

10.505

Iniziativa parlamentare
Ordinanza sui giudici. Verifica del sistema salariale dei giudici

Rapporto della Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale

del 13 ottobre 2011

Onorevoli colleghi,

con il presente rapporto vi sottoponiamo un progetto di modifica dell'ordinanza sui giudici e un progetto di legge federale sull'innalzamento dell'età massima dei giudici del Tribunale penale federale, del Tribunale amministrativo federale e del Tribunale federale dei brevetti, che trasmettiamo nel contempo per parere al Consiglio federale.

La Commissione vi propone di approvare i progetti allegati.

13 ottobre 2011

In nome della Commissione:

La presidente, Anita Thanei

Compendio

I giudici del Tribunale penale federale e del Tribunale amministrativo federale, nonché i giudici ordinari del Tribunale federale dei brevetti sono oggi nettamente sfavoriti sul piano dell'evoluzione salariale rispetto al personale dell'Amministrazione federale. L'aumento annuo del loro salario è pari all'1,2 per cento dell'importo massimo della loro classe di stipendio, mentre quello di cui beneficia la grande maggioranza degli impiegati della Confederazione si situa tra il 2,5 e il 3,5 per cento.

La modifica proposta dell'ordinanza sui giudici mira a parificare l'evoluzione salariale dei magistrati a quella del personale dell'Amministrazione federale. Essa prevede una crescita salariale del 3 per cento al posto dell'attuale 1,2 per cento dell'importo massimo della classe di stipendio 33. L'aspetto centrale della modifica del 6 ottobre 2006 dell'ordinanza sui giudici risulta così annullato. La nuova normativa propone inoltre di aumentare il salario iniziale minimo dei giudici e di sancire a livello di ordinanza l'orario di lavoro basato sulla fiducia.

Anche riguardo all'età di pensionamento, oggi si applicano ai giudici dei tribunali di prima istanza della Confederazione disposizioni più restrittive rispetto a quelle vigenti per il personale federale. Dal 1° gennaio 2011 gli impiegati della Confederazione possono prolungare il loro rapporto di lavoro oltre l'età di pensionamento ordinaria fino al compimento dei 70 anni, mentre i giudici dei tribunali di prima istanza devono ritirarsi a 64 o 65 anni. Il loro pensionamento avviene perciò prima di quello dei giudici del Tribunale federale, che possono mantenere la loro carica fino alla fine dell'anno in cui hanno compiuto 68 anni. Il nuovo diritto vuole estendere questo limite d'età anche ai giudici del Tribunale penale federale, del Tribunale amministrativo federale e del Tribunale federale dei brevetti, creando una regolamentazione unitaria per tutti i fori civili della Confederazione. Con il nuovo diritto, i giudici che vanno in pensione all'età ordinaria – che conferisce il diritto alle prestazioni AVS – non subiscono più gli svantaggi arrecati dalla normativa vigente.

Rapporto

1

Genesi del progetto

Il 1° marzo 2010 la Commissione giudiziaria dell'Assemblea federale plenaria (CG) ha chiesto alle Commissioni degli affari giuridici di verificare il sistema salariale dei giudici ancorato nell'ordinanza sui giudici del 13 dicembre 2002 (RS 173.711.2) in vista di un'armonizzazione con le regole vigenti per il personale federale. La domanda della CG faceva seguito a una proposta del 13 ottobre 2009 del Tribunale federale, sostenuta dal Tribunale penale federale e dal Tribunale amministrativo federale, volta ad adeguare il sistema salariale dei giudici dei tribunali di prima istanza della Confederazione. Il 10 febbraio 2010 la CG aveva proceduto all'audizione di rappresentanti dei tre tribunali e, pur non avendo potuto pronunciarsi definitivamente sulla necessità di adeguare l'ordinanza sui giudici, aveva ritenuto che fosse giustificato esaminare in dettaglio la proposta dei tribunali. La CG ha pertanto trasmesso tale proposta alle Commissioni degli affari giuridici quali commissioni legislative competenti.

La presidente della Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale (CAG-N) e il presidente della Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati (CAG-S) hanno convenuto che la CAG-N avrebbe esaminato per prima la domanda di esame della CG. Il 14 ottobre 2010, dopo avere a sua volta sentito rappresentanti del Tribunale federale, del Tribunale penale federale e del Tribunale amministrativo federale in merito agli stipendi dei giudici, la CAG-N è giunta alla conclusione che sia necessario migliorare il sistema salariale dei giudici dei tribunali di prima istanza e ha deciso di modificare l'ordinanza sui giudici mediante un'iniziativa parlamentare. A tal fine occorre in particolare adeguare l'evoluzione del salario alle regole vigenti per il personale federale e introdurre l'orario di lavoro basato sulla fiducia secondo il modello applicato nell'Amministrazione federale. Il 31 gennaio 2011 la CAG-S ha approvato tale decisione all'unanimità.

Secondo l'articolo 112 capoverso 1 LParl, per il seguito dei lavori la CAG-N è stata affiancata dal Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP). Dopo un'ulteriore discussione, il 24 marzo 2011 la CAG-N ha deciso, senza opposizioni, di prevedere per i giudici sottoposti all'ordinanza sui giudici un aumento annuo dello stipendio del 3 per cento, un salario minimo corrispondente almeno al 70 per cento dell'importo massimo della classe di stipendio 33 e un orario di lavoro basato sulla fiducia conformemente alle regole vigenti per il personale federale. La CAG-N ha inoltre preso atto di una lettera del 7 febbraio 2011 del nuovo presidente del Tribunale amministrativo federale che chiedeva di adeguare alle disposizioni più flessibili applicate al personale dell'Amministrazione federale anche la regolamentazione dell'età di pensionamento dei giudici nell'ambito della revisione in corso dell'ordinanza sui giudici. Su tale proposta la CAG-N ha deciso di sentire il parere del Tribunale federale e del Tribunale penale federale. Il 7 aprile 2011 ha inoltre deciso di coinvolgere la CG, invitandola a pronunciarsi sulla ponderazione dei criteri che servono a stabilire lo stipendio iniziale dei giudici.

Il 23 giugno 2011 la CAG-N ha proseguito la discussione dopo aver preso atto delle risposte del Tribunale federale, del Tribunale penale federale e della CG. Ha quindi deciso di adeguare l'età di pensionamento dei giudici dei tribunali di prima istanza alle disposizioni applicabili ai giudici del Tribunale federale, incaricando la segrete-

ria e l'Amministrazione di elaborare un progetto di rapporto e di atto normativo in base alle sue decisioni.

Il 13 ottobre 2011 la Commissione ha approvato all'unanimità i progetti allegati a destinazione della propria Camera.

2 Origine della regolamentazione vigente

2.1 Modifica del 6 ottobre 2006 dell'ordinanza sui giudici

Inizialmente, l'ordinanza sui giudici prevedeva che lo stipendio dei medesimi aumentasse ogni anno del 3 per cento dell'importo massimo della classe di stipendio 33 e che la CG tenesse conto, nel determinare lo stipendio iniziale dei giudici, della loro formazione e dell'esperienza professionale e di vita, nonché della situazione sul mercato del lavoro. Ai giudici erano così applicati gli stessi criteri valevoli per il personale dell'Amministrazione federale sia per determinare lo stipendio iniziale che per quanto riguarda l'aumento annuo dello stipendio. In vista della prima elezione del Tribunale amministrativo federale, la CG ha tuttavia deciso di fissare gli stipendi iniziali dei 72 membri del nuovo tribunale sostanzialmente soltanto in base al criterio dell'età. Una determinazione degli stipendi iniziali individualizzata, che tenesse conto anche della formazione e dell'esperienza professionale e di vita, avrebbe comportato problemi insormontabili per la Commissione, visto l'elevato numero di candidati. La CG ha inoltre optato per una scala salariale secondo cui gli stipendi dei giudici aumentano dell'1,1 per cento dell'importo massimo per ogni anno d'età. La Commissione era consapevole che il suo sistema di stipendio iniziale era in contraddizione con l'aumento annuo di stipendio del 3 per cento previsto nell'ordinanza sui giudici. Senza un adeguamento di tale ordinanza, nel corso di pochi anni vi sarebbero notevoli differenze di stipendio tra i giudici già attivi presso il Tribunale e quelli appena entrati in funzione. La CG ha pertanto chiesto al DFGP di esaminare una modifica dell'ordinanza sui giudici.

Il Consiglio federale ha fatto proprie le considerazioni della CG. Nel suo messaggio del 1° febbraio 2006¹, ha quindi proposto di ridurre l'aumento annuo dello stipendio dei giudici dal 3 all'1,2 per cento dell'importo massimo della classe di stipendio 33, adeguandolo così alle graduazioni del sistema di stipendio iniziale deciso dalla CG. Al contempo, il Consiglio federale ha proposto di modificare l'ordinanza sui giudici in modo tale che la CG fissasse lo stipendio iniziale di questi ultimi basandosi in primo luogo sul criterio dell'età. Ancora una volta, il Consiglio federale si è allineato alla nuova prassi introdotta dalla CG.

Il Consiglio degli Stati ha adottato all'unanimità la modifica dell'ordinanza sui giudici il 9 giugno 2006 e il Consiglio nazionale il 27 settembre 2006. La modifica è entrata in vigore il 1° gennaio 2007.

¹ FF 2006 2021

2.2 Conseguenze del sistema salariale vigente

Con l'introduzione di un aumento annuo dello stipendio dell'1,2 per cento è stato creato un sistema molto distante dalla prassi in materia di evoluzione salariale in seno all'Amministrazione federale. Siccome il personale dei tribunali sottostà anche al disciplinamento vigente per il personale federale, la modifica del 6 ottobre 2006² dell'ordinanza sui giudici ha comportato uno squilibrio, da vari punti di vista, della struttura salariale nei tribunali in questione.

Un aumento dell'1,2 per cento della classe di stipendio 33 corrisponde a 2775 franchi all'anno. Questo importo rappresenta il 3 per cento dell'importo massimo della classe di stipendio 14 che si applica, per quanto riguarda il Tribunale amministrativo federale e il Tribunale penale federale, ai collaboratori amministrativi della cancelleria, e cioè alle persone che svolgono abituali lavori di segreteria. Se queste persone raggiungono i loro obiettivi, il loro stipendio aumenta ogni anno di 2770 franchi. In cifre assolute, oggi gli stipendi dei giudici aumentano quindi nella stessa misura degli stipendi dei collaboratori amministrativi dei tribunali. I cancellieri del Tribunale penale federale e del Tribunale amministrativo federale che raggiungono i loro obiettivi possono invece beneficiare di un aumento dello stipendio fino a 4755 franchi all'anno. Possono inoltre contare di raggiungere il massimo della loro classe di stipendio entro i 45 anni – come il personale dell'Amministrazione federale. I giudici devono invece aspettare di raggiungere l'età di 62 anni, e cioè poco prima del pensionamento.

La modifica del 6 ottobre 2006 dell'ordinanza sui giudici ha avuto ripercussioni particolarmente infelici sulla struttura salariale della magistratura del Tribunale penale federale. Al momento della costituzione del Tribunale nel 2004, la CG aveva infatti seguito una prassi molto più generosa nel determinare lo stipendio iniziale dei giudici. La riduzione dell'aumento salariale prevista dalla modifica dell'ordinanza sui giudici è stata applicata ai giudici del Tribunale penale federale già eletti solo a partire dall'inizio del secondo mandato.³ In pratica, questi ultimi non sono tuttavia stati toccati dalla nuova regolamentazione, avendo tutti raggiunto l'importo massimo della classe di stipendio 33 entro il termine del primo mandato. I giudici eletti dopo l'entrata in vigore dell'ordinanza hanno invece dovuto accontentarsi non solo di stipendi iniziali più bassi, ma anche di un'evoluzione salariale molto più lenta rispetto ai colleghi eletti prima di loro. Ciò si è tradotto in notevoli differenze di stipendio all'interno della magistratura del Tribunale penale federale. Oggi gli stipendi annuali di giudici coetanei possono presentare differenze superiori a 50 000 franchi. Al Tribunale amministrativo federale, le differenze sono invece minori.

3 Punti essenziali del progetto

3.1 Adeguamento alle regole vigenti per il personale federale

La presente modifica dell'ordinanza sui giudici mira ad adeguare l'evoluzione degli stipendi dei giudici del Tribunale penale federale, del Tribunale amministrativo federale e del Tribunale federale dei brevetti al disciplinamento vigente per il perso-

² RU 2006 4217

³ Cfr. disposizione transitoria della modifica del 6 ottobre 2006 (RU 2006 4217).

nale federale. Sono così abrogate le disposizioni particolari applicabili unicamente ai giudici, introdotte con la modifica del 6 ottobre 2006 dell'ordinanza sui giudici. In pratica, un'ampia maggioranza del personale della Confederazione – e cioè tutti i collaboratori che ottengono la valutazione «raggiunge pienamente gli obiettivi» – beneficia di un aumento annuo dello stipendio compreso tra il 2,5 e il 3,5 per cento.⁴ Nel 2010 il 79,3 per cento degli impiegati della Confederazione ha raggiunto i propri obiettivi e ha quindi visto il proprio stipendio aumentare di conseguenza, a meno che non avesse già raggiunto il limite massimo della propria classe di stipendio. Inoltre, il 14 per cento degli impiegati dell'Amministrazione federale ha nettamente superato i propri obiettivi nel 2010, beneficiando così di un aumento compreso tra il 4 e il 5 per cento dell'importo massimo della propria classe di stipendio.⁵

Un aumento annuo fisso dello stipendio dei giudici pari al 3 per cento dell'importo massimo della classe di stipendio 33 li collocherebbe nella media dell'Amministrazione federale. Anche il procuratore generale della Confederazione e i suoi sostituti beneficiano di un aumento dello stipendio annuo fisso del 3 per cento⁶, come i procuratori federali e le altre persone sottoposte all'ordinanza del 17 ottobre 2001⁷ sulla durata della funzione.

In seno alla CAG-N sia l'adeguamento dell'aumento di stipendio dei giudici sia l'adeguamento dello stipendio iniziale minimo non sono mai stati contestati. Già oggi l'ordinanza sui giudici indica un salario minimo pari almeno all'80 per cento della classe di stipendio 29, il che corrisponde a uno stipendio annuo lordo di 145 778 franchi. Si tratta di un importo molto basso rispetto agli stipendi dei giudici d'appello e dei giudici amministrativi a livello cantonale. Grazie all'introduzione di uno stipendio iniziale corrispondente almeno al 70 per cento dell'importo massimo della classe di stipendio 33 – pari attualmente a uno stipendio annuo di 161 889 franchi – il salario minimo dei giudici dei tribunali federali dovrebbe aumentare.

Le due misure citate permetteranno ai giudici di raggiungere il limite massimo della classe di stipendio 33 al massimo dopo dieci anni, e non dopo 32 anni come avviene oggi. Partendo dal presupposto che d'ora in poi l'Assemblea federale plenaria non eleggerà più giudici di meno di 35 anni⁸, i giudici più giovani raggiungeranno il salario massimo attorno ai 45 anni, e cioè all'età in cui anche gli impiegati dell'Amministrazione federale e i cancellieri dei tribunali federali raggiungono normalmente il livello massimo della loro classe di stipendio.

Con l'introduzione dell'orario di lavoro basato sulla fiducia, l'ordinanza sui giudici è adeguata alle regole vigenti per il personale federale anche su un altro punto. In realtà i tribunali applicano già questo sistema, introdotto dal Consiglio federale il 1° gennaio 2009 per il personale federale a partire dalla classe di stipendio 30.

⁴ Cfr. art. 17 e 39 dell'ordinanza del 3 luglio 2001 sul personale federale (OPers; RS 172.220.111.3).

⁵ Rapport sur la gestion du personnel 2010. Administration fédérale. Rapport du Conseil fédéral à l'intention des Commissions de gestion et des Commissions des finances des Chambres fédérales (d/f), marzo 2011.

⁶ Cfr. art. 6 cpv. 3 dell'ordinanza de l'Assemblea federale del 1° ottobre 2010 concernente i rapporti di lavoro e la retribuzione del procuratore generale della Confederazione e dei sostituti procuratori generali (RS 173.712.23).

⁷ RS 172.220.111.6

⁸ Dei 90 giudici impiegati attualmente dal Tribunale penale federale e dal Tribunale amministrativo federale, solo due avevano meno di 35 anni al momento della loro elezione.

La Commissione ritiene che i previsti adeguamenti del sistema salariale e l'adozione dell'orario di lavoro basato sulla fiducia rappresentino una correzione relativamente limitata, pertinente e pragmatica dell'ordinanza sui giudici. Tale correzione è opportuna non solo per attuare la parità di trattamento tra i giudici e le altre persone che lavorano presso la Confederazione, ma anche per migliorare la competitività di questi tribunali quali datori di lavoro rispetto all'Amministrazione federale e ai tribunali cantonali.

Il Tribunale penale federale aveva inizialmente proposto un adeguamento individuale dello stipendio dei giudici, ma questa opzione è stata scartata. Grazie a una progressione generale del 3 per cento la situazione migliorerà relativamente in fretta per tutti i giudici, anche se per un po' di tempo vi saranno ancora differenze tra i singoli stipendi di giudici coetanei.

3.2 Innalzamento dell'età massima dei giudici

Pur non avendo assolutamente alcuna relazione diretta con il sistema salariale, anche l'innalzamento dell'età massima dei giudici dei tribunali federali di prima istanza mira a un'armonizzazione: l'innalzamento a 68 anni dell'età massima dei giudici del Tribunale penale federale, del Tribunale amministrativo federale e del Tribunale federale dei brevetti unifica l'età massima per tutti i giudici dei tribunali federali civili.

Secondo l'articolo 35 dell'ordinanza del 3 luglio 2001⁹ sul personale federale (OPers), per il personale della Confederazione è possibile, in singoli casi e d'accordo con la persona interessata, prolungare il rapporto di lavoro oltre l'età ordinaria di pensionamento fino al 70° anno di età. Fino a qualche tempo fa, a tal fine dovevano essere soddisfatte determinate condizioni, ad esempio il fatto che tale proroga fosse giustificata dall'esistenza di un progetto da completare o per motivi sociali. Il Consiglio federale ha tuttavia soppresso queste restrizioni; a partire dal 1° gennaio 2011 è infatti possibile prolungare il rapporto di lavoro fino al 70° anno di età. I giudici del Tribunale penale federale e del Tribunale amministrativo federale non hanno invece alcuna possibilità di derogare alle disposizioni che fissano l'età ordinaria di pensionamento: il loro mandato termina alla fine dell'anno civile in cui raggiungono l'età ordinaria di pensionamento secondo le disposizioni concernenti i rapporti di lavoro del personale della Confederazione¹⁰. I giudici sono quindi tenuti ad andare in pensione a 65 anni (uomini) o a 64 anni (donne). Per i giudici del Tribunale federale dei brevetti il legislatore ha previsto una soluzione un po' più flessibile: se si occupano di un procedimento pendente alla fine dell'anno civile in cui raggiungono l'età ordinaria di pensionamento possono, d'intesa con la direzione del Tribunale, essere incaricati di portarlo a termine.¹¹

Se la regolamentazione più flessibile valevole per il personale federale fosse estesa ai giudici dei tribunali di prima istanza, questi ultimi potrebbero restare in carica più a lungo dei giudici del Tribunale federale che vanno in pensione a 68 anni. La CAG-

⁹ RS 172.220.111.3

¹⁰ Cfr. art. 9 cpv. 2 della legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale amministrativo federale (LTAF; RS 173.32) e art. 48 cpv. 2 della legge del 19 marzo 2010 sull'organizzazione delle autorità penali (LOAP; RS 173.71)

¹¹ Cfr. art. 13 cpv. 2 della legge del 20 marzo 2009 sul Tribunale federale dei brevetti (LTFB; RS 173.41)

N ritiene che non si debba optare per una soluzione che equipari sì i giudici dei tribunali di prima istanza al personale della Confederazione, ma creando un'altra disparità, questa volta tra le varie categorie di giudici federali.

A parere della Commissione è importante che i giudici siano liberi di interrompere la loro attività prima, se lo desiderano. Se non lasciano il tribunale prima di aver raggiunto l'età ordinaria di pensionamento, non devono subire pregiudizi in materia di previdenza professionale.

Per quanto riguarda la possibilità per i giudici di proseguire la loro attività oltre l'età ordinaria di pensionamento, la CAG-N si è domandata se non debba essere richiesta l'autorizzazione della CG. Il 23 giugno 2011, con 16 voti contro 8, la CAG-N ha deciso di rinunciare a questa idea a causa del potenziale di arbitrarietà che comporta. La CG non sarebbe infatti praticamente in grado di valutare in modo indipendente e tenendo conto di tutte le circostanze se la proroga dell'attività sia giustificata o meno. La decisione di autorizzare o meno il proseguimento dell'attività rischierebbe quindi di essere dettata da motivi politici. Quanto a un'autorizzazione da parte delle commissioni amministrative dei tribunali, essa sarebbe in conflitto con l'indipendenza della carica di giudice e i giudici rischierebbero di dover valutare indirettamente i loro colleghi. Per questi motivi la CAG-N ritiene che si debba rinunciare a una procedura di autorizzazione.

Per innalzare l'età massima dei giudici è necessario modificare la legge, una modifica che può essere realizzata facilmente.

3.3 Altri punti discussi

Durante la discussione la CAG-N ha affrontato altri punti che non ha poi incluso nella presente modifica dell'ordinanza sui giudici.

Sin dall'inizio della discussione, la CAG-N aveva evocato l'opportunità di far dipendere lo stipendio dei giudici dei tribunali di prima istanza dalle loro prestazioni. La Commissione ha tuttavia scartato questa idea con 16 voti contro 8.

La Commissione aveva anche ipotizzato di riconsiderare i criteri fissati nell'ordinanza sui giudici per determinare il loro stipendio iniziale in modo tale che l'età non fosse più l'elemento principale. Siccome tale modifica avrebbe riguardato soprattutto la CG, la CAG-N ha chiesto il suo parere. La CG ha fatto notare che tale modifica non solo complicherebbe seriamente il suo lavoro, ma comprometterebbe anche la parità di trattamento tra i candidati. Essa ha inoltre sottolineato che anche le disposizioni vigenti permettono una ponderazione differenziata dei criteri che servono a determinare lo stipendio iniziale e che la CG si avvale di tale possibilità. Per questi motivi la CG ha respinto all'unanimità la proposta di modificare la ponderazione dei criteri per la determinazione dello stipendio iniziale. La CAG-N ha fatto propri gli argomenti della CG e il 23 giugno 2011 ha deciso, con 12 voti contro 10 e due astensioni, di rinunciare a modificare l'ordinanza in tal senso.

Durante la discussione sull'età massima dei giudici è stato proposto di innalzare anche l'età di pensionamento del procuratore generale della Confederazione e dei suoi sostituti. Il Consigliere nazionale Reto Wehrli ha tra l'altro depositato

un'iniziativa parlamentare in tal senso il 17 giugno 2011¹². Il 23 giugno 2011, con 10 voti contro otto e sei astensioni, la CAG-N ha tuttavia bocciato l'idea di includere questo punto nella revisione in corso perché avrebbe ampliato troppo la cornice del presente progetto.

4 Parere dei tribunali

Il Tribunale penale federale, il Tribunale amministrativo federale e il Tribunale federale nel suo ruolo di autorità di vigilanza si sono pronunciati a più riprese sulle modifiche dell'ordinanza sui giudici. Da un lato, hanno trasmesso il loro parere alla CG mediante varie lettere, sottoposte poi alla CAG-N. Dall'altro, il 14 ottobre 2010 hanno potuto illustrare il loro punto di vista davanti alla Commissione. In merito all'innalzamento dell'età massima dei giudici, i tre tribunali hanno preso posizione per iscritto. La Commissione non ha sollecitato il parere del Tribunale federale dei brevetti. Quest'ultimo è infatti toccato solo marginalmente dalle modifiche dell'ordinanza sui giudici previste dal momento che essa si applica unicamente ai suoi due giudici ordinari.¹³

4.1 Parere sulla modifica dell'ordinanza sui giudici

La maggior parte degli adeguamenti dell'ordinanza sui giudici è stata proposta dai tribunali interessati e dal Tribunale federale, che ovviamente li condividono. Inizialmente il Tribunale penale federale, sostenuto dal Tribunale federale, aveva chiesto alla CG di esaminare la possibilità di un adeguamento individuale dello stipendio dei suoi giudici. Alla fine i due tribunali hanno tuttavia scartato questa idea. Il 13 ottobre 2009 hanno comunicato alla CG che ai loro occhi la priorità andava a miglioramenti del sistema salariale nel complesso e le hanno proposto le misure oggetto del presente progetto: una progressione dell'aumento dello stipendio dall'1,2 al 3 per cento dell'importo massimo della classe di stipendio 33 e uno stipendio minimo corrispondente al 70 per cento della classe di stipendio 33. In una lettera del 19 novembre 2009 il Tribunale federale ha aggiunto che sarebbe opportuno applicare tali misure anche al Tribunale amministrativo federale. Il 14 ottobre 2010 quest'ultimo ha difeso oralmente questo punto di vista davanti alla CAG-N.

In materia di reclutamento dei giudici, il Tribunale penale federale condivide il mercato con quello delle corti d'appello cantonali. Dal canto suo, il Tribunale amministrativo federale è in concorrenza da un lato con l'Amministrazione federale e dall'altro con i tribunali cantonali. Secondo il Tribunale federale, l'adeguamento del salario minimo e l'aumento dell'evoluzione salariale potranno accrescere la competitività del Tribunale penale federale e del Tribunale amministrativo federale sia rispetto ai Cantoni sia rispetto all'Amministrazione federale. Il Tribunale amministrativo federale condivide questa opinione e anche il Tribunale penale federale è

¹² 11.456 Iv. pa. Wehrl. Tribunale federale e Ministero pubblico della Confederazione. Età di pensionamento.

¹³ Il Tribunale federale dei brevetti si compone di due giudici ordinari e di un numero sufficiente di giudici non di carriera, non sottoposti all'ordinanza sui giudici. Esso entrerà in funzione il 1° gennaio 2012 con un effettivo di 36 giudici non di carriera.

sostanzialmente favorevole alle misure previste. Il 14 ottobre 2010 quest'ultimo ha tuttavia segnalato alla CAG-N riserve di carattere generale su qualsiasi soluzione schematica al problema della determinazione dello stipendio iniziale dei giudici, facendo capire che i giudici dovrebbero raggiungere il massimo della loro classe di stipendio al termine di un mandato, e cioè dopo sei anni. I presidenti dei due tribunali in questione hanno inoltre segnalato alla CAG-N che le differenze salariali, talvolta notevoli, in seno alla magistrature sono inaccettabili, segnatamente se si considera la particolarità dell'attività dei giudici e il fatto che si assumono tutti la stessa responsabilità.

Anche l'iscrizione nell'ordinanza sui giudici dell'orario di lavoro basato sulla fiducia miete consensi. Dal punto di vista dei tribunali si tratta del tipo di orario più adeguato alla carica di giudice.

4.2 Parere sull'innalzamento dell'età massima dei giudici

Il Tribunale federale sostiene la possibilità per i giudici di prima istanza di prolungare il rapporto di lavoro nella forma prevista. Nel suo parere del 21 aprile 2011 esso si pronuncia inoltre a favore della rinuncia a un'autorizzazione individuale allo scopo di preservare l'indipendenza della magistratura: tale soluzione solleverebbe infatti problemi delicati in materia di procedura e di valutazione.

Come comunicato alla CAG-N dal Tribunale federale, anche le Commissioni amministrative del Tribunale amministrativo federale e del Tribunale penale federale sono favorevoli all'inserimento nelle leggi concernenti questi due tribunali di disposizioni analoghe a quelle dell'articolo 9 capoverso 2 della legge sul Tribunale federale. Il Tribunale penale federale ha a sua volta espresso tale posizione in una lettera indirizzata alla CAG-N il 30 maggio 2011.

5 Commento alle singole disposizioni

5.1 Ordinanza sui giudici

Ingresso, primo comma

Il 1° gennaio 2011 è entrata in vigore la legge del 19 marzo 2010¹⁴ sull'organizzazione delle autorità penali (LOAP) ed è stata abrogata la legge del 4 ottobre 2002¹⁵ sul Tribunale penale federale. La nuova base legale è introdotta nell'ingresso.

Art. 5 cpv. 2 terzo periodo e cpv. 3

Il *capoverso 2* ridefinisce l'importo minimo dello stipendio iniziale, fissato al 70 per cento dell'importo massimo della classe di stipendio 33 secondo l'ordinanza del 3 luglio 2001¹⁶ sul personale federale (OPers).

¹⁴ RS 173.71

¹⁵ RU 2010 3267

¹⁶ RS 172.220.111.3

Il *capoverso 3* è adeguato portando il tasso annuo di aumento dello stipendio al 3 per cento dell'importo massimo della classe di stipendio 33, fino a che lo stipendio non raggiunge tale importo massimo. È così annullata la modifica del 6 ottobre 2006¹⁷ dell'ordinanza sui giudici: il tasso di aumento dello stipendio torna infatti al livello iniziale fissato nell'ordinanza del 13 dicembre 2002¹⁸.

Le modifiche dei *capoversi 2 e 3* permettono ai giudici di raggiungere il massimo della classe di stipendio 33 al più tardi dopo dieci anni. La menzione del «livello di valutazione A» della classe di stipendio 33 nei due *capoversi* è diventata obsoleta: dal 1° gennaio 2009 l'importo massimo di una classe di stipendio non è infatti più definito in funzione del livello di valutazione. Vi è ormai un unico importo massimo per classe di stipendio.

Art. 9 cpv. 2 e 3 (nuovo)

Il *capoverso 2* colma una lacuna giuridica emersa solo dopo l'entrata in vigore dell'ordinanza. Oggi i giudici del Tribunale amministrativo federale e del Tribunale penale federale e i giudici ordinari del Tribunale federale dei brevetti sono assicurati presso la Cassa pensioni della Confederazione (PUBBLICA). Le Camere federali avevano creato le basi giuridiche necessarie nella legge sulla Cassa pensioni della Confederazione vigente all'epoca con l'adozione della legge del 4 ottobre 2002¹⁹ sul Tribunale penale federale (LTPF) e della legge del 17 giugno 2005²⁰ sul Tribunale amministrativo federale (LTAF). Queste disposizioni non sono tuttavia state trasferite nella nuova legge del 20 dicembre 2006²¹ su PUBBLICA né nella legislazione sui tribunali, una dimenticanza a cui bisogna ora porre rimedio. L'ordinanza dell'Assemblea federale del 1° ottobre 2010²² concernente i rapporti di lavoro e la retribuzione del procuratore generale della Confederazione e dei sostituti procuratori generali contempla già una disposizione analoga.

Il *capoverso 3* disciplina la previdenza per la vecchiaia per i giudici che restano in carica oltre l'età di 65 anni, conformemente ai nuovi articoli 9 *capoverso 2* LTAF, 13 *capoverso 2* della legge del 20 marzo 2009²³ sul Tribunale federale dei brevetti (LTFB) e 48 *capoverso 2* LOAP. La disposizione si ispira all'articolo 88^{d^{ter}} OPers.

Art. 10

L'articolo 10 stabilisce ora espressamente che i giudici sono sottoposti all'orario di lavoro basato sulla fiducia ai sensi delle disposizioni concernenti i rapporti di lavoro del personale dell'Amministrazione federale. Le prescrizioni corrispondenti figurano nell'articolo 64^a OPers.

Gli impiegati che hanno convenuto l'orario di lavoro basato sulla fiducia non possono compensare alcun lavoro aggiuntivo, lavoro straordinario e saldi attivi dell'orario flessibile (art. 64^a cpv. 1 OPers). Essi ricevono una compensazione annua sotto

17 RU 2006 4217

18 RU 2003 2159

19 RU 2003 2133

20 RU 2006 2197

21 RS 172.222.1

22 RS 173.712.23

23 RS 173.41

forma di indennità in contanti pari al 5 per cento del salario annuo (art. 64a cpv. 5 OPers). Anche i giudici devono poter beneficiare di tale compensazione.

In luogo dell'indennità in contanti e d'intesa con il superiore, gli impiegati possono prendere dieci giorni di compensazione oppure, a titolo eccezionale, chiedere l'accreditamento di 100 ore sul conto del congedo sabbatico (art. 64a cpv. 5 secondo periodo OPers). Per i giudici, queste forme d'indennizzo alternative richiederanno l'approvazione della commissione amministrativa del Tribunale amministrativo federale o del Tribunale penale federale oppure della direzione del Tribunale federale dei brevetti.

Minoranza (Schwander, Geissbühler, Freysinger, Reimann Lukas, Stamm)

I giudici devono poter beneficiare solo dell'indennità in contanti quale forma di compensazione. Il versamento unitario e uguale per tutti di tale indennità permette di evitare un onere amministrativo supplementare per la concessione, l'amministrazione e il controllo delle deroghe.

Art. 12 e 15 cpv. 2

Queste disposizioni sono adeguate alla terminologia delle leggi corrispondenti. Nella LTAF e nella LOAP l'organo incaricato dell'amministrazione del tribunale è la «commissione amministrativa», mentre nella LTFB è la «direzione del Tribunale».

5.2 Legge federale sull'innalzamento dell'età massima dei giudici del Tribunale penale federale, del Tribunale amministrativo federale e del Tribunale federale dei brevetti

Il progetto di legge mira a modificare in un atto mantello le disposizioni concernenti l'età di pensionamento della LTAF, della LTFB e della LOAP. Il diritto in vigore prevede che i giudici lascino la carica alla fine dell'anno civile in cui raggiungono l'età ordinaria di pensionamento secondo le disposizioni concernenti i rapporti di lavoro del personale della Confederazione, e cioè attualmente a 65 anni per gli uomini e a 64 anni per le donne²⁴. Il progetto prevede che i giudici del Tribunale amministrativo federale, del Tribunale penale federale e del Tribunale federale dei brevetti possano restare in carica tanto quanto i giudici del Tribunale federale, e cioè fino alla fine dell'anno civile in cui compiono 68 anni²⁵. La regola speciale della LTFB, secondo la quale i giudici possono, d'intesa con la direzione del Tribunale, essere incaricati di portare a termine i procedimenti pendenti di cui si stanno occupando dopo aver raggiunto l'età ordinaria di pensionamento, è abrogata per motivi di unitarietà.

²⁴ Art. 10 cpv. 2 lett. a della legge del 24 marzo 2000 sul personale federale (LPers; RS 172.220.1) in combinato disposto con l'art. 21 cpv. 1 della legge federale del 20 dicembre 1946 sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (LAVS, RS 831.10).

²⁵ Cfr. art. 9 cpv. 2 della legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale federale (LTF; RS 173.110).

I giudici che lasceranno la carica all'età ordinaria di pensionamento anche in base al nuovo diritto non subiranno alcuna perdita di previdenza rispetto al diritto vigente (cfr. la modifica dell'art. 9 dell'ordinanza sui giudici).

6 Ripercussioni

6.1 Ripercussioni finanziarie

Oggi, il limite massimo della classe di stipendio 33 corrisponde a uno stipendio annuo lordo di 231 271 franchi. Attualmente l'aumento di stipendio dei giudici ammonta quindi a 2775 franchi all'anno. Passando al 3 per cento dell'importo massimo della classe di stipendio 33, l'aumento raggiungerà 6938 franchi all'anno. Per un posto a tempo pieno, la differenza sarà quindi di 4163 franchi all'anno.

Attualmente il Tribunale penale federale e il Tribunale amministrativo federale occupano complessivamente 90 giudici che si ripartiscono 79,6 posti. 12 di essi hanno già raggiunto il limite massimo della loro classe di stipendio. Altri 14 lo raggiungeranno nei prossimi tre anni in base all'aumento attuale dell'1,2 per cento, ma già tra un anno con il nuovo disciplinamento.²⁶ Queste due categorie di giudici possono quindi essere escluse dal calcolo delle ripercussioni finanziarie. 64 giudici si trovano invece effettivamente in fase di progressione salariale, con un grado di occupazione pari a 56 posti a tempo pieno. La massa salariale dei giudici del Tribunale amministrativo federale e del Tribunale penale federale aumenterà quindi di 233 128 franchi all'anno. Rispetto agli importi preventivati per il 2011 – circa 4 milioni di franchi per il Tribunale penale federale e quasi 18 milioni per il Tribunale amministrativo federale – si tratta di un importo esiguo.

6.2 Altre ripercussioni

Le misure proposte permetteranno di accrescere l'attrattiva e la competitività del Tribunale penale federale e del Tribunale amministrativo federale quali datori di lavoro rispetto ai tribunali cantonali e all'Amministrazione federale. Non resta che sperare che tali misure abbiano come effetto collaterale quello di attenuare i problemi di reclutamento che si stanno delineando, segnatamente per i posti di giudice di lingua francese.

7 Costituzionalità e legalità

La base costituzionale che permette di emanare norme relative all'organizzazione del Tribunale penale federale, del Tribunale amministrativo federale e del Tribunale federale dei brevetti figura all'articolo 191a Cost.

²⁶ I dati concernenti il numero di giudici che hanno già raggiunto il limite massimo della classe 33 o che lo raggiungeranno nei prossimi tre anni sono stati forniti dal Tribunale penale federale e dal Tribunale amministrativo federale.

In virtù dell'articolo 13 capoverso 3 LTAF, dell'articolo 46 capoverso 3 LOAP e dell'articolo 17 LTFB, l'Assemblea federale disciplina il rapporto di lavoro e la retribuzione dei giudici mediante ordinanza.