

11.400

Iniziativa parlamentare
Numero dei posti di giudice del Tribunale federale dal 2012
Rapporto della Commissione degli affari giuridici del
Consiglio nazionale

dell'8 aprile 2011

Onorevoli colleghi,

con il presente rapporto vi sottoponiamo il progetto relativo a un'ordinanza dell'Assemblea federale, che trasmettiamo nel contempo per parere al Consiglio federale.

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

8 aprile 2011

In nome della Commissione:

La presidente, Anita Thanei

Rapporto

1 **Genesi**

L'ordinanza dell'Assemblea federale del 23 giugno 2006¹ concernente i posti di giudice del Tribunale federale ha effetto sino al 31 dicembre 2011. L'Assemblea federale deve pertanto determinare il numero dei posti di giudice applicabile dal 1° gennaio 2012 adeguando l'ordinanza vigente o emanandone una nuova. La presidente della Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale (CAG-N) e il presidente dell'omologa Commissione del Consiglio degli Stati (CAG-S) hanno deciso che la revisione andava avviata mediante un'iniziativa parlamentare della Commissione del Consiglio nazionale. Con lettera del 6 dicembre 2010 hanno invitato il Tribunale federale a esprimersi sul suo fabbisogno futuro e a informare la Commissione sull'evoluzione della mole di lavoro dal 2006, sul numero di casi liquidati in relazione alle unità di personale e sulla procedura di controllo gestionale introdotta dal Tribunale federale, nonché sui relativi effetti.

Il 21 gennaio 2011 la CAG-N ha deciso in merito a un'iniziativa parlamentare sul numero dei posti di giudice del Tribunale federale a partire dal 2012. L'iniziativa chiedeva che il progetto di ordinanza facesse dipendere la pianificazione degli effettivi da indicatori rappresentativi, calcolati sulla base di raffronti annuali di dati qualitativi e quantitativi rilevati mediante un controllo gestionale. La CAG-S ha approvato all'unanimità questa iniziativa, in considerazione del fatto che l'ordinanza vigente scade il 31 dicembre 2011. Si è tuttavia detta scettica in merito alla proposta di far dipendere la pianificazione degli effettivi da un controllo quantitativo e qualitativo.

La CAG-N ha proseguito i lavori nella seduta dell'8 maggio 2011. Nel frattempo le era pervenuto il parere del Consiglio federale del 31 gennaio 2011, in base al quale ha deciso di mantenere le disposizioni attualmente in vigore per quanto concerne il numero dei posti di giudice e il controllo gestionale del Tribunale federale.

L'8 aprile 2011 la CAG-N ha adottato all'unanimità il presente rapporto e il progetto di ordinanza a destinazione della sua Camera.

2 **Punti essenziali del progetto**

2.1 **Evoluzione della mole di lavoro dal 2006**

In questi ultimi cinque anni la mole di lavoro del Tribunale federale è rimasta relativamente stabile, anche se a livelli assai elevati²: 7860 nuovi casi nel 2006 (compresi quelli dell'allora Tribunale federale delle assicurazioni), 7195 nel 2007, 7147 nel 2008, 7192 nel 2009 e 7367 nel 2010. Nel confronto fra i casi del 2006 e quelli degli anni successivi occorre considerare che il 1° gennaio 2007 la legge federale sull'organizzazione giudiziaria (OG) è stata sostituita dalla legge sul Tribunale federale (LTF; RS 173.110). In seguito all'introduzione della nuova normativa

¹ RS 173.110.1

² Per il seguito, cfr. i rapporti di gestione del Tribunale federale, il particolare il rapporto di gestione 2010.

molti casi che secondo l'OG sarebbero stati oggetto di due ricorsi sono giudicati nell'ambito di un procedimento unico. Se l'OG fosse ancora stata in vigore nel 2010, le statistiche avrebbero rilevato 612 nuovi casi in più, ossia in totale 7979. Dal 2006 vi è quindi stato un leggero incremento dei nuovi casi.

Nel 2006 il Tribunale federale ha liquidato 7626 casi. Negli anni 2007, 2008 e 2009 i casi liquidati sono stati rispettivamente 7995, 7515 e 7242; 7424 nel 2010. Nel suo parere, il Tribunale federale ha osservato che anche in relazione a queste cifre occorre tenere conto dei cambiamenti intervenuti con l'introduzione della nuova base legale. Dal momento che il Tribunale federale non ha condotto alcuna statistica che consenta di confrontare i casi liquidati nel 2006 e nel 2010 in base all'OG e alla LTF, ai fini di un raffronto si possono considerare – quale valore approssimativo – i 612 casi supplementari menzionati in precedenza. Nel 2010 i casi liquidati secondo l'OG sarebbero quindi stati circa 8000. Anche in questo ambito si registra pertanto un lieve incremento rispetto al 2006.

Il numero di casi pendenti (casi in sospeso alla fine dell'anno) è diminuito da 3455 casi alla fine del 2006 a 2174 alla fine del 2010. Attualmente presso il Tribunale federale non vi sono quasi più casi pendenti da oltre due anni. Il loro numero è passato da 68 (Tribunale federale e Tribunale federale delle assicurazioni) nel 2006 a 5 nel 2010.

2.2 Evoluzione degli effettivi

Nel 2006 lavoravano presso il Tribunale federale (compreso l'allora Tribunale federale delle assicurazioni) 41 giudici ordinari e 39 giudici non di carriera; nel 2010 gli effettivi erano di 38 giudici ordinari e 19 giudici non di carriera. Nello stesso periodo il numero di cancellieri è rimasto invariato a 127 effettivi regolamentari. Per il personale amministrativo, erano previsti 148 posti regolamentari nel 2006 e 146,6 alla fine del 2010. Ad eccezione dei posti di giudice, negli ultimi cinque anni gli effettivi del Tribunale federale sono stati estremamente costanti.

2.3 Evoluzione dei casi liquidati per giudice

Sulla base dei dati rilevati con il controllo gestionale, il Tribunale federale ha fornito alla CAG-N le seguenti cifre relative ai casi liquidati: nel 2006 ogni giudice ordinario del Tribunale federale ha redatto in media 175 rapporti, ossia – se si considerano 220 giorni lavorativi all'anno – 0,79 rapporti al giorno. Nel 2010 il numero medio di rapporti è salito a 190, ossia a ben 205 se raffrontati con l'OG. Fra questi 190 rapporti, 12 sono stati redatti dai giudici da soli e 178 con la partecipazione dei cancellieri. Ogni giudice ordinario ha inoltre partecipato mediamente a 300 altri casi all'anno. Su base giornaliera, attualmente i giudici liquidano in media 0,8 rapporti – che corrispondono a 0,93 rapporti secondo l'OG – e partecipano a 1,36 casi. Per quanto concerne la partecipazione a casi di altri giudici non è possibile effettuare alcun raffronto con il 2006, dal momento che all'epoca non venivano rilevati dati statistici.

Nel 2010 i 19 giudici non di carriera hanno redatto rapporti e proposte in 193 casi, impiegando 531 giornate di lavoro. Nel 2009 hanno liquidato 200 casi in 554 giornate lavorative. Nel 2008 il Tribunale federale contava ancora 30 giudici non di

carriera che hanno redatto proposte e rapporti in 365 casi³. Facendo le proporzioni con il numero effettivo di giudici non di carriera si constata che in questi ultimi tre anni il numero di casi liquidati per giudice ha fatto segnare una leggera diminuzione.

2.4 Controllo gestionale

In occasione dell'elaborazione dell'ordinanza del 23 giugno 2006 sul numero dei posti di giudice del Tribunale federale, la CAG-S ha constatato che il Tribunale disponeva di uno speciale programma statistico che gli consentiva di gestire in modo ottimale l'attribuzione del lavoro tenendo conto del carico ripartito fra tipi di oggetto, lingue, corti, giudici e cancellieri. Non erano invece disponibili dati sul tempo impiegato dai giudici e dai cancellieri per il disbrigo dei singoli casi. Con l'articolo 2 dell'ordinanza attualmente in vigore si è pertanto voluto obbligare il Tribunale federale a istituire una procedura di controllo gestionale che consentisse di fornire al Parlamento informazioni più precise sulla sua mole di lavoro. I risultati del controllo gestionale dovrebbero servire in particolare da base per l'alta vigilanza e per determinare in futuro il numero dei posti di giudice.

Il 5 marzo 2007 il Tribunale federale ha elaborato d'intesa con le Commissioni della gestione (CdG) una procedura di controllo gestionale che consente anche di desumere informazioni quantitative sulla mole di lavoro media a carico di ogni giudice (cfr. n. 2.3).⁴ I programmi statistici necessari a tal fine sono nel frattempo stati sviluppati e resi operativi. Ogni anno le CdG ricevono una serie di statistiche non accessibili al pubblico che vengono elaborate nel corso del mese di aprile per discutere dei rapporti di gestione e dell'andamento dei lavori. Il Tribunale federale può inoltre combinare dati statistici specifici in funzione delle informazioni ricercate.

Il Tribunale federale ha confermato nel suo parere a destinazione della CAG-N che la procedura di controllo elaborata d'intesa con la CdG costituiva ai suoi occhi un sistema gestionale adeguato ed efficace. In occasione della trattazione del rapporto di gestione 2009 del Tribunale federale, i relatori della CdG hanno affermato che tale procedura consente alle Commissioni di ottenere tutte le informazioni necessarie, oltre a offrire una visione d'insieme del lavoro del Tribunale federale.⁵

2.5 Futuro fabbisogno di posti di giudice: parere del Tribunale federale

Nel parere del 31 gennaio 2011, il Tribunale federale afferma che con i 30 giudici di carriera e le altre risorse di personale attualmente impiegate si riesce a far fronte alla mole di lavoro rispettando i termini e, in linea di massima, garantendo un adeguato livello di qualità. Per il momento è difficile fare previsioni sul fabbisogno futuro di giudici, soprattutto perché non si possono ancora valutare le ripercussioni dei nuovi compiti del Tribunale in parte già entrati in vigore. È il caso segnatamente dei nuovi

³ Dati secondo i rapporti di gestione del Tribunale federale degli anni 2008, 2009 e 2010

⁴ Cfr. al proposito 08.004 Rapporto annuale 2007 delle Commissioni della gestione e della Delegazione delle Commissioni della gestione delle Camere federali, FF **2008** 4407, pag. 4465 seg.

⁵ Boll. Uff. **2010** S 570 seg. e Boll. Uff. **2010** N 788 seg. Il rapporto di gestione 2010 non è ancora stato trattato dalle Camere.

Codici di procedura penale e civile entrati in vigore il 1° gennaio 2011. Per il Tribunale federale questi due nuovi strumenti comportano un ulteriore controllo giuridico del diritto processuale con pieni poteri di cognizione. Inoltre è stata estesa la legittimazione della parte lesa a ricorrere in materia penale e istituita la possibilità di ricorrere direttamente al Tribunale federale contro le sentenze di un Tribunale arbitrale inferiore. Secondo il Tribunale federale queste due innovazioni comporteranno un aumento del lavoro.

Il 10 giugno 2010 e il 17 dicembre 2010 le due Camere hanno accolto una mozione⁶, secondo cui occorre estendere la cognizione del Tribunale federale in caso di ricorso contro sentenze della Corte penale, al fine di consentirgli di verificare l'accertamento dei fatti. Il Tribunale federale dubita che riuscirà a far fronte a questo compito supplementare con gli attuali effettivi e non esclude pertanto che sarà necessario istituire nuovi posti di giudice. Precisa tuttavia anche che non vuole chiedere posti di riserva. Per adempiere il suo compito principale, ossia garantire l'uniformità della giurisprudenza e sviluppare l'applicazione del diritto, ritiene che sia più vantaggioso non aumentare i suoi effettivi.

3 Considerazioni della Commissione

La Commissione condivide l'opinione del Tribunale federale secondo cui non è ancora possibile fare valutazioni attendibili in merito agli effetti che l'unificazione delle procedure processuali avranno sulla mole di lavoro del Tribunale federale. Ancor più difficile è prevedere come, e soprattutto quando, la mozione sull'ampliamento del potere di cognizione del Tribunale federale in caso di ricorsi contro sentenze della Corte penale federale esplicherà i suoi effetti: il Consiglio federale non ha ancora elaborato alcun disegno per l'attuazione della mozione e ci vorrà ancora un certo tempo prima che le Camere adotteranno un progetto. Per determinare il fabbisogno di posti di giudice occorre pertanto fondarsi sulla mole di lavoro attuale. Visto che questa è rimasta invariata negli ultimi cinque anni e che, come confermato dal Tribunale federale, gli effettivi attuali consentono di farvi fronte, è opportuno mantenere l'attuale numero di posti di giudice.

Il fatto di mantenere un effettivo di giudici stabile e relativamente contenuto non rappresenta solo un vantaggio per l'adempimento del compito principale del Tribunale federale, ma lo rafforza anche politicamente. Per questo motivo la CAG-N rifiuta di prevedere a livello di ordinanza la flessibilità del numero dei posti di giudice, come è invece il caso per il Tribunale amministrativo federale.⁷

Già oggi, il Tribunale federale può far fronte alle oscillazioni della mole di lavoro ricorrendo a giudici non di carriera. La prassi in questo ambito varia molto, anche se in questi ultimi tre anni si constata un lieve e costante calo degli affari assegnati ai giudici non di carriera. LA CAG-N è dell'idea che sarebbe opportuno ricorrere più spesso a questa possibilità per superare momenti di impasse.

⁶ 10.3138 Mo. Janiak. Ampliare la cognizione del Tribunale federale in caso di ricorsi contro sentenze della Corte penale federale.

⁷ Secondo l'articolo 1 dell'ordinanza dell'Assemblea federale del 17 giugno 2005 sui posti di giudice presso il Tribunale amministrativo federale (Ordinanza sui posti di giudice; RS 173.321) l'organico del Tribunale amministrativo federale comprende al massimo 65 posti di giudice a tempo pieno.

Qualora si delineasse un aumento considerevole della mole di lavoro del Tribunale federale, l'Assemblea federale ha in qualsiasi momento la possibilità di correggere il numero dei posti di giudice. Le esperienze fatte in passato dalla CAG-N in relazione alle modifiche di ordinanza mostrano che in caso di necessità gli adeguamenti possono avvenire speditamente, ossia nel giro di pochi mesi.

La CAG-N ha discusso se occorra introdurre nell'ordinanza una disposizione secondo cui il controllo gestionale del Tribunale federale debba fornire dati quantitativi e qualitativi ai fini della definizione del numero dei posti di giudice. Rinuncia tuttavia a una norma in questo senso. Già oggi il controllo gestionale fornisce informazioni quantitative sull'evoluzione della mole di lavoro. La CAG-N ritiene che sarebbe problematico pretendere che il Tribunale fornisca anche dati qualitativi: anzitutto sarebbe estremamente difficile definire quali criteri considerare. In secondo luogo un passo in questo senso andrebbe nella direzione di un controllo qualitativo del lavoro del Tribunale federale. Ne deriverebbe una violazione della Costituzione, da respingere perché contraria ai principi dello Stato di diritto.

Per motivi di trasparenza occorre emanare una nuova ordinanza, che sostituisca quella attualmente in vigore. L'attuale titolo e numero della Raccolta sistematica (RS) possono essere ripresi.

Secondo la Commissione non è necessario limitare la durata di validità dell'ordinanza. In tal modo l'Assemblea federale non sarà più obbligata a occuparsi in un determinato momento del numero dei posti di giudice indipendentemente dalle oscillazioni del fabbisogno.

4 Commento ai singoli articoli

Art. 1 Posti di giudice

L'articolo 1 è ripreso dall'ordinanza attualmente in vigore. Il Tribunale federale continuerà ad essere composto di 38 giudici ordinari e di 19 giudici non di carriera.

Art. 2 Controllo gestionale e rapporto

Dall'entrata in vigore dell'ordinanza attualmente vigente, il Tribunale federale ha istituito una procedura di controllo gestionale. Tale procedura dovrà essere mantenuta anche in futuro. L'articolo 2 viene pertanto modificato nel senso che non prevede più l'istituzione di tale procedura, ma solo il mantenimento.

Art. 3 Entrata in vigore

L'ordinanza in vigore ha effetto sino al 31 dicembre 2011. La nuova ordinanza – di validità illimitata – la sostituisce a partire dal 1° gennaio 2011, garantendo assoluta continuità.

5 Ripercussioni

Rispetto alla situazione attuale, l'ordinanza non ha ripercussioni finanziarie o sugli effettivi del personale.

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

