

06.400

Iniziativa parlamentare
Numero di giudici presso il Tribunale federale.
Ordinanza dell'Assemblea federale
Rapporto della Commissione degli affari giuridici del
Consiglio degli Stati

del 21 febbraio 2006

Onorevoli colleghi,

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

La Commissione propone di approvare il progetto allegato.

21 febbraio 2006

In nome della Commissione

Il Presidente: Franz Wicki

Compendio

La Legge federale sul Tribunale federale prevede che l'alta Corte nelle sue due sedi di Losanna e Lucerna si compone di 35–45 giudici ordinari e che il numero dei giudici non di carriera non deve eccedere i due terzi del numero dei giudici ordinari. Dispone inoltre che il numero esatto dei giudici va stabilito con un'ordinanza dell'Assemblea federale. L'Ufficio del Consiglio degli Stati ha incaricato dell'elaborazione di tale ordinanza la Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati.*

Presso il Tribunale federale e presso il Tribunale federale delle assicurazioni sono attualmente impiegati in totale 41 giudici ordinari e supplenti. Con il presente disegno di ordinanza la Commissione propone di fissare a 38, fino a fine 2011, il numero dei giudici federali ordinari. Al Tribunale federale sono inoltre attribuiti 19 giudici non di carriera.

Un confronto dell'attività del Tribunale federale in due diversi periodi e la probabile diminuzione della quantità di lavoro in seguito all'applicazione della nuova legge fanno oggi propendere per una riduzione del numero dei giudici. Dal momento che non possono ancora essere precisamente quantificati gli effetti della revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale sul volume di lavoro, nel 2011 sarà necessario riesaminare la problematica del numero dei giudici.

Fino alla fine dell'attuale periodo amministrativo (fine 2008) i posti di giudice che si liberano non saranno riassegnati. Se a fine 2008 sono impiegati al Tribunale più di 38 giudici ordinari e 19 giudici supplenti, l'Assemblea federale plenaria dovrà ridurre il numero nell'ambito del rinnovo integrale per il periodo amministrativo 2009–2014.

Il numero definitivo dei giudici può essere stabilito soltanto sulla base di un'analisi dettagliata dei costi e dell'organizzazione del Tribunale federale. Il presente progetto di ordinanza obbliga nel contempo il Tribunale federale ad istituire una procedura di controlling che permetta di determinare con precisione il volume di lavoro del tribunale.

* «Giudici supplenti» nella vigente OG.

Rapporto

1 Situazione iniziale

1.1 L'iniziativa parlamentare

Il numero dei giudici federali è attualmente fissato dagli articoli 1 e 123 della legge federale sull'organizzazione giudiziaria (OG; RS 173.110). Il Tribunale federale si compone di 30 giudici ordinari e di 30 giudici supplenti. Il Tribunale federale delle assicurazioni si compone invece di 11 giudici ordinari e di 11 giudici supplenti. Secondo l'articolo 1 capoversi 3 e 4 della legge sul Tribunale federale del 17 giugno 2005 (LTF)¹, il Tribunale federale (che comprende ora il Tribunale federale e il Tribunale federale delle assicurazioni) si compone di 30–45 giudici ordinari, come pure di un numero di giudici non di carriera che non deve eccedere i due terzi del numero dei giudici ordinari. L'articolo 1 capoverso 5 LTF prevede che l'Assemblea federale stabilisca il numero dei giudici con un'ordinanza. La LTF entrerà probabilmente in vigore il 1° gennaio 2007.

La questione del numero dei giudici del Tribunale federale è strettamente connessa con l'organizzazione e il budget del tribunale. Il Tribunale federale regola la propria amministrazione (art. 188 capoverso 3 Cost.)². Il Consiglio federale riprende nel suo disegno di preventivo e nel consuntivo della Confederazione, senza modificarli, il progetto di preventivo e il consuntivo del Tribunale federale. Il Tribunale federale difende il proprio progetto di preventivo e il proprio consuntivo dinanzi all'Assemblea federale (Art. 142 LParl)³. Così, il Consiglio federale ha rinunciato a sottoporre al Parlamento l'abituale progetto di ordinanza ed ha chiesto alla Conferenza di coordinamento dell'Assemblea federale di incaricare una Commissione parlamentare della redazione di un'ordinanza sul numero dei giudici del Tribunale federale. Il 26 agosto 2005 l'Ufficio del Consiglio degli Stati ha incaricato la Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati (in seguito la Commissione) di sottoporre al Parlamento un progetto di ordinanza d'intesa con la Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale (CAG-N). La Presidente del Consiglio nazionale ha approvato questa procedura.

Il 29 agosto 2005 la Commissione ha deciso all'unanimità di elaborare un progetto, facendo salva l'approvazione dell'omologa Commissione dell'altra Camera. Questa decisione è stata approvata, pure all'unanimità, dalla CAG-N il 5 settembre 2005.

1.2 Lavori della Commissione

La Commissione ha lavorato in stretta collaborazione con il Tribunale federale e con il Tribunale federale delle assicurazioni. Ha pregato i due tribunali di sottoporle un resoconto scritto sull'evoluzione del personale e dei costi nel corso degli ultimi anni e in particolare di presentarle una valutazione dei previsti effetti della riforma giudi-

¹ FF 2005 3643

² RS 101

³ RS 171.10

ziaria sui rispettivi carichi di lavoro. A complemento dei pareri scritti, la Commissione ha sentito il 31 ottobre 2005 una delegazione dei due tribunali.

Per pianificare i lavori, la Commissione ha istituito un gruppo di lavoro composto dai Consiglieri agli Stati Rolf Schweiger (presidente), Hermann Bürgi, Pierre-Alain Gentil e Hansheiri Inderkum.

Nel corso della sua seduta del 21 novembre 2005, la Commissione ha inoltre sentito un esperto delle questioni concernenti la gestione dei tribunali.

In previsione dei futuri lavori della Commissione, il gruppo di lavoro ha elaborato in seguito documenti di base, statistiche, calcoli e stime concernenti gli effetti previsti sul carico di lavoro e li ha presentati ai due tribunali federali. Le osservazioni, le correzioni ed i suggerimenti dei tribunali sono in parte stati integrati nel documento finale del gruppo di lavoro destinato al plenum della Commissione. La discussione della Commissione del 23 gennaio 2006, alla quale hanno nuovamente partecipato delegazioni dei due tribunali, è stata condotta sulla base del documento finale del gruppo di lavoro.

Il 21 febbraio 2006, la Commissione ha adottato il disegno di ordinanza allegato con 7 voti contro 3 e un'astensione. Conformemente all'articolo 112 capoverso 1 LParl, essa si è avvalsa della collaborazione del Dipartimento federale di giustizia e polizia.

2 Lineamenti del disegno

Con la revisione totale dell'organizzazione giudiziaria, il Parlamento deve esaminare per il futuro la questione del numero adeguato di giudici per il Tribunale federale. Nell'ambito di questo esame, la Commissione considera prioritario mantenere l'elevata qualità della giurisprudenza della suprema autorità giudiziaria. Per determinare il numero adeguato di giudici, la Commissione ha esaminato lo sviluppo che hanno avuto negli ultimi anni il carico di lavoro e il personale in seno ai due tribunali federali. Ha ugualmente preso in considerazione le ripercussioni previste sul carico di lavoro in seguito alla revisione totale dell'organizzazione giudiziaria. Visto che tali ripercussioni non possono attualmente essere determinate con precisione, la Commissione ritiene opportuno stabilire il numero dei giudici solo in maniera provvisoria. Soltanto l'esperienza dell'attuazione pratica della nuova organizzazione giudiziaria ed un'analisi dei costi e dell'organizzazione del Tribunale federale permetteranno di stabilire in maniera attendibile il numero dei giudici necessari.

2.1 Carico di lavoro ed effettivo dei tribunali federali

2.1.1 Evoluzione del carico di lavoro nel periodo 1990–2005

Tra il 1990 e il 1999, il carico di lavoro del Tribunale federale è costantemente aumentato in misura più o meno importante. Il numero dei nuovi affari è aumentato in questo periodo da circa 4600 a 5400 casi per anno. In parallelo è costantemente aumentato, da 4250 nel 1990 a circa 5600 nel 1999, anche il numero delle pratiche trattate. Nel 2000 si è constatata un'inversione della tendenza all'aumento dei nuovi affari con una diminuzione di circa 200 casi ogni anno nei tre anni seguenti, finché nel 2002 è stato raggiunto il record negativo di 4554 nuovi affari. Durante questo

periodo il numero dei casi trattati è ugualmente calato dai circa 5316 del 2000 ai 5047 del 2001, fino a raggiungere la quota di 4648 affari trattati nel 2002. Dal 2003 i nuovi casi del Tribunale federale hanno ricominciato ad aumentare. Nel 2005 il numero dei nuovi affari ha superato quota 5000 per la prima volta dal 2000 (cfr. tabella 1 in allegato).

Per il Tribunale federale delle assicurazioni il carico di lavoro è continuamente aumentato, a partire dai circa 1100 nuovi affari dell'inizio degli anni 1990, di 100–200 casi all'anno. Nel 2000 è stato raggiunto il culmine con 2521 nuovi affari. Nello stesso periodo il numero dei casi trattati è quasi raddoppiato, aumentando da 1137 nel 1990 a 2242 nel 2000. Nel 2001 anche il Tribunale federale delle assicurazioni ha registrato un provvisorio calo dei nuovi affari, ma dal 2004 la tendenza è di nuovo all'aumento. Nel 2005 ci sono stati 2475 nuovi affari. Un confronto con l'inizio degli anni 1990 rivela che dal 2000 il numero dei casi trattati è rimasto a livelli elevati oscillando tra da circa 2200 a circa 2600 casi all'anno (cfr. tabella 2 in allegato).

2.1.2 Evoluzione dell'organico

Dal 1979 il numero dei giudici ordinari del Tribunale federale è rimasto immutato; il tribunale si compone ancora oggi di 30 giudici ordinari. Dal 1970 il tribunale ha impiegato anche 15 giudici supplenti; tenuto conto del costante aumento del carico di lavoro, il numero di questi ultimi è stato portato a 30 dal Decreto federale del 23 marzo 1984⁴ concernente l'aumento del numero dei giudici supplenti del Tribunale federale. Questo aumento era in origine stato limitato nel tempo al 31 dicembre 1988, ma è poi stato prorogato una prima volta nel 1988 e poi di nuovo nel 1991 dal Parlamento. Il decreto federale vige fino all'entrata in vigore della legge sul Tribunale federale (LTF). L'aumento costante del carico di lavoro del Tribunale federale ha ugualmente reso necessario un aumento del numero dei cancellieri. Tra il 1979 e il 1999 il loro numero è più che triplicato (da 28 a 85 posti); un aumento particolarmente forte è avvenuto negli anni tra il 1988 e il 1991 con l'assunzione, in totale, di 30 collaboratori personali dei giudici federali. Dal 2000 il numero dei cancellieri è in diminuzione. Nel 2004 erano effettivamente impiegati 81,5 cancellieri.

Dal 1980 in seno al Tribunale federale delle assicurazioni erano impiegati 9 giudici ordinari e 9 supplenti. Nel 2001, tenuto conto dell'aumento del carico di lavoro, questo numero è stato portato agli attuali 11 giudici ordinari e 11 supplenti. Nel corso degli ultimi due decenni l'incremento del carico di lavoro ha provocato un forte sviluppo del numero di cancellieri anche in seno al Tribunale federale delle assicurazioni: all'inizio degli anni 1980 il tribunale impiegava 20 cancellieri. Nel 1997 questi erano 28 e da allora il loro numero è aumentato fino a raggiungere i 42,4 posti effettivi del 2003; da allora è stato possibile sopprimere un posto di cancelliere.

2.1.3 Previsioni per il 2006

Tenuto conto dell'incremento dei nuovi affari constatato nel 2005, i due tribunali federali prevedono che la tendenza all'aumento continuerà nell'anno in corso e anche nei prossimi anni. Secondo una valutazione del Tribunale federale, la modifica legislativa entrata in vigore nel Cantone di Zurigo il 1° gennaio 2005 potrebbe provocare un massiccio aumento dei nuovi casi durante il 2006. Infatti, tale modifica prevede che i ricorsi per cassazione presso la Corte di cassazione saranno d'ora innanzi limitati alla contestazione delle decisioni della corte d'assise e del tribunale cantonale pronunciatisi in prima istanza.

Per quanto concerne il Tribunale federale delle assicurazioni, il carico di lavoro è di nuovo in costante aumento dal 2004. La maggioranza delle istanze inferiori prevede un aumento con ripercussioni sul Tribunale federale delle assicurazioni, anche tenuto conto del consolidamento della tendenza a ricorrere dinanzi al Tribunale delle assicurazioni contro le decisioni delle giurisdizioni di grado inferiore (dall'11 per cento nel 2001 all'attuale 21 per cento).

2.2 Ripercussioni della nuova legge sul Tribunale federale a partire dal 2007

2.2.1 Obiettivo della revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale

La revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale (cfr. Messaggio del Consiglio federale del 28 febbraio 2001; FF 2001 3764) si iscriveva nel quadro di un ingente sovraccarico di lavoro dei tribunali federali. Il Consiglio federale rilevava che lo sgravio dei tribunali federali era uno dei principali obiettivi della revisione. Durante le deliberazioni parlamentari il numero dei nuovi affari del Tribunale federale è notevolmente calato. Le prime parti della riforma della giustizia ad entrare in vigore – come la revisione parziale della legge federale sull'organizzazione giudiziaria del 23 giugno 2000⁵ e la riduzione di più del 90 per cento dei processi diretti che ne è derivata – hanno contribuito a sgravare il Tribunale federale già nel 2001, riducendo così l'importanza accordata dallo stesso tribunale alla riduzione del carico di lavoro nell'ambito dei dibattiti parlamentari. Le dichiarazioni contenute nel messaggio del Consiglio federale del 28 febbraio 2001 sull'entità della riduzione del volume di lavoro possono pertanto essere considerate soltanto parzialmente esatte.

2.2.2 Riduzione del volume di lavoro

Gli sgravi inizialmente attesi dalla nuova legislazione sono ampiamente presentati nel messaggio del Consiglio federale del 28 febbraio 2001. Nel corso dei dibattiti parlamentari sono però state apportate modifiche. Sono così stati soppressi determinati motivi di esclusione (art. 79 e art. 83 LTF) dei ricorsi in materia di diritto pubblico e dei ricorsi in materia penale. È inoltre stato reintrodotta un ricorso sussidiario in materia costituzionale (art. 113 LTF). Ciononostante, la legge sul Tribunale federale approvata dal Parlamento consacra una tendenza alla riduzione del volume

⁵ RU 2000 2719

di lavoro del Tribunale federale. Gli effetti delle modifiche sul carico di lavoro non possono, per il momento, essere definitivamente determinati. Altri effetti di sgravio hanno invece potuto essere quantificati in collaborazione con i tribunali federali e l'Ufficio federale di giustizia e sono presentati in appresso:

Il Tribunale penale federale sarà incaricato dei processi penali diretti al posto del Tribunale federale. Tuttavia, questo calo del volume di lavoro già sussiste dal 2000, anno nel quale si è svolto l'ultimo processo penale federale. Da allora questi casi sono regolarmente stati delegati ai Cantoni. In futuro, secondo le stime del Tribunale federale, il potenziale di sgravio equivale a circa 8 casi all'anno.

Per quanto concerne la sostituzione della Camera d'accusa del Tribunale federale con la Corte dei reclami penali del Tribunale penale federale, occorre rilevare che una parte delle decisioni del Tribunale penale federale possono essere impugnate dinanzi al Tribunale federale. Probabilmente il volume di lavoro si ridurrà, secondo le stime del Tribunale federale, di circa la metà, vale a dire di una cinquantina di casi all'anno.

La nuova competenza del Tribunale penale federale in materia di assistenza internazionale in materia penale farà sì che il Tribunale federale giudicherà nel merito soltanto una minima parte dei casi precedentemente di sua competenza. A questo riguardo si prevede un calo di circa 100 casi all'anno.

La soppressione della vigilanza del Tribunale federale in materia di esecuzioni e fallimenti (art. 15 LEF; RS 281.1) e sulle commissioni federali di stima (art. 63 LEspr; RS 711) dovrebbe indurre una diminuzione del volume di lavoro corrispondente a circa 4 settimane lavorative di un giudice e a tre settimane lavorative di un cancelliere.

L'aumento del valore litigioso da 8000 a 30 000 franchi, rispettivamente a 15 000 per le controversie in materia di diritto del lavoro e di diritto della locazione (art. 74 cpv. 1 LTF) ridurrà probabilmente di un buon 10 per cento le cause civili sottoposte al Tribunale federale. Resta aperta la questione del numero dei casi in cui sarà sollevata una questione di diritto di importanza fondamentale (art. 74 cpv. 2 LTF) o dei casi in cui sarà scelto il rimedio giuridico del ricorso sussidiario in materia costituzionale. In totale, a causa dell'aumento del valore litigioso si prevede un calo di circa 65 casi all'anno.

L'impatto della restrizione del potere cognitivo sull'evoluzione del volume di lavoro rimane incerto. Nel quadro del gruppo di lavoro «Legge sul Tribunale federale», istituito dal DFGP nel quadro della revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale, il Tribunale federale delle assicurazioni ha fatto notare nel 2004 che la restrizione del potere cognitivo nella forma originariamente prevista dal Consiglio federale avrebbe potuto indurre per il tribunale una riduzione del volume di lavoro del 20 per cento circa. Il Parlamento non ha tuttavia accettato interamente la proposta del Consiglio federale: secondo la modifica dell'articolo 97 LTF, decisa il 16 dicembre 2005⁶, la restrizione del potere cognitivo si applica sì all'importante settore dell'assicurazione invalidità ma ne sono esclusi i settori dell'assicurazione militare e dell'assicurazione contro gli infortuni. Appare pertanto giustificata l'ipotesi di un calo del volume di lavoro del 15 per cento circa.

⁶ Nel quadro di una revisione della legge federale sull'assicurazione contro l'invalidità; FF 2005 6469

Attualmente non può ancora essere definitivamente accertata l'importanza della riduzione del volume di lavoro che risulterà dalla parziale integrazione del Tribunale federale delle assicurazioni in seno al Tribunale federale. Infatti, la cessazione dei compiti amministrativi dell'attuale direzione del Tribunale federale delle assicurazioni sarà probabilmente controbilanciata da un aumento degli sforzi necessari di coordinamento. Nel quadro del gruppo di lavoro «Legge sul Tribunale federale», il Tribunale federale delle assicurazioni ha stimato che l'integrazione parziale permetterà di realizzare economie che dovrebbero corrispondere a circa 240 giorni di lavoro di un giudice, vale a dire a circa un posto di giudice. La semplificazione dell'amministrazione e la soppressione dei doppioni permetterà, secondo le stime del tribunale, di economizzare altri 3.5 posti di lavoro, tra i quali un posto di cancelliere.

L'obbligo per i Cantoni di istituire tribunali superiori quali autorità cantonali di ultimo grado in materia civile e penale consentirà di ridurre il volume di lavoro del Tribunale federale. Dal momento che questi tribunali saranno istituiti soltanto alla scadenza di un termine transitorio di cinque anni (art. 130 cpv. 1 LTF), non è attualmente possibile determinare se e in quale misura questa misura permetterà di ridurre già dal 2007 il carico di lavoro del Tribunale federale.

Nemmeno è possibile determinare se la sostituzione delle Commissioni di ricorso con il Tribunale amministrativo federale permetterà di ridurre l'onere di lavoro del Tribunale federale. Sarà necessario attendere qualche anno prima di poter fare un bilancio su questo punto.

2.2.3 Aumento del volume di lavoro

Le considerazioni fatte per quanto concerne la diminuzione del volume di lavoro del Tribunale federale valgono anche per quanto riguarda un eventuale aumento del volume: quest'ultimo non è attualmente quantificabile se non parzialmente o con riserva.

L'aumento del volume di lavoro del Tribunale federale in seguito alla soppressione della corte di cassazione del Cantone di Zurigo è già stato menzionato al numero 2.1.3. In conseguenza, il Tribunale federale si aspetta un aumento del volume di lavoro di circa 100 casi all'anno.

In materia di ricorsi in materia di diritto pubblico, a partire da un certo valore litigioso o se si pone una questione di diritto di importanza fondamentale, è possibile trasmettere al Tribunale federale quei casi riguardanti il settore degli acquisti pubblici nei quali finora la Commissione di ricorso si pronunciava in ultima istanza (art. 83 lett. f LTF). In questo ambito, il Tribunale federale si aspetta un aumento del suo volume di lavoro di circa 25 casi all'anno.

L'articolo 1 capoverso 2 LTF incarica il Tribunale federale di esercitare la vigilanza sul Tribunale penale federale e sul Tribunale amministrativo federale. Il Tribunale federale non ha alcuna esperienza in questa materia ed è pertanto difficile stimare il maggior lavoro che ne deriverà. Esso si aspetta attualmente un aumento del volume di lavoro corrispondente al 20 per cento del tempo di lavoro di un giudice e di un cancelliere.

In seguito alla semplificazione del sistema dei rimedi giuridici il Tribunale federale dovrà sviluppare una nuova giurisprudenza e questo, almeno nei primi anni, implicherà un volume di lavoro supplementare. Dal momento che il consenso di tutte le

corti interessate è necessario, quando una questione di diritto riguarda più corti (art. 23 cpv. 2 LTF), sarà probabilmente necessario consolidare la coordinazione tra le corti. Attualmente non sono possibili stime attendibili dell'aumento del volume di lavoro che vi sarà connesso.

2.3 Considerazioni della Commissione sul numero dei posti di giudice

2.3.1 Necessità di una stima globale del personale necessario

L'Assemblea federale interviene in quattro settori d'attività in relazione con il Tribunale federale:

- elegge i giudici;
- esercita l'alta vigilanza sul Tribunale federale;
- è competente in materia di legislazione giudiziaria e quindi lo è in particolare per quanto concerne la regolamentazione delle più importanti questioni d'organizzazione;
- vota il budget e approva i conti annuali.

Il Tribunale federale disciplina l'organizzazione della sua amministrazione.

La preparazione degli affari del Parlamento concernenti il Tribunale federale compete a diverse commissioni. Prescindendo dalla Commissione delle costruzioni pubbliche, si tratta di sette commissioni: le due Commissioni della gestione per quanto concerne l'alta vigilanza sulla gestione dei tribunali federali, le due Commissioni delle finanze per quanto riguarda la vigilanza finanziaria e le proposte in materia di conti e preventivo, le due Commissioni degli affari giuridici per le proposte in materia di legislazione giudiziaria e infine la Commissione giudiziaria dell'Assemblea federale plenaria per l'elezione dei giudici.

Determinare se e in quale misura sia necessaria una razionalizzazione non rientra nelle intenzioni della Commissione. Per stabilire il numero dei giudici era tuttavia necessario effettuare analisi d'insieme. Il futuro quadro finanziario, il numero dei giudici, il numero dei cancellieri e l'organizzazione dei servizi sono questioni strettamente legate tra loro. Le stesse considerazioni valgono per eventuali adeguamenti delle strutture organizzazionali e direttive, che in futuro dovranno assumere, oltre ai propri compiti giudiziari, un numero sempre maggiore di compiti di gestione.

La Commissione ha tentato di ottenere una visione globale partendo da modelli fondati su stime. In un primo momento (cfr. n. 2.3.3), ha ipotizzato che il nuovo Tribunale federale dovrà trattare ogni anno 7050 casi. Questo numero corrisponde ai casi trattati in media dal Tribunale federale e dal Tribunale federale delle assicurazioni negli anni tra il 1992 e il 1999 (periodo 1) e tra il 2002 e il 2004 (periodo 2; cfr. tabella 3 in allegato). Partendo da questa ipotesi, la Commissione si è posta le seguenti domande:

- a. con quale effettivo medio (giudici, giudici non di carriera e cancellieri) sono stati trattati 7050 casi (approssimazione) nel corso dei due periodi summenzionati?

- b. tra questi due periodi ci sono differenze che avrebbero potuto essere all'origine di diversi fabbisogni di personale?
- c. quali sono stati – o avrebbero potuto essere – gli effetti del potenziamento del personale di determinati servizi (infrastruttura, documentazione ecc.) sul tempo necessario per il trattamento dei casi?
- d. è possibile definire un quadro finanziario che, tenuto conto della retribuzione del personale giudiziario (giudici e cancellieri), permetta il trattamento di 7050 casi?

La Commissione non ha esaminato in quale misura eventuali modifiche della struttura direttiva potrebbero ripercuotersi sul futuro volume di lavoro.

Il nucleo dell'autonomia amministrativa dei tribunali federali non deve essere messo in discussione dalla volontà di pervenire a una visione globale. Non si può tuttavia prescindere da una certa relativizzazione di tale autonomia perché questa è per definizione limitata dalla competenza del Parlamento – in particolare in materia budgetaria.

2.3.2 Procedura per punti

La Commissione ha scelto una procedura articolata in quattro punti:

- a. valutazione del fabbisogno senza tenere conto né della nuova LTF né del potenziamento dei servizi (punto 1, n. 2.3.3);
- b. correzione di questa prima valutazione del fabbisogno tenuto conto delle modifiche constatate tra i periodi 1 e 2, nonché dopo il periodo 2 (punto 2, n. 2.3.4);
- c. conseguenze della nuova legge sul Tribunale federale (punto 3, n. 2.3.5);
- d. conseguenze di una riduzione massiccia del numero dei giudici non di carriera (punto 4, n. 2.3.6).

2.3.3 Punto 1: valutazione del fabbisogno in base a un confronto tra i periodi 1 e 2

Il numero dei casi trattati è stato quasi uguale nel corso dei due periodi 1992–1999 e 2002–2004 ed è ammontato in media a 7050 (7059 rispettivamente 7040). Questi casi sono stati trattati da:

	Giudici	Cancellieri	Giudici supplenti
Periodo 1	39	107	39
Periodo 2	41	124	41

Il rapporto cancellieri-giudici era uguale a 2,75 nel periodo 1 ed era uguale a 3 nel periodo 2.

La Commissione è partita dall'ipotesi secondo la quale il quadro finanziario previsto per la retribuzione dei giudici e cancellieri nel corso del secondo periodo doveva corrispondere, tenuto conto del numero quasi uguale di casi da trattare, a quello del primo periodo, anche se per il confronto si è fondata sull'importo approssimato delle retribuzioni nel 2004.⁷ È stato innanzitutto necessario tenere conto del fatto che nel corso del primo periodo il ricorso ai giudici supplenti è stato leggermente più importante (tasso d'occupazione globale pari a 7,5 posti a tempo pieno). Durante il secondo periodo questo tasso era di 6,4 posti a tempo pieno (cfr. tabella 3 in allegato). Per ottenere un confronto attendibile tra i due periodi nel calcolo in appresso occorre tenere conto di questa differenza di 1,1 posti. Visto che un giudice supplente impiegato a tempo pieno riceveva una retribuzione corrispondente al 70 per cento della retribuzione di un giudice federale, 1,1 posti di giudice supplente rappresentano dal profilo finanziario l'equivalente di un posto di giudice federale all'80 per cento (0,8 posti).

Per definire il quadro finanziario previsto per le persone impiegate a tempo pieno in seno al tribunale (giudici e cancellieri), è stato effettuato il seguente calcolo (in base a cifre approssimate):

Periodo 1:

	franchi
39 giudici federali a Fr. 330 000.	12 870 000
0,8 equivalente di posto di giudice federale	264 000
107 cancellieri a Fr. 156 000	16 692 000
Totale	29 831 000

Periodo 2:

	franchi
41 giudici federali a Fr. 330 000.	13 530 000
124 cancellieri a Fr. 156 000	19 344 000
Totale	32 874 000

Un'altra questione da esaminare era la ripartizione della massa salariale totale tra giudici ordinari e cancellieri. È incontestato che la Commissione non è competente per stabilire il numero dei cancellieri. Essa ha tuttavia dovuto fare alcune stime a tale riguardo (che non sono vincolanti per il Tribunale federale) perché altrimenti non sarebbe stato possibile ottenere una visione globale. Il numero dei cancellieri sarà invece importante in seguito per la determinazione del budget.

La Commissione è partita dal presupposto che i cancellieri saranno sempre più implicati nel trattamento di gran parte dei casi del Tribunale federale. Questa evoluzione della giurisprudenza è già divenuta realtà. Fino al 2004 il rapporto tra giudici e

⁷ L'onorario annuo dei giudici del Tribunale federale e del Tribunale federale delle assicurazioni ammontava nel 2004 a 329 678 franchi (cfr. Art. 1 dell'Ordinanza dell'Assemblea federale concernente la retribuzione e la previdenza professionale dei magistrati, RS 172.121.1). I dati relativi alla retribuzione dei cancellieri e dei giudici supplenti provengono dai tribunali federali.

cancellieri è aumentato di 0,25 (da 2,75 a 3). Se resta determinante, questo rapporto va applicato alla ripartizione della massa salariale per il periodo 1 (1992–1999) pari a 29 831 000 franchi. La massa salariale di un «gruppo giudice» (un giudice e 3 cancellieri) ammonta a 798 000 franchi. Dividendo la massa salariale totale del periodo 1992–1999 per questo importo si ottiene un fabbisogno di 37,4 giudici e di 112,2 cancellieri.

La Commissione ritiene che le analogie tra i due periodi siano tali da permettere che ci si basi sul primo periodo (1992–1999) per determinare il futuro quadro finanziario.

Il primo periodo (1992–1999) è caratterizzato da un forte aumento del numero di casi e da un costante rinvio dell'adeguamento delle risorse umane. Ne è risultata una certa pressione che ha costretto il Tribunale federale a razionalizzare le procedure, non per quanto concerne le decisioni nel merito, ma piuttosto dal profilo della motivazione delle sentenze. Sono in particolare aumentate le procedure semplificate con motivazione sommaria (art. 36a OG; RS 173.110).

Dal momento che la motivazione delle decisioni incombe innanzitutto ai cancellieri, è prima di tutto aumentato il numero di questi ultimi. I giudici sono divenuti nella maggior parte dei casi dei «manager dei casi». Essi determinavano le questioni fondamentali, fornivano impulsi per il trattamento dei casi, discutevano le soluzioni possibili e, in generale, controllavano e coordinavano il trattamento dei casi.

Il Tribunale federale rileva che la legislazione è divenuta più complessa segnatamente tenuto conto dell'aspetto del diritto europeo. Ritiene peraltro che l'aumento del numero degli avvocati è uno dei fattori che ha contribuito a rendere più complicati i casi.

La Commissione ritiene che le differenze tra i due periodi non sono importanti. È tuttavia possibile che la complessità dei processi sia leggermente aumentata. D'altra parte, il trattamento della maggior parte dei casi da parte di avvocati garantisce in una certa misura che il contenuto del processo sia, almeno in parte, elaborato e presentato in maniera sistematica. La Commissione reputa invece necessaria una certa moderazione nell'utilizzazione della procedura semplificata con motivazione sommaria. Ciò si ripercuote però di massima soltanto sul numero dei cancellieri. La Commissione riconosce che nei due periodi presi in esame, per ottenere decisioni corrette nel merito, sono stati necessari e sono stati consacrati un livello di attenzione e quindi dei tempi uguali. Così, per stabilire il numero dei giudici è determinante soltanto il numero delle decisioni prese e non l'importanza della loro motivazione. Se si ammette questo presupposto, è possibile determinare il numero dei giudici necessari basandosi sul numero di casi trattati.

La Commissione ritiene inevitabile che i giudici operino nella maggior parte dei casi come «manager dei casi» come peraltro risulta anche dalla LTF. Non sembra infatti determinante che l'insieme dei casi sia trattato da 37,4 o da 45 giudici (numero massimo di giudici secondo l'art. 1 cpv. 3 LTF). Nei due casi diverrà sempre più importante il contributo dei cancellieri. È determinante che i giudici forniscano gli impulsi preponderanti per il giudizio nel merito e che garantiscano coordinazione e controllo. Sulla base di questa valutazione la Commissione è giunta alla conclusione che il numero di 37,4 posti di giudice è corretto, anche per un numero di casi da trattare in futuro di 7050 all'anno. Per il primo punto è pertanto stata accettata questa cifra.

2.3.4 Punto 2: modifica del punto 1

2.3.4.1 Sviluppo dei servizi

Oltre al personale giudiziario (giudici e cancellieri), il solo Tribunale federale disponeva nel 1999 di altri 99 posti (segretariato, servizi, informatica, documentazione ecc.). Questo numero è aumentato fino al 2004 di 14,5 posti per raggiungere 113,5 posti. Nel 2005 sono stati creati cinque posti supplementari nel settore dell'informatica⁸. Questo aumento serve principalmente a soddisfare il fabbisogno del nuovo Tribunale penale federale e del nuovo Tribunale amministrativo federale. Questo considerevole potenziamento dei settori dell'informatica e della documentazione non determina, secondo la Commissione, un aumento dell'efficacia nel trattamento dei casi e una conseguente diminuzione del fabbisogno di giudici e cancellieri. La Commissione ritiene tuttavia che il solo aumento dell'efficacia dovuto al potenziamento dell'informatica e della documentazione potrebbe permettere di ridurre del 5 per cento il tempo consacrato al trattamento del ricorso, consentendo di ridurre il numero dei giudici a 35,6 e quello dei cancellieri a 106,6. Nella discussione sul numero adeguato di giudici, il potenziamento dei servizi può per lo meno essere preso in considerazione come criterio di approssimazione per difetto o per eccesso, nel caso in cui alcune delle ipotesi ritenute dalla Commissione dovessero rivelarsi troppo pessimistiche o ottimistiche.

2.3.4.2 Aumento del numero dei casi nel 2005

Nel 2005, sono stati registrati presso i tribunali federali 7487 nuovi ricorsi, vale a dire 473 più di quanto previsto dalla Commissione nel suo modello di calcolo presentato al numero 2.3.3. Si è pertanto posta la questione della natura di tale aumento: si tratta di un caso isolato o rappresenta l'inizio di una tendenza all'aumento del numero dei casi? Visto che il numero dei casi è stato soggetto a variazioni negli anni tra il 2002 e il 2004 (cfr. tabelle 1 e 2 in allegato), si potrebbe essere propensi a credere che tale sarà il caso anche in futuro e che la tendenza non può ancora essere considerata consolidata. Secondo le previsioni dei tribunali federali (cfr. n. 2.1.3) la tendenza all'aumento si manterrà anche nel 2006. La Commissione ha pertanto ammesso che in futuro il numero dei casi crescerà e ha basato la sua valutazione dei bisogni sull'ipotesi di 350 casi supplementari all'anno. Questa valutazione tiene conto della responsabilità per il Parlamento di garantire anche in futuro una giurisprudenza ottimale. 350 casi supplementari all'anno rendono necessario un aumento di circa il 5 per cento del numero di giudici e cancellieri.

Giudici federali:	37,4	+	1,9	=	39,4
-------------------	------	---	-----	---	------

Cancellieri:	112,2	+	5,6	=	117,8
--------------	-------	---	-----	---	-------

⁸ I dati relativi all'evoluzione del numero dei posti sono stati forniti dal Tribunale federale.

2.3.5

Punto 3: effetti della nuova LTF

Il confronto dei due periodi effettuato al numero 2.3.3 è basato sul volume di lavoro dei due tribunali in applicazione della legislazione attuale. Non è stata considerata l'attesa riduzione del volume di lavoro consecutiva alla revisione della legislazione sul Tribunale federale. Come esposto nei numeri 2.2.2 e 2.2.3, non è attualmente possibile quantificare in maniera definitiva gli effetti della nuova legislazione, siano essi di sgravio o di aumento del volume di lavoro. Pertanto, nel calcolo delle ripercussioni dell'entrata in vigore della LTF sul volume di lavoro sono stati considerati soltanto i fattori che possono fin d'ora essere oggetto di valutazioni quantitative.

Per poter esaminare gli effetti quantificabili della LTF, la Commissione è partita dal presupposto di 7400 casi trattati all'anno. Con un calcolo è possibile mostrare quale sarebbe stato il volume di lavoro di giudici e cancellieri se i due tribunali federali avessero trattato questi casi con un effettivo di 39,4 giudici e 117,8 cancellieri e se le categorie dei casi fossero state le stesse di quelle degli anni 2002–2004.

Sui 7400 casi 270 sarebbero stati trattati con procedura presidenziale,⁹ 510 altri casi sarebbero stati oggetto di un rapporto e di una proposta presentati da un giudice supplente.¹⁰ Restano così 6620 casi che rappresentano un importante volume di lavoro per i giudici ordinari e i cancellieri. Con un effettivo di 39,4 posti di giudice ciò corrisponde a 168 rapporti per giudice ai quali occorre aggiungere circa 375 altri casi nei quali il giudice partecipa alla procedura di circolazione degli atti.

Per i 117,8 cancellieri, ciò significa, nella misura in cui uno solo di loro sia coinvolto nel trattamento di un caso, partecipare a circa 56 casi.

2.3.5.1

Riduzione del volume di lavoro

Il numero 2.2.2 ha illustrato i probabili effetti di sgravio della revisione dell'organizzazione giudiziaria federale. Le cifre citate possono servire da base per il calcolo dell'effetto di questo sgravio sul numero dei posti di giudice.

La soppressione dei processi diretti riduce il volume di lavoro del nuovo Tribunale federale di 8 casi all'anno. Visto che ciascuno dei 39,4 giudici federali si occupa di 168 casi all'anno (cfr. n. 2.3.5), 8 casi in meno rappresentano un potenziale di riduzione di circa 0,05 posti di giudice. Per quanto concerne i cancellieri, ciò rappresenta – ammettendo che partecipano al trattamento di 56 casi in media per anno – un potenziale di riduzione di 0,14 posti.

Dalla sostituzione della Camera d'accusa del Tribunale federale con la Corte dei reclami penali del Tribunale penale federale risulta per l'alta Corte una riduzione di circa 50 casi per anno. L'effetto di sgravio ammonta a 0,3 posti di giudice e a 0,9 posti di cancelliere.

Nel settore dell'assistenza internazionale in materia penale, la nuova competenza del Tribunale penale federale riduce il carico di lavoro del Tribunale federale di circa

⁹ Presso il Tribunale federale nel 2003 sono stati decisi con procedura presidenziale 264 casi e 273 nel 2004. Presso il Tribunale federale delle assicurazioni nessuna decisione è stata presa con procedura presidenziale.

¹⁰ I giudici supplenti dei due tribunali federali hanno trattato negli anni 2002–2004 510 casi in media (cfr. al riguardo i rapporti sulla gestione del Tribunale federale e del Tribunale federale delle assicurazioni degli anni 2002–2004).

100 casi. Questa riduzione corrisponde a 0,6 posti di giudice e a 1,78 posti di cancelliere.

La soppressione dell'alta vigilanza del Tribunale federale in materia di esecuzione e fallimento e sulle commissioni federali di stima indurrà globalmente uno sgravio che corrisponde a quattro settimane di lavoro di un giudice e a tre settimane di lavoro di un cancelliere. Sulla base di 47 settimane lavorative per anno, l'effetto di sgravio ammonta a 0,08 posti di giudice e a 0,06 posti di cancelliere.

L'effetto di sgravio consecutivo all'aumento del valore litigioso e alla riduzione di circa 65 casi che ne deriva equivale altresì a 0,4 posti di giudice e a 1,16 posti di cancelliere.

Partendo dal presupposto che la limitazione del potere cognitivo implicherà un calo del volume di lavoro del 15 per cento, ciò implica per gli attuali 11 giudici delle corti delle assicurazioni sociali una diminuzione di 1,65 posti di giudice. Per quanto concerne gli attuali 41 cancellieri del Tribunale federale delle assicurazioni ciò equivale ad una riduzione di 6,15 posti¹¹.

L'integrazione parziale del Tribunale federale delle assicurazioni in seno al Tribunale federale permetterà probabilmente di fare l'economia di un posto di giudice e di uno di cancelliere.

Dalla somma di tutti questi effetti quantificabili di riduzione del volume di lavoro si ottiene un potenziale totale di sgravio di 4,08 posti di giudice e di 11,13 posti di cancelliere.

2.3.5.2 Aumento del volume di lavoro

Come esposto al numero 2.2.3, alle riduzioni del volume di lavoro si contrappongono probabili aumenti. Il Tribunale federale prevede che la soppressione della Corte di cassazione del Cantone di Zurigo si tradurrà in 100 casi supplementari per anno. A tal fine sarebbero necessari – sempre in base all'ipotesi che un giudice tratta in media 168 casi all'anno e che un cancelliere partecipa a 56 casi – 0,6 posti di giudice supplementari e 1,78 posti di cancelliere supplementari.

La vigilanza del Tribunale federale sul Tribunale penale federale e sul Tribunale amministrativo federale richiede, secondo le stime dei tribunali federali, 0,2 posti supplementari di giudice e 0,2 di cancelliere.

I 25 casi supplementari dovuti ai ricorsi in materia di diritto pubblico provocheranno un aumento del volume di lavoro che richiederà 0,15 posti di giudice e 0,45 posti di cancelliere supplementari.

La somma degli aumenti quantificabili del volume di lavoro richiede in totale 0,95 posti di giudice e 2,43 posti di cancelliere supplementari.

¹¹ Secondo i dati forniti dai tribunali federali, il Tribunale federale impiegava nel 2004 81,5 cancellieri, mentre il Tribunale federale delle assicurazioni 41,4.

2.3.5.3 Saldo delle riduzioni e degli aumenti

La differenza tra la riduzione e l'aumento quantificabili del volume di lavoro (3,13 posti di giudice) porta l'effettivo necessario, dopo il terzo punto, a un totale di 36,27 posti di giudice (39,4 - 4,08 + 0,95).

Il numero dei cancellieri sarebbe di 109,01 (117,8 - 11,13 + 2,43).

2.3.6 Punto 4: riduzione dell'effettivo dei giudici supplenti

Nella media degli anni 2002-2004, i giudici supplenti sono stati impiegati 1465 giorni per il Tribunale federale e per il Tribunale federale delle assicurazioni (cfr. tabella 3 in allegato). In futuro, essi continueranno a effettuare un volume di lavoro totale di 912 giorni. A tal fine non è necessario arrivare al massimo previsto dall'art. 1 cpv. 4 LTF, vale a dire due terzi dei giudici ordinari, ne basta la metà cioè 19.

Se si suddividono i 912 giorni lavorativi tra 19 giudici supplenti, si ottengono, per giudice supplente e per anno, 48 giorni di impiego (cioè 4 giorni al mese) presso il Tribunale federale; vale a dire un tasso di occupazione di circa il 20 per cento. La Commissione ritiene che tale tasso di occupazione sia necessario affinché i giudici supplenti possano conservare il loro livello di esperienza e affinché sia possibile impiegarli in ogni momento (anche con un tasso d'occupazione leggermente più elevato).

Se, in futuro, i giudici supplenti lavoreranno soltanto 912 giorni per anno, rispetto ai 1465 giorni che hanno effettuato finora si ottiene una differenza di 553 giornate lavorative. Visto che un anno di lavoro conta 230 giorni, 545 giorni lavorativi corrispondono a circa 2,4 posti a tempo pieno. Questo volume di lavoro, pari a 2,4 posti, dovrà in futuro essere svolto dai giudici federali (insieme ai cancellieri). Visto che l'efficacia di un giudice federale è superiore del 30 per cento a quella di un giudice supplente (ciò si traduce in una differente retribuzione), per il trattamento dei casi che non sono più trattati dai giudici supplenti occorrono 1,7 posti supplementari di giudice federale.

Quanto esposto dà per i giudici federali il seguente risultato finale:

36,27 (secondo il punto 3) + 1,7 (secondo il punto 4) = 37,97

Supponendo che giudici ordinari e giudici supplenti sono di uguale efficienza e che uguale sia anche il tempo che consacrano al trattamento di uno stesso caso, il numero dei giudici necessari aumenta di 2,4 passando a 38,67 (36,27 + 2,4).

2.4 Determinazione del numero dei giudici

Tenuto conto delle precedenti considerazioni, la Commissione ha deciso con 6 voti contro 2 e 3 astensioni, di fissare il numero dei giudici a 38. Ritiene che il potenziale di riduzione del volume di lavoro risultante dal potenziamento dei servizi (cfr. n. 2.3.4.1) giustifichi che il numero di 38,67 sia approssimato per difetto a 38. Inoltre, la Commissione propone di fissare a 19 il numero dei giudici supplenti.

Occorre rilevare che 38 è la media esatta tra gli attuali 41 giudici e il numero minimo di 35 giudici previsto dall'articolo 1 capoverso 3 LTF. Secondo la maggioranza della Commissione questa decisione non è un compromesso salomonico, ma la conseguenza delle considerazioni precedentemente esaminate in dettaglio. La maggioranza ammette che sarebbe stato possibile fondarsi su altre considerazioni. In appresso, sono indicate a grandi linee alcune di queste considerazioni insieme alle loro possibili conseguenze:

- a. Il numero dei giudici non di carriera è fissato al massimo di 25 ammissibile secondo la LTF. Ciò equivarrebbe a un posto di giudice federale e avrebbe per conseguenza la riduzione del numero dei giudici a 37;
- b. Si potrebbe stabilire al 10 per cento il tasso di occupazione dei giudici non di carriera. In questo caso il numero dei giudici federali aumenterebbe a 40. L'idoneità all'impiego dei giudici supplenti sarebbe allora garantita soltanto in misura limitata.
- c. Il rapporto giudice/ cancelliere potrebbe passare da 2,75 a 1. Ne risulterebbe un aumento di 2,5 del numero dei giudici e una diminuzione di 7,5 del numero dei cancellieri (ciò per un quadro finanziario predefinito e immutato per quanto concerne il personale giudiziario impiegato a tempo pieno).
- d. I nuovi casi del 2005 sono considerati un evento unico, l'ipotesi determinante restando quella di un numero medio di casi pari a quello degli anni 2002–2004, vale a dire 7050 casi. Il numero dei giudici federali diminuirebbe di 2,25 (approssimato a 2).
- e. Si ammette che dal potenziamento dei servizi (informatica, documentazione ecc.) risulti una maggiore efficienza. Ciò comporterebbe una riduzione del numero dei giudici in funzione dell'apprezzamento della maggiore efficienza.

Questa costellazione di differenti possibili valutazioni mostra che il numero *ideale* di giudici non esiste. Tutte le considerazioni fatte – quali che siano i loro risultati – sono fondate su ipotesi. La maggioranza della Commissione ritiene che le ipotesi sulle quali si è fondata siano plausibili e comprensibili. Se in futuro dovessero rivelarsi errate, sarebbe sempre possibile correggerle. Lo strumento dell'ordinanza dell'Assemblea federale è stato scelto proprio per la relativa semplicità con cui è possibile apportare modifiche. Anche nell'ambito della procedura budgetaria sono possibili correzioni, sebbene non per quanto riguarda il numero dei giudici. È pure perfettamente possibile modificare il tasso d'occupazione dei giudici supplenti in funzione di un aumento o di una riduzione del numero dei casi.

Una *minoranza I* (*Marty Dick, Berset, Bonhôte*) propone di conservare il numero attuale di 41 giudici. Essa esprime la sua perplessità circa diverse considerazioni della Commissione, dal momento che queste si basano essenzialmente su valutazioni che non possono attualmente essere comprovate. Ritiene inoltre estremamente opinabile sottoporre l'attività del Tribunale federale, suprema autorità giudiziaria e terzo potere dello Stato, ad un'analisi matematica tanto dettagliata. Per essere in grado di valutare le ripercussioni della nuova organizzazione giudiziaria sul volume di lavoro del Tribunale federale, la minoranza ritiene che sia necessario attendere le esperienze dei prossimi anni. Soltanto così potrebbe giustificarsi un adeguamento del numero dei giudici. La minoranza reputa inoltre che l'obiettivo supremo consiste

nel garantire una giurisprudenza di elevata qualità; ciò che una riduzione del numero dei giudici metterebbe in pericolo.

Una *minoranza II* (*Hess Hans, Germann*) ritiene che, tenuto conto delle considerazioni di cui al numero 2.3, il numero dei giudici possa essere ridotto a 35. Essa fa inoltre riferimento all'intenzione del Tribunale federale di creare sette Corti. Fissando a 35 il numero dei giudici sarebbe così possibile costituire sette corti con uno stesso numero di giudici. Se dati più precisi sul numero di casi trattati dai singoli giudici dovessero in seguito rivelare la necessità di giudici supplementari, sarebbe sempre possibile aumentarne il numero.

3 Parere del Tribunale federale e del Tribunale federale delle assicurazioni

In virtù dell'articolo 162 capoverso 4 LParl¹², la Commissione ha concesso ai Tribunali federali l'occasione di esprimersi in merito al progetto da essa esaminato. I tribunali redigeranno anche un parere scritto all'attenzione del Consiglio degli Stati sul progetto di ordinanza della Commissione.

Qui di seguito riassumiamo la posizione adottata dai Tribunali federali nell'ambito dei lavori della Commissione.

Tanto il Tribunale federale quanto il Tribunale federale delle assicurazioni ritengono che con l'introduzione della nuova legge sul Tribunale federale il numero di giudici non debba essere ridotto, perlomeno in un primo momento. Per prendere una decisione responsabile in merito a un eventuale cambiamento del numero di giudici, è indispensabile disporre di un'analisi economico-aziendale che tenga conto dei compiti del tribunale supremo. I Tribunali federali convengono con la Commissione che sia meglio rimandare la realizzazione di un'analisi dei costi e dell'organizzazione a una fase successiva, quando la LTF sarà entrata in vigore e la sua applicazione si sarà stabilizzata.

3.1 Obiettivo: una giurisprudenza di elevata qualità

Un tribunale supremo non ha soltanto il compito di applicare il diritto: deve preoccuparsi anche dell'uniformità e dell'ulteriore sviluppo del giure. Queste mansioni importanti spettano ai giudici federali, delegarle ai cancellieri sarebbe improponibile. Per poter adottare decisioni di principio con l'indispensabile rigore, i giudici devono disporre non solo di estese competenze professionali e di indipendenza, ma anche, e soprattutto, del tempo necessario. Oggi come oggi i giudici sono già confrontati a una mole di lavoro nettamente superiore rispetto al passato recente. Se nel 1979 un giudice del Tribunale federale trattava mediamente 100 casi l'anno, nel 2004 la media è salita a ben 161 casi. Vent'anni fa, i giudici del Tribunale federale delle assicurazioni, che all'epoca erano 9, istruivano ciascuno circa 150 casi l'anno, mentre oggi gli attuali 11 giudici evadono annualmente, con funzioni di giudice istruttore, oltre 200 casi ciascuno. Riducendo il numero di giudici, il numero di inserti per giudice aumenterebbe ancora, il che comprometterebbe seriamente, sia in

¹² RS 171.10

termini di contenuto sia in termini di rapidità, la giurisprudenza della nostra alta corte.

Per la stessa ragione, il Tribunale federale sostiene che sia necessario poter disporre del numero massimo di giudici supplenti previsto all'articolo 1 capoverso 4 LTF, ossia di 27 giudici. Poter disporre di un numero elevato di giudici supplenti è importante soprattutto in periodi di punta, per poter affrontare efficacemente gli aumenti passeggeri della mole di lavoro. Il Tribunale federale è naturalmente concorde sulla necessità di fare un uso parsimonioso delle risorse di personale a disposizione e di far capo in misura minore ai giudici supplenti nei periodi in cui la mole di lavoro diminuisce. Il Tribunale è anche disposto a dar prova di flessibilità per quanto riguarda il numero di cancellieri, e segnatamente nel ricoprire i relativi posti vacanti.

3.2 A proposito del confronto tra due periodi

Paragonare l'attività svolta dai Tribunali federali in due periodi diversi valutando l'operato di giudici e cancellieri unicamente in base al numero di casi liquidati pone problemi di fondo. Procedendo in questo modo, si rischia di considerare il Tribunale federale semplicemente come una macchina per il disbrigo di casi. Tuttavia, per la suprema corte elvetica non conta soltanto l'efficienza e la rapidità nell'evadere le vertenze, ma anche e soprattutto la qualità della giurisprudenza. Il confronto tra due periodi di tempo si rivela particolarmente aleatorio se dal profilo della mole di lavoro i periodi paragonati rappresentano due fasi completamente diverse.

Il periodo compreso tra il 1992 e il 1999 era caratterizzato da un cronico sovraccarico dei Tribunali federali. Tanto il Tribunale federale quanto il Tribunale federale delle assicurazioni mostravano i primi segni di limitata funzionalità: dalla fine degli anni Ottanta in poi, il volume delle pendenze era cresciuto massicciamente; quanto alla durata media delle cause, nel 1992 era salita fino a toccare il valore record di 200 giorni. Per poter far fronte alla crescente mole di lavoro, il Tribunale federale non ebbe altra soluzione, in quel periodo di massimo impegno, che quella di liquidare i due terzi dei casi in procedura semplificata, con motivazione sommaria delle sentenze. A patirne non fu la qualità della giurisprudenza, ma piuttosto il servizio offerto a chi chiede giustizia. Perciò, il periodo che va dal 1992–1999 non è un buon termine di paragone per il confronto con gli anni più recenti, e tantomeno dovrebbe fungere da indice per la determinazione del numero di giudici.

Il Parlamento, avendo preso atto del sovraccarico dei Tribunali, in occasione dell'elaborazione del preventivo aumentò i fondi a disposizione dei Tribunali federali per la creazione di ulteriori posti di cancelliere. Nel 2001 il numero di giudici del Tribunale federale delle assicurazioni è stato portato da 9 a 11. Il miglioramento della situazione registrato a partire dal 2001 si deve non da ultimo anche a questi provvedimenti. Oggi il Tribunale federale e il Tribunale federale delle assicurazioni sono in grado di far fronte alla loro mole di lavoro con una certa tempestività. Il numero dei casi in sospeso a fine anno è calato e si è ridimensionata anche la durata media delle procedure, che attualmente ammonta a 90 giorni. Ora la procedura semplificata con motivazione sommaria della sentenza viene applicata soltanto in un caso su tre.

3.3

Aumento del volume di lavoro dovuto all'introduzione di una nuova procedura di ricorso

A giudizio dei Tribunali federali, l'ipotetico aumento o l'ipotetica diminuzione della mole di lavoro legati all'introduzione della nuova LTF non si possono calcolare soltanto in base a elementi quantificabili. Un'operazione del genere trascurerebbe in special modo la necessità di sviluppare anche una nuova giurisprudenza nei primi anni dopo l'entrata in vigore della nuova legge. Attualmente, il tempo necessario a tal fine non può ancora essere quantificato, ma sarà senz'altro un impegno notevole. Dato che si porranno numerose nuove questioni di procedura, una parte consistente delle procedure dovrà essere coordinata tra due o più corti, o addirittura tra tutte le corti del Tribunale federale. Per questa ragione, anche volendo supporre che la LTF possa comportare da subito un certo effetto di sgravio quantificabile, negli anni immediatamente successivi all'introduzione della nuova legge non ci si potrà aspettare, nel complesso, una riduzione della mole di lavoro dei tribunali. Mettendo a disposizione del Tribunale federale risorse insufficienti per poter sviluppare una prassi rigorosa, si rischierebbe di compromettere la realizzazione di uno degli obiettivi della riforma: la semplificazione della procedura chi chiede giustizia.

3.4

Potenziale di risparmio minimo

Le spese di personale rappresentano circa l'85 per cento del costo complessivo del Tribunale federale e del Tribunale federale delle assicurazioni. Tuttavia, l'intero budget delle due massime istanze giudiziarie rappresenta appena grossomodo l'1,2 per mille della spesa complessiva dello Stato. A livello di finanze federali, la differenza tra i 38 posti di giudici proposti dalla Commissione e i 41 posti necessari secondo i Tribunali federali è insignificante. Il potenziale di risparmio è minimo. Pertanto, la questione del numero di giudici non va risolta dando un peso eccessivo a considerazioni di politica finanziaria.

4

Commento delle singole disposizioni

Articolo 1

Il *capoverso 1* definisce il numero di giudici ordinari. La maggioranza della Commissione propende per 38 giudici, mentre una minoranza chiede che vengano mantenuti gli attuali 41 giudici; una seconda minoranza propone 35 giudici. Per la motivazione di tali proposte si rimanda al numero 2.4.

Il *capoverso 2* fissa a 19 il numero di giudici supplenti (giudici non di carriera).

Articolo 2

Il *capoverso 1* fa obbligo al Tribunale federale di istituire una procedura di controlling, affinché si possa disporre di uno strumentario che consenta alla competente commissione del Parlamento di pronunciarsi in modo più preciso riguardo alla mole di lavoro del Tribunale federale. Come già rilevato ai numeri 2.2.2 e 2.2.3, lo sgravio che la nuova legislazione comporterà per il Tribunale federale non può essere ancora pronosticato in modo preciso e definitivo. Mentre in alcuni ambiti si possono

azzardare previsioni quantitative, in altri ambiti non è possibile prevedere in anticipo la portata degli aggravati e degli sgravi.

La fissazione definitiva del numero di giudici presuppone un'analisi complessiva dei costi e dell'organizzazione. Per poter svolgere un'analisi di questo tipo, occorrono dati precisi, e in particolare indicazioni sul tempo che giudici e cancellieri consacrano al trattamento dei vari casi. Il Tribunale federale e il Tribunale federale delle assicurazioni dispongono effettivamente di un apposito programma statistico, concepito come strumento di gestione e utilizzato per ripartire il carico di lavoro in modo ottimale in base al tipo di pratica, alla lingua, alla corte competente, al giudice e al cancelliere¹². Ma questo sistema non rileva statisticamente il tempo impiegato dal singolo giudice o cancelliere per caso o categoria di caso. Pertanto, allo stato attuale, un'analisi dei costi e dell'organizzazione dei tribunali federali non può essere effettuata per ragioni pratiche. Quando il numero di giudici sarà fissato definitivamente sarà essenziale poter disporre degli opportuni dati statistici.

Il sistema di controlling che deve essere introdotto a tal fine dovrà dunque fornire informazioni sul numero di inserti trattati dai vari giudici (*lettera a*). Da dette informazioni dovrà risultare la funzione nella quale i giudici sono stati coinvolti nei vari casi (relatore, corelatore, secondo o terzo giudice ecc.). Quanto agli inserti per i quali un giudice ha fatto da relatore, dovrà essere indicato se il rapporto è stato redatto dal giudice stesso o se questi ha delegato il compito a un cancelliere (*lettere b e d*). Il controlling dovrà inoltre rivelare quanto tempo il giudice ha consacrato al trattamento del caso (*lettera c*).

Il Tribunale federale dovrà rendere conto dei risultati del controlling in modo generale, nell'ambito del rapporto di gestione annuale (*capoverso 2*). Il Tribunale fornirà le informazioni di dettaglio evocate al capoverso 1 soltanto alla competente commissione del Parlamento.

Articolo 3 (disposizione transitoria dell'articolo 1)

I giudici federali attualmente in carica sono stati eletti per un periodo di sei anni. I mandati in corso scadranno alla fine del 2007 (giudici del Tribunale federale delle assicurazioni), rispettivamente del 2008 (giudici del Tribunale federale di Losanna). Con l'integrazione parziale del Tribunale federale delle assicurazioni in seno al Tribunale federale, le durate dei mandati dovranno essere coordinate. In un messaggio che sarà prossimamente presentato alle Camere, il Consiglio federale propone di prolungare di un anno, ossia fino alla fine del 2008, l'attuale mandato del Tribunale federale delle assicurazioni.

Dato che i mandati dei giudici eletti in virtù della legge federale sull'organizzazione giudiziaria (RS 173.110) e del decreto federale del 23 marzo 1984 sull'aumento del numero di giudici supplenti del Tribunale federale (RS 173.110.1) si protrarranno oltre il momento dell'entrata in vigore dell'ordinanza in esame, la riduzione del numero di giudici a 38 posti non sarà subito effettiva. Perciò è stata prevista una disposizione transitoria per l'articolo 1, in base alla quale il numero di giudici stabilito all'articolo 1 verrà raggiunto non riassegnando i posti divenuti vacanti. Se alla fine del mandato attuale (fine 2008) il numero di giudici dovesse ancora essere superiore al previsto (più di 38 posti), l'Assemblea federale dovrà attuare i dettami

¹² Cfr. in proposito Paul Tschümperlin: Gerichtsmanagement am Bundesgericht – Stand und Entwicklungstendenzen, marzo 2003 (<http://www.bger.ch/gerichtsmanagement.pdf>).

dell'articolo 1 nell'ambito del rinnovo integrale dei tribunali per il periodo amministrativo 2009–2014.

Il principio secondo cui il numero di giudici stabilito all'articolo 1 viene raggiunto mediante la mancata riassegnazione dei posti divenuti vacanti si applica anche per i giudici supplenti. Il protrarsi del mandato oltre la data d'introduzione della nuova normativa dovrà essere rispettato anche per i giudici supplenti. Ma probabilmente, per i magistrati che rientrano in questa categoria, il numero previsto al capoverso 2 dell'articolo 1 non potrà nella pratica essere raggiunto soltanto con partenze spontanee. Nel preparare le rielezioni per il periodo amministrativo 2009–2014, la Commissione giudiziaria dovrà dunque basare le proprie proposte di nomina sul nuovo quorum, notevolmente ridotto. Poiché la limitazione del numero di giudici supplenti a non più dei due terzi dei giudici ordinari entrerà in vigore già il 1° gennaio 2007, il già citato progetto sull'armonizzazione dei mandati dei giudici federali dovrà contenere una disposizione transitoria per l'articolo 1 capoverso 4 della legge sul tribunale federale, che garantisca la legalità del temporaneo sovrannumero di giudici.

Il principio della mancata riassegnazione dei posti di giudice divenuti vacanti conosce un'eccezione nel caso in cui la mancata rioccupazione del posto alterasse la composizione specialistica o linguistica del Tribunale federale a un punto tale da comprometterne il funzionamento. Una situazione del genere potrebbe ad esempio verificarsi quando si dimettesse un giudice italofono (in caso di dimissioni di un giudice germanofono o francofono, la composizione linguistica dovrebbe cambiare soltanto di poco, e dovrebbe essere possibile ovviare alle eventuali difficoltà con misure di carattere organizzativo). La decisione di riassegnare in via eccezionale un posto spetta alla Commissione giudiziaria (cfr. art. 40a della legge sul Parlamento del 13 dicembre 2002).

Articolo 4

Il *capoverso 1* stabilisce che l'ordinanza entra in vigore contemporaneamente alla legge sul Tribunale federale.

Il *capoverso 2* limita la validità dell'ordinanza alla fine del 2011.

Per la Commissione è indubbio che la fissazione del numero di giudici non può essere che provvisoria. Fissare definitivamente il numero di giudici senza conoscere i reali effetti di sgravio della LTF, e senza disporre di un'analisi dei costi e dell'organizzazione, non avrebbe senso.

Poiché il numero di giudici è fissato soltanto provvisoriamente, bisogna stabilire quando questo numero dovrà nuovamente essere verificato. La Commissione ritiene adeguato un termine di tre anni dall'inizio del mandato 2009–2014. Il numero di giudici fissato all'articolo 1 dovrà essere raggiunto al più tardi con l'inizio di detto mandato. Il Tribunale federale avrebbe dunque a disposizione almeno tre anni di tempo per acquisire esperienze con il nuovo effettivo del personale; avrebbe inoltre cinque anni di tempo per valutare lo sgravio e l'aggravio legato all'introduzione della nuova legislazione. In tal modo, avrebbe a disposizione un periodo di tempo sufficientemente lungo per raccogliere dati statistici sul trattamento delle pratiche da parte dei giudici e dei cancellieri, sicché all'inizio del 2011 sarebbe disponibile una base solida per effettuare un'analisi dei costi e dell'organizzazione.

5

Ripercussioni finanziarie

Nel 2004 lo stipendio annuo di un giudice del Tribunale federale ammontava a 329 678 franchi (cfr. n. 2.3.3). La riduzione del numero di giudici a 38 posti consente pertanto di risparmiare circa un milione di franchi all'anno.

In media, negli anni 2002–2004 il lavoro svolto dai giudici supplenti corrispondeva a 6.4 posti a tempo pieno (cfr. tabella 3 in allegato). In avvenire, i 19 giudici supplenti dovranno svolgere un lavoro corrispondente all'incirca al 400 per cento di un posto (cfr. cap. 2.3.6). Dato che un giudice supplente impiegato a tempo pieno percepirebbe uno stipendio di 231 000 franchi, ne risulta un risparmio annuo di almeno 554 000 franchi. Diminuirebbero di conseguenza anche i contributi del datore di lavoro per le assicurazioni sociali e le spese di segretariato.

Nell'insieme, l'onere salariale per i giudici ordinari e supplenti diminuirebbe di circa 1,5 milioni l'anno.

6

Basi legali

Secondo l'articolo 1 capoverso 5 LTF, l'Assemblea federale stabilisce il numero dei giudici mediante ordinanza.

Volume di lavoro del Tribunale federale 1985–2005

Dati tratti dai rapporti annuali

Anno	Nuovi affari	Affari trattati	Riportati all'anno seguente
1985	4165	4144	...
1986	4061	4131	1595
1987	3921	4074	1439
1988	3932	3954	1407
1989	4313	3987	1733
1990	4650	4252	2131
1991	4555	4366	2320
1992	4665	4810	2175
1993	5178	5001	2352
1994	5240	5538	2051
1995	5185	5190	2045
1996	5615	5571	2089
1997	5408	5462	2041
1998	5263	5518	1784
1999	5406	5597	1593
2000	5139	5316	1414
2001	4953	5047	1317
2002	4554	4648	1223
2003	4588	4597	1215
2004	4830	4738	1302
2005 ¹³	5007	4827	1482

¹³ I dati per il 2005 sono stati forniti dal Tribunale federale (il rapporto sulla gestione nel 2005 non è ancora stato pubblicato).

Volume di lavoro del Tribunale federale delle assicurazioni 1985–2005

Dati tratti dai rapporti annuali

Anno	Nuovi affari	Affari trattati	Riportati all'anno seguente
1985	1433	1336	...
1986	1355	1385	934
1987	1291	1363	862
1988	1247	1294	815
1989	1195	1165	845
1990	1139	1137	847
1991	1194	1158	883
1992	1344	1337	890
1993	1589	1480	999
1994	1588	1652	935
1995	1699	1530	1104
1996	1866	1632	1338
1997	2019	1755	1602
1998	2205	2151	1658
1999	2423	2251	1830
2000	2521	2242	2109
2001	2386	2447	2048
2002	2269	2298	2021
2003	2172	2619	1573
2004	2233	2222	1584
2005 ¹⁴	2475	2320	1739

¹⁴ I dati per il 2005 sono stati forniti dal Tribunale federale delle Assicurazioni (il rapporto sulla gestione nel 2005 non è ancora stato pubblicato).

Confronto tra i casi trattati e le unità di personale 1992–2004¹⁵

Anno	Personale giudiziario (totale TF e TFA)					
	Totale TF e TFA	Numero di giudici	Numero di giudici supplenti	Giorni lavorativi giudici supplenti (approssimato)	Massimo impiego giudici suppl. ¹⁶	Numero cancellieri
1992	6147	39	39	1852	8,05	98
1993	6481	39	39	1827	7,95	104
1994	7190	39	39	1721	7,5	104
1995	6720	39	39	1572	6,8	108
1996	7203	39	39	1817	7,9	108
1997	7217	39	39	1557	6,7	108
1998	7669	39	39	1841	8,0	111
1999	7848	39	39	1646	7,15	116
2000	7558	39	39	1719	7,5	115,9
2001	7494	41	41	1588	6,9	121,9
2002	6946	41	41	1535	6,7	123,5
2003	7216	41	41	1486	6,5	126
2004	6960	41	41	1375	6,0	122,9

¹⁵ I numero dei casi trattati e dell'effettivo, nonché il numero delle giornate di lavoro prestate dai giudici supplenti sono stati forniti dai Tribunali federali.

¹⁶ Indicazione del numero dei posti di giudice supplente a tempo pieno necessari per effettuare i giorni di lavoro prestati (numero dei giorni lavorativi diviso per i 230 giorni lavorativi annuali).