzamento.

Ebbene, quanto affermato a titolo introduttivo nel presente compendio ne assevera anche nota conclusiva. La lotta contro le organizzazioni criminali deve passare dal rafforzamento o dall'aggiustamento degli strumenti che possano garantire azioni preventive e repressive efficaci e in grado di contrastarne, con la dovuta incisività, la prosperazione. In Svizzera si palesano necessari sia il rafforzamento sia l'aggiustamento degli strumenti legali alla base dell'azione preventiva e repressiva dello Stato. A mente degli autori, vi sono alcuni cardini sui quali il legislatore si dovrà poggiare nel modificare la disposizione legale esistente che descrive il reato associativo e fissa la pena a chi lo abbia commesso.

5.1 Abolizione del principio della sussidiarietà

Il pensiero degli autori è lapidario e sentenzioso, il principio della sussidiarietà va semplicemente abolito. Come già sostanzialmente nei precedenti capitoli è tempo di ammettere la repressione autonoma del reato associativo. In caso di realizzazione di reati da chi fa parte di un'organizzazione criminale o da chi la sostiene la pena va semplicemente cumulata.

5.2 Pena edittale proporzionata alla gravità del reato

Gli autori propongono l'innalzamento della pena edittale massima del reato a 10 anni. La sanzione prevista dalla legge per il reato, la principale conseguenza del reato che considera funzione retributiva ma anche preventiva e dissuasiva, deve

rapportarsi alla gravità e alla pericolosità sociale della condotta realizzata. La pena massima di 10 anni risulta essere calibrata al fine di meglio garantire l'osservanza della norma.

5.3 Nuova concezione del reato

Da ultimo gli autori propongono una nuova concezione del reato che contempra i seguenti elementi.

5.3.1 Condotta specifica: far parte o sostenere

La condotta specifica del reato di organizzazione criminale è quella di farne parte o di sostenerla. Il solo fatto di associarsi, di aggregarsi all'organizzazione in modo da divenirne organico o di sostenerla concretamente con un ruolo dinamico, allo scopo di commettere reati o di arricchirsi illecitamente deve essere sufficiente per realizzare la fattispecie penale. In altre parole il reato deve considerarsi realizzato nel momento e nel luogo di costituzione del vincolo associativo stabile, con la definizione dello scopo illecito comune. La realizzazione di reati, l'arricchimento illecito ma anche l'esecuzione di attività lecite atte a garantire il raggiungimento dello scopo criminale, di fatto integrano il reato associativo ma non ne devono costituire elemento portante.

5.3.2 Punibilità anche di "forme minori" di organizzazione criminale

Il requisito dell'organizzazione esige l'esistenza stabile e permanente della struttura organizzata che deve essere capace di rigenerarsi nel tempo in maniera autonoma, anche rispetto alla preparazione ed alla esecuzione dei reati fine.

L'organizzazione criminale deve agire in maniera intensa, professionale e con suddivisione di compiti, deve imporre la propria volontà criminale, al suo interno e verso l'esterno, anche con la forza. Lo scopo viene rag-

giunto, con una estrema chiusura, attraverso minacce, atti di violenza, corruzione o l'esecuzione di altri crimini che comportano l'arricchimento indebito dell'organizzazione o di terzi, con illecite ingerenze a danno dello Stato, delle Istituzioni o dell'economia.

Gli autori ritengono che la fattispecie penale⁵⁵ debba d'altro canto integrare anche forme di associazioni che si distinguono per una organizzazione minima, rudimentale, non necessariamente radicata nello spazio, ma capace di realizzare quanto definito nel programma criminoso e costituita per commettere una serie di crimini o delitti non individuati singolarmente, non in maniera estemporanea ma secondo un programma duraturo e anche indeterminato che è teso permanere anche dopo la realizzazione di uno o più reati.

5.3.3 Segretezza

La giurisprudenza tiene alta l'asticella relativa alla produzione dei mezzi di prova atti a provare la presenza dell'elemento "segretezza" contenuto nella fattispecie legale di cui all'art. 260^{er} CP. Il Tribunale federale, infatti, richiede la produzione di mezzi di prova che siano in grado di dimostrare la presenza di un isolamento sistematico verso l'interno e verso l'esterno. L'occultamento deve apparire in forma qualificata e sistematica non solo in relazione all'esistenza dell'organizzazione ma anche in relazione alla struttura interna e alla cerchia dei membri e sostenitori coinvolti⁵⁶. Non sembra essere per contro sufficiente la semplice evidenza di discrezione e di riservatezza, evidenza che emerge in genere in occasione della realizzazione di condotte illecite. Nella nuova formulazione del reato associativo

la menzione all'elemento "segretezza" merita di essere abbandonata o quanto meno ridotto quell'alto grado di certezza probatoria richiesto dai Tribunali per dimostrarne la presenza.

5.3.4 Vertice dell'organizzazione: capo e costitutore

I vertici dell'organizzazione e i costituenti, ovvero chiunque esercita influenza decisionale per l'esistenza dell'organizzazione e per la sua attività illecita, in altre parole chi assume compiti decisionali direttivi o risolutivi nella vita dell'organizzazione, deve essere punito con pene aggravate.

5.3.5 Aggravanti: armi, finanziamento e reinvestimento

Se l'organizzazione criminale è armata⁵⁷ o se le attività economiche esercitate dai suoi partecipanti o dai suoi sostenitori sono finanziate in tutto o in parte con il prezzo, il prodotto, o il profitto di reati, o se le utilità procurate dalle azioni criminose vengono reinvestite, la pena detentiva deve essere aumentata.

5.3.6 Cumulo della pena

In caso di realizzazione di crimini o delitti da chi fa parte o da chi sostiene un'organizzazione criminale e nel quadro del progetto criminale fissato con l'accordo associativo, la pena da infliggere all'autore va cumulata con la pena prevista per il reato di organizzazione criminale secondo le usuali disposizioni relative al concorso di reati.

55 Nel medesimo articolo o un articolo separato.

56 Cfr. DTF 132 IV 132 Cons. 4.1.1.: "Erforderlich ist eine qualifizierte und systematische Verheimlichung, die sich nicht notwendig auf das Bestehen der Organisation selbst, wohl aber auf deren interne Struktur sowie den Kreis ihrer Mitglieder und Helfer erstrecken muss".

57 L'organizzazione criminale deve essere considerata armata quando i partecipanti o i sostenitori, per il conseguimento della finalità dell'associazione, hanno la disponibilità di armi o materiale esplosivo.

Un interessante caso di assistenza giudiziaria internazionale: “l’assistenza selvaggia” tra Svizzera e Brasile nell’indagine Petrobras (TPF 2016 65)

Tito Ponti,
Vice presidente, Tribunale penale federale

1. Introduzione

La pratica giurisprudenziale del Tribunale penale federale nel campo dell’assistenza giudiziaria internazionale si è vieppiù sviluppata a partire dal 2007, anno in cui venne decisa l’attribuzione alla sua Corte dei reclami penali (CRP) delle facoltà di ricorso in questo ambito (v. art. 80e della Legge federale sull’assistenza internazionale in materia penale-AIMP, nel suo tenore in vigore dal 1° gennaio 2007). Se la casistica annuale è piuttosto numerosa (il TPF tratta una media di 300 ricorsi all’anno nel campo dell’assistenza internazionale), le variazioni tematiche sono però abbastanza ridotte, specialmente per quel che attiene la cosiddetta “piccola assistenza”, ossia la trasmissione di mezzi di prova individuati o raccolti nel nostro paese ad autorità estere che ne hanno fatto richiesta, giusta gli art. 74 e 74a AIMP. Il caso scelto per questa breve relazione si distingue dalla massa per la sua peculiarità e contribuisce senz’altro a corroborare una giurisprudenza non proprio estesissima sullo specifico argomento dell’assistenza selvaggia.

L’inchiesta “Lava Jato” sui fondi neri Petrobras è iniziata in Brasile nel marzo 2014 e coinvolge i dirigenti della omonima compagnia petrolifera nonché i dirigenti di alcune grandi aziende brasiliane per le costruzioni e i lavori pubblici. Queste ultime si sono occupate in particolare della costruzione di infrastrutture per l’estrazione del petrolio “off-shore”, e, formato un cartello per controllare questi appalti molto lucrosi, avrebbero in seguito gonfiato – in combutta con i dirigenti della compagnia petrolifera – i contratti dall’1 al 3% del loro valore; in cambio, i partiti che fanno parte della coalizione di governo avrebbero ricevuto tangenti e finanziamenti illeciti, volti in particolare a finanziare le loro campagne elettorali (vedi sull’argomento: www.internazionale.it/notizie/2015/03/17/lo-scandalo-petrobras). Rammonto, pur se sono fatti di cronaca ormai ben noti anche alle nostre latitudini, che questo scandalo di corruzione è di dimensioni colossali per il Brasile e vede coinvolta – oltre ai dirigenti delle numerose società indagate – un’importante fetta della classe politica del paese tra deputati e ministri, ed ha per finire travolto anche i due ultimi presidenti eletti della nazione, Dilma Rousseff - destituita dalla carica nell’agosto 2016 dopo un chiaro voto del senato brasiliano – e Lula Da Silva, recentemente condannato in prima istanza ad una pena detentiva di 9 anni e mezzo.

Le indagini svolte in Brasile hanno permesso di individuare molto presto tra i principali attori di questo “sistema-tangenti” il gruppo edile Odebrecht, che tramite le sue numerose filiali o succursali e grazie alla mediazione di influenti uomini politici e dirigenti Petrobras (ruoli che molto spesso si sovrapponevano visto il carattere semi-pubblico dell’azienda), avrebbe ricevuto in modo del tutto illegale appalti per centinaia di milioni di US\$ sia in Brasile che all’estero, riversando poi cospicue tangenti ai suoi “benefattori”.

Le indagini della procura federale svizzera (MPC) legate a questo scandalo sono iniziate nei primi mesi del 2015, dopo che l'Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro (nell'acronimo, MROS) aveva ricevuto dalle banche una sessantina di segnalazioni di movimenti bancari sospetti. Queste segnalazioni riguardavano in particolare la citata società di costruzioni e le sue filiali, che avrebbero utilizzato conti bancari svizzeri per il versamento di tangenti conseguenti l'attribuzione di appalti per la costruzione di piattaforme per l'estrazione petrolifera. Il MPC ha identificato più di 300 movimenti presso oltre 30 istituti bancari attraverso i quali potrebbe essere transitato e/o depositato il denaro provento delle menzionate malversazioni; esso ha di conseguenza aperto numerose inchieste penali per riciclaggio di denaro e provveduto al blocco cautelativo di questi conti (cfr. comunicato stampa del MPC del 21/12/2016, www.admin.ch/gov/it/pagina-iniziale/documentazione/comunicati-stampa.msg-id-65077.html).

2. Le domande di assistenza giudiziaria internazionale brasiliane e svizzere

Come spesso accade in queste circostanze, le autorità inquirenti estere, resesi presto conto delle ramificazioni internazionali dello scandalo, ed in particolare del probabile trasferimento di fondi frutto di attività illecite su conti bancari in Svizzera, hanno indirizzato alle autorità elvetiche delle domande di assistenza giudiziaria internazionale volte al chiarimento dei flussi di denaro intervenuti fra la società Odebrecht e le sue affiliate ed alcuni dirigenti della compagnia Petrobras, indagati di primo piano nelle indagini brasiliane. Le autorità brasiliane hanno chiesto, in maniera più generale, di poter accedere agli atti delle procedure penali aperte in Svizzera per riciclaggio di denaro; lo scopo era quello di identificare possibili ma ancora sconosciute relazioni bancarie in Svizzera sulle quali erano transitate le somme

frutto dell'attività corruttiva dei dirigenti della Petrobras, con contemporanea edizione di tutta la documentazione bancaria relativa a questi conti e il loro immediato sequestro a fini probatorio e confiscatorio.

Parallelamente, anche nei procedimenti nazionali svizzeri si è avverata la necessità di procedere a delle verifiche istruttorie in Brasile. Prima ancora di dare risposta formale alle rogatorie brasiliane – e come formale, intendo seguendo pedissequamente la procedura prevista dalle legge, ivi compreso il diritto degli interessati di opporsi alla trasmissione dei dati all'estero –, il 16 luglio 2015 il MPC ha indirizzato alle autorità del paese sudamericano una domanda di assistenza giudiziaria contenente, tra l'altro, un questionario da sottoporre ad alcuni direttori di Petrobras sospettati di riciclaggio di denaro, questionario ("Fragenkatalog" nel testo tedesco) assortito da numerosi allegati bancari. Nella medesima domanda, il MPC ha pure chiesto che questa documentazione fosse sottoposta anche ai responsabili delle filiali della Odebrecht affinché questi potessero esprimersi sulla natura e l'origine dei versamenti eseguiti sui vari conti sospetti individuati nel nostro paese di loro pertinenza. Tale domanda di assistenza giudiziaria al Brasile è stata contestata dinanzi al TPF dalle varie società affiliate alla Odebrecht (detentrici dei conti) e tacciata di costituire un'assistenza selvaggia proibita dalla legge. Le sentenze che ne sono scaturite sono riassunte nella decisione del 18 marzo 2016, pubblicata sulla raccolta ufficiale del Tribunale (TPF 2016 65, in tedesco). Per brevità di commento, rimando, salvo eccezioni, alle citazioni dottrinali e giurisprudenziali ivi contenute.

3. Rapporto tra assistenza selvaggia e trasmissione spontanea di mezzi di prova e di informazioni (art. 67a AIMP)

Ai sensi della quasi unanime dottrina e della (a dire la verità non molto estesa) casistica giu-

risprudenziale, vi è la cosiddetta “entraide sauvage” quando uno stato che ha ricevuto dall’estero una domanda di assistenza giudiziaria internazionale, apre nella sua giurisdizione un procedimento penale interno per i fatti menzionati nella domanda estera, ed immediatamente – senza nemmeno rispondere a questa per le consuete vie dell’assistenza internazionale – indirizza a sua volta alle autorità dello stato richiedente una domanda di assistenza contenente tutte le informazioni richieste dallo stato estero. Se l’apertura del procedimento interno è stata fatta in modo pretestuoso, ossia al solo scopo di privare le persone coinvolte nelle indagini o comunque interessate da atti delle autorità delle loro facoltà processuali, ecco che allora si configura il caso classico di assistenza selvaggia, ritenuto illegale – con alcune importanti sfumature – dai numerosi autori che hanno disquisito su questa particolare problematica del diritto internazionale, proprio perché le vie usuali dell’assistenza giudiziaria internazionale (e soprattutto la possibilità di sottoporre ad un giudice indipendente la validità della trasmissione all’estero di informazioni e documentazione tramite un ricorso contro la decisione di chiusura) vengono così di fatto eluse (cfr. TPF 2016 65, consid. 4).

Detto così, la fattispecie sembra abbastanza circoscritta; nella realtà le cose sono un po’ più complicate, anche per la presenza dell’art. 67a AIMP, introdotto nel 1997, che prevede la possibilità per le autorità penali elvetiche di trasmettere spontaneamente mezzi di prova e informazioni all’estero.

Questa disposizione costituisce, a prima vista, uno strappo alla regola formulata all’art. 74 cpv. 1 AIMP, per il quale “*gli oggetti, i documenti o i beni sequestrati a scopo di prova, nonché gli atti e le decisioni sono messi a disposizione dell’autorità estera competente, a sua richiesta, dopo la chiusura della procedura d’assistenza giudiziaria*”, e può quindi

sembrare sorprendente, quasi fosse un’incitazione ad evitare le lungaggini burocratiche delle procedure di assistenza tradizionali, non di rado dilazionate e rese più complicate dalle numerose possibilità di ricorso. Una lettura più attenta della disposizione rivela tuttavia che il legislatore non ha voluto lasciare carta bianca alle autorità penali svizzere, permettendo una trasmissione illimitata e indiscriminata di mezzi di prova e documentazione all’estero prima della chiusura della procedura di assistenza giudiziaria o addirittura a prescindere dall’esistenza stessa di una richiesta ufficiale proveniente dall’estero.

Innanzitutto, la trasmissione di mezzi di prova acquisiti in un’indagine interna svizzera ad un’autorità di perseguimento estero può avvenire solo se serve a promuovere un procedimento penale (all’estero) o a favorire un’inchiesta già aperta all’estero (art. 67a cpv. 1 AIMP); questa limitazione non è invero molto significativa, dato che un procedimento all’estero è quasi sempre già aperto (di solito per reati di corruzione, di traffico di stupefacenti e/o per partecipazione ad organizzazioni criminali di vario genere). Decisamente più drastica è la limitazione posta al cpv. 4 dell’art. 67a: esso prescrive che i mezzi di prova riguardanti la sfera segreta non possono essere trasmessi all’estero. Ora, nella stragrande maggioranza ciò che viene richiesto alla Svizzera dalle autorità estere, o ciò che gli inquirenti elvetiche raccolgono nelle proprie indagini avviate in seguito a rogatorie estere, riguarda conti bancari detenuti da entità straniere nel nostro paese, e che, come tali, ricadono sotto la sfera del segreto bancario. La possibilità di trasmettere spontaneamente mezzi di prova all’estero è quindi – in questi casi – esclusa dalla legge, rimanendo aperta la sola possibilità di trasmettere informazioni inerenti la sfera segreta, come prevede invece il cpv. 5 dello stesso articolo. La (sottile) linea di separazione tra trasmissione spontanea ammessa dall’art. 67a

AIMP e assistenza selvaggia proibita risiede quindi quasi sempre nel discriminare cosa è “un’informazione” dal cosa rappresenta invece “un mezzo di prova” (per un buon riassunto, v. DTF 139 IV 137, consid. 4.6).

È una valutazione questa che deve essere fatta attentamente, caso per caso, seguendo il principio della proporzionalità:

- cosa e quanto è veramente necessario all’autorità estera per aprire o far avanzare la propria inchiesta?
- e poi, cosa e quanto posso trasmettere all’estero senza violare i sacrosanti diritti processuali delle persone interessate?

Dal momento che l’“entraide sauvage” entra in considerazione solo in casi di abuso manifesto delle norme dell’assistenza internazionale (AIMP o trattati bilaterali di assistenza tra stati, laddove esistono), una ponderata e obbiettiva valutazione del singolo caso – e a mio modesto avviso, il più possibile libera da considerazioni dogmatiche – si impone sempre. Va inoltre valutato se l’indagine aperta in Svizzera riposa su sufficienti indizi di reato oppure è stata aperta al solo scopo di eludere le regole dell’assistenza giudiziaria in materia penale. In risposta a quest’ultima domanda non ci si può invero mostrare troppo esigenti, tenuto conto del fatto che spessissimo quanto descritto nelle rogatorie estere configura un reato anche secondo il nostro diritto interno e che in tal caso le autorità svizzere non hanno scelta, dovendo aprire un’indagine secondo il diritto interno. Non vi è infatti nessuna ragione per impedire il perseguimento di un reato nel nostro paese per il solo motivo che i fatti connessi sono già indagati all’estero.

4. La valutazione del caso concreto

Chinandosi sulla fattispecie, la CRP ha iniziato con l’osservare che l’apertura di procedimenti penali in Svizzera non prestava fianco ad

alcuna critica, visto che le segnalazioni del MROS lasciavano intravedere degli indizi di possibile riciclaggio di denaro ai sensi dell’art. 305bis CP, e che giusta l’art. 7 cpv. 1 CPP le autorità penali sono tenute ad attuare un procedimento se vengono a conoscenza di reati o indizi di reati (TPF 2016 65, consid. 5.2). La Corte ha pure considerato – di principio – legittimo e conforme alle norme in vigore, ed in particolare al trattato di assistenza giudiziaria tra Svizzera e Brasile del 12 maggio 2004 (RS 0.351.919.81), l’invio di una commissione rogatoria in Brasile tesa ad elucidare la fattispecie locale e a raccogliere ulteriori indizi e precisazioni in relazione alla movimentazione di conti bancari in Svizzera (consid. 5.2).

Esaminando la natura e soprattutto il contenuto della domanda di assistenza impugnata, la CRP ha però constatato che la stessa includeva, tra le altre cose, un questionario assortito da numerosa documentazione bancaria destinati ad essere sottoposti ad alcuni indagati in Brasile, e non si limitava pertanto ad una semplice trasmissione di informazioni raccolte nella procedura interna, ma costituiva bensì una trasmissione spontanea di mezzi di prova all’estero, mezzi di prova per di più inerenti la sfera segreta. Così facendo, si è ritenuto che le autorità elvetiche, oltre alla ricerca di assistenza per le proprie indagini, rispondevano in modo diretto anche alle precedenti domande di assistenza pervenute dal Brasile (a quel momento ancora in fase), e per finire conferivano alle autorità inquirenti di quel paese anche il richiesto accesso – ancorché parziale – ad atti delle procedure interne (consid. 5.3). Questo modo di agire, per la sua entità, è stato considerato lesivo del principio della proporzionalità, tenuto conto delle limitazioni imposte alla trasmissione spontanea di mezzi di prova dall’art. 67a AIMP. La Corte ha infine fatto notare che una simile trasmissione spontanea di mezzi di prova riguardanti la sfera segreta non è prevista nemmeno dal trattato

bilaterale di assistenza Svizzera-Brasile, per cui la contestata domanda di assistenza giudiziaria doveva essere considerata a tutti gli effetti come un caso di “assistenza selvaggia”, illegale giacché i diritti processuali degli indagati non erano stati rispettati. Il ricorso presentato è quindi stato accolto su questo punto (consid. 5.4, 5.5).

5. Conseguenze

Nel seguito della disamina (consid. 6), la Corte si è dovuta esprimere sulle conseguenze di questa illegittima trasmissione di mezzi di prova all'estero. Sulla scorta della giurisprudenza del Tribunale federale in materia sarebbe, almeno in teoria, possibile richiedere allo stato estero la restituzione di tale documentazione oppure un suo formale impegno a non utilizzarla ai fini delle indagini interne. Tali ingiunzioni sono però nella realtà dei fatti difficilmente efficaci, poiché va considerato che uno stato estero non ha nessun obbligo legale di riparare o farsi carico di errori commessi dalle autorità dell'altro stato; spesso inoltre, lo stato estero ha già esaminato e utilizzato per le proprie incombenze la documentazione ricevuta dall'estero (come era il caso anche nella fattispecie), per cui anche i provvedimenti appena menzionati risulterebbero tardivi e inutili. Va infine considerato che l'adozione di queste misure si avvera ad ogni modo superflua nei casi in cui i requisiti per la concessione dell'assistenza giudiziaria sarebbero comunque adempiuti, rispettivamente, nei casi in cui il loro adempimento può essere rapidamente verificato, e l'illegalità della trasmissione spontanea sanata “a posteriori”.

Tenuto conto di tutto ciò, nel caso concreto il TPF ha optato per quest'ultima variante, ossia la verifica a posteriori della validità della trasmissione della documentazione bancaria all'estero, imponendo in pratica al MPC di procedere ad una decisione di chiusura “regolare”, ossia dando la possibilità agli indagati di pren-

dere posizione, previa consultazione della stessa, sulla documentazione oggetto del contenzioso.

Sia la decisione che constatava l'assistenza selvaggia, sia quella sul ricorso interposto contro la decisione di chiusura della procedura sono state successivamente impugnate dinanzi al Tribunale federale, che le ha però dichiarate entrambe irricevibili con sentenze del 7 aprile 2016 (rif. 1C_144/2016) e, rispettivamente, del 5 ottobre 2016 (rif. 1C_376/2016). A questo punto si è potuto considerare sanata l'intera vicenda dell'assistenza selvaggia fra Svizzera e Brasile nel caso Petrobras.

Varia

Decisioni della Commissione di disciplina degli avvocati

Decisione no. 147 del 4 maggio 2017

Cura e diligenza

art. 12 lett. a LLCA, art. 16 LAVv, art. 1 CSD

Dignità e collegialità

art. 12 lett. a LLCA, art. 16 LAVv, art. 24 CSD

Divieto di avvalersi di trattative in procedura

art. 12 lett. a LLCA, art. 16 LAVv, art. 6 e 26 CSD

1. omissis
2. Con segnalazione di data GG.MM.AAAA dell'avv. AA la Commissione viene sollecitata a verificare il comportamento tenuto dall'avv. BB nella sua qualità di rappresentante della controparte del segnalante nell'ambito di una procedura giudiziaria. In sostanza, l'avv. AA rimprovera al legale segnalato di aver contravenuto all'obbligo che incombe ad ogni avvocato di esercitare la professione con cura e diligenza (così come previsto dall'art. 12 lett. a LLCA), e più precisamente di essere venuto meno ai seguenti doveri cui deve attenersi ogni avvocato:
 - quello di astenersi da ogni attività contraria alla dignità professionale e alla fiducia in egli riposta: il segnalato cita la relativa disposizione disciplinare senza tuttavia concretarla in alcun modo;

– l'obbligo di non rivolgere attacchi personali ai colleghi: l'avv. BB, in uno scritto di data GG.MM.AAAA destinato al Pretore di XX, con il quale postulava l'annullamento del rinvio dell'udienza di fallimento (quest'ultimo chiesto dal qui segnalante), avrebbe, secondo l'avv. AA, reso sospetti agli occhi del Pretore il segnalante e il suo collega di Studio avv. CC di perseguire tattiche dilatorie contrarie ai doveri deontologici di collegialità e di rispetto dell'autorità;

– il divieto di avvalersi nel processo di dichiarazioni espresse dal collega di controparte durante le trattative per un componimento bonale della vertenza: alla lettera di cui sopra il qui segnalato ha allegato tre messaggi di posta elettronica dai quali si evincerebbero chiaramente, a detta del segnalante, i termini delle trattative extragiudiziali che avevano avuto luogo tra le due parti e che non avevano portato ad alcun esito;

– l'obbligo di astenersi dal commentare o dall'evidenziare sui media il procedimento pendente: l'avv. BB avrebbe dato notizia alla stampa dell'avvenuto inoltro dell'istanza alla Pretura allo scopo di influenzare l'esito della causa.

Il legale segnalante cita a sostegno del fatto che i comportamenti del collega sarebbero passibili di sanzione disciplinare, anche alcune norme del Codice professionale dell'Ordine degli avvocati del Cantone Ticino (CAvv), che si segnala tuttavia non avere carattere vincolante; secondo la dottrina infatti, i codici deontologici riguardanti la professione d'avvocato che sussistono sul piano federale e talora cantonale (BOHNET/MARTENET, op. cit., n. 1139) non hanno valore normativo e possono semmai servire a scopo di

interpretazione purché esprimano una concezione diffusa a livello pressoché nazionale (DTF 130 II 270 cons. 3.1.1; STF 2P.4/2004 del 10 dicembre 2004, cons. 3.4; cfr. m. LLCA n. 172.2 e 233.2; STF 2a/658/2004 cons. 3.1).

3. All'avv. BB è stata notificata in data GG.MM.AAAA l'apertura di un procedimento disciplinare per possibile violazione degli art. 12 lett. a LLCA, 16 LAVv e 1 CSD (cura e diligenza); degli art. 12 lett. a LLCA, 16 LAVv e 24 CSD (principi di dignità e di collegialità); e ancora degli art. 12 lett. a LLCA, 16 LAVv e 6 e 26 CSD (divieto di avvalersi di trattative in procedura).

In data GG.MM.AAAA, il segnalato ha fatto pervenire alla presente Commissione le proprie osservazioni. L'avv. BB ha innanzitutto rilevato di essersi rivolto agli organi di stampa unicamente allo scopo di far pubblicare una rettifica in relazione ad un articolo di giornale, la cui pubblicazione era stata chiesta dalla controparte e i cui contenuti apparivano dannosi per il suo cliente. Per quanto concerne lo scritto del GG.MM.AAAA - principale oggetto della presente vertenza disciplinare - con il quale aveva postulato l'annullamento del rinvio dell'udienza, il legale segnalato ha preliminarmente ammesso che nella redazione di tale lettera, egli avrebbe potuto assumere toni più moderati, ma che gli stessi erano giustificati dalle circostanze e dal comportamento tenuto dall'Avv. AA. Per quanto concerne le e-mails allegate a detto scritto, l'avv. BB ha spiegato che le stesse erano state da lui anonimizzate, e che erano state trasmesse alla Pretura unicamente al fine di dimostrare che l'unico patrocinatore della controparte era l'avv. AA (ad esclusione dun-

que dell'avv. CC), il quale era a conoscenza della data dell'udienza in questione - nonostante non si fosse notificato quale patrocinatore - ed aveva inoltrato la richiesta di rinvio unicamente a seguito del rifiuto da parte dell'avv. BB di giungere ad una transazione. Da ciò la richiesta di annullare la decisione di rinvio dell'udienza. Al termine delle proprie osservazioni, il segnalato ha chiesto l'intervento della Commissione di disciplina, segnalando a sua volta l'Avv. AA per una serie di presunte violazioni della LLCA. La segnalazione verrà trattata in separata sede.

4. Le regole professionali che si impongono a un avvocato sono sancite esaurientemente dagli art. 12 e 13 LLCA. Come detto, i codici deontologici che sussistono sul piano federale e talora cantonale non hanno valore normativo.

Giusta l'art. 12 lett. a LLCA, l'avvocato esercita la professione con cura e diligenza. La norma è ripresa dall'art. 16 LAVv, che recita come l'avvocato eserciti la sua professione nel rispetto delle leggi, con cura e diligenza, in piena indipendenza e si dimostri degno della considerazione che questa esige. Del medesimo tenore è l'art. 1 del Codice svizzero di deontologia, in virtù del quale l'avvocato esercita la professione con diligenza e coscienza e in conformità all'ordinamento giuridico, astenendosi da tutto ciò che potrebbe intaccare la sua credibilità.

L'art. 24 CSD, da parte sua, concerne specificatamente il principio di lealtà e collegialità e recita come, nell'esercizio della professione, l'avvocato non debba muovere attacchi personali ai suoi colleghi; la disposizione prevede inoltre che la collegialità non deve in ogni caso ledere gli interessi del cliente.

L'art. 6 CSD sancisce il divieto per l'avvocato di informare i Tribunali in merito alle trattative per il componimento bonale della vertenza intercorse con la controparte, salvo accordo espresso di quest'ultima; l'art. 26 CSD concerne invece le comunicazioni tra i colleghi e prevede il divieto di palesare nelle procedure giudiziarie comunicazioni che il legale di controparte ha specificato dover essere mantenute riservate.

5. Occorre a questo punto stabilire se i comportamenti dell'Avv. BB siano in qualche modo costitutivi di una violazione dell'obbligo di esercizio della professione con cura e diligenza, dei principi di dignità e collegialità e/o del divieto di avvalersi di trattative in procedura.

- 5.1. La prima doglianza che si esamina è quella concernente il contenuto della lettera del GG.MM.AAAA destinata al Pretore. A tal proposito occorre determinare se il contenuto di tale missiva costituisca o meno una violazione in particolare del principio di dignità e di collegialità cui ogni avvocato deve attenersi.

Occorre rilevare che l'art. 12 lett. a LLCA sanziona unicamente gravi violazioni del dovere di esercitare la professione d'avvocato con cura e diligenza, come può essere il rimprovero ad un collega di comportarsi in modo diffamatorio o calunnioso rispettivamente di tenere un qualsiasi comportamento riprovevole, o ancora le critiche rivolte ad un collega manifestamente infondate o senza interesse alcuno per la causa giudiziaria (BOHNET/MARTENET, op. cit., 2009, n. 1282). È per esempio contrario all'art. 12 lett. a LLCA rimproverare un collega in modo del tutto infondato e nel contesto di

allegati giudiziari, di essere incapace, arrogante e insolente, e ciò indipendentemente se tali rimproveri siano o meno perseguibili penalmente. Il principio è che il tono degli scritti deve restare corretto (BOHNET/MARTENET, op. cit., 2009, n. 1283). E' comunque necessario distinguere le violazioni di semplici regole di cortesia o di usi collegiali, la cui sanzione rimarrà di sola competenza delle associazioni professionali attive nel ramo, da quelle che invece rivestono un interesse pubblico e costituiscono di conseguenza una violazione delle regole professionali (CR LLCA-VALTICOS, art. 12 LLCA N 52). Affermazioni lesive dell'onore fatte da un avvocato in corso di causa sono giustificate dal dovere di perorare la causa e dal dovere professionale, a condizione che siano pertinenti, non esorbitino da quanto necessario, non siano inutilmente offensive e non vengano diffuse in mala fede (cfr. art. 14 CP, DTF 131 IV 154). L'art. 12 LLCA non può infatti essere interpretato come una costrizione per l'avvocato di adottare in qualsivoglia circostanza il comportamento più moderato possibile. Un tono energico o un'espressione sferzante sono così accettabili, a condizione che l'avvocato della parte avversa non sia inutilmente offeso da insulti personali o da allegazioni ingiuriose o diffamatorie senza alcun legame oggettivo con il procedimento e unicamente destinate a umiliarlo o perseguitarlo (CR LLCA-VALTICOS, art. 12 LLCA N 56).

Nel caso di specie, va detto che lo scritto GG.MM.AAAA dell'Avv. BB alla Pretura ha senz'altro un taglio duro, soprattutto dove rimprovera ai colleghi di mettere in atto volgari tattiche dilatorie. Tuttavia, il contesto in cui viene espressa una simile considerazione non permette

di ritenerla lesiva dell'art. 12 lett. a LLCA. Non si entra nel merito di sapere se l'avv. AA, rispettivamente l'avv. CC, abbiano effettivamente attuato tattiche dilatorie e se queste ultime possano eventualmente essere segno di scarsa collegialità e rispetto per l'autorità giudiziaria, poiché ciò non è rilevante. Rilevante nella fattispecie è unicamente il fatto che tali espressioni non sono sufficientemente gravi per costituire una violazione delle norme deontologiche; esse in effetti sono state espresse nel contesto di un procedimento giudiziario in corso, molto combattuto e che ha acceso gli animi delle parti, e sono state utilizzate dal qui segnalato unicamente a sostegno della propria richiesta di annullamento del rinvio dell'udienza, e non per offendere inutilmente l'avv. AA o il di lui collega. Non si tratta di affermazioni inutilmente offensive ma piuttosto di dichiarazioni forti e comunque pertinenti a perorare la causa del cliente dell'Avv. BB, interessato ad una celere evasione della procedura.

- 5.2.** La seconda lamentela che occorre analizzare è quella relativa alla trasmissione, da parte del segnalato alla Pretura, di tre messaggi di posta elettronica concernenti le trattative volte a un regolamento bonale della vertenza.

Per quanto concerne la corrispondenza confidenziale, il Codice svizzero di deontologia ha optato per una soluzione intermedia: il suo art. 26 ritiene infatti il carattere confidenziale di ogni comunicazione (che sia essa scritta od orale) che menzioni in maniera chiara che essa presenta questa natura; una formula del tipo "*confidenziale*", "*vertraulich*", "*riservato*" o "*without prejudice*" esprime per esempio il carattere confidenziale del messaggio. Questo carattere deve ugualmente essere

ritenuto quando il messaggio consiste in una risposta a una lettera confidenziale. Inoltre, l'art. 6 CDS dispone che tutte le proposte transattive hanno carattere confidenziale e non è soltanto il contenuto delle discussioni transattive ad essere confidenziale ma già la loro esistenza, che non può essere rivelata senza l'accordo del suo destinatario (BOHNET/MARTENET, op. cit., 2009, n. 1188).

Il principio è che l'utilizzo di corrispondenza confidenziale facilita il regolamento dei litigi dal momento in cui si permette alle parti di formulare delle proposte senza che esse possano essere invocate a loro discapito successivamente. Vista l'importanza della confidenzialità e il suo carattere largamente riconosciuto, il Tribunale federale riconduce questo principio all'art. 23 lett. a LLCA (BOHNET/MARTENET, op. cit., 2009, n. 1189). Il Tribunale federale riconosce il carattere confidenziale di uno scambio di corrispondenza, il cui primo messaggio menziona espressamente questa natura e l'Alto Tribunale parrebbe pronto ad ammettere tale carattere per ogni proposta transattiva (STF 2A.658/2004, consid. 3.4; BOHNET/MARTENET, op. cit., 2009, n. 1190).

Un messaggio confidenziale non può in ogni caso essere trasmesso all'autorità giudiziaria, nemmeno se censurato (STF 140 III 6 consid. 3.1-3-2; 2A.658/2004, consid. 4.2-4.4), a meno che unicamente una parte del testo abbia un manifesto carattere confidenziale. Da notare che se un accordo è trovato, questo perde il suo carattere confidenziale; invece, tutta la corrispondenza che l'ha preceduto conserva il suo carattere confidenziale (BOHNET/MARTENET, op. cit., 2009, n. 1193).

In casu, è incontestato (nonché provato dagli atti) che l'avv. BB abbia effettivamente trasmesso alla Pretura tre e-mails che fanno espressamente riferimento all'esistenza di trattative extragiudiziali nonché a parte del loro contenuto. Il fatto che egli si sia premurato di parzialmente censurarle non è sufficiente, emergendo manifestamente dal testo delle e-mails la natura confidenziale delle trattative. La trasmissione delle e-mails alla Pretura è dunque lesivo del principio in base al quale scritti confidenziali non possono in nessun modo essere trasmessi all'autorità giudiziaria, nemmeno se censurati.

- 5.3. Infine, si esamina l'ultima potenziale violazione delle norme disciplinari portata all'attenzione della presente Commissione, ossia la presunta comunicazione alla stampa da parte del qui segnalato dell'avvenuto inoltro dell'istanza di fallimento senza preventiva esecuzione. Occorre innanzitutto sottolineare che le norme disciplinari applicabili in materia non vietano l'utilizzo assoluto dei canali mediatici. Del resto, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha, in una sentenza *Foglia c. Svizzera*, n° 35865/04 del 13 dicembre 2007, condannato la Svizzera e mitigato i principi stabiliti dal Tribunale federale, ritenendo che la sanzione imposta dall'allora Commissione di disciplina a un avvocato per essersi rivolto ai media fosse costitutiva di una violazione della libertà di espressione, e ricordando inoltre una serie di principi applicabili al rapporto che l'avvocato deve intrattenere con i media. Va comunque detto che, quando si rivolge al pubblico tramite la stampa, l'avvocato deve mostrarsi particolarmente attento. Se non si può esigere da lui che si

esprima in maniera strettamente oggettiva, siccome egli difende evidentemente il punto di vista del suo cliente, deve comunque attenersi ai fatti e presentarli in maniera sostenibile (BOHNET/MARTENET, op. cit., 2009, n. 1272).

Le rivelazioni alla stampa oggetto della doglianza dell'avv. AA sono quelle di data GG.MM.AAAA poi seguite da una presa di posizione della controparte e di un'ulteriore presa di posizione da parte dell'avv. BB. Il segnalato ha ammesso di aver fatto pubblicare i contenuti delle notizie del GG.MM.AAAA (in risposta all'articolo precedente fatto pubblicare dalla controparte), ma di non essere l'autore delle rivelazioni alla base delle pubblicazioni del GG.MM.AAAA. Non essendovi modo di provare che egli abbia effettivamente contattato la stampa in quell'occasione, non si giustifica di addentrarsi nell'analisi dell'eventuale esistenza di una violazione delle norme disciplinari in materia. In via abbondante si rileva comunque che la comunicazione del GG.MM.AAAA era di carattere strettamente oggettivo.

6. La sola violazione di norme disciplinari che la scrivente Commissione ritiene realizzata è pertanto quella relativa alla trasmissione di documenti con contenuti confidenziali all'autorità giudiziaria. Occorre ora stabilire con quale pena la violazione professionale dell'avv. BB debba essere sanzionata, ritenuto che l'art. 17 cpv. 1 LLCA prevede l'avvertimento, l'ammonimento, la multa fino a fr. 20'000.--, la sospensione dall'esercizio per due anni al massimo e il divieto definitivo di esercitare. Lo scopo della sanzione disciplinare è quello di indurre i trasgressori a un comportamento futuro consono alla deontologia professionale. I

criteri per l'applicazione della misura disciplinare e per la sua commisurazione sono quelli delle disposizioni generali del CPS (art. 47 CPS), ovvero si deve giudicare in base alla colpa, tenendo conto dei motivi dell'infrazione, della vita anteriore e delle condizioni personali dell'interessato, dei suoi antecedenti, così come del comportamento da egli tenuto nel corso della procedura (POLEDNA, Kommentar zum Anwaltgesetz, IIa ed., n. 23 segg. all'art. 17; BOHNET/MARTENET, op. cit., n. 2178, 2183-2187).

Nello specifico la violazione deontologica è data ed è da ritenersi di una certa rilevanza. L'avv. BB ha violato le regole deontologiche applicabili alla professione dell'avvocato trasmettendo dei documenti confidenziali poiché vertenti sulle trattative bonali all'autorità giudiziaria; poco importa che l'intenzione del segnalato, almeno stando alle parole di quest'ultimo, non fosse quella di influenzare l'esito della procedura giudiziaria bensì quella di stigmatizzare il comportamento del legale di controparte relativamente alla domanda di rinvio dell'udienza. Va tuttavia tenuto conto del fatto che l'avv. BB ha, nell'ambito della presente procedura, dato segni di autocritica, in particolare per quanto riguarda i toni utilizzati nello scritto del GG.MM.AAAA. Ritenuto inoltre che l'avv. BB non ha precedenti disciplinari, questa Commissione ritiene adeguato e proporzionale che gli venga inflitta una multa disciplinare di CHF 500.00.

Decisione no. 161 del 4 maggio 2017

Indipendenza

art. 12 lett. b) LLCA, art. 16 LAvv, art. 2 e 10 CSD

Conflitto di interessi

art. 12 lett. c) LLCA, art. 16 LAvv, artt. 11-12-13 CSD

1. omissis
2. In data GG.MM.AAAA la Commissione di disciplina degli avvocati ha aperto d'ufficio un procedimento disciplinare nei confronti dell'avv. AA per possibile violazione degli art. 12 lett. c) e b) LLCA, in relazione ad un contratto di supporto alla vendita esclusiva (Verkaufsauftrag exklusiv) con una società di intermediazioni immobiliari, che poteva porre l'avv. AA in una situazione di conflitto di interessi e di mancanza di indipendenza per lo svolgimento della professione forense.
3. Con le sue osservazioni l'avv. AA ha spiegato che la sua attività si riferiva a delle consulenze che egli aveva fornito alla società di intermediazioni immobiliari con particolare riferimento all'anno AAAA e per quattro mesi del AAAA. L'attività di consulenza si è svolta principalmente nel suo ufficio e che egli ha tenuto delle conferenze per formare il personale della società di intermediazione, in relazione a tematiche di natura notarile, come pure su argomenti riferiti al rilascio di permessi a persone residenti all'estero, nonché questioni di natura fiscale connesse alla compravendita immobiliare; queste consulenze sarebbero state regolarmente fatturate ed egli non intravede alcun conflitto di interesse o di mancanza di indipendenza per lo svolgimento della sua professione.

Intorno a questa attività, egli ha tentato di ottenere un'autorizzazione per l'esercizio della professione di fiduciario immobiliare, ma che la stessa gli è stata negata con risoluzione dell'Autorità di vigilanza sui fiduciari.

4. L'avvocato non è tenuto a dedicare tutto il suo tempo alla professione forense, ma può consacrare il suo tempo anche ad altre attività lucrative accessorie, purché esse non mettano in pericolo la sua indipendenza e la sua dignità (CHAPPUIS, *La profession d'avocat*, Tome I, II ed. 2016, pag. 142).

In questi casi l'avvocato corre il rischio di prendersi carico di mandati che lo pongono in una posizione di conflitto di interessi se compie delle prestazioni in favore dell'uno, o degli altri suoi clienti, in specie in ambito notarile (CHAPPUIS, *op. cit.*, loc. cit.).

Il Tribunale federale ha negato l'indipendenza di un avvocato che esercitava la sua professione allo stesso indirizzo di una fiduciaria, nella quale ne dirigeva la divisione giuridica, ed in seno alla quale siede nel Consiglio di amministrazione (BOHNET/MARTENET, *Droit de la profession d'avocat*, Berna 2009, N. 1357, con rif. a STF 2A.126/2003 del 13 aprile 2004 consid. 5.1 e 5.2);

5. L'avv. AA non è un organo della società di intermediazioni immobiliari. La sede professionale del legale in questione e la sede della Società di intermediazioni sono ben distinte ed in due comuni diversi. Di conseguenza, non vi sono motivi concreti che possano lasciare presagire che l'indipendenza dell'avv. AA possa essere messa in discussione.

Le attività di perfezionamento e di introduzione alla professione di fiduciario

immobiliare, come pure i mandati di supporto alla vendita della società di intermediazioni immobiliari, non possono minare l'indipendenza dell'avv. AA, nell'ambito della sua attività forense, pur ponendo in evidenza che egli dovrà rimanere attento a rifiutare mandati contro persone che direttamente, o indirettamente, si sono rivolte alla società di intermediazioni immobiliari e nelle quali egli, ha svolto l'attività di consulente e di supporto alla vendita.

L'attività che l'avv. AA ha svolto come consulente della società di intermediazioni immobiliari e dei suoi immobiljaristi, appare legittima, essa non presta il fianco ad alcuna critica, anche se la stessa è stata svolta attraverso una società gemellata, con la quale egli si è presentato (impropriamente) come fiduciario.

6. In data GG.MM.AAAA la società di intermediazioni immobiliari ha perfezionato con i signori BB un contratto di supporto alla vendita esclusiva in relazione alla vendita part. no XXXX per un prezzo di CHF YYYYYY inclusivo della provvigione da versare al mediatore. Indipendentemente dal fatto che l'avv. AA conoscesse o meno i signori BB, questa attività appare legittima se si limita al supporto che egli, nella sua veste di avvocato, ha prestato alla società di intermediazioni immobiliari, mentre potrebbe porre dei problemi certi, se il seguito di questo mandato conducesse a svolgere delle pratiche notarili (che a questa commissione non interessano), o a condurre dei contenziosi in materia di mandato o di compravendita per una delle parti che direttamente o indirettamente fossero connesse con le operazioni di vendita del sopraccitato bene immobiliare. Dagli atti non emergono simili contrasti

e, di conseguenza, non si può ipotizzare che, l'avv. AA, nella sua veste di consulente della società di intermediazioni immobiliari, abbia potuto mettere a repentaglio la sua indipendenza della professione forense o che, egli, nell'ambito della sua attività di avvocato, abbia assunto dei mandati in spregio al conflitto di interesse con uno dei suoi clienti, ai sensi degli art. 12 lett. b) e c) LLCA.

Di conseguenza al procedimento non viene dato alcun seguito.

Impressum

Editore

Ordine degli avvocati del Cantone Ticino,
Corso San Gottardo 3, Casella postale 1649,
6830 Chiasso
Telefono: 091 682 95 61
Telefax: 091 682 95 62
E-mail: info@oati.ch
Website: <http://www.oati.ch>

Comitato di redazione

Commissione del Bollettino dell'Ordine
degli avvocati del Cantone Ticino
avv. Augusta Simoni, coordinatrice,
Viale Officina 6, 6500 Bellinzona,
Telefono: 091 825 15 52
E-mail: augusta.simoni@crespi.ch

avv. Tamara Erez, membro,
Via Canonica 5, 6901 Lugano,
Telefono: 058 200 31 00
E-mail: tamara.erez@kellerhals-carrard.ch

avv. Lea Kaufmann, membro,
via Belvedere 3, 6976 Castagnola,
Telefono: 091 970 38 03

Distribuzione

Segretariato dell'Ordine degli avvocati
del Cantone Ticino
Corso S. Gottardo 3, 6830 Chiasso

Grafica di copertina

Antonio Bertossi
Designer SUP in Comunicazione visiva - 2010
at@pantonio.ch

Stampa

Pedrazzini Offset
tipografia-legatoria-edizioni-pubblicità
Via Varenna 7, 6600 Locarno
Telefono: 091 751 77 34, Fax: 091 751 51 18

Tiratura

1150 esemplari
2 numeri l'anno: aprile e novembre

Chiusura redazionale

15 marzo / 30 settembre

Abbonamento annuale: CHF 25.00
Numero singolo: CHF 15.00

