

Alta vigilanza parlamentare sui tribunali federali
Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati

del 28 giugno 2002

Compendio

Nel gennaio 2001, in considerazione della revisione totale dell'organizzazione giudiziaria e delle diverse riorganizzazioni delle autorità giudiziarie in Svizzera e all'estero, le Commissioni della gestione (CdG) delle Camere federali hanno deciso di chinarsi su talune questioni cruciali in materia di alta vigilanza parlamentare sulla giustizia.

L'analisi della loro prassi in materia di alta vigilanza sul Tribunale federale e sul Tribunale federale delle assicurazioni ha mostrato che le CdG esercitano un'alta vigilanza a largo spettro, che utilizzano tutti i loro poteri in occasione dell'esame dei rapporti di gestione dei tribunali federali e che rispettano l'indipendenza giudiziaria prevista dalla Costituzione. La CdG del Consiglio degli Stati attribuisce grande importanza alla gestione moderna dei tribunali, alla buona organizzazione della vigilanza e alla trasparenza per quanto concerne l'andamento degli affari. La Commissione raccomanda segnatamente al Tribunale federale di integrare i nuovi indicatori delle prestazioni ai rapporti di gestione. Dal canto suo, la Commissione intensificherà l'alta vigilanza procedendo, per esempio, a controlli approfonditi della gestione amministrativa dei tribunali.

Nell'ambito delle discussioni relative alla legge federale sul Tribunale penale federale è stata esaminata la questione se, oltre alla preparazione dell'elezione dei giudici, anche l'esercizio dell'alta vigilanza sui tribunali federali dovrebbe essere affidato alla futura Commissione giudiziaria. Nella sessione primaverile, il Consiglio degli Stati ha deciso di rinunciare a una simile doppia funzione e ha incaricato la Commissione giudiziaria della preparazione dell'elezione dei giudici da parte dell'Assemblea federale. La preparazione accurata e professionale dell'elezione riveste infatti una notevole importanza. Il raggruppamento dell'alta vigilanza sul Consiglio federale, sull'amministrazione federale e sui tribunali federali rappresenta per contro uno dei punti di forza del sistema attuale. L'unità e la coerenza del controllo parlamentare possono in tal modo essere garantite e le sinergie sfruttate. La Commissione si interroga sul modo in cui concepire la vigilanza dei tribunali di grado inferiore che sarà esercitata dal Tribunale federale. Quale tribunale supremo, quest'ultimo ha una buona visione d'insieme sulle attività delle autorità di grado inferiore. È importante che l'alta vigilanza possa beneficiare di siffatte informazioni. In occasione delle discussioni sulla legge federale sul Tribunale federale, la Commissione proporrà pertanto di abilitare il Tribunale federale a comunicare alle CdG le sue impressioni in merito al lavoro dei tribunali di grado inferiore della Confederazione di cui disporrà nell'ambito della sua attività. La Commissione raccomanda inoltre ai tribunali federali di collaborare nel settore dell'informatica, dell'analisi comparativa delle prestazioni, della gestione amministrativa nonché della gestione e della formazione continua del personale.

Il presente esame è stato effettuato dalla sottocommissione DFGP/Tribunali della CdG del Consiglio degli Stati allargata con la partecipazione di qualche deputato del Consiglio nazionale e con l'aiuto dell'Organo parlamentare di controllo dell'amministrazione.

Rapporto

1

Contesto e oggetto dell'esame

Nel corso degli ultimi anni le Commissioni della gestione delle Camere federali (CdG) si sono reiteratamente chinate su questioni fondamentali concernenti l'alta vigilanza. Nell'ambito della revisione totale della Costituzione federale, esse hanno in particolare studiato i differenti aspetti della vigilanza sul Consiglio federale e sull'amministrazione federale nonché le condizioni del controllo concomitante (FF 1997 III 1226). Nel 1998/99, esse hanno affrontato la questione della portata della legge sulla protezione dei dati dal punto di vista del controllo parlamentare (FF 2000 3). Nel 1999, in occasione delle modifiche della legislazione relativa a La Posta, a Swisscom e alle FFS, le CdG hanno condotto una discussione fondamentale sui principi della vigilanza e dell'alta vigilanza per quanto concerne la gestione di queste tre imprese (FF 2000 4006). Più di recente esse hanno esaminato la questione dell'alta vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione (rapporto annuale 2001/2002 delle Commissioni della gestione e della Delegazione delle Commissioni della gestione delle Camere federali, p. 25).

Nel 2000, nell'ambito della revisione della legge sui rapporti fra i Consigli (LRC), le CdG hanno anche esaminato la questione dell'alta vigilanza sulla giustizia (FF 2001 5074). In un parere all'attenzione della Commissione delle istituzioni politiche (CIP) del Consiglio nazionale, esse hanno descritto la loro prassi in materia di alta vigilanza. Tale interessamento delle CdG è tuttavia giustificato dal fatto che la revisione totale dell'organizzazione giudiziaria prevede la creazione di due nuovi tribunali e che alcuni aspetti della vigilanza devono essere chiariti in tale occasione. Secondo il pertinente articolo della Costituzione (art. 169 cpv. 1 Cost.), l'Assemblea federale esercita l'alta vigilanza sui tribunali federali. In tal modo l'alta vigilanza del Parlamento non viene esercitata unicamente sul Tribunale federale (TF) e sul Tribunale federale delle assicurazioni (TFA), ma si estende anche alle commissioni di ricorso e ai futuri tribunali federali di grado inferiore.

Il 28 febbraio 2001, il Consiglio federale ha adottato il messaggio concernente la revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale (FF 2001 3764). La revisione non prevede soltanto modifiche della procedura o il miglioramento della protezione giuridica; essa prevede l'introduzione di innovazioni dal punto di vista organizzativo. L'istituzione di un Tribunale amministrativo federale consentirà di riunire le commissioni di ricorso odierne sotto un unico tetto. Inoltre la creazione di un Tribunale penale federale e l'integrazione parziale del TFA nel TF indurranno modifiche a livello organizzativo. La revisione totale dell'organizzazione giudiziaria prevede anche il rafforzamento dell'autonomia amministrativa (p. es. mediante l'attribuzione della competenza di decidere il genere e il numero delle corti) e finanziaria dei tribunali menzionati. Entro i limiti fissati dalla legge, ogni tribunale deve poter disporre liberamente dei mezzi che gli sono stati concessi dal Parlamento. Secondo il messaggio, i tribunali sottostanno all'alta vigilanza del Parlamento. Il Consiglio federale propone inoltre di trattare i nuovi tribunali come il Tribunale federale e di non sottoporli a una vigilanza supplementare che completerebbe l'alta vigilanza parlamentare.

Nel frattempo, la Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati (CAG-S) ha trattato il disegno di legge federale sul Tribunale penale federale. La questione dell'organo di elezione dei giudici del Tribunale penale federale (e del Tribunale amministrativo federale) è stata oggetto di una discussione incentrata anche sull'esercizio dell'alta vigilanza. Contrariamente al disegno del Consiglio federale, la CAG-S ha deciso che i giudici devono essere eletti dall'Assemblea federale. Considerato il numero elevato di giudici (da 15 a 35 per il Tribunale penale federale e da 50 a 70 per il Tribunale amministrativo federale), la CAG-S ha proposto, nel suo rapporto complementare del mese di novembre 2001, di instaurare un Consiglio della magistratura che si assumerebbe taluni compiti in materia di vigilanza (FF 2002 1073). Dopo che il Consiglio degli Stati ha rinviato tale progetto alla sua Commissione degli affari giuridici, quest'ultima ha proposto di instaurare una Commissione giudiziaria composta da rappresentanti delle due Camere. Oltre alla preparazione dell'elezione dei giudici, detta Commissione sarebbe pure incaricata dell'esercizio della funzione di alta vigilanza su tutti i tribunali della Confederazione. Il 18 febbraio 2002, la Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG-S) ha comunicato alla CAG-S le sue riserve in merito a tale proposta. Per questa ragione e per il fatto che la CdG-S sta attualmente conducendo uno studio in questo ambito, la CAG-S ha rinunciato per il momento a proporre al suo Camera di trasferire le competenze in materia di alta vigilanza a detta Commissione giudiziaria. Il 5 marzo 2002, la CAG-S ha per contro annunciato che, in occasione dell'esame di altri disegni di legge relativi alla revisione totale dell'organizzazione giudiziaria, essa continuerà lo sviluppo del suo concetto di Commissione giudiziaria con l'incarico di esercitare funzioni di alta vigilanza. Il 19 marzo 2002, il Consiglio degli Stati ha deciso di istituire una Commissione giudiziaria incaricata della preparazione dell'elezione dei giudici, ma priva di competenze in materia di alta vigilanza.

In questo contesto l'ispezione «Alta vigilanza sulla giustizia» decisa il 19 gennaio 2001 nell'ambito del programma annuale delle CdG riveste una grande importanza. Tale esame è stato iniziato in prospettiva dello sviluppo della giustizia federale. Per le CdG, è evidente che l'alta vigilanza parlamentare sui tribunali federali deve essere sviluppata ed è pertanto indispensabile analizzare le condizioni attuali dell'esercizio dell'alta vigilanza e chiarire taluni punti specifici per poter, se del caso, formulare proposte di miglioramento.

2 Procedimento

Le CdG hanno affidato l'esame di tale problematica alla sottocommissione DFGP/Tribunali della CdG-S. Considerata l'importanza fondamentale di detto esame, la sottocommissione è stata ampliata con la partecipazione di qualche deputato della commissione corrispondente del Consiglio nazionale (CdG-N). La sottocommissione allargata era composta dai deputati al Consiglio degli Stati Hans Hess (presidente), Helen Leumann-Würsch, Hans Lauri, Jean Studer e Franz Wicki nonché dai deputati al Consiglio nazionale Brigitta M. Gadiant (presidente della CdG-N), Claude Janiak, Hubert Lauper (presidente della sottocommissione DFGP/Tribunali della CdG-N) e Jean Jacques Schwaab.

Per adempiere il mandato attribuitole, la sottocommissione ampliata si è indirizzata all'Organo parlamentare di controllo dell'amministrazione (OPCA), incaricandolo

di effettuare due studi. Il 26 febbraio 2001, essa ha incaricato l'OPCA di rispondere alle seguenti domande relative alla gestione moderna della giustizia:

- Quali misure organizzative hanno preso il TF, il TFA e le commissioni di ricorso negli ultimi dieci anni per incrementare la loro efficacia? Come funziona la gestione attuale?
- Quali sono le possibilità d'applicazione e i limiti del modello della nuova gestione pubblica (NGP) per i tribunali svizzeri?
- Quali moderni strumenti di gestione impiegano i tribunali in Svizzera e all'estero? Come funzionano? Quali sono i loro vantaggi e i loro inconvenienti?
- Quali sono gli indicatori (delle prestazioni) opportuni per la gestione di un tribunale e per l'esercizio efficace dell'alta vigilanza?

Per rispondere a tali domande, l'OPCA ha, da un lato, proceduto a un'indagine per scritto presso il TF e il TFA e presso alcune commissioni di ricorso e, dall'altro, ha anche esaminato numerosi documenti e la letteratura specialistica nei settori interessati. L'OPCA ha presentato le sue conclusioni nel rapporto del 10 agosto 2001¹. Il 15 ottobre 2001, la sottocommissione ha incaricato l'OPCA di effettuare un secondo esame. Lo scopo era di procedere a uno studio della letteratura specialistica svizzera sotto il profilo della portata e dei problemi dell'alta vigilanza parlamentare sulla giustizia al fine di presentare le diverse posizioni della dottrina giuridica. L'11 marzo 2002 l'OPCA ha presentato il suo rapporto.²

Il 15 ottobre 2001, basandosi sulle conclusioni del rapporto de l'OPCA concernente la gestione della giustizia, la sottocommissione ampliata ha sentito i rappresentanti dell'ambiente giudiziario e universitario.³ Queste audizioni hanno consentito alla sottocommissione di ottenere informazioni supplementari e di chiarire un certo numero di questioni rimaste aperte. Inoltre, in occasione dell'esame annuo dei rapporti di gestione del TF e del TFA, le sottocommissioni DFGP/Tribunali delle CdG hanno discusso della futura organizzazione dei contatti tra il Parlamento e il TF, rispettivamente tra il Parlamento e il TFA (resp. il 28 e 29 marzo 2001), dell'organizzazione della vigilanza e dell'alta vigilanza sui tribunali di grado inferiore nonché del proseguimento dello sviluppo della gestione dei tribunali (il 10 aprile 2002 per il TF e l'11 aprile 2002 per il TFA).

Il TF e il TFA hanno espresso il loro parere in merito al rapporto della sottocommissione allargata il 21 giugno 2002. La CdG-S ha adottato il presente rapporto il 28 giugno 2002 e ha deciso di pubblicarlo. Essa ha contemporaneamente deciso di pubblicare le due analisi dell'OPCA.

¹ Gestione moderna della giustizia. Rapporto dell'Organo parlamentare di controllo dell'amministrazione (OPCA) all'attenzione della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati. Berna, 10 agosto 2001.

² La portata dell'alta vigilanza parlamentare sui tribunali – i pareri della dottrina giuridica. Rapporto dell'Organo parlamentare di controllo dell'amministrazione all'attenzione della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati. Berna, 11 marzo 2002.

³ Persone sentite: Andreas Lienhard, primo assistente all'Istituto di diritto pubblico dell'Università di Berna; Marcel Maillard, segretario generale del Tribunale federale delle assicurazioni, Paul Tschümperlin, segretario generale del Tribunale federale e Paul Zimmermann, segretario generale della Corte suprema del Cantone di Zurigo.

Nel presente capitolo, la CdG-S si limita a riprendere in breve i risultati principali dell'analisi della letteratura specialistica effettuata dall'OPCA sull'alta vigilanza parlamentare sulla giustizia. In generale è possibile affermare che lo scopo dell'alta vigilanza consiste nel verificare se le autorità giudiziarie svolgono il loro compito e se rispettano i loro obblighi conformemente alle disposizioni costituzionali. Considerato che l'indipendenza giudiziaria garantita a livello costituzionale fa parte del buon funzionamento della giustizia, non è sorprendente che l'alta vigilanza su quest'ultima sia oggetto di controversie. La vigilanza deve infatti preservare l'indipendenza giudiziaria e l'esercizio della prima non deve assolutamente intralciare la seconda. Per questo motivo, una parte degli autori ritiene che l'alta vigilanza sulla giustizia risulti limitata; tali autori insistono particolarmente sulla differenza tra l'alta vigilanza che può essere esercitata sulle autorità giudiziarie e quella che può essere esercitata sull'esecutivo e sull'amministrazione. Altri autori difendono invece una concezione parzialmente differente. Ritengono che l'alta vigilanza sia un controllo di tendenza orientato verso il presente e il futuro e che sia volta a ottimizzare il funzionamento dell'organo controllato. Una siffatta concezione dell'alta vigilanza rispetta anche il principio della separazione dei poteri e dell'indipendenza giudiziaria e non impedisce tuttavia di equiparare l'alta vigilanza sulla giustizia e alta vigilanza sull'esecutivo. Tali autori insistono sul fatto che la limitazione che prevede che le commissioni di controllo non siano abilitate a cassare o a modificare le decisioni dei tribunali si applichi in modo analogo all'insieme del controllo amministrativo (cfr. anche l'art. 47^{quater} cpv. 4 LRC).

Nella letteratura specialistica vi sono varie opinioni sulla portata dell'alta vigilanza. Il rapporto dell'OPCA le presenta in modo dettagliato. Presenta inoltre gli oggetti dell'alta vigilanza e descrive più precisamente i relativi problemi specifici. Tale rapporto distingue varie concezioni dell'alta vigilanza, ossia la concezione restrittiva, la concezione ampliata e (su taluni punti) una ancora più estesa.

La concezione restrittiva considera che l'oggetto dell'alta vigilanza consista unicamente nel controllo della «regolarità formale». La concezione ampliata, ossia quella più diffusa nella letteratura specialistica, si spinge oltre accordando anche una grande importanza al principio dell'indipendenza giudiziaria. Tale concezione dell'alta vigilanza conferisce la priorità al controllo della gestione degli affari. La gestione amministrativa degli organi giurisdizionali e l'andamento degli affari sono esplicitamente dichiarati oggetti dell'alta vigilanza. Fatti salvi i casi di diniego di giustizia formale, di ritardo ingiustificato e di procedure estremamente lunghe, il Parlamento non può intervenire su procedimenti non conclusi. Secondo i fautori di tale concezione, l'alta vigilanza consente di discutere le tendenze giurisprudenziali con le autorità giudiziarie. Questo modo di procedere permette infatti di identificare eventuali disfunzioni o lacune della legislazione e di prendere provvedimenti correttivi del caso. La letteratura specialistica contempla anche una concezione ancora più estesa che, su taluni punti, accorda all'alta vigilanza un ulteriore margine di manovra e d'apprezzamento. I fautori di quest'ultima concezione attribuiscono all'alta vigilanza diritti d'informazione più estesi, segnatamente il diritto di chiedere ragguagli alle autorità giudiziarie sulla giurisprudenza, il diritto di prendere conoscenza degli atti processuali e la possibilità d'istituire una commissione d'inchiesta parlamentare sui tribunali.

4 Esercizio della vigilanza sulla giustizia tramite le CdG

4.1 Retrospettiva della prassi delle CdG sino ad oggi

In qualità di tribunali di ultimo grado, il TF e il TFA non sono soggetti alla previa vigilanza del Parlamento. Le commissioni federali di ricorso sono dal canto loro soggette alla vigilanza del Consiglio federale. Il Parlamento esercita per contro l'alta vigilanza su tali tribunali e commissioni. Qui di seguito la commissione tratta della prassi delle CdG in materia di alta vigilanza sul TF e sul TF, considerato che questi ultimi costituiscono un soggetto di studio sufficientemente esteso da chiarire adeguatamente l'alta vigilanza così come è stata esercitata sino ad oggi. Occorre tuttavia precisare che le CdG effettuano anche controlli regolari presso le commissioni di ricorso. A tal proposito va menzionato in particolare l'esame del 1996 consacrato all'analisi della prassi decisionale e procedurale della Commissione svizzera di ricorso in materia d'asilo (cfr. rapporto della CdG-N del 22 agosto 1996, FF 1997 III 595). Le conclusioni di detto esame sono state riprese in occasione della revisione totale della legge sull'asilo.

Nel corso degli anni, la prassi delle CdG in materia di vigilanza sulla giustizia si è sviluppata e ben consolidata. La portata dell'alta vigilanza parlamentare ha occasionalmente dato adito a interpretazioni diverse da parte del TF e delle CdG. Attualmente, come gli esempi seguenti tratti dalla recente prassi delle CdG permettono di osservare, la prassi delle CdG coincide con la concezione ampliata dell'alta vigilanza parlamentare descritta nella letteratura. Di recente le CdG hanno potuto constatare che la portata dell'alta vigilanza non può essere definita in modo universale e che, al contrario, è necessario determinarla caso per caso. Nell'ambito dei loro rapporti annuali pubblicati nel Foglio federale, le CdG presentano le loro attività di controllo per quanto concerne i tribunali federali.

Finora, le CdG si sono recate una volta all'anno per esaminare i rapporti di gestione presso ogni tribunale. In occasione di tali visite, esse hanno anche messo all'ordine del giorno discussioni su altri punti concernenti il tribunale in questione. Analizzando i verbali delle sottocommissioni competenti delle CdG, sembra che ogni anno esse hanno abordato mediamente otto argomenti differenti (sei per il TFA). L'esame del rapporto di gestione presenta varie dimensioni e sfocia spesso in raccomandazioni e in richieste delle CdG. Le domande sul rapporto di gestione concernono di regola la statistica di liquidazione degli affari, le deliberazioni in seduta pubblica, la durata dei procedimenti o gli affari in sospeso. All'inizio degli anni '80, così come alla metà degli anni '90, le CdG hanno richiesto a più riprese lo sviluppo del rapporto di gestione e la messa in opera di talune statistiche (numero di affari conclusi per giudice, evoluzione della prestazione media dei collaboratori giuridici, numero di affari conclusi da giudici supplenti, ecc.). L'organizzazione del tribunale, l'efficacia, le prestazioni insufficienti dei giudici supplenti, l'informatica e l'accelerazione della pubblicazione delle decisioni sono argomenti che sono pure stati discussi al momento dell'esame dei rapporti di gestione. Inoltre, le decisioni della CdG hanno interessato ambiti molto variati della gestione amministrativa dei tribunali. In tal modo, nel 1991, esse hanno fra l'altro richiesto l'elaborazione delle direttive sulla prassi in materia di tasse e la presentazione di un rapporto sull'informatica di gestione; nel 1992 la redazione di un rapporto complementare sulle esperienze con i collaboratori personali e l'elaborazione di direttive interne in materia di

tasse all'indirizzo delle camere. Tali sedute hanno consentito di discutere certe decisioni nonché di trattare problemi concernenti il tribunale e la giurisprudenza che si ponevano al momento (p. es. una decisione del 1999 concernente un indennizzo per un importo di 100 000 franchi) o l'eventuale bisogno di legiferare in seguito a talune decisioni (p. es. nel 1999, in occasione di un caso di rigore in materia di ritiro della licenza di condurre, o quando si discuteva del completamento della legge sulla cittadinanza con una norma penale). A causa della separazione dei poteri, le CdG non commentano le singole decisioni di un Tribunale federale.⁴ Esse seguono tuttavia l'evoluzione delle tendenze giurisprudenziali e, occasionalmente, ne discutono con il TF al fine di determinare eventuali disfunzioni o lacune della legislazione. La constatazione di lacune nell'esecuzione della legge incita le CdG a procedere a esami approfonditi.

Nel 1994, la CdG-S ha depositato un'iniziativa parlamentare che chiedeva l'aumento del numero dei giudici federali (FF 1994 III 1116) in merito a cui il Consiglio nazionale non è tuttavia entrato in materia. Nel 1999, le CdG hanno lanciato l'iniziativa parlamentare che chiedeva la revisione parziale della legge federale sull'organizzazione giudiziaria volta a sgravare il Tribunale federale (FF 1999 8431). Tale iniziativa è sfociata nel progetto di revisione di detta legge entrato in vigore il 1° gennaio 2001, che sgrava il TF principalmente per quanto concerne i processi in materia di diritto civile e le procedure di ricorso in materia di responsabilità dello Stato. Per il TFA, la revisione ha permesso a due giudici e a due giudici supplenti di entrare in servizio. Secondo il rapporto del TFA sulla sua gestione nel 2001, tale misura ha già contribuito a sgravarlo. In questo come in altri casi, le CdG svolgono un ruolo di tramite fra i tribunali federali e l'Assemblea federale. Attualmente, le CdG trasmettono le informazioni del TF concernenti le lacune della legislazione alle commissioni parlamentari interessate o discutono dell'opportunità di legiferare direttamente con il TF. In occasione delle visite annuali ai tribunali federali, le CdG tentano sempre di farsi un'immagine il più possibile completa del lavoro svolto da questi. In tal modo esse cercano indizi che consentano di capire i problemi dei tribunali (archiviazione, pubblicazione delle decisioni sul Web, accreditamento dei giornalisti, età del pensionamento dei giudici federali, regolamentazione delle pensioni di anzianità dei magistrati, collaborazione tra TF e TFA). Inoltre occorre ricordare che le CdG trattano regolarmente denunce all'autorità di vigilanza dirette contro i tribunali della Confederazione per diniego di giustizia formale, ritardo ingiustificato o violazione dei principi fondamentali di procedura. Esse ottengono in tal modo informazioni supplementari sul lavoro dei tribunali, in particolare per quanto concerne i punti incrinati del diritto procedurale. Occorre parimenti segnalare che le CdG considerano sia loro compito esercitare l'alta vigilanza in modo da garantire a ogni cittadino l'uguaglianza in materia di accesso ai tribunali. Tale accesso non deve essere indebitamente limitato a causa di una valutazione troppo restrittiva delle condizioni formali o a causa della situazione finanziaria di una parte. Contemporaneamente, le CdG devono evitare che le parti abusino del gratuito patrocinio a detrimento del contribuente.

⁴ Al fine di evitare ogni equivoco e di delimitare chiaramente il loro potere d'esame le CdG, nell'ambito della revisione della legge sui rapporti fra i Consigli, hanno proposto alla Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale di iscrivere nella legge che non può essere esercitato alcun controllo materiale delle decisioni giudiziarie. Tale precisazione è stata ripresa nel disegno di legge sul Parlamento (FF 2001 5074).

La conoscenza molto buona dei tribunali federali acquisita con il tempo e il clima di fiducia reciproca hanno consentito alle CdG di dibattere apertamente gli oggetti di esame dell'alta vigilanza parlamentare. Le CdG hanno sempre rispettato il principio della separazione dei poteri e hanno conseguentemente dato prova del necessario ritegno nell'ambito della giurisprudenza. Ciononostante, i rapporti tra la separazione dei poteri e l'alta vigilanza parlamentare sono conflittuali; per questo si sono talvolta poste questioni in merito alla portata dell'alta vigilanza.

4.2 Conclusioni

La letteratura specialistica e la prassi delle CdG mostrano che l'esercizio della (alta) vigilanza sulla giustizia è un compito delicato. Quest'ultima è infatti caratterizzata dai rapporti conflittuali tra la garanzia dell'indipendenza giudiziaria iscritta nella Costituzione e il compito di vigilare affinché la giustizia funzioni nel rispetto della legge e dell'efficienza economica, e questo a prescindere dall'organo – commissione parlamentare o autorità extraparlamentare – che l'esercita. Le esperienze della CdG hanno anche mostrato che gli oggetti dell'alta vigilanza non possono essere definiti una volta per tutte. Indipendentemente da tali problemi di definizione, la Commissione ritiene che – così come sostenuto anche nella letteratura specialistica – l'alta vigilanza sui tribunali non si differenzi fondamentalmente dalla vigilanza esercitata sul Consiglio federale e sull'amministrazione. Le CdG non dispongono infatti del potere di annullare o di modificare le decisioni emananti dal potere giudiziario o dal potere esecutivo.

La CdG-S valuta positivamente l'alta vigilanza sul TF e sul TFA così come è stata esercitata finora. Tale approccio ha di regola dimostrato di funzionare. Le discussioni annuali in occasione dell'esame del rapporto di gestione consentono di rendersi conto dei problemi che ostacolano il buon funzionamento della giustizia e, se del caso, di porvi rimedio. La Commissione è tuttavia cosciente del fatto che è possibile intensificare la vigilanza. In futuro occorrerà segnatamente effettuare controlli approfonditi in alcuni ambiti (organizzazione, personale, informatica, orientamento verso la clientela, ecc.). Nel quadro dei suoi programmi annuali, la CdG prevede di consacrare maggiore attenzione ai diversi aspetti della giustizia. Inoltre, la base dell'alta vigilanza deve essere ingrandita, ossia occorre accordare maggior peso alle commissioni plenarie delle CdG e al Parlamento. A tal proposito, il disegno della nuova legge sul Parlamento prevede già il rafforzamento dei contatti tra i tribunali federali e l'Assemblea federale. Inoltre, la Commissione intende impegnarsi in permanenza per la maggior trasparenza del lavoro effettuato dai tribunali, segnatamente chiedendo a questi ultimi di aggiungere dati supplementari nei loro rapporti di gestione annuali (estensione mirata della parte statistica con serie cronologiche e indicatori delle prestazioni più estesi).

Finora, le CdG hanno sempre prestato grande attenzione ai tribunali federali e in particolare alle questioni organizzative nonché all'introduzione e allo sviluppo di nuovi strumenti di gestione. Da un lato, poiché la gestione amministrativa dei tribunali è un settore chiave dell'alta vigilanza e, dall'altro, poiché un'amministrazione moderna ed efficace del Tribunale federale – che non sottostà a nessuna vigilanza *diretta*, ma unicamente all'alta vigilanza del Parlamento – riveste una grande importanza. Il sovraccarico di cui i tribunali federali hanno sofferto per lunghi anni ha in particolare incitato gli organi di controllo ad affrontare regolarmente il problema dell'organizzazione dei tribunali. Nel 1993, il numero dei nuovi affari introdotti al TF ha superato i 5000 e, malgrado qualche fluttuazione, si è mantenuto a tale livello sino al 2001, anno in cui è stato registrato un leggero calo. Per quanto concerne il TFA, la quota di 1500 è stata superata per la prima volta nel 1993. Nel 1997 sono stati introdotti 2000 nuovi affari e nel 2000 si è giunti a oltre 2500. Per gestire in modo efficace una siffatta mole di affari e per evitare i ritardi occorre, unitamente ad altre condizioni, poter contare su un sistema efficace di gestione degli affari e del personale nonché su una gestione amministrativa ben funzionante.

In Svizzera e all'estero, la giustizia ha per lungo tempo dato l'immagine di un settore con metodi di gestione superati, impermeabile ai criteri di misurazione delle prestazioni e, in nome dell'indipendenza giudiziaria, scettico nei confronti di ogni tentativo di modernizzazione. Anche se ha abordato in primo luogo gli strumenti moderni della gestione dei tribunali così come sono stati sviluppati nell'ambito del *court management* americano e della nuova gestione pubblica applicata ai tribunali, il rapporto dell'OPCA sulla gestione moderna della giustizia ha comunque – anche se in modo marginale – messo in evidenza le ragioni di tale resistenza alle riforme amministrative. Questi strumenti moderni sono orientati verso la clientela e i cittadini e fanno segnatamente appello a nuovi modelli di integrazione nel preventivo, a un controllo di gestione esteso, al controllo della qualità, alla gestione delle risorse umane e a concetti di formazione continua. Un certo numero di questi strumenti sono stati introdotti dalle autorità giudiziarie in Svizzera e all'estero e si sono dimostrati validi. Altri sono in fase di elaborazione o non corrispondono alle esigenze specifiche della giustizia. Le ricerche effettuate dall'OPCA sulle tendenze attuali della gestione dei tribunali consentono alla Commissione di valutare la modernizzazione dei tribunali a livello federale.

Le rapporto dell'OPCA descrive le recenti misure di riorganizzazione prese dai diversi organi giudiziari della Confederazione al fine di migliorare la loro efficacia. La Commissione si limita in questa sede a tracciare le grandi linee di questi sviluppi. Nel corso degli anni '90, a causa dell'aumento del carico di lavoro, il TF e il TFA sono stati a più riprese parzialmente riorganizzati per ottenere il miglioramento della loro efficacia. Il ricorso al concetto di gestione moderna dei tribunali ha segnatamente permesso al TF e al TFA di rafforzare le loro segreterie generali in modo da sgravare i giudici dai lavori amministrativi. Oltre alle riforme strutturali (p. es. al TF introduzione di una struttura direzionale bipartita a livello direttamente inferiore alla Corte plenaria costituita dalla Commissione dei presidenti e della Commissione amministrativa) negli anni '90 sono stati introdotti numerosi nuovi strumenti di la-

voro e di gestione (programmi informatici di gestione dei dossier e di contabilità, sviluppo di banche dati, informatizzazione della biblioteca, colloqui di valutazione con i collaboratori, sviluppo del personale, formazione continua, ecc.). Nell'ambito della discussioni sulla NGP, il TF e il TFA hanno ripreso, con un'altra denominazione, taluni nuovi strumenti. Nuovi strumenti di controllo sono stati introdotti nel settore amministrativo e a livello di cancellieri dei tribunali. Tali innovazioni non pongono problemi per quanto concerne i compiti amministrativi in quanto tali. Un orientamento unicamente in funzione delle prestazioni potrebbe infatti avere conseguenze nefaste in questo ambito. Per prendere un esempio nel settore dell'amministrazione, diversi meccanismi di controllo intervengono nei progetti informatici: un filtro di analisi costi/vantaggi per i nuovi progetti, rapporti semestrali per i progetti autorizzati, rapporti annuali sui costi di ogni progetto (investimenti e ore di lavoro). I costi in materia di informatica del TF sono inoltre paragonati con quelli di altre autorità giudiziarie nell'ottica di un'analisi comparativa delle prestazioni. Per quanto concerne la giurisprudenza, gli strumenti di controllo sono utilizzati unicamente a livello di cancellieri; si possono citare la fissazione di obiettivi di produttività (trattare di regola 60 casi all'anno, come minimo 40), un sistema di controllo per gli affari in sospenso da oltre due anni o un controllo redazionale (se un dossier non è chiuso entro tre mesi viene iscritto in una lista nera, attivando in tal modo l'intervento della direzione). Per varie ragioni i giudici non sottostanno a siffatti controlli delle prestazioni (i giudici che compongono il collegio dei giudici hanno qualità e competenze differenti; in materia di qualità e di efficacia, la valutazione dei giudici da parte di loro pari è considerata problematica). L'introduzione di detti controlli delle prestazioni non è stata pianificata. Per questo è indispensabile che un organo specializzato e l'autorità d'elezione prestino particolare attenzione alla preparazione professionale dell'elezione dei giudici, e dunque alla messa in opera di un buon procedimento di valutazione e di selezione dei candidati.

5.2 Conclusioni

La Commissione ha seguito con grande attenzione i progetti di riorganizzazione dei tribunali federali, alcuni dei quali – concernenti questioni gestionali – sono durati lunghi anni. Essa ritiene che l'attuale gestione del TF e del TFA soddisfi gli *standard di un'organizzazione giudiziaria moderna*. La giustizia – così come l'insieme delle amministrazioni pubbliche è tuttavia soggetta a una pressione costante per quanto concerne l'efficienza. È dunque importante continuare lo sviluppo e il perfezionamento degli strumenti moderni di gestione della giustizia utilizzati in precedenza. È in questo senso che il TF esamina l'opportunità di introdurre il nuovo modello contabile della Confederazione. Tale modello, fondato su un sistema contabile interamente integrato, deve segnatamente impostare la gestione amministrativa sulla base della gestione imprenditoriale e deve consentire di presentare in ogni momento i dati finanziari necessari per la gestione ai diversi livelli. Per raggiungere questi obiettivi è indispensabile proseguire sulla via della professionalizzazione della gestione dei tribunali. In altri termini si tratta di impiegare manager che pensino e agiscano con una logica economica, considerato che le sole conoscenze giuridiche non sono più sufficienti per gestire un tribunale. La Commissione è pertanto favorevole all'istituzione di segreterie generali presso il Tribunale penale federale e il Tribunale amministrativo federale, come previsto dai relativi disegni di legge.

Nell'ambito delle sue attività, l'alta vigilanza deve assicurarsi che la vigilanza interna sulla gestione degli affari dei tribunali funzioni correttamente, fra l'altro esaminando i loro rapporti di gestione annuali. Tuttavia, in particolare per evitare malintesi e interpretazioni sbagliate o perché, secondo il tribunale, essi concernono questioni interne, tali rapporti non contengono tutti i dati relativi agli affari di cui dispone il tribunale in questione. Le CdG devono poter accedere ai dati di controllo della gestione interna in quanto questi concernano l'amministrazione del tribunale. Soltanto garantendo questa trasparenza le CdG possono controllare se la vigilanza interna del tribunale funziona correttamente. Occorre inoltre considerare l'estensione dei rapporti di gestione e della loro parte consacrata alle statistiche. Le statistiche abituali sono adeguate per l'esercizio dell'alta vigilanza, poiché forniscono indicazioni molto importanti sull'amministrazione dei tribunali. Come mostrato dall'esempio della Corte suprema del Cantone di Zurigo, la gestione amministrativa degli affari di un tribunale può essere valutata con maggior precisione utilizzando nuovi indicatori delle prestazioni: durata di trattamento degli affari, numero di affari conclusi rispetto ai nuovi affari o numero di nuovi affari conclusi rispetto al numero di affari conclusi l'anno precedente, ecc. Siffatti indicatori non devono forzatamente essere subordinati a obiettivi di prestazioni; essi servono principalmente a migliorare la trasparenza e a evidenziare – se paragonati a quelli dell'anno precedente – la necessità di analizzare la situazione. Se la valutazione della capacità di gestire il volume del lavoro fa parte dell'alta vigilanza parlamentare, la valutazione e la qualificazione sistematica dei giudici ne sono per contro escluse. Risulta pertanto indispensabile verificare che la futura Commissione giudiziaria presti la massima attenzione alla preparazione dell'elezione dei giudici. Tuttavia, in occasione dell'esercizio dell'alta vigilanza e delle eventuali denunce all'autorità di vigilanza, le CdG si renderanno conto quando un giudice federale non risponde manifestamente alle esigenze e la sua elezione non può pertanto essere raccomandata.

6 L'alta vigilanza sul Tribunale penale federale e sul Tribunale amministrativo federale

6.1 Situazione iniziale

In occasione dei dibattiti sulla legge sul Tribunale penale federale, la CAG-S e il Consiglio degli Stati si sono chinati sulle questioni concernenti la vigilanza e l'alta vigilanza menzionate nel punto 1 del presente rapporto.⁵ Occorre rilevare che tali questioni si porranno anche per quanto concerne l'istituzione del Tribunale amministrativo federale. Quest'ultimo riunirà le numerose commissioni federali di ricorso sotto lo stesso tetto.

Secondo la legislazione vigente, le CdG esercitano già l'alta vigilanza su oltre 30 commissioni di ricorso e continueranno ad assumere tale funzione nell'ambito del Tribunale amministrativo federale. La sola novità consiste nell'alta vigilanza sul Tribunale penale federale. Il carico di lavoro supplementare è dunque relativamente

⁵ Per vigilanza va inteso il controllo esercitato da un'autorità o un organo vicini all'oggetto della vigilanza; si tratta di regola di una vigilanza interna esercitata *in seno dello stesso potere*. Nel caso dei tribunali si tratta della vigilanza esercitata dall'autorità di grado superiore. L'alta vigilanza è invece una *vigilanza esercitata da un potere su un altro potere*.

limitato. Non si tratta di una modifica fondamentale dell'oggetto o della portata dell'alta vigilanza così come è esercitata attualmente dalle CdG. In concreto, oltre alle attività relative agli esami approfonditi e alle visite effettuate presso i tribunali di grado inferiore, occorre attendersi almeno due sedute supplementari consacrate all'esame del rapporto di gestione. Come per l'alta vigilanza sul Consiglio federale e sull'amministrazione, le CdG definiranno i punti principali nel loro programma di controllo annuale. Finora, l'esercizio dell'alta vigilanza sui tribunali federali ha dimostrato di essere valido e potrà essere esteso ai nuovi tribunali federali. Le CdG si sono tuttavia rese conto che vi è ancora un certo potenziale di sviluppo e sono disposte a proseguire in tale direzione. Si pone tuttavia viepiù la questione del ruolo che svolgerà il TF nell'ambito del nuovo concetto di vigilanza e in quale misura sarà possibile sfruttare le sinergie.

A livello cantonale di regola è il Parlamento che esercita l'alta vigilanza sulle autorità giurisdizionali di grado superiore. Le autorità di grado inferiore sottostanno alla vigilanza esercitata dall'autorità superiore. Questo è dovuto in primo luogo al fatto che i giudici dei tribunali distrettuali e circondariali non sono eletti dai parlamenti cantonali. In secondo luogo, i tribunali supremi chiamati a trattare decisioni delle autorità di grado inferiore conoscono perfettamente le forze e le debolezze dei tribunali in questione. Infine, una commissione parlamentare sarebbe completamente oberata se dovesse controllare tutti i tribunali distrettuali e circondariali disseminati nel territorio cantonale. Rispetto al livello federale, soltanto la seconda ragione evocata consente di giustificare che la vigilanza delle autorità di grado inferiore sia affidata al TF. Contrariamente alle costituzioni cantonali, la Costituzione federale non conferisce esplicitamente la vigilanza delle autorità di grado inferiore al Tribunale federale. Come ogni tribunale di grado superiore, durante il trattamento dei dossier e per le sue relazioni di lavoro, il TF avrà accesso a numerose informazioni sulla gestione degli affari delle autorità di grado inferiore che potrebbero non pervenire a terzi poco introdotti nell'ambiente giudiziario interessato. Nell'interesse dell'alta vigilanza, sarebbe opportuno trarre beneficio da questo vantaggio, considerato che il buon funzionamento della vigilanza dipende dalla completezza e dalla qualità di dette informazioni. Il TF sarebbe in grado di raccogliere le informazioni rilevanti per quanto concerne l'alta vigilanza sulla gestione amministrativa del Tribunale penale federale e del Tribunale amministrativo federale e potrebbe trasmetterle alle CdG. Non si impone la delega al TF della vigilanza completa. La CdG-S ritiene che l'istituzione di un buon sistema di controllo della gestione interna del tribunale sarebbe più efficace di una vigilanza esercitata da un'autorità di grado superiore. Inoltre, considerato che l'alta vigilanza parlamentare è un compito di natura politica, essa non potrebbe essere delegata a un organo extraparlamentare.

6.2 Conclusioni

Sulla base delle esperienze fatte finora, la CdG-S ritiene che non sia necessario creare un nuovo organo per esercitare la vigilanza e l'alta vigilanza sui tribunali federali. Il modello vigente presenta numerosi vantaggi; alcuni di questi sono presentati qui di seguito. La riunione in un solo organo dell'alta vigilanza sul Consiglio federale, sull'amministrazione federale e sui tribunali federali consente di garantire l'unità e la coerenza del controllo parlamentare. Le CdG possono in tal modo avere un'immagine completa del funzionamento dell'amministrazione e possono beneficiare

appieno delle sinergie. Esse possono segnatamente dare direttamente seguito alle loro osservazioni quando constatano lacune di esecuzione nell'ambito dei controlli di tendenza della giurisprudenza del TF. Gli sforzi di coordinamento e i problemi di delimitazione, inevitabili quando vi sono molteplici commissioni di controllo, sono così eliminati. Le esperienze e i metodi sviluppati nell'ambito del controllo parlamentare sul Consiglio federale e l'amministrazione beneficiano direttamente all'esercizio dell'alta vigilanza sulla giustizia. Inoltre, lo sviluppo di quest'ultima come descritto nei capitoli precedenti è senz'altro realizzabile.

Secondo la CdG-S, la modalità dell'integrazione del TF nell'attuale concetto di vigilanza deve essere definita nel contesto della revisione totale dell'organizzazione giudiziaria. Il TF, in qualità di autorità di grado superiore, ha frequentemente l'occasione di esaminare il lavoro delle autorità di grado inferiore e può valutare con cognizione di causa. Per poter sfruttare questa preziosa fonte di informazioni, la CdG-S propone di *elaborare una disposizione legale* in occasione dell'esame preliminare del disegno di legge sul Tribunale federale (LTF). Tale norma dovrebbe consentire al TF di trasmettere le sue osservazioni aventi una rilevanza per quanto concerne la vigilanza sulla gestione amministrativa delle autorità federali di grado inferiore all'organo incaricato dell'alta vigilanza. In tal caso il TF non si assumerebbe la responsabilità immediata della vigilanza, ma funzionerebbe quale autorità ausiliaria dell'alta vigilanza. È possibile immaginare che il TF si assuma l'intera responsabilità della vigilanza sul Tribunale penale federale e sul Tribunale amministrativo federale; tale opzione sarebbe tuttavia contraria all'obiettivo della revisione totale dell'organizzazione giudiziaria, ossia lo sgravio del TF. L'armonizzazione tra il TF, il Tribunale amministrativo federale e il Tribunale penale federale consentirà invece certamente di realizzare delle economie e di migliorare l'efficacia. Gli ambiti principalmente interessati da detta armonizzazione sono l'informatica, le statistiche, la gestione amministrativa dei tribunali o la gestione e la formazione continua del personale. Le CdG si adopereranno per l'armonizzazione della gestione e degli strumenti di gestione dei tribunali federali e faranno in modo che vi sia un alto standard qualitativo. L'armonizzazione rappresenta infatti una condizione essenziale per l'efficacia dell'alta vigilanza che deve anche poter valutare i tribunali federali ricorrendo a comparazioni con valori di riferimento.

7 Proposta, raccomandazioni e seguito dei lavori

Proposta:

In occasione dell'esame del disegno di legge sul Tribunale federale (LTF), la CdG-S proporrà di redigere una nuova disposizione legale che abiliti il TF a trasmettere alle CdG le impressioni in merito al lavoro dei tribunali di grado inferiore della Confederazione raccolte nell'ambito delle sue attività.

Art. 3 cpv. 3 LTF (nuovo)

³ È (il Tribunale federale) abilitato a trasmettere alle Commissioni della gestione le constatazioni relative all'andamento degli affari del Tribunale penale federale o del Tribunale amministrativo federale che possano essere rilevanti sotto il profilo della vigilanza.

Raccomandazione 1:

La CdG-S raccomanda al Tribunale federale di sviluppare la parte statistica del suo rapporto di gestione e di migliorarne la trasparenza mediante indicatori delle prestazioni e serie cronologiche più estese.

Raccomandazione 2:

La CdG-S raccomanda al Tribunale penale federale e al Tribunale amministrativo federale di adoperarsi per l'istituzione di una gestione amministrativa professionale, già al momento della loro creazione.

Raccomandazione 3:

La CdG-S raccomanda ai tribunali federali di collaborare e di beneficiare in modo adeguato delle sinergie nell'ambito amministrativo (segnatamente in materia di informatica, di statistica, di analisi comparativa delle prestazioni, di gestione amministrativa nonché di gestione e formazione continua del personale). Tale collaborazione deve essere disciplinata nei regolamenti dei tribunali.

Seguito dei lavori:

La CdG-S prega il Tribunale federale di prendere posizione sulla raccomandazione 1 entro fine dicembre 2002. La CdG-S seguirà l'attuazione delle raccomandazioni 2 e 3 nell'ambito delle sue attività di controllo ordinarie.

28 giugno 2002

In nome della Commissione della gestione
del Consiglio degli Stati:

Il presidente della Commissione,
Michel Béguelin, consigliere agli Stati

Il presidente della sottocommissione DFGP/Tribunali del
Consiglio degli Stati allargata con la partecipazione di alcuni
deputati del Consiglio nazionale,
Hans Hess, consigliere agli Stati

Il segretario delle Commissioni della gestione,
Philippe Schwab

**Gestione moderna della giustizia, rapporto del 10 agosto 2001
dell'Organo parlamentare di controllo dell'amministrazione
all'attenzione della Commissione della gestione del Consiglio
degli Stati**

**La portata dell'alta vigilanza parlamentare sui tribunali –
i pareri della dottrina giuridica, rapporto dell'11 marzo 2002
dell'Organo parlamentare di controllo dell'amministrazione
all'attenzione della Commissione della gestione del
Consiglio degli Stati**

Abbreviazioni

CAG-S	Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati
CdG	Commissioni della gestione delle Camere federali
CdG-S	Commissione della gestione del Consiglio degli Stati
CdG-N	Commissione della gestione del Consiglio nazionale
CIP	Commissione delle istituzioni politiche
LRC	Legge federale del 23 marzo 1962 concernente la procedura dell'Assemblea federale e la forma, la pubblicazione, l'entrata in vigore dei suoi atti (legge sui rapporti fra i Consigli)
LTF	Legge federale sul Tribunale federale (legge sul Tribunale federale)
NGP	Nuova gestione pubblica
OPCA	Organo parlamentare di controllo dell'amministrazione
TF	Tribunale federale
TFA	Tribunale federale delle assicurazioni