

ad 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**

**Parere del Consiglio federale**

del 17 marzo 2006

---

Onorevoli presidente e consiglieri,

conformemente all'articolo 112 capoverso 3 della legge sul Parlamento (LParl) vi sottoponiamo il nostro parere in merito al rapporto del 21 febbraio 2006 della Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati concernente il numero di giudici presso il Tribunale federale.

Gradite, onorevoli presidente e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

17 marzo 2006

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Moritz Leuenberger  
La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

# Parere

## 1 Situazione iniziale

Il 17 giugno 2005, l'Assemblea federale ha adottato la legge federale sul Tribunale federale (LTF)<sup>1</sup>. Secondo l'articolo 1 capoverso 3 LTF, il Tribunale federale si compone di 35–45 giudici ordinari. Si compone inoltre di giudici non di carriera, il cui numero è al massimo pari a due terzi di quello dei giudici ordinari (art. 1 cpv. 4 LTF). Nel rispetto di queste direttive l'Assemblea federale stabilisce il numero dei giudici mediante ordinanza (art. 1 cpv. 5 LTF).

Il 26 agosto 2005, l'ufficio del Consiglio degli Stati ha incaricato la Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati (di seguito: la Commissione) di sottoporre al Parlamento, d'intesa con la Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale, un progetto di ordinanza concernente i posti di giudice al Tribunale federale. In precedenza il capo del Dipartimento federale di giustizia e polizia e i presidenti delle commissioni parlamentari responsabili delle questioni concernenti il Tribunale federale avevano convenuto che l'ordinanza avrebbe dovuto essere elaborata sotto la direzione di una commissione parlamentare ancora da designare.

Il 21 febbraio 2006 la Commissione ha approvato, con 7 voti contro 3 e un'astensione, il progetto di ordinanza dell'Assemblea federale sul numero di giudici al Tribunale federale, unitamente al relativo rapporto esplicativo.

L'articolo 1 del progetto di ordinanza fissa il numero di giudici, prevedendo che il Tribunale federale si compone di 38 giudici ordinari e di 19 giudici non di carriera. Secondo l'articolo 2, il Tribunale federale deve avviare una procedura di controllo dei casi, che permetta di rilevare il numero di incarti trattati dai giudici, la funzione da essi esercitata nella trattazione dei casi e il tempo impiegato per trattare ogni incarto. L'articolo 3 disciplina la transizione dal numero di giudici previsti attualmente ai nuovi effettivi: fino alla fine del mandato nel corso del quale entrano in vigore le nuove disposizioni, i nuovi contingenti devono essere rispettati evitando di riassegnare i posti di giudice rimasti vacanti. Tuttavia, i posti rimasti vacanti devono eccezionalmente essere rioccupati qualora, in seguito alla partenza di un giudice, non fosse più possibile garantire le competenze specifiche e la rappresentanza delle lingue ufficiali, necessarie ai fini del corretto funzionamento del tribunale. L'articolo 4 prevede che l'ordinanza entrerà in vigore insieme alla LTF, ossia il 1° gennaio 2007. La validità dell'ordinanza è limitata fino al 31 dicembre 2011.

In relazione alla disposizione concernente il numero di giudici ordinari (art. 1 cpv. 1) vi sono due proposte di minoranza. Una minoranza I (Marty Dick, Berset, Bonhôte) propone di mantenere il numero attuale di 41 giudici. Una minoranza II (Hess Hans, Germann) avanza la proposta di portare a 35 il numero dei giudici.

Con lettera del 27 febbraio 2006, il presidente della Commissione ha invitato il nostro Consiglio a esprimere il suo parere.

<sup>1</sup> FF 2005 3643

## **2 Parere del Consiglio federale**

### **2.1 Numero di giudici**

#### **2.1.1 Modo di procedere generale della Commissione**

La Commissione ha determinato il numero di giudici basandosi su un'analisi complessiva. Nelle sue considerazioni non ha tenuto conto soltanto dell'evoluzione del numero di casi e dello sgravio che potrà essere conseguito grazie alla nuova legge sul Tribunale federale, ma anche del futuro quadro finanziario, del numero di cancellieri e dell'organizzazione dei servizi del Tribunale federale.

Il nostro Consiglio accoglie con favore questo approccio globale. Secondo l'ordinanza in esame, l'Assemblea federale ha unicamente la facoltà di determinare il numero di *giudici*; tuttavia il Tribunale federale, nei limiti dei mezzi che il Parlamento gli mette a disposizione, fissa autonomamente il numero delle altre persone che occupa, quali cancellieri e collaboratori scientifici e amministrativi. Il numero di giudici può però essere fissato in modo adeguato soltanto se si analizza l'organizzazione complessiva del Tribunale federale. Condividiamo quindi il parere commissionale, secondo cui la riduzione del numero dei giudici deve andare di pari passo con una corrispondente diminuzione delle spese per il personale in relazione ai cancellieri. Ci attendiamo che, quando si chinerà sul preventivo e sul piano finanziario del Tribunale federale, il Parlamento terrà conto dei dati raccolti nel corso dei lavori preliminari concernenti la presente ordinanza.

Nella sua valutazione complessiva la Commissione ha seguito le seguenti fasi procedurali: innanzitutto ha elaborato una previsione del fabbisogno (1), basandosi a titolo comparativo sui periodi 1992–1999 e 2002–2004. In seguito ha corretto i risultati intermedi forniti dal confronto temporale (2), tenendo conto dei cambiamenti avvenuti tra i due periodi considerati. Ha poi valutato le conseguenze della nuova legge federale sul Tribunale federale, considerandole nel preventivo (3), e ha infine tenuto conto della riduzione del numero dei giudici non di carriera (4).

In linea di principio il nostro Consiglio è disposto a seguire questo metodo. Si sarebbe potuto procedere anche diversamente, e in tal caso le condizioni quadro relative ai metodi scelti avrebbero potuto essere determinate in altro modo (ad esempio mettendo a confronto periodi di tempo diversi o ammettendo un altro rapporto tra giudici e cancellieri). Sarebbe stato possibile anche procedere in modo completamente diverso (ad esempio considerando una quota di risparmio come ipotesi di lavoro, in base alla quale avrebbero dovuto essere elaborate le diverse varianti organizzative). Il modo di procedere della Commissione segue un approccio globale, ma appare plausibile: è differenziato e si basa su supposizioni che vengono sistematicamente giustificate in modo obiettivo. Alla luce di queste considerazioni e tenendo conto del fatto che il numero necessario di giudici non è comunque determinabile in modo esatto, ma dipende da valutazioni e ipotesi, il nostro Consiglio segue lo stesso approccio scelto dalla Commissione.

## **2.1.2 Valutazione delle singole fasi intermedie**

### **2.1.2.1 Prima e seconda fase**

In una *prima fase*, la Commissione ha rilevato quale sarebbe il fabbisogno di giudici e cancellieri giudiziari, se anche in futuro fossero a disposizione del Tribunale federale gli stessi mezzi finanziari del primo periodo di riferimento (1992–1999). La Commissione è partita dal presupposto che negli anni a venire il Tribunale federale sarà confrontato con lo stesso carico di lavoro occorsogli in media durante il periodo di riferimento, ossia circa 7050 casi all'anno. Partendo da tale ipotesi e sulla base di una ripartizione proporzionale dei mezzi finanziari tra i cosiddetti gruppi di giudici (un giudice e tre cancellieri), la Commissione è giunta alla conclusione che in futuro il Tribunale federale necessiterà di 37,4 posti di giudice.

In una *seconda fase* la Commissione ha corretto verso l'alto i risultati intermedi ottenuti e ha aumentato di due unità il numero dei posti di giudice, portandoli a un totale di 39,4. Come giustificazione ha addotto che dai dati più recenti relativi al numero di casi trattati dal Tribunale federale nel 2005 risulta che la media dei due periodi di riferimento (7050 casi all'anno) sarebbe troppo bassa. Il carico di lavoro annuale andrebbe quindi aumentato in media del 5 per cento (350 casi).

Il nostro Consiglio si allinea alle considerazioni e alle stime della Commissione. Ci si potrebbe chiedere se il carico di lavoro medio corrispondente ai due periodi di riferimento 1992–1999 e 2002–2004 non potesse costituire un indice più affidabile per la definizione del futuro carico di lavoro del Tribunale federale, rispetto alle cifre piuttosto singolari riscontrate nel 2005. Il fatto di prendere in considerazione anche le cifre più recenti, oltre a permettere una previsione più prudente, dovrebbe tuttavia rivelarsi una scelta opportuna, tenendo conto che il Tribunale federale e il Tribunale federale delle assicurazioni ritengono che la tendenza manifestatasi negli ultimi tempi si confermerà nell'anno in corso.

### **2.1.2.2 Terza fase**

In una *terza fase* la Commissione ha preso in considerazione le conseguenze risultanti dalla revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale, e in particolare dalla legge federale sul Tribunale federale che entrerà in vigore il 1° gennaio 2007. È giunta alla conclusione che la nuova organizzazione giudiziaria federale permetterebbe di ridurre i posti di giudice di 4,08 unità e comporterebbe un carico supplementare pari a 0,95 posti. Lo sgravio risultante complessivo equivarrebbe a 3,13 posti di giudice, portando il fabbisogno totale a 36,27 giudici (terzo risultato intermedio).

Condividiamo il parere della Commissione, secondo cui le conseguenze della nuova legge devono essere valutate già ora e prese in considerazione per determinare il numero di giudici. Il nostro Consiglio è pure d'accordo sul fatto che occorre prendere in considerazione unicamente gli sgravi attesi già a partire dall'entrata in vigore della LTF e in relazione ai quali esistono dati relativamente affidabili. Riteniamo invece che la Commissione non abbia sufficientemente preso in considerazione o non abbia opportunamente valutato i due seguenti elementi:

- *Soppressione dei processi diretti*: per la Commissione i processi diretti causano la stessa mole di lavoro di tutti gli altri casi. Giunge quindi alla conclusione che la soppressione dei circa otto (in media) processi diretti comporti un potenziale di sgravio pari a 0,05 posti di giudice. Questa valutazione non è corretta. La particolarità dei processi diretti è che occupano in misura superiore alla media i giudici interessati. Il carico di lavoro per un processo diretto è di regola un *multiplo* dell'onere generato da un caso medio. In uno degli ultimi grossi processi penali presso la Corte penale del Tribunale federale di Losanna, il carico di lavoro del giudice che si è occupato del caso sarebbe stato equivalente all'intero onere lavorativo di circa un anno. La soppressione di questo unico processo diretto avrebbe quindi permesso di redigere 168 rapporti supplementari relativi ad altrettanti casi (la Commissione ha invece valutato che il citato processo penale sarebbe stato compensato con la redazione di un unico rapporto supplementare). Per quanto l'esempio citato possa rivestire un carattere straordinario, è tuttavia manifesto che la conduzione di un processo diretto è di gran lunga più onerosa rispetto alla redazione di un rapporto su un singolo caso. Se si presuppone che ogni processo diretto soppresso corrisponde, in termini di sgravio, almeno a un decimo dell'onere annuale di un giudice, la soppressione di otto processi diretti comporta un potenziale di sgravio pari a 136 casi, o a 0,8 posti di giudice (invece dello 0,05 preventivato dalla Commissione).
- *Aumento dei limiti del valore litigioso*: la Commissione parte dal presupposto che l'aumento dei limiti del valore litigioso permetterebbe di avere 65 casi in meno all'anno. Questa stima non è sostenibile. Secondo una valutazione effettuata dal Tribunale federale nel 2004, se il limite minimo del valore litigioso fosse stato portato a 30 000 franchi, nell'anno analizzato il 24,3 per cento di tutti i casi con valore litigioso determinabile non avrebbe rispettato il nuovo limite. Il potenziale di sgravio sarebbe stato equivalente a 176 casi. La stima va comunque corretta poiché i limiti del valore litigioso minimo in materia di locazione e diritto del lavoro sono stati innalzati soltanto fino a 15 000 franchi; ciononostante il potenziale di sgravio preventivato dalla Commissione è chiaramente troppo basso. Riteniamo che l'innalzamento dei limiti del valore litigioso abbia un potenziale di sgravio di almeno 100 casi all'anno, ciò che corrisponde a 0,6 posti di giudice (invece dello 0,4 preventivato dalla Commissione).

Risulta quindi che lo sgravio netto equivarrebbe a 0,95 posti di giudice, per un totale complessivo pari a 4,08 posti. Il nuovo fabbisogno sarebbe quindi di 35,32 posti di giudice (terzo risultato intermedio).

### **2.1.2.3                   Quarta fase**

In un'ultima fase, la Commissione ha tenuto conto del fatto che il numero dei giudici non di carriera deve essere ridotto di più del 50 per cento e portato a 19. Si è basata sulla valutazione secondo cui ognuno dei giudici non di carriera restanti è occupato per 48 giorni lavorativi all'anno (ossia 4 giorni al mese, ciò che corrisponderebbe a un grado di occupazione del 20 per cento). Poiché nel periodo di riferimento 2002–2004 i giudici non di carriera sono stati occupati complessivamente 1465 giorni all'anno, la Commissione ha calcolato il numero di posti di giudice

ordinario basandosi sulla soppressione di 553 giorni lavorativi. Partendo dalla supposizione che il grado di efficienza di un giudice ordinario è di circa il 30 per cento superiore rispetto a quello di un giudice non di carriera, la Commissione ha preventivato la perdita di giorni lavorativi prestati dai giudici non di carriera equivalente a 1,7 posti di giudice. La Commissione ha aggiunto questo valore al risultato intermedio riportato al numero 2.1.2.2, pari a 36,27, ottenendo quindi il risultato di 37,79 posti di giudice, approssimato a 38.

Riteniamo che la Commissione non abbia correttamente determinato le perdite dovute alla diminuzione del numero di giudici non di carriera. La Commissione ha ommesso di considerare che i giudici non di carriera non lavorano in un gruppo di giudici insieme a tre cancellieri, assumendo la conduzione del caso. I giudici non di carriera lavorano in modo indipendente e non vengono coadiuvati dai cancellieri (se per la redazione dei loro rapporti ricorrono a personale ausiliario, sono responsabili della sua remunerazione; tali attività ausiliarie non gravano sulla cassa federale). Occorre tenere conto di tale circostanza se si vuole determinare quanti giudici ordinari sarebbero necessari per svolgere il compito di un giudice non di carriera nella misura di 553 giorni lavorativi.

Gli 1,7 posti di giudice determinati dalla Commissione comportano spese pari a 561 000 franchi. Poiché i giudici ordinari lavorano in un «gruppo giudice», la cui remunerazione, a dire della Commissione, ammonta a 798 000 franchi (cfr. n. 2.3.3 del rapporto), il «disavanzo» di 516 000 franchi dovrebbe essere compensato con 0,7 unità di un gruppo di giudici. La diminuzione del numero dei giudici non di carriera non causa quindi un fabbisogno di 1,9 posti di giudice ordinario, ma unicamente di 0,7.

### **2.1.3 Conclusioni**

Il nostro Consiglio ritiene che i calcoli della Commissione vadano corretti sotto due aspetti: lo sgravio dovuto alla LTF deve essere aumentato di 0,95 posti (cfr. n. 2.1.2.2), mentre la correzione dovuta alla soppressione dei giudici non di carriera deve essere aumentata di un posto di giudice (cfr. n. 2.1.2.3). Apportando queste due correzioni, si ottiene il risultato finale di 36,02 posti di giudice.

## **2.2 Articolo 3 dell'ordinanza (disposizione transitoria)**

L'articolo 3 dell'ordinanza sancisce il principio secondo cui il numero di giudici previsto dall'articolo 1 viene raggiunto evitando la riassegnazione dei posti divenuti vacanti. Vi sono due eccezioni a questo principio; un posto divenuto vacante può eccezionalmente essere rioccupato se:

1. senza la riassegnazione del posto, la composizione *linguistica* del tribunale sarebbe a tal punto alterata da non poter più garantire la capacità di funzionamento della corte, o
2. in seguito alla partenza di un giudice non vi fosse più la garanzia di disporre delle *competenze specifiche* necessarie al funzionamento del tribunale.

Proponiamo di stralciare la seconda eccezione. Non è possibile che, con la partenza di un giudice, nessuno dei 40 magistrati rimanenti (o 39 o 38) sia in grado di colmare la lacuna sorta in seguito alla perdita delle competenze specialistiche del partente. Ammettendo la formulazione proposta dalla Commissione, si può prevedere che a ogni partenza di un suo giudice il Tribunale federale chiederebbe la riassegnazione del posto lasciato vacante, adducendo che il partente disponeva di competenze specialistiche che occorre recuperare. Tuttavia, già oggi è usuale che un giudice federale appena eletto venga assegnato a una sezione in cui è chiamato a svolgere compiti in ambiti giuridici diversi da quelli in cui era attivo nella sua precedente attività. Il Tribunale federale deve essere in grado di impiegare i suoi giudici in modo flessibile. È proprio in questa possibilità che risiedono i vantaggi di integrare il Tribunale federale delle assicurazioni nel Tribunale federale. Occorre quindi rinunciare all'eccezione relativa alle competenze specialistiche dei giudici.

### **3 Proposte del Consiglio federale**

Alla luce delle precedenti considerazioni, formuliamo le seguenti proposte:

*Art. 1 cpv. 1*

<sup>1</sup> Il Tribunale federale si compone di 36 giudici ordinari.

*Art. 3 secondo periodo*

... Anche se questo numero non è raggiunto, una riassegnazione dei posti rimasti vacanti resta ammissibile se è l'unico modo di garantire la rappresentanza delle lingue ufficiali necessaria al funzionamento del tribunale.

