



Procedura di vigilanza sugli avvenimenti al Tribunale penale federale. Rapporto della Commissione amministrativa del Tribunale federale del 5 aprile 2020 (12_T2/2020)

**Parere delle Commissioni della gestione del Consiglio nazionale
e del Consiglio degli Stati**

del 24 giugno 2020

Onorevole Presidente del Tribunale federale,
Onorevole Vicepresidente del Tribunale federale,
Egregio Signor Giudice,

Rapporto

1 Introduzione

Già l'autunno scorso le Commissioni della gestione (CdG) avevano riscontrato notevoli problemi fra alcuni giudici del Tribunale penale federale (TPF). Esse si erano rivolte al presidente del Tribunale federale (TF), che esercita la vigilanza sui tribunali di primo grado della Confederazione, affinché il TF si occupasse di questi problemi. Il 16 ottobre 2019, in occasione di una discussione con le Sottocommissioni Tribunali/MPC, il presidente del Tribunale federale ha confermato che vi erano disaccordi fra due giudici alla Corte d'appello e che il Tribunale avrebbe cercato di risolverli entro l'inizio del 2020, nominando il terzo giudice quale presidente di camera. Aveva anche assicurato alle Sottocommissioni che, per quanto è dato sapere, la Corte plenaria funziona secondo i requisiti di legge e svolge il proprio compito secondo le aspettative.

Nel dicembre 2019 è stata inoltre resa pubblica una serie di altre critiche¹. Con lettera del 28 gennaio 2020, le CdG hanno quindi invitato il TF a chiarire, se necessario, tali rimproveri e, nell'ambito della sua funzione di vigilanza, a prendere le misure opportune per calmare la situazione.

Il rapporto di vigilanza della Commissione amministrativa del TF del 5 aprile 2020 è stato recapitato il 16 aprile 2020 alle CdG, le quali esprimono i loro ringraziamenti. Dopo che il 22 aprile 2020 le competenti Sottocommissioni Tribunali/MPC delle CdG hanno discusso il rapporto di vigilanza con la Commissione amministrativa del TF e con rappresentanti del TPF, le CdG formulano il seguente parere.

2 Aspetti formali

2.1 Termine, tutela della confidenzialità

Il termine impartito al TF dalle CdG per presentare il rapporto di vigilanza è stato fissato al 6 aprile 2020. Il 3 aprile 2020 è stata accordata una proroga fino al 13 aprile 2020, segnatamente per permettere la traduzione del rapporto in francese.

Il 16 aprile 2020 il segretario generale del TF ha annunciato alla segreteria delle CdG che avrebbe inviato il rapporto e il comunicato stampa nel pomeriggio; ha inoltre chiesto di confermare al TF che i membri delle Sottocommissioni Tribunali/MPC sarebbero stati informati del piano di comunicazione del TF al momento dell'invio del rapporto in vista della riunione del 22 aprile 2020 e che sarebbero stati espressamente informati dell'obbligo di mantenere il segreto in vigore fino a lunedì 20 aprile 2020 alle ore 16.00. Tale conferma era la condizione per l'invio dei documenti annunciato nel pomeriggio di giovedì 16 aprile, senza la quale il TF si riserva il diritto di inviare il rapporto soltanto il lunedì successivo per posta elettronica.

¹ Articolo dell'Aargauer Zeitung del 17 dicembre 2019, «Eine Art Sittenzerfall in Bellinzona».

La Commissione amministrativa del TF ha consegnato il suo rapporto di vigilanza alle CdG con un certo ritardo, cosicché i membri delle Sottocommissioni competenti non hanno potuto disporre di tempo sufficiente per studiare il rapporto in modo approfondito.

2.2 Forma del rapporto di vigilanza e pubblicazione

Il 16 aprile 2020 la Commissione amministrativa del TF ha recapitato il suo rapporto, dal titolo «Procedura di vigilanza sugli avvenimenti al Tribunale penale federale», alle CdG in risposta alla lettera di queste ultime del 28 gennaio 2020, e l'ha pubblicato il 20 aprile 2020 con un comunicato stampa, prima ancora che le Sottocommissioni Tribunali/MPC avessero potuto discuterne con la Commissione amministrativa del TF e il TPF il 22 aprile 2020. Il rapporto non è indirizzato alle CdG e non menziona nemmeno che è stato redatto su loro richiesta. La Commissione amministrativa del TF considera il rapporto come un rapporto di vigilanza redatto sotto la propria responsabilità con una doppia funzione, essendo stato inviato anche alle CdG in risposta alla loro lettera del 28 gennaio 2020.

Conformemente alla prassi generale delle CdG, i rapporti che esse richiedono alle autorità diventano documenti di alta vigilanza. Di regola questi rapporti di vigilanza sono pubblicati soltanto dopo che sono stati trattati dalle CdG. Il Tribunale federale è invece autorizzato a pubblicare un rapporto di vigilanza redatto sotto la propria responsabilità. Nel presente caso, le CdG prendono atto della procedura della Commissione amministrativa del TF; tuttavia vorrebbero poter trattare i rapporti da loro richiesti prima che siano pubblicati.

3 Parere sulle constatazioni e sulle raccomandazioni del rapporto di vigilanza

3.1 Chiarimento di vari rimproveri

La Commissione amministrativa del TF ha indagato in modo approfondito sui vari rimproveri mossi al TPF e divenuti di dominio pubblico, svolgendo audizioni e richiedendo rapporti e documenti. Le CdG constatano che, in numerosi ambiti, il rapporto di vigilanza della Commissione amministrativa ha fornito risposte alle questioni sollevate.

Diversi interrogativi rimangono tuttavia in sospeso e continueranno a essere esaminati dalla Commissione amministrativa del TF nell'ambito della sua vigilanza (rapporto di vigilanza, n. marg. 95 n. 1 lett. d e n. marg. 98). Le CdG saranno informate dal TF sui nuovi sviluppi.

3.2 Mobbing e sessismo

Le CdG rilevano che, nell'ambito della procedura di vigilanza, la Commissione amministrativa del TF ha trattato in modo approfondito i rimproveri di mobbing nei confronti dei membri ticinesi del Tribunale. Simili rimproveri contro una minoranza linguistica in un tribunale della Confederazione devono essere presi sul serio.

Il rapporto di vigilanza afferma che vi sono due versioni diametralmente opposte, separate da una linea rappresentata esattamente dal confine linguistico (italofoni e altri), e conclude che, sulla base di fatti oggettivi tangibili, i rimproveri non reggono a un esame più approfondito (pag. 30).

In seguito il rapporto di vigilanza critica le Commissioni di vigilanza del Parlamento per aver oltrepassato le loro competenze (cfr. anche la dichiarazione ai sensi del diritto di alta vigilanza delle CdG, in allegato) e, in particolare, cita per nome diversi collaboratori italofoeni del Tribunale e usa nei loro confronti un linguaggio non degno del Tribunale federale (pag. 30 segg.). Di seguito alcuni esempi.

- Riguardo al giudice penale federale Giorgio Bomio-Giovanascini, si legge: «La percezione del giudice penale federale Bomio-Giovanascini è selettiva ed è caratterizzata da nemici immaginari. Allo stesso manca la capacità di riflessione su sé stesso e introspezione. [...] Egli stesso non è manifestamente cosciente della portata del caso Lauber che nell'estate 2019 – una eclatante grave violazione dei doveri di giudice sotto vari aspetti – ha portato conseguenze negative per la propria immagine all'interno e all'esterno del Tribunale penale federale come anche quella dell'istituzione» (pag. 32). Secondo le CdG, non si tratta soltanto di una questione stilistica. Con il suo rapporto, la Commissione amministrativa del TF rende pubblici rimproveri straordinariamente gravi, che erano già stati chiariti nell'ambito del procedimento relativo alla domanda di ricusazione del procuratore generale della Confederazione, Michael Lauber, nei confronti del giudice penale federale Giorgio Bomio-Giovanascini e respinti perché rivelatisi infondati come statuito dalla decisione di ultima istanza passata in giudicato della Corte d'appello del TPF del 3 settembre 2019².
- A proposito della giudice penale federale Claudia Solcà, si legge: «Per quanto riguarda la procedura di rielezione nel 2021, il Tribunale federale non esiterà a provvedere alla relativa comunicazione alla Commissione giudiziaria, se la giudice penale federale Solcà non comprenderà finalmente, che come giudice nella Corte d'appello è inserita in un collegio [...]» (pag. 39).

Anche se la Commissione amministrativa del TF conclude che i rimproveri di mobbing sono infondati, il rapporto di vigilanza mostra chiaramente che esistono problemi tra i singoli gruppi linguistici che pregiudicano il funzionamento e la reputazione del TPF.

Nel suo rapporto di vigilanza, la Commissione amministrativa del TF conclude inoltre che non vi sono indizi di casi di aggressione sessuale di nessun genere al

² Sentenze CA.2019.13, CA.2019.14, CA.2019.15 e CA 2019.16 della Corte d'appello del TPF del 3 settembre 2019.

Tribunale penale federale e non vi sono state molestie sessuali, né di natura fisica né di natura psicologica, in modo particolare nessun atto importuno o molestia compiuti sfruttando la superiorità gerarchica (pag. 28).

Le CdG dispongono tuttavia di foto di manifesti con membri del Tribunale che non confermano la dichiarazione della Commissione amministrativa. Affissi sulle pareti del Tribunale penale federale il 20 febbraio 2020 e mostrati il 10 giugno 2020 nell'emissione «Rundschau» della SRF, questi manifesti contenevano termini come «gambetta», «chiacchierona», «generale», «salamicuttersine» (affettatrice di salami) e «presidentslover» (amante del presidente). Per molestia sessuale s'intende qualsiasi comportamento con una connotazione sessuale che offende una determinata persona e non è desiderato dalla stessa. I termini suddetti possono essere definiti sessisti e indegni di un Tribunale penale federale. Per le CdG la conclusione della Commissione amministrativa, secondo cui non vi sono indizi di aggressione sessuale di nessun genere né di molestie sessuali fisiche o psicologiche, non è comprensibile.

Inoltre, due manifesti che raffiguravano membri ticinesi del TPF recavano l'iscrizione «Not wanted», mentre gli altri la scritta «Wanted». I manifesti erano stati apparentemente affissi da un giudice, andato nel frattempo in pensione, come scherzo di carnevale. Le CdG non capiscono perché questo incidente non sia stato menzionato nel rapporto di vigilanza della Commissione amministrativa del TF.

Secondo le CdG, i problemi tra i singoli gruppi linguistici non possono essere risolti mediante pressioni esterne. Spetta piuttosto al TPF adottare misure adeguate per migliorare l'intesa con i membri italofoeni a tutti i livelli del Tribunale.

Le CdG raccomandano al TPF di consultare uno specialista di questioni di mobbing e sessismo, affinché analizzi la situazione e consigli la direzione del Tribunale sulle ulteriori azioni da intraprendere.

Le CdG, dal canto loro, non entreranno nel merito di eventuali tentativi da parte di singoli membri del Tribunale di portare la questione dinanzi all'alta vigilanza aggrando i servizi competenti in materia di diritto del personale o diritto di vigilanza.

3.3 Violazione del diritto di essere sentiti

Il 20 aprile 2020 la Commissione amministrativa del TF ha pubblicato il proprio rapporto di vigilanza del 5 aprile 2020 senza aver dato dapprima la possibilità al TPF e alle persone menzionate per nome nel rapporto di pronunciarsi in merito. Soltanto poche ore prima della sua pubblicazione il presidente del TF, Ulrich Meyer ne ha personalmente comunicato i risultati in loco alle persone interessate.

Per quanto riguarda le procedure in materia di diritto di vigilanza, l'articolo 7 capoverso 3 del regolamento sulla vigilanza del Tribunale federale (RVTF)³ ha il seguente tenore: «Il risultato dell'inchiesta fa oggetto di un rapporto; il Tribunale interessa-

³ Regolamento del Tribunale federale dell'11 settembre 2006 concernente la vigilanza sul Tribunale penale federale, il Tribunale amministrativo federale e il Tribunale federale dei brevetti (RS 173.110.132)

to e, se si dà il caso, le persone interessate possono prendere posizione in merito a tale rapporto».

Nell'ambito dell'audizione del 22 aprile 2020 da parte delle Sottocommissioni Tribunali/MPC delle CdG, il presidente del TF ha spiegato che l'articolo in questione non significa che il diritto di essere sentiti debba essere garantito alle persone interessate *prima* della presentazione del rapporto. A suo avviso, chiunque si senta coinvolto ha la possibilità di esprimersi nella fase di attuazione delle raccomandazioni. Non era necessario garantire il diritto di essere sentiti, in quanto il rapporto si limitava soltanto a formulare raccomandazioni ed era privo di conseguenze giuridiche.

Per giustificare il fatto che la Commissione amministrativa del TF non aveva dato alle persone interessate la possibilità di esprimersi prima della pubblicazione del rapporto, il presidente del TF ha fatto notare che nel momento in cui il rapporto era disponibile presso il TPF, secondo le esperienze fatte doveva anche essere pubblicato, perché, a suo avviso, quando qualcosa giunge al TPF, il giorno successivo appare nei media. Per questa ragione non era possibile agire diversamente.

Le CdG sono pienamente convinte che pubblicare il rapporto di vigilanza senza aver prima dato alle persone interessate la possibilità di esprimersi non è compatibile con il diritto di essere sentiti di cui all'articolo 29 della Costituzione federale⁴. Per le CdG, in qualità di autorità di alta vigilanza, è ovvio che i rapporti d'inchiesta devono essere consegnati alle autorità e alle persone interessate per consultazione prima della pubblicazione (art. 157 della legge sul Parlamento, LParl⁵). Le CdG non possono quindi condividere l'interpretazione dell'articolo 7 capoverso 3 RVTF fatta dalla Commissione amministrativa del TF.

Inoltre, le CdG constatano regolarmente che le autorità devono convivere con il rischio che informazioni (ancora) confidenziali siano rese pubbliche, soprattutto quando si tratta di informazioni «scottanti». Ciò non significa affatto che si voglia minimizzare la gravità delle indiscrezioni. Tuttavia, questo problema non dà diritto alle autorità di disattendere principi giuridici elementari, come il diritto di essere sentiti.

La violazione del diritto di essere sentiti è particolarmente grave nel caso della segretaria generale del TPF, poiché il rapporto di vigilanza ne ha raccomandato il licenziamento (misura n°7). Inoltre, la segretaria generale risulta penalizzata perché non può contestare l'azione della Commissione amministrativa del TF nell'ambito di una procedura di diritto del personale, in quanto non esiste un rimedio giuridico contro le procedure di vigilanza svolte dal TF.

3.4 Autonomia organizzativa del TPF

Le CdG ritengono inoltre problematico il fatto che, pubblicando la misura numero 7, la Commissione amministrativa del TF abbia esercitato direttamente pressioni sul

⁴ Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999 (RS 101)

⁵ Legge federale del 13 dicembre 2002 sull'Assemblea federale (RS 171.10)

TPF affinché attuasse il licenziamento raccomandato; in caso contrario il TPF si sarebbe messo contro la propria autorità di vigilanza, nonostante l'articolo 60 capoverso 1 della legge sull'organizzazione delle autorità penali (LOAP)⁶ conferisca al TPF autonomia amministrativa e la Commissione amministrativa del TF non abbia alcuna competenza in materia di personale del TPF. Per questi motivi le CdG ritengono che il modo di agire della Commissione amministrativa del TF costituisca un'inammissibile ingerenza nell'autonomia organizzativa del TPF.

4 Posizioni del Tribunale federale riguardo all'estensione e alla portata dei diritti d'informazione delle Commissioni parlamentari di vigilanza

Nel suo rapporto di vigilanza la Commissione amministrativa del TF ha interpretato *in extenso* i diritti d'informazione delle Commissioni parlamentari di vigilanza previsti dalla legge sul Parlamento. La concezione giuridica della Commissione amministrativa del TF contraddice in numerosi punti l'interpretazione costante e la prassi pluriennale delle CdG. Ciò ha indotto le CdG a una rettifica sotto forma di una *dichiarazione ai sensi del diritto di alta vigilanza* rivolta al TF. La dichiarazione è allegata al presente parere.

5 Dichiarazioni scorrette del presidente del Tribunale federale incaricato dell'inchiesta di vigilanza

Il 10 giugno 2020 l'emissione «Rundschau» della SRF ha rivelato che, nel corso dell'inchiesta di vigilanza, il presidente del TF aveva formulato commenti denigratori e sessisti nei confronti di una giudice del TPF. Il presidente, che non ha negato di aver pronunciato i commenti in questione, si è scusato pubblicamente. Le CdG ritengono che simili commenti siano assolutamente incomprensibili e inaccettabili e rappresentino un danno per la reputazione del Tribunale federale. Il 24 giugno 2020 il presidente del Tribunale federale ha informato le CdG che, a partire dal 25 giugno 2020, si sarebbe ricusato per questo affare nella Commissione amministrativa del TF.

6 Seguito della procedura

Le CdG ritengono sia necessario intervenire esaminando in modo più approfondito le basi giuridiche della vigilanza del TF sui tribunali di primo grado della Confederazione ai sensi dell'articolo 1 capoverso 2 della legge del 17 giugno 2005⁷ sul Tribunale federale (LTF), attualmente disciplinata solo in modo rudimentale. Le

⁶ Legge federale del 19 marzo 2010 sull'organizzazione delle autorità penali della Confederazione (RS 173.71)

⁷ Legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale federale (RS 173.110)

CdG decideranno a tempo debito l'ulteriore procedura da seguire in questo ambito e ne informeranno il TF.

Le CdG invitano il TF a presentare loro, entro il 30 ottobre 2020, un rapporto scritto su eventuali pareri del TPF o di persone direttamente interessate, sull'attuazione delle raccomandazioni della Commissione amministrativa del TF da parte del TPF, sui punti in sospeso secondo i numeri marginali 95 numero 1 lettera d e 98 del rapporto di vigilanza – che la Commissione amministrativa del TF esaminerà con il TPF in occasione della seduta di vigilanza del 21 settembre 2020 – nonché sulle misure adottate dal TPF per risolvere le eventuali tensioni tra i membri italofoeni e gli altri membri del Tribunale e sulle misure in materia di sessismo.

Il presente parere è stato sottoposto al TF e al TPF per consultazione. In seguito a un'indiscrezione, l'emissione «Rundschau» della SRF ha avuto accesso a una versione preliminare del parere, cosa di cui le CdG si rammaricano vivamente. Il 24 giugno 2020 le CdG hanno inoltre sentito il presidente del Tribunale federale in merito al parere, prima di adottarlo e di autorizzarne la pubblicazione.

Vogliate gradire, onorevole Presidente del Tribunale federale, onorevole Vicepresidente del Tribunale federale, egregio Signor Giudice, l'espressione della nostra alta considerazione.

24 giugno 2020

In nome delle Commissioni della gestione delle Camere federali:

Il presidente della CdG-N,
Erich von Siebenthal, consigliere nazionale

La presidente della CdG-S,
Maya Graf, consigliera agli Stati

La presidente della Sottocommissione
Tribunali/MPC del Consiglio nazionale,
Manuela Weichelt-Picard, consigliera nazionale

Il presidente della Sottocommissione
Tribunali/MPC del Consiglio degli Stati,
Hans Stöckli, presidente del Consiglio degli Stati

La segretaria delle Commissioni della gestione,
Beatrice Meli Andres

La segretaria delle Sottocommissioni
Tribunali/MPC,
Irene Moser

Abbreviazioni

art.	articolo
CdG	Commissioni della gestione delle Camere federali
CdG-N	Commissione della gestione del Consiglio nazionale
CdG-S	Commissione della gestione del Consiglio degli Stati
cpv.	capoverso
FF	Foglio federale
lett.	lettera
LOAP	Legge federale del 19 marzo 2010 sull'organizzazione delle autorità penali della Confederazione (Legge sull'organizzazione delle autorità penali; RS 173.71)
LParl	Legge federale del 13 dicembre 2002 sull'Assemblea federale (Legge sul Parlamento; RS 171.10)
LTF	Legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale federale (RS 173.110)
n. marg.	numero marginale
MPC	Ministero pubblico della Confederazione
n.	numero
RS	Raccolta sistematica del diritto federale
RVTF	Regolamento del Tribunale federale dell'11 settembre 2006 concernente la vigilanza sul Tribunale penale federale, il Tribunale amministrativo federale e il Tribunale federale dei brevetti (Regolamento sulla vigilanza del Tribunale federale; RS 173.110.132)
seg./segg.	seguito/seguiti
SRF	Schweizer Radio und Fernsehen
TF	Tribunale federale
TPF	Tribunale penale federale

