

12.462

Iniziativa parlamentare
Numero dei posti di giudice presso il Tribunale
penale federale
Rapporto della Commissione degli affari giuridici del Consiglio
degli Stati

dell'11 febbraio 2013

Onorevoli colleghi,

con il presente rapporto vi sottoponiamo due progetti di ordinanza dell'Assemblea federale, che trasmettiamo nel contempo per parere al Consiglio federale.

La Commissione vi propone di approvare i due progetti di ordinanza allegati.

11 febbraio 2013

In nome della Commissione:

La presidente, Anne Seydoux-Christe

Compendio

Secondo l'articolo 41 della legge sull'organizzazione delle autorità penali (LOAP; RS 173.71), il Tribunale penale federale si compone di 15–35 giudici ordinari e l'effettivo è integrato con giudici non di carriera, il cui numero è pari al massimo alla metà di quello dei giudici ordinari. L'Assemblea federale stabilisce il numero dei giudici in un'ordinanza. Dato che fino ad oggi al Tribunale penale federale non è stato superato il minimo dei posti di giudice previsto per legge, l'Assemblea federale ha sinora rinunciato a emanare un'ordinanza. Con il presente progetto s'intende ora rimediare a questa situazione: mentre il numero dei giudici ordinari rimane quello attuale, i posti di giudice non di carriera sono limitati a un massimo di tre.

Nel contempo, in una seconda ordinanza è disciplinata l'indennità da corrispondersi ai giudici non di carriera: ad essi devono applicarsi le medesime disposizioni vigenti per i giudici non di carriera del Tribunale federale e del Tribunale federale dei brevetti. Questo disciplinamento permette di adottare una soluzione uniforme per tutti i tribunali interessati.

Rapporto

1 Genesi del progetto

Il 23 aprile 2012, il Tribunale federale (TF) ha trasmesso alla Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale e alla Commissione omologa del Consiglio degli Stati una richiesta del Tribunale penale federale (TPF) del 17 aprile 2012. In essa il TPF chiedeva alle due Commissioni – conformemente all’articolo 41 capoverso 2 della legge del 19 marzo 2010¹ sull’organizzazione delle autorità penali (LOAP) – di preparare l’emanazione di un’ordinanza dell’Assemblea federale, in modo da poter eleggere, per la propria corte, giudici non di carriera.

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 sarebbe stata la CAG-S a occuparsi per prima della richiesta del TPF. Riunitasi il 23 agosto 2012, la Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati ha sentito una delegazione del TPF e del TF e ha deciso all’unanimità di elaborare, per il tramite di un’iniziativa parlamentare, un’ordinanza dell’Assemblea federale in cui si stabilisce il numero dei giudici ordinari e dei giudici non di carriera del TPF. Il 12 ottobre 2012, parimenti all’unanimità, la CAG-N si è allineata a questa decisione.

Conformemente all’articolo 112 capoverso 1 LParl, per i suoi lavori la CAG-S si è avvalsa della collaborazione del Dipartimento federale di giustizia e polizia. L’11 febbraio 2013 ha adottato all’unanimità i due progetti di ordinanza allegati, a destinazione del proprio Consiglio.

2 Evoluzione del numero di posti di giudice presso il Tribunale penale federale

Secondo l’articolo 41 capoverso 1 LOAP, il TPF si compone di 15–35 giudici ordinari. L’Assemblea federale stabilisce il numero dei giudici in un’ordinanza (art. 41 cpv. 3 LOAP). Finora si è rinunciato a emanare una corrispondente ordinanza, poiché il TPF non aveva ancora superato il minimo dei posti di giudice previsto per legge.

Il 1° ottobre 2003, l’Assemblea federale plenaria aveva eletto i primi 11 giudici del TPF, che occupavano complessivamente 8,7 posti a tempo pieno.² In vista della nuova competenza del TPF quale autorità di ricorso nell’assistenza giudiziaria internazionale in materia penale dal 1° gennaio 2007, il Tribunale aveva istituito una seconda Corte dei reclami penali, chiedendo alla Commissione giudiziaria (CG) dell’Assemblea federale plenaria di prevedere un potenziamento del collegio di giudici. La CG aveva accolto questa richiesta e pubblicato un bando di concorso per quattro posti di giudice supplementari con un grado di occupazione dell’80 per cento ciascuno. Il 21 giugno 2006 l’Assemblea federale plenaria ha eletto quattro nuovi giudici e la CG ha approvato un aumento del grado di occupazione dei giudici già in

¹ RS 173.71

² Boll. Uff. 2003 N (Assemblea federale plenaria) 1771.

servizio al TPF. Dopo i diversi potenziamenti dell'organico, il TPF disponeva complessivamente di 15 giudici per un totale di 12,5 posti a tempo pieno.³

Negli anni che sono seguiti, il TPF ha registrato un aumento continuo della propria mole di lavoro: oltre che a un numero maggiore di cause, la Corte penale si è trovata di fronte, in particolare, a un incremento del carico di lavoro effettivo, dovendo gestire un numero crescente di casi e procedimenti sempre più complessi, con numerosi imputati e capi d'accusa. Nell'autunno del 2009, il TPF ha perciò chiesto alla CG un nuovo potenziamento dell'organico finalizzato a raggiungere il minimo previsto per legge di 15 posti di giudice. La CG ha accolto anche questa richiesta e pubblicato un bando di concorso per altri tre posti di giudice supplementari. Con l'elezione, il 10 giugno 2009, di tre nuovi membri, il collegio di giudici del TPF ha raggiunto le 18 unità (per complessivamente 15,5 posti di lavoro a tempo pieno).⁴ Questo effettivo è rimasto invariato sino ad oggi.

3 Modifica delle basi legali: dalla LTPF alla LOAP

In origine, i compiti e l'organizzazione del TPF erano disciplinati nella legge del 4 ottobre 2002⁵ sul Tribunale penale federale (LTPF). Conformemente al suo articolo 1 capoverso 3, il TPF «è dotato di 15–35 posti di giudice». Il 1° gennaio 2011, la LTPF è stata sostituita dalla LOAP, che ha introdotto due modifiche per quanto riguarda i posti di giudice. La prima concerne l'affiancamento di giudici non di carriera ai giudici ordinari e la seconda l'introduzione del concetto di «giudici» in sostituzione di «posti di giudice» – senza che con questo si sia inteso riformare il sistema.

3.1 Creazione di posti di giudice non di carriera

Già nel messaggio del Consiglio federale concernente la legge federale sull'organizzazione delle autorità penali della Confederazione, la creazione di posti di giudice non di carriera era stata motivata con il fatto che talvolta si riscontrano difficoltà nella composizione dei collegi giudicanti, in particolare per quanto riguarda le lingue di lavoro dei giudici. Il Consiglio federale aveva precisato che la nomina di un numero fisso di giudici non di carriera per una durata prestabilita avrebbe offerto al TPF un margine di manovra maggiore e gli avrebbe permesso di reagire rapidamente, con il ricorso a forze di lavoro supplementari, a un eventuale afflusso straordinario di nuove cause. Come limite superiore per il numero di giudici non di carriera del TPF, il Consiglio federale aveva proposto la metà del numero dei giudici ordinari, in analogia al disciplinamento vigente per il TF.⁶ Non avendo dubbi in merito, le Commissioni degli affari giuridici delle due Camere hanno approvato senza riserve la proposta di creare posti di giudice non di carriera.

³ Boll. Uff. **2006** N (Assemblea federale plenaria) 1168 e rapporto della CG del 20 giugno 2006 sull'oggetto 06.200 Tribunale penale federale. Elezione di quattro giudici.

⁴ Boll. Uff. **2009** N (Assemblea federale plenaria) 1325 e rapporto della CG del 4 giugno 2009 sull'oggetto 09.201 Tribunale penale federale. Rinnovo integrale 2010–2015.

⁵ RU **2003** 2133

⁶ Messaggio del Consiglio federale del 10 settembre 2008 concernente la legge federale sull'organizzazione delle autorità penali della Confederazione (Legge sull'organizzazione delle autorità penali, LOAP), FF **2008** 7093, in particolare pag. 7132.

3.2

«Posti di giudice» o «giudici»

Per il TPF, come per il Tribunale amministrativo federale (TAF), è stato previsto dall'inizio un numero minimo e massimo di posti di giudice. Come menzionato in precedenza, per il TPF erano previsti «15–35 posti di giudice» e per il TAF, conformemente all'articolo 1 capoverso 3 della legge del 17 giugno 2005⁷ sul Tribunale amministrativo federale (LTAF) «50–70 posti di giudice». Nel messaggio del Consiglio federale concernente la revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale si spiega che «(...) la legge utilizza volutamente la definizione «posti di giudice», permettendo quindi di esercitare la funzione di giudice anche a tempo parziale. Di conseguenza il numero di giudici impiegati presso il Tribunale amministrativo federale può superare le 70 unità».⁸ Questa spiegazione si applica anche al TPF. Per entrambi i tribunali, la possibilità del tempo parziale è infatti disciplinata nella medesima disposizione (art. 46 cpv. 1 LOAP [precedentemente art. 12 cpv. 1 LTPF] e art. 13 cpv. 1 LTAF): «i giudici (ordinari) esercitano la loro funzione a tempo pieno o a tempo parziale».

Per quanto riguarda il TAF, si è tenuto conto di questo fatto anche nell'emanazione della corrispondente ordinanza. Secondo l'ordinanza del 17 giugno 2005⁹ sui posti di giudice, «l'organico del Tribunale amministrativo federale comprende al massimo 65 posti di giudice a tempo pieno». In ragione del tempo parziale, però, questa cifra è oggi superata: i posti di giudice presso il TAF sono infatti ripartiti su 72 persone.

Con l'entrata in vigore della LOAP, il concetto di «numero di giudici» ha sostituito quello di «numero di posti di giudice». Nel messaggio del Consiglio federale concernente la legge federale sull'organizzazione delle autorità penali della Confederazione non sono spiegate le ragioni di questa sostituzione di concetti, né si lascia in alcun modo intendere l'intenzione di riformare il sistema mediante questa modifica. Al contrario: nelle spiegazioni sul relativo articolo si parla sempre ancora di «numero di posti di giudice».¹⁰ Probabilmente la formulazione è stata adeguata a livello di legge, a seguito dell'affiancamento di giudici non di carriera ai giudici ordinari e della loro limitazione a un determinato numero proporzionale a quello dei giudici ordinari. Verosimilmente si è preso come modello il tenore dell'articolo 1 della legge del 17 giugno 2005¹¹ sul Tribunale federale (LTF). Tuttavia, il numero di giudici del TF – contrariamente al TAF e al TPF – è sempre identico al numero di posti di giudice. I giudici federali, infatti, possono esercitare la loro funzione di magistrati soltanto a tempo pieno. Per il TPF e per il TAF, quindi, il numero di giudici sarebbe identico al numero di posti di giudice unicamente se tutti i giudici lavorassero al 100 per cento. Ma dato che, come menzionato, la legge ammette anche il tempo parziale, questa situazione eccezionale non può essere presunta. Nella pratica, probabilmente, essa non si verificherà mai. Per il TPF e per il TAF, una dimensione fissa del collegio di giudici può essere espressa soltanto con la

⁷ RS 173.32

⁸ Messaggio del Consiglio federale del 28 febbraio 2001 concernente la revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale, FF 2001 3764, in particolare pag. 3930.

⁹ RS 173.321. L'ordinanza sui posti di giudice è attualmente sottoposta a revisione. Il 13 dicembre 2012, il Consiglio nazionale ha approvato un aumento dei posti di giudice a 68 unità al massimo (Boll. Uff. 2012 N 2225 seg.).

¹⁰ Messaggio del Consiglio federale del 10 settembre 2008 concernente la legge federale sull'organizzazione delle autorità penali della Confederazione (Legge sull'organizzazione delle autorità penali, LOAP), FF 2008 7093, in particolare pag. 7132.

¹¹ RS 173.110

definizione di un determinato numero di posti di giudice. L'indicazione di un determinato numero di giudici, invece, non è sufficientemente chiara poiché il grado di occupazione dei singoli membri del collegio può variare notevolmente.

4 Richieste e pareri dei tribunali

Conformemente all'articolo 162 capoverso 4 LParl, nel quadro dei propri lavori la CAG-S ha dato al TPF e al TF la possibilità di esprimersi sul presente progetto.

4.1 Richieste e parere del Tribunale penale federale

Il TPF ha fornito alla CAG-S il suo parere sia per scritto, mediante la lettera del 17 aprile 2012, sia oralmente per il tramite del presidente del tribunale, il quale ha preso parte alla seduta della Commissione del 23 agosto 2012.

Il TPF chiede all'Assemblea federale di emanare un'ordinanza che consenta di impiegare un numero limitato di giudici non di carriera. Il motivo principale di questa richiesta risiede nelle prevedibili carenze di giudici di lingua italiana. Simili carenze sono da temersi a causa del disciplinamento legale della ricasazione: i giudici che hanno pronunciato una decisione su un reclamo in una procedura di reclamo penale non possono più sedere nella Corte penale come giudici incaricati del giudizio nella stessa causa (cfr. art. 21 cpv. 3 e art. 56 lett. b del Codice di procedura penale del 5 ottobre 2007¹² [CPP]). Per la lingua tedesca e quella francese, il disciplinamento della ricasazione non comporta problemi, poiché il TPF dispone di sufficienti giudici di queste lingue. Per la lingua italiana, invece, si contano soltanto due giudici di madrelingua italiana e altri due in grado di lavorare in due lingue. Con questo effettivo, nelle grosse cause è difficile realizzare una composizione di tre giudici di lingua italiana, se si considera che già nella Corte dei reclami penali è necessaria una composizione di due giudici di lingua italiana. Il TPF sarà presto confrontato a una di queste cause di grosse dimensioni: nella fattispecie, si tratta di un procedimento complesso che vede coinvolti 13–17 imputati, che ha già prodotto una cinquantina di reclami e che, nella fase preliminare, ha già richiesto la partecipazione di numerosi membri del tribunale. Per questa e future cause analoghe, il TPF dovrebbe poter impiegare giudici non di carriera di lingua italiana. Secondo il TPF, sarebbe sufficiente prevedere un numero massimo di tre giudici non di carriera.

Il TPF tiene a precisare che, con la sua richiesta, non intende potenziare il proprio organico e nemmeno impiegare giudici non di carriera per far fronte a eventuali carenze di personale. Dovessero verificarsi simili carenze, il tribunale intende porvi rimedio mediante provvedimenti interni di altro genere.

Dato che i giudici non di carriera sono impiegati soltanto in singoli casi, secondo il TPF non è opportuno assegnarli stabilmente a una delle corti del tribunale, com'è invece il caso per il TF.¹³ Il TPF ha perciò consigliato alla CAG-S di completare la nuova ordinanza sui posti di giudice presso il Tribunale penale federale con un

¹² RS 312.0

¹³ Cfr. art. 16 del Regolamento del Tribunale federale del 20 novembre 2006 (RTF; RS 173.110.131).

articolo supplementare che stabilisce che sia la Commissione amministrativa del tribunale a decidere, su richiesta del presidente della corte, in merito all'impiego di un giudice non di carriera.

4.2 Parere del Tribunale federale

Il 23 aprile 2012, al momento di trasmettere alle Commissioni degli affari giuridici delle due Camere la richiesta depositata dal TPF, il TF ha comunicato per scritto il proprio sostegno alla suddetta richiesta.

5 Considerazioni della Commissione

La CAG-S si allinea alle considerazioni del TPF e accoglie favorevolmente le sue richieste per i motivi esposti dal medesimo. La creazione, a livello di ordinanza, di tre posti di giudice non di carriera presso il TPF non corrisponde a un potenziamento dell'organico, ma serve a garantire l'operatività del tribunale quando determinati giudici devono recusarsi. È opportuno e adeguato che in questi casi il TPF possa impiegare giudici non di carriera, in modo da assicurare un procedimento regolare. Tale obiettivo corrisponde inoltre all'intenzione perseguita in origine con la creazione di questi posti a livello di legge (cfr. n. 3.1).

Secondo la CAG-S, è opportuno che nell'ordinanza sia stabilito un numero massimo di tre giudici non di carriera. Questo limite dà all'Assemblea federale la possibilità, se del caso, di non attribuire tutti e tre i posti. Prima di pubblicare un bando di concorso, la CG dovrà chiarire e decidere se siano necessari da subito tre giudici non di carriera, oppure se ne bastano uno o due.

Oltre al numero di posti di giudice, a livello di ordinanza va previsto anche un disciplinamento dell'indennità da corrispondersi a questi giudici non di carriera. L'articolo 46 capoverso 3 LOAP, secondo il quale l'Assemblea federale disciplina mediante ordinanza il rapporto di lavoro e la retribuzione dei giudici, si applica anche a questa categoria di membri del tribunale. Per i membri ordinari del TPF, i rapporti di lavoro e la retribuzione sono disciplinati dall'ordinanza del 13 dicembre 2002¹⁴ sui giudici. All'indennità dei giudici non di carriera deve applicarsi il disciplinamento previsto per i membri non di carriera del TF. Il medesimo disciplinamento è stabilito dall'ordinanza del 20 marzo 2009¹⁵ sui giudici del Tribunale federale dei brevetti per i giudici non di carriera di questo tribunale. In tal modo, per tutti i tribunali della Confederazione che impiegano giudici non di carriera valgono le medesime disposizioni in materia di indennità. Il TF conta 19 giudici non di carriera, mentre al Tribunale federale dei brevetti essi sono attualmente 37.

Per quanto riguarda il luogo d'impiego dei giudici non di carriera, non spetta all'Assemblea federale emanare una regolamentazione in proposito poiché questo aspetto rientra nella competenza organizzativa del TPF. Secondo l'articolo 58 LOAP, infatti, la Corte plenaria disciplina mediante regolamento la ripartizione delle cause tra le corti e la composizione dei collegi giudicanti. Il TPF può quindi emanare autonomamente una disposizione al riguardo nel quadro di un regolamento.

¹⁴ RS 173.711.2

¹⁵ RS 173.411

6 Commento ai singoli articoli

6.1 Ordinanza dell'Assemblea federale sui posti di giudice presso il Tribunale penale federale

Art. 1 Posti di giudice

Dato che i giudici ordinari del TPF possono esercitare la loro funzione anche a tempo parziale (art. 46 cpv. 1 LOAP), alla *lettera a* viene fissato il numero di posti a tempo pieno e non il numero di giudici ordinari. Il concetto di «posti a tempo pieno» è utilizzato anche nell'articolo 11 dell'ordinanza del 17 giugno 2005 sui posti di giudice (RS 173.321). Come menzionato al numero 3.2, il concetto di «posti di giudice» era in origine stato utilizzato anche nella legge.

Attualmente il TPF conta 15,5 posti di giudice a tempo pieno. Per utilizzare soltanto valori interi, nell'ordinanza si è arrotondato a 16 posti di giudice. Al momento non si intende potenziare l'organico con un posto supplementare a metà tempo. Il TPF non può decidere di propria iniziativa su un eventuale aumento del grado di occupazione dei giudici già in carica; può autorizzare una modifica del grado di occupazione durante il periodo di carica soltanto se la somma delle percentuali di occupazione del tribunale rimane complessivamente immutata (art. 46 cpv. 2 LOAP). Per aumentare le percentuali di occupazione complessive da 1550 (valore attuale) a 1600, il TPF dovrebbe chiedere l'autorizzazione alla CG, analogamente alla prassi seguita sinora e descritta al numero 2.

La formulazione «al massimo 16 posti di giudice a tempo pieno» riprende quella analoga dell'ordinanza del 17 giugno 2005 sui posti di giudice (RS 173.321), la quale, all'articolo 1, recita: «l'organico del Tribunale amministrativo federale comprende al massimo 65 posti di giudice a tempo pieno». Una formulazione simile lascia un margine di manovra sufficiente non soltanto verso l'alto (per un eventuale posto supplementare a metà tempo), ma anche verso il basso: sarebbe il caso, per esempio, se un giorno il TPF non dovesse più avere bisogno di uno dei posti di giudice. In virtù dell'ordinanza, sarebbe libero di non occuparlo per un certo periodo di tempo.

Con 16 posti di giudice a tempo pieno, il TPF potrebbe in teoria disporre di otto giudici non di carriera.

Per quanto riguarda il numero dei giudici non di carriera, alla *lettera b* si stabilisce unicamente un limite massimo di tre giudici.

Art. 2 Modifica del diritto vigente

Oltre alla presente ordinanza, l'Assemblea federale ha già emanato un'ordinanza concernente i posti di giudice del Tribunale federale (RS 173.110.1) e un'ordinanza sui posti di giudice presso il Tribunale amministrativo federale (RS 173.321). Quest'ultima è l'unica delle tre ordinanze ad avere un titolo abbreviato («ordinanza sui posti di giudice»). In considerazione del fatto che vi sono tre diverse ordinanze dell'Assemblea federale concernenti i posti di giudice presso diversi tribunali della Confederazione, questo titolo abbreviato non soltanto è poco chiaro, ma può anche creare confusione. Per questo motivo va abrogato.

Art. 3 Entrata in vigore

L'ordinanza non sottostà a referendum e può quindi entrare in vigore dopo l'accettazione da parte delle due Camere.

6.2 Ordinanza dell'Assemblea federale sulle diarie e le indennità dei giudici non di carriera del Tribunale penale federale

Art. 1 Diarie, importi forfettari orari e indennità dei giudici non di carriera

Alle diarie, agli importi forfettari orari e alle indennità per i viaggi di servizio dei giudici non di carriera del TPF si applicano le corrispondenti disposizioni vigenti per i giudici non di carriera del TF.¹⁶ Questi ultimi non percepiscono una retribuzione, ma sono indennizzati in base all'onere: per ogni giorno che dedicano alle sedute del tribunale ricevono una diaria che ammonta a 1300 franchi per i liberi professionisti e a 1000 franchi per gli altri giudici. Il tempo impiegato dai giudici federali non di carriera per l'istruzione, lo studio degli atti e la stesura di rapporti è indennizzato con importi forfettari orari che ammontano a 180 franchi l'ora per i liberi professionisti e a 110 franchi l'ora per gli altri giudici.

Art. 2 Modifica del diritto vigente

Per i giudici non di carriera del Tribunale federale dei brevetti, le diarie e le indennità sono attualmente disciplinate in un'apposita ordinanza dell'Assemblea federale del 20 marzo 2009 sui giudici del Tribunale federale dei brevetti (Ordinanza sui giudici del Tribunale federale dei brevetti; RS 173.411). Entrambi i titoli suggeriscono che l'ordinanza si riferisce in generale a tutti i giudici del Tribunale federale dei brevetti, mentre essa disciplina unicamente le diarie e le indennità dei giudici non di carriera. Il titolo di questa ordinanza deve essere riformulato in analogia al titolo dell'ordinanza sulle diarie e le indennità dei giudici non di carriera del Tribunale penale federale e il titolo abbreviato deve essere abrogato.

Inoltre l'ordinanza del 17 giugno 2005 sui posti di giudice (RS 173.321) deve essere modificata in modo tale che in futuro, per il TPF, essa si riferisca unicamente ai rapporti di lavoro e alla retribuzione dei giudici *ordinari*. Corrispondenti adeguamenti sono quindi necessari nel titolo e all'articolo 1.

Tutte le modifiche del diritto vigente sono di natura puramente redazionale.

Art. 3 Entrata in vigore

Neanche questa ordinanza sottostà a referendum e può quindi entrare in vigore dopo l'accettazione da parte delle due Camere.

¹⁶ Ordinanza dell'Assemblea federale del 23 marzo 2007 sulle diarie e le indennità per i viaggi di servizio dei giudici federali (RS 172.121.2).

7

Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

Dato che i giudici non di carriera sono indennizzati unicamente in base all'onere, il progetto ha ripercussioni finanziarie soltanto nel momento in cui viene effettivamente impiegato almeno un giudice non di carriera (costi stimati: alcune migliaia di franchi l'anno).

Il progetto non ha altre ripercussioni finanziarie, poiché il numero e la retribuzione dei giudici ordinari restano invariati.

8

Basi legali

Conformemente all'articolo 41 capoverso 3 LOAP, l'Assemblea federale stabilisce il numero dei giudici in un'ordinanza. Conformemente all'articolo 46 capoverso 3 della medesima legge, essa disciplina mediante ordinanza anche il rapporto di lavoro e la retribuzione dei giudici.