



18.464

Iniziativa parlamentare Aumento dei posti a tempo pieno presso la Corte d'appello del Tribunale penale federale

Rapporto della Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale

del 29 novembre 2018

Onorevoli colleghi,

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

La Commissione vi propone di approvare il progetto di atto allegato.

29 novembre 2018

In nome della Commissione:

Il presidente, Pirmin Schwander

Compendio

La Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale propone di aumentare da due al massimo a tre il numero dei posti di giudice ordinario a tempo pieno nella Corte d'appello del Tribunale penale federale. L'aumento intende offrire rapidamente maggiori risorse alla nuova Corte, il cui fabbisogno di personale appare già ora superiore alla valutazione fatta inizialmente, e adeguare il quadro legale in modo da attribuire il posto di giudice ordinario di lingua francese.

Rapporto

1 Genesi del progetto

1.1 Situazione iniziale

Nel marzo 2017 il Parlamento ha adottato le basi legali necessarie per istituire una Corte d'appello presso il Tribunale penale federale (TPF) a Bellinzona¹. In tal modo è stato attuato il principio della «double instance», già applicato nel diritto penale cantonale. D'ora innanzi anche i casi sottoposti alla giurisdizione federale potranno essere riesaminati legalmente e di fatto da due istanze che dispongono di pieni poteri d'esame.

Il 25 ottobre 2017 il Consiglio federale ha stabilito la data di entrata in funzione della nuova corte al 1° gennaio 2019². La modifica della legge sull'organizzazione delle autorità penali³ dispone nell'articolo 38b che la Corte d'appello giudichi nella composizione di tre giudici, mentre il testo modificato dell'ordinanza sui posti di giudice presso il Tribunale penale federale⁴ prevede al massimo due posti di giudice ordinario a tempo pieno e al massimo dieci giudici non di carriera. L'articolo 55 capoverso 3 della legge modificata prevede inoltre che, se necessario, i giudici delle corti dei reclami penali prestino il loro concorso nella Corte d'appello.

In virtù dell'articolo 40a della legge del 13 dicembre 2002⁵ sull'Assemblea federale (LParl), la Commissione giudiziaria dell'Assemblea federale ha preparato l'elezione dei nuovi giudici. Dopo aver sentito il presidente del TPF il 28 agosto 2017, all'inizio del 2018 ha messo a concorso cinque posti di giudice non di carriera e due-tre posti di giudice ordinario per un totale del 200 per cento, in modo da garantire la rappresentanza delle tre lingue ufficiali e da permettere un funzionamento autonomo della Corte d'appello.

Nella sessione estiva 2018 l'Assemblea federale ha eletto le persone proposte il 16 maggio 2018 dalla Commissione giudiziaria, ossia due giudici ordinari e nove giudici non di carriera⁶. Non ha invece eletto nessun giudice ordinario di lingua francese mancando candidature valide per questo posto.

Al fine di garantire la rappresentanza delle tre lingue ufficiali, la Commissione giudiziaria ha deciso di fissare il tasso di occupazione iniziale della giudice germanofona all'80 per cento e quello della giudice italofona al 50 per cento e di rimettere a concorso le percentuali rimanenti per attribuire il posto di lingua francese.

Nonostante due messe a concorso supplementari (l'ultima senza indicazione dell'appartenenza politica) e diverse audizioni organizzate il 29 agosto e il 14 novembre 2018, la Commissione giudiziaria non ha trovato nessun candidato di lingua

¹ FF **2016** 5587

² RU **2017** 5769

³ RU **2018** 1187

⁴ RS **173.713.150**

⁵ RS **171.10**

⁶ 18.203 af Tribunale penale federale. Elezione dei membri della nuova Corte d'appello. Rapporto della Commissione giudiziaria dell'Assemblea federale del 30 maggio 2018.

francese con l'esperienza e le competenze richieste per esercitare la funzione di giudice ordinario a tempo parziale a Bellinzona.

Nella sua seduta del 14 novembre 2018 la Commissione giudiziaria è giunta alla conclusione che il quadro legale attuale (totale del 200 % per una corte che deve giudicare nella composizione di tre giudici) non le permetteva di attribuire il posto di giudice ordinario di lingua francese e che era necessario mettere a concorso un posto al 100 per cento per attirare candidati francofoni a Bellinzona.

Dato che non dispone di competenze legislative, la Commissione giudiziaria ha inviato una lettera alle Commissioni degli affari giuridici e agli Uffici delle Camere affinché l'ordinanza sui posti di giudice presso il Tribunale penale federale sia modificata immediatamente e un giudice supplementare possa essere eletto nella sessione primaverile 2019. In considerazione dei termini per la messa a concorso, l'ordinanza dovrebbe essere modificata nella sessione invernale 2018 in modo tale che, dall'estate 2019, la nuova Corte possa funzionare normalmente con un giudice ordinario di ognuna delle lingue ufficiali.

1.2 Esigenze della Corte d'appello

Il messaggio aggiuntivo del Consiglio federale concernente l'istituzione di una corte d'appello in seno al Tribunale penale federale⁷ si fondava su una previsione di undici procedimenti d'appello all'anno con un numero circa doppio di imputati, cosicché il fabbisogno era stato stimato al massimo a due posti a tempo pieno per i giudici ordinari.

Il 15 giugno 2018 il consigliere nazionale Pirmin Schwander ha presentato un'iniziativa parlamentare⁸ per chiedere la verifica dal profilo della conformità alle esigenze della prassi e l'adeguamento urgente della modifica delle basi legali adottata dal Parlamento il 17 marzo 2017, in modo da rivedere al rialzo il fabbisogno accordato alla Corte d'appello in funzione del numero effettivo dei casi impugnabili dinanzi alla nuova istanza. Egli chiedeva inoltre di rinviare, se necessario, la data dell'entrata in vigore della modifica.

Il 29 agosto 2018, nella sua audizione da parte della Commissione giudiziaria, anche il presidente del TPF ha giudicato troppo ottimistica la valutazione iniziale – fondata su un confronto cantonale – alla luce del numero di casi registrati nel 2017 e ipotizzato invece circa 35 procedimenti d'appello all'anno. Come il presidente del Tribunale federale, si è però dichiarato contrario al rinvio dell'entrata in funzione della nuova corte.

Il 27 settembre 2018 il consigliere nazionale Schwander ha ritirato la propria iniziativa a favore di un'iniziativa del consigliere agli Stati Beat Rieder⁹, la quale chiede unicamente l'istituzione di almeno tre posti a tempo pieno per giudici ordinari presso la Corte d'appello del Tribunale penale federale.

⁷ FF 2016 5587

⁸ 18.438 n. Iv. Pa. Schwander. Una Camera d'appello conforme alle esigenze della prassi.

⁹ 18.442 s. Iv. Pa. Rieder. Aumento dei posti a tempo pieno presso la Corte d'appello del Tribunale penale federale.

In una lettera dell'8 novembre 2018 alla Commissione giudiziaria, la Commissione amministrativa del TPF ha confermato il numero di 35 casi e la palese sottodotazione della futura Corte d'appello.

1.3 Iniziativa parlamentare

Secondo l'articolo 41 della legge del 19 marzo 2010¹⁰ sull'organizzazione delle autorità penali della Confederazione (LOAP), il TPF si compone di 15–35 giudici ordinari (cpv. 1); l'Assemblea federale stabilisce il numero dei giudici in un'ordinanza (cpv. 3). Secondo l'ordinanza dell'Assemblea federale del 17 marzo 2017¹¹ che modifica l'ordinanza sui giudici e l'ordinanza sui posti di giudice presso il Tribunale penale federale, l'organico del TPF comprende al massimo e complessivamente 16 posti di giudice ordinario a tempo pieno nelle corti penali e nelle corti dei reclami penali e al massimo due posti di giudice ordinario a tempo pieno nella Corte d'appello.

Dopo aver preso atto della lettera della Commissione giudiziaria, il 16 novembre 2018 la Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale ha deciso, con 17 voti contro 4 e 2 astensioni, di presentare un'iniziativa parlamentare per modificare l'ordinanza dell'Assemblea federale sui posti di giudice presso il TPF e di fissare al massimo a tre il numero dei posti di giudice ordinario a tempo pieno per la Corte d'appello del TPF. Il 27 novembre 2018 la Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati ha approvato questa decisione all'unanimità.

La Commissione ha quindi potuto elaborare il progetto di ordinanza, che ha adottato con 22 voti contro 1 e 2 astensioni il 29 novembre 2018. Conformemente all'articolo 112 capoverso 1 della legge sul Parlamento¹², nei suoi lavori la Commissione è stata coadiuvata dal Dipartimento federale di giustizia e polizia.

2 Commento alle singole disposizioni

Cifra I art. 1

Il numero dei posti di giudice ordinario nella Corte d'appello del TPF è fissato al massimo a tre. Questi posti a tempo pieno possono essere suddivisi su più di tre giudici poiché i giudici del Tribunale penale federale sono autorizzati a esercitare la loro funzione a tempo parziale (art. 46 cpv. 1 LOAP).

Cifra II

La modifica dell'ordinanza non sottostà a referendum e può dunque entrare in vigore dopo la sua approvazione da parte delle Camere federali.

¹⁰ RS 173.71

¹¹ RU 2018 1187

¹² Legge federale del 13 dicembre 2002 sull'Assemblea federale (LParl); RS 171.10

3 Ripercussioni

Lo stipendio dei giudici del Tribunale penale federale corrisponde all'importo massimo della classe di stipendio 33 secondo l'articolo 36 dell'ordinanza del 3 luglio 2001¹³ sul personale federale. L'importo massimo si applica alle persone che hanno compiuto 45 anni o li compiono nell'anno civile in corso (criterio dell'età) e hanno esercitato, per almeno 48 mesi, la funzione di giudice secondo l'ordinanza sui giudici o di giudice ordinario presso un tribunale cantonale superiore o una funzione direttiva nel perseguimento penale (criterio dell'esperienza)¹⁴. Per il 2018 l'importo della retribuzione lorda annua dei giudici è di 202 953 franchi per le persone che non adempiono nessuno dei due criteri summenzionati, di 220 860 franchi per quelle che adempiono uno dei due criteri e di 238 768 franchi per quelle che adempiono entrambi i criteri¹⁵.

4 Basi legali

4.1 Legalità

La competenza dell'Assemblea federale di decidere questo aumento si fonda sull'articolo 41 capoverso 3 LOAP, il quale prevede che l'Assemblea federale stabilisca il numero dei giudici del Tribunale penale federale. Secondo l'articolo 41 capoverso 1 LOAP, questo numero è compreso fra 15 e 35. L'Assemblea federale è pertanto autorizzata a stabilire un numero di posti di giudice diverso, a condizione che l'effettivo rimanga fra 15 e 35.

4.2 Forma dell'atto

Secondo l'articolo 41 capoverso 3 LOAP, l'Assemblea federale stabilisce il numero dei giudici in un'ordinanza.

¹³ Ordinanza dell'Assemblea federale concernente i rapporti di lavoro e la retribuzione dei giudici del Tribunale amministrativo federale, dei giudici ordinari del Tribunale penale federale e dei giudici ordinari del Tribunale federale dei brevetti (Ordinanza sui giudici, RS 173.711.2), art. 5 cpv. 1

¹⁴ *Ibid.* art. 5 cpv. 2

¹⁵ *Ibid.* art. 5 cpv. 3