



22.427

Iniziativa parlamentare Tribunale federale. Aumento del numero dei giudici ordinari

Rapporto della Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale

del 23 giugno 2022

Onorevoli colleghi,

con il presente rapporto vi sottoponiamo il progetto di modifica dell'ordinanza dell'Assemblea federale concernente i posti di giudice del Tribunale federale, che trasmettiamo nel contempo per parere al Consiglio federale.

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

23 giugno 2022

In nome della Commissione:

Il vicepresidente, Vincent Maître

Compendio

In risposta alla situazione di sovraccarico alla quale è confrontato il Tribunale federale da diversi anni e su richiesta dello stesso, la Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale propone di modificare l'ordinanza dell'Assemblea federale concernente i posti di giudice del Tribunale federale al fine di aumentare il numero dei giudici ordinari da 38 a 40. Questo incremento gode del sostegno delle Commissioni della gestione dell'Assemblea federale le quali esercitano l'alta vigilanza sui tribunali della Confederazione.

Rapporto

1 Genesi del progetto

Il 21 dicembre 2021 la Commissione amministrativa del Tribunale federale ha inviato una lettera alle Commissioni degli affari giuridici (CAG), con copia alle Commissioni della gestione (CdG), chiedendo di aumentare da 38 a 40 il numero dei giudici ordinari del Tribunale federale per far fronte all'incremento costante del numero di procedimenti promossi dinanzi al Tribunale federale. Con lettera del 5 aprile 2022, le CdG hanno manifestato alle CAG il loro sostegno a questa richiesta. Quale organo che esercita l'alta vigilanza sui tribunali della Confederazione le CdG sono state regolarmente informate sull'aumento del carico di lavoro e sugli sforzi profusi dal Tribunale federale per farvi fronte; constatando che le misure adottate saranno difficilmente sufficienti a lungo termine, le CdG hanno proposto alle CAG di elaborare un'iniziativa parlamentare per modificare l'ordinanza dell'Assemblea federale del 30 settembre 2021¹ concernente i posti di giudice del Tribunale federale al fine di aumentare il numero di giudici.

2 Contesto ed evoluzione

2.1 Effettivi del Tribunale federale

Secondo l'articolo 1 della legge del 17 giugno 2005² del Tribunale federale (LTF), il Tribunale federale si compone di 35–45 giudici (cpv. 3); il numero effettivo è stabilito dall'Assemblea federale mediante ordinanza (cpv. 5). Dal 1° gennaio 2007, data di entrata in vigore della LTF, sono in carica 38 giudici ordinari e 19 giudici non di carriera conformemente a quanto fissato nell'ordinanza dell'Assemblea federale concernente i posti di giudice del Tribunale federale. Prima di tale data, tenuto conto anche degli effettivi del Tribunale federale delle assicurazioni, i giudici ordinari erano 41 mentre quelli non di carriera 39.

I cancellieri sono passati da 127 posti nel 2011 a 136,7 alla fine del 2021.

2.2 Aumento del carico di lavoro

Il numero di giudici fissato nel 2006³ è stato mantenuto in occasione del riesame effettuato nel 2011 sulla base di una stima di 7400 casi all'anno⁴. Tuttavia, nel corso degli ultimi dieci anni, il loro numero non ha praticamente mai smesso di aumentare:

¹ RS 173.110.1

² RS 173.110

³ Rapporto della CAG-S del 21 febbraio 2006; FF 2006 3219, 3231.

⁴ Rapporto della CAG-N dell'8 aprile 2011; FF 2011 4055.

da 7419 nel 2011⁵, è salito a 7881 nel 2021⁶, superando addirittura la soglia degli 8000 nel 2017 e nel 2020⁷.

Questo aumento è da ricondurre principalmente al notevole incremento dei ricorsi in materia penale, già segnalato dal Consiglio federale nel messaggio del 15 giugno 2018 concernente la modifica della legge sul Tribunale federale⁸. Dall'entrata in vigore, il 1° gennaio 2011, del Codice di procedura penale⁹ la procedura penale è disciplinata dalla legislazione federale, che il Tribunale federale può esaminare per esteso al fine di garantirne l'applicazione uniforme. Inoltre, diverse revisioni legislative, in particolare nell'ambito della protezione dei minori e degli adulti, hanno portato a un aumento del numero di ricorsi dinanzi alla seconda Corte di diritto civile.

Infine, va notato che lo sgravio che ci si attendeva da parte dei giudici non di carriera non si è concretizzato: tra il 2011 e il 2020 hanno infatti presentato circa 150 rapporti all'anno (181 nel 2021) quando il legislatore ne aveva invece previsti 510 all'anno¹⁰.

2.3 Misure adottate e prospettive di sviluppo

Per far fronte all'evoluzione del carico di lavoro, il Tribunale federale ha già adottato diverse misure di riorganizzazione interna. Ha aumentato il numero di cancellieri (cfr. n. 2.1) e ha deciso, nel 2020, di assegnare un sesto giudice alla Corte di diritto penale a scapito della seconda Corte di diritto sociale e, nel 2021, di trasferire il diritto fiscale dalla seconda Corte di diritto pubblico alla seconda Corte di diritto sociale. Inoltre ha adeguato il suo regolamento del 20 novembre 2006¹¹ per permettere di affidare la presidenza a un altro membro della corte (art. 27 cpv. 2), ciò che consente di sgravare i presidenti delle corti.

Tuttavia, queste misure non sono state sufficienti ad arginare l'aumento di casi che devono essere riportati all'anno successivo (casi pendenti): da 2265 nel 2011 si è passati a 3235 nel 2021. Questo numero è particolarmente elevato per la Corte di diritto penale (898) e la prima Corte di diritto pubblico (620), competente dei ricorsi in materia penale contro le decisioni incidentali di procedura penale. Nella Corte di diritto penale, il tasso di evasione dei nuovi casi in entrata è ad esempio sceso al 48 per cento nel 2021 (altre corti: 64–68 %), mentre nel 2011 si attestava al 69 per cento (altre corti: 63-78 %).

Questa tendenza non è peraltro destinata a invertirsi nel prossimo futuro dal momento che il progetto di revisione della LTF¹², che mira a sgravare il Tribunale federale, è stata respinta dal Parlamento nel 2020. Inoltre, i lavori del Consiglio federale in adempimento del postulato 20.4399 Caroni «Per una moderna legge sul Tribunale federale»

⁵ Rapporto di gestione 2011 del Tribunale federale.

⁶ Rapporto di gestione 2021 del Tribunale federale.

⁷ 8033 casi in entrata nel 2017 e 8024 casi in entrata nel 2020 secondo i pertinenti rapporti di gestione.

⁸ FF **2018** 3925

⁹ RS **312.0**

¹⁰ FF **2006** 3232

¹¹ RS **173.110.131**

¹² 18.051 n Legge federale sul Tribunale federale. Modifica.

non sono ancora conclusi. Il rapporto che sarà elaborato proporrà spunti di riflessione per una nuova revisione della LTF.

Se i due posti richiesti saranno concessi, il Tribunale federale prevede di istituire una seconda Corte di diritto penale, alla quale saranno trasferiti una parte dei casi dell'attuale Corte di diritto penale come anche i ricorsi in materia penale contro le decisioni incidentali di procedura penale ora di competenza della prima Corte di diritto pubblico. La nuova corte sarebbe composta dai due nuovi giudici nonché da un membro della prima Corte di diritto pubblico e da un membro della seconda Corte di diritto civile.

Nella loro lettera del 5 aprile 2022, le CdG considerano particolarmente sensata ed efficiente l'istituzione di una seconda Corte penale; ritengono che la nuova composizione del Tribunale federale – otto corti con cinque giudici ciascuna – consentirebbe uno sviluppo coerente del diritto.

3 Iniziativa parlamentare e lavori della Commissione

Nella sua seduta dell'8 aprile 2022, la CAG del Consiglio nazionale (CAG-N) ha preso atto della lettera della Commissione amministrativa del Tribunale federale e della lettera delle CdG. Alla luce delle più estese possibilità di ricorso regolarmente decise dal legislatore ritiene perfettamente fondata la richiesta del Tribunale federale. Ha quindi deciso, con 18 voti contro 4 e 1 astensione, di presentare un'iniziativa parlamentare per dare seguito all'istanza del Tribunale federale, ma non senza sottolineare la necessità di riesaminare l'effettivo carico di lavoro dei giudici non di carriera.

Il 26 aprile 2022, la CAG del Consiglio degli Stati (CAG-S) si è allineata all'unanimità alla sua omologa del Consiglio nazionale.

La CAG-N ha quindi potuto elaborare un progetto di modifica dell'ordinanza in questione, che ha accolto con 15 voti contro 6 e nessuna astensione il 23 giugno 2022. Una minoranza (*Addor*, *Geissbühler*, *Guggisberg*, *Hess Erich*, *Steinemann*, *Tuena*) propone di non entrare in materia. La stessa minoranza chiede di rinviare il testo alla Commissione con l'incarico di elaborare un progetto di soppressione del sistema dei giudici non di carriera al Tribunale federale. Dato che l'efficacia del sistema dei giudici non di carriera è sistematicamente rimessa in discussione, la Commissione ha inoltre deciso all'unanimità di affidare al Controllo parlamentare dell'amministrazione l'incarico di effettuare una valutazione al riguardo.

La Commissione ha inoltre deciso di rinunciare a una procedura di consultazione dato che il progetto concerne principalmente l'organizzazione di un'autorità federale (art. 3a cpv. 1 lett. a della legge del 18 marzo 2005¹³ sulla consultazione). In virtù dell'articolo 112 capoverso 1 della legge del 13 dicembre 2002¹⁴ sul Parlamento, la Commissione si è avvalsa della collaborazione del Dipartimento federale di giustizia e polizia.

¹³ RS 172.061

¹⁴ RS 171.10

4 **Commento alle singole disposizioni**

Cifra I

Art. 1 lett. a

Il numero di giudici ordinari del Tribunale federale sarà portato dagli attuali 38 a 40 (lett. a). I posti di giudice ordinario saranno quindi 40, dato che la LTF non prevede la possibilità di esercitare questa funzione a tempo parziale come è invece il caso per il Tribunale amministrativo federale (art. 13 cpv. 1 della legge del 17 giugno 2005¹⁵ sul Tribunale amministrativo federale), il Tribunale penale federale (art. 46 della legge del 19 marzo 2010¹⁶ sull'organizzazione delle autorità penali) e il Tribunale federale dei brevetti (art. 11 della legge del 20 marzo 2009¹⁷ sul Tribunale federale dei brevetti). Il numero di giudici non di carriera resta invece invariato (lett. b).

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.

5 **Ripercussioni**

I giudici del Tribunale federale hanno qualità di magistrati. Non sono soggetti alla legge del 2 marzo 2000¹⁸ sul personale federale, come specificato nell'articolo 2 capoverso 2 lettera a di questa stessa legge. La loro remunerazione è determinata dalla legge federale del 6 ottobre 1989¹⁹ concernente la retribuzione e la previdenza professionale dei magistrati e dalla relativa ordinanza²⁰. Secondo l'articolo 1a lettera b di questa ordinanza, l'onorario dei giudici del Tribunale federale ammonta all'80 per cento dell'onorario di un membro del Consiglio federale; nel 2022 questo importo corrisponde a 365 484 franchi. Se si aggiungono gli oneri sociali dell'8,15 per cento, il costo per la creazione di due nuovi posti di giudice al Tribunale federale ammonta in totale a 790 600 franchi.

6 **Aspetti giuridici**

6.1 **Legalità**

La competenza dell'Assemblea federale di decidere questo aumento si fonda sull'articolo 1 capoverso 5 LTF secondo il quale l'Assemblea federale stabilisce il numero di giudici del Tribunale federale. Secondo l'articolo 1 capoverso 3 LTF il Tribunale

¹⁵ RS 173.32

¹⁶ RS 173.71

¹⁷ RS 173.41

¹⁸ RS 172.220.1

¹⁹ RS 172.121

²⁰ RS 172.121.1

federale si compone di 35–45 giudici ordinari. L'Assemblea federale ha pertanto facoltà di modificare il numero di posti di giudice a condizione che l'effettivo rimanga fra 35 e 45.

6.2 Forma dell'atto

Secondo l'articolo 1 capoverso 5 LTF l'Assemblea federale stabilisce il numero di giudici mediante ordinanza. Si tratta di una revisione parziale.

