

Revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale
Rapporto complementare della Commissione degli affari giuridici
del Consiglio degli Stati relativo al progetto di ordinanza
dell'Assemblea federale concernente i rapporti di lavoro e la
retribuzione dei giudici del Tribunale penale federale
(Ordinanza sui giudici)

del 23 maggio 2002

1 Situazione iniziale

Secondo il *Messaggio* del 28 febbraio 2001 concernente la revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale (FF 2001 3764), lo statuto giuridico dei giudici del Tribunale penale federale (e del Tribunale amministrativo federale) è disciplinato dalla legislazione sul personale della Confederazione. È tuttavia fatta salva l'indipendenza giudiziaria (ossia in particolare la nomina per un periodo limitato e l'esclusione del salario al merito; FF 2001 3812; articolo 11 capoverso 3 del disegno della legge sul Tribunale penale federale, LTPF).

Il 6 dicembre 2001 il Consiglio degli Stati ha invece deciso che i giudici del Tribunale penale federale – in qualità di agenti pubblici eletti dall'Assemblea federale – non devono essere soggetti alla legislazione sul personale, ma piuttosto a uno statuto o specifico. L'articolo 11 capoverso 3 LTPF nella versione del Consiglio degli Stati si presenta come segue:

Art. 11 cpv. 3 LTPF

³ L'Assemblea federale disciplina mediante ordinanza i rapporti di lavoro e la retribuzione dei giudici.

L'Assemblea federale deve pertanto emanare la suddetta ordinanza.

2 Grandi linee dell'ordinanza sui giudici

2.1 Generalità

L'ordinanza sui giudici disciplina la retribuzione e gli altri elementi necessari dei rapporti di lavoro dei giudici. La densità normativa è – se si considera l'indipendenza giudiziaria e la posizione dei giudici affine a quella dei magistrati – deliberatamente concisa (*a titolo di paragone*: non esiste quasi una regolamentazione per i membri del Tribunale federale).

L'attuale disegno trae ispirazione dalle seguenti ordinanze:

- Ordinanza del 17 ottobre 2001 sui collaboratori nominati per la durata della funzione (Ordinanza sulla durata della funzione, RS 172.220.111.6), in particolare per quanto concerne la costituzione e la cessazione dei rapporti di lavoro nonché per l'evoluzione della retribuzione;
- Ordinanza del 27 agosto 2001 sul personale del Tribunale federale (OpersTF, RS 172.220.114; questa ordinanza è segnatamente applicabile ai cancellieri del Tribunale federale, ma non ai giudici federali), in particolare per quanto concerne il tempo di lavoro (controllo autonomo del tempo di lavoro), le vacanze e i congedi;
- Ordinanza del 3 luglio 2001 sul personale della Confederazione (Opers, RS 172.220.111.3) alla quale rinvia, in particolare per quanto concerne le prestazioni in caso di malattia ecc.

2.2 Elementi relativi ai rapporti di lavoro dei giudici disciplinati dalla legge

Gli elementi importanti dei rapporti di lavoro dei giudici del Tribunale penale federale sono già disciplinati a livello di legge. Per esempio l'elezione, le attività incompatibili, l'autorizzazione di esercitare attività accessorie, la durata della carica, la revoca, il giuramento e la modifica del tasso di occupazione durante il mandato (cfr. art. 5–11 LTPF). La responsabilità patrimoniale e penale è disciplinata dalla legge federale del 14 marzo 1958 su la responsabilità della Confederazione, dei membri delle autorità federali e dei funzionari federali (legge sulla responsabilità, LResp, RS 170.32) e dalla legge federale del 26 marzo 1934 sulle garanzie politiche e di polizia in favore della Confederazione (legge sulle garanzie politiche, LGar, RS 170.21); in particolare articolo 1 capoverso 1 lettera c LResp e articoli 4 capoverso 2 e 5 LGar, nella versione allegata alla LTPF.

Per quanto concerne la previdenza professionale, la legge federale del 23 giugno 2000 sulla Cassa pensioni della Confederazione (legge sulla CPC, RS 172.222.0) è applicabile anche ai giudici del Tribunale penale federale (art. 1 cpv. 1 lett. e della legge sulla CPC nella versione allegata alla LTPF). I membri del Tribunale federale beneficiano invece del regime pensionistico applicabile ai magistrati (cfr. art. 3 e segg. dell'ordinanza dell'Assemblea federale del 6 ottobre 1989 concernente la retribuzione e la previdenza professionale dei magistrati, RS 172.121.1).

3 Retribuzione

3.1 Principio direttore

La retribuzione dei giudici del Tribunale penale federale deve essere, da un lato, adeguata alla loro attività che comporta notevoli responsabilità, adeguata alla loro posizione elevata e deve pertanto anche essere attrattiva; dall'altro, non deve perturbare il sistema di remunerazione del personale della Confederazione e dei Cantoni, tenendo tuttavia conto del sistema salariale della Confederazione. Per tenere conto di questo principio e del raffronto dei salari (cfr. n. 3.2), la Commissione degli affari

giuridici del Consiglio degli Stati (CAG-S) ritiene che la classe di salario 33 (2002: 198 695 fr.) sia adeguata (cfr. le osservazioni all'art. 5).

Secondo la Commissione i giudici del futuro Tribunale amministrativo federale devono essere trattati come quelli del Tribunale penale federale. Il raffronto dei salari che segue comprende pertanto anche le funzioni attuali della giurisdizione amministrativa.

3.2 Raffronto dei salari

Per quanto concerne la determinazione della retribuzione dei giudici, la CAG-S si è fondata sui posti del potere giudiziario paragonabili. Le cifre seguenti concernono l'anno 2002.

Nelle *commissioni federali di ricorso*, che saranno sostituite dal Tribunale amministrativo federale, i presidenti a titolo principale si trovano nella classe di salario 32 e più (ossia come minimo 183 302 fr.), i presidenti delle corti fine nella classe 31 (175 638 fr.) e i membri a titolo principale nelle classi 28–29 (da 152 781 a 160 375 fr.).

Nei *servizi di ricorso dei dipartimenti e del Consiglio federale*, che saranno ripresi dal Tribunale amministrativo federale, la classificazione dei giuristi è situata nelle classi 26–31 (da 139 515 a 175 638 fr.).

Se si prende in considerazione il Tribunale penale federale, pure i salari delle *autorità di istruzione* devono essere sottoposti a raffronto. Nei Cantoni i posti di giudice sono di regola valutati maggiormente rispetto ai posti di giudice istruttore e di procuratore. Un'analisi delle posizioni paragonabili del «Progetto Efficienza» mostra che la retribuzione dei giudici proposta si situa entro questo ordine di grandezza. Tuttavia i giudici istruttori federali e i procuratori della Confederazione sono classificati nella classe di salario 31 (175 638 fr.) e i giudici istruttori che svolgono una funzione dirigenziale nella classe di salario 33 (198 695 fr.).

La maggioranza dei *cancellieri del Tribunale federale* sono nella classe di salario 29 (160 375 fr.); possono tuttavia raggiungere la classe 33 (198 695 fr.).

I salari dei *giudici dei tribunali e dei giudici dei tribunali amministrativi cantonali* variano da circa 190 000 a 200 000 franchi (per es. SO: 200 000 fr.; FR: 176 000 fr.; VD: 205 300 fr.; TI: 201 397 fr.). In alcuni casi sono anche più elevati (per es. AG: 222 880 fr.; BE: 221 373 fr.; SG: 224 364 fr.; ZH: 250 700 fr.).

La retribuzione dei membri del *Tribunale federale* si presta solo parzialmente a un raffronto, poiché è ispirata alla regolamentazione salariale speciale dei magistrati. Essa ammonta all'80 per cento della retribuzione annua di un consigliere federale (art 1a lett. b dell'ordinanza dell'Assemblea federale del 6 ottobre 1989 concernente la retribuzione e la previdenza professionale dei magistrati, RS 172.121.1), ossia per l'anno 2002 a 323 832,80 franchi (RU 2001 3195).

Sezione 1: Oggetto*Art. 1*

L'articolo descrive l'oggetto dell'ordinanza: essa disciplina i rapporti di lavoro e la retribuzione dei giudici del Tribunale penale federale (in seguito anche di quelli del Tribunale amministrativo federale), ma non dei cancellieri e del restante personale del Tribunale penale federale.

Sezione 2: Costituzione e risoluzione del rapporto di lavoro*Art. 2* Costituzione e risoluzione del rapporto di lavoro

Il rapporto di lavoro sorge in forza della decisione di elezione dell'Assemblea federale, fermo restando l'accordo dell'interessato (*cpv. 1*). L'ordinanza sulla durata della funzione prevede una regolamentazione analoga (*art. 2*).

Il *capoverso 2* indica che i dettagli dei rapporti di lavoro (inizio, tasso di occupazione, retribuzione iniziale, previdenza professionale) sono determinati dalla commissione giudiziaria. La base legale per questa competenza deve essere creata nella LRC (*art. 54^{bis} cpv. 3^{bis}*). La determinazione dei dettagli dei rapporti di lavoro da parte dell'Assemblea federale non sarebbe conforme alla gerarchia e contraddirebbe l'esigenza di discrezione. Di regola la commissione giudiziaria disciplinerà previamente tali dettagli, in modo che la persona eletta possa accettare l'elezione in cognizione di causa.

Appare naturale che secondo il principio dell'indipendenza giudiziaria non sia possibile convenire con i giudici un periodo di prova; non è necessario che questo sia menzionato esplicitamente.

Art. 3 Durata della carica

La durata della carica è disciplinata dall'articolo 9 LTPF. Essa è di sei anni.

Art. 4 Disdetta

Il giudice può disdire il rapporto di lavoro per la fine di un mese con un termine di disdetta di sei mesi. È stato previsto un termine ampio, in modo che l'Assemblea federale abbia sufficientemente tempo per procedere a un'elezione sostitutiva. Nei casi particolari, la commissione giudiziaria può concedere al giudice un termine di disdetta più breve se nessun interesse essenziale vi si oppone.

Secondo l'articolo 9 LTPF il rapporto di lavoro si conclude senza disdetta quando il giudice raggiunge l'età ordinaria di pensionamento o decede. L'articolo 9a LTPF disciplina il caso in cui si giustifichi una cessazione del rapporto di lavoro (revoca durante la carica). Non è necessario ripeterlo nell'ordinanza sui giudici.

Sezione 3: Retribuzione

Art. 5 Retribuzione

Per quanto concerne la terminologia: conformemente all'articolo 11 capoverso 3 LTPF, si parla di retribuzione e non di salario.

È applicabile il sistema seguente:

- i giudici sono inseriti nella classe di salario 33 ai sensi dell'articolo 36 OPers. La retribuzione massima che possono ottenere corrisponde all'importo massimo del livello di valutazione A della classe 33 (nel febbraio 2002: 198 695 fr.). Questo vale per tutti i giudici.
- il punto di partenza dell'evoluzione del salario è la retribuzione iniziale, che è variabile. Questa è stabilita dalla commissione giudiziaria e corrisponde almeno all'80 per cento dell'importo massimo del livello di valutazione A della classe 29 (nel 2002: 128 300 fr.). A seconda della formazione, dell'esperienza professionale e generale nonché della situazione sul mercato del lavoro, è possibile concedere una retribuzione iniziale più elevata. L'importo minimo dovrebbe di regola costituire l'eccezione, per esempio per i giovani giudici con poca esperienza professionale.
- l'evoluzione della retribuzione avviene in modo lineare. Essa procede – indipendentemente dalla retribuzione iniziale – del tre per cento dell'importo massimo del livello di valutazione A della classe 33 (nel 2002: 5960 fr.) fino a quando raggiunge detto importo massimo. Esempio di calcolo: quando la retribuzione iniziale corrisponde all'importo minimo (128 300 fr.), sono necessari circa 12 anni per raggiungere il massimo.

Art. 6 Assegno di presidenza

Il presidente del Tribunale penale federale riceve un assegno di presidenza non assicurato di 30 000 franchi all'anno. Tale assegno compensa i compiti supplementari che si assume il presidente (cfr. art. 13 cpv. 2 LTPF). A questo si aggiungono le spese di rappresentanza (cfr. art. 14 cpv. 2 lett. e dell'ordinanza sui giudici).

Il vicepresidente del Tribunale penale federale riceve un assegno di presidenza non assicurato di 20 000 franchi all'anno. Il vicepresidente ha l'incarico di rappresentare il presidente in caso di impedimento.

I presidenti delle corti del Tribunale penale federale ricevono un assegno di presidenza non assicurato di 10 000 franchi all'anno.

Le funzioni presidenziali sono compensate con assegni non assicurati, poiché dette funzioni sono esercitate soltanto per un periodo limitato (ossia 2 anni; cfr. art. 13 cpv. 1 e art. 17 cpv. 1 LTPF).

Art. 7 Indennità di residenza, compensazione del rincarato, assegni di custodia

L'indennità di residenza, la compensazione del rincarato e gli assegni di custodia sono disciplinati dalle disposizioni concernenti i rapporti di lavoro del personale dell'amministrazione federale. Sono pertanto applicabili gli articoli 15 capoverso 4, 16, 31 capoversi 1 e 2 LPers e gli articoli 43, 44 e 51 OPers. In questo ambito non sono necessarie prescrizioni speciali per i giudici.

Art. 8 Retribuzione in caso di lavoro a tempo parziale

La retribuzione, la compensazione del rincarato e gli assegni di custodia dei giudici a tempo parziale sono determinati secondo il grado di occupazione.

Sezione 4: Prestazioni sociali

Art. 9

Le prestazioni che il datore di lavoro versa ai giudici in caso d'impedimento al lavoro dovuto a malattia, infortunio, invalidità, servizio militare, servizio di protezione civile e servizio civile, maternità nonché le prestazioni che il datore di lavoro versa ai superstiti in caso di decesso del giudice sono disciplinate dalle disposizioni concernenti i rapporti di lavoro del personale dell'amministrazione federale. Sono applicabili l'articolo 29 LPers e gli articoli 56–63 OPers. In questo ambito non sono necessarie prescrizioni speciali per i giudici.

Sezione 5: Tempo di lavoro, vacanze, congedi

Art. 10 Tempo di lavoro

Il tempo di lavoro settimanale ordinario per i giudici a tempo pieno è di 42 ore. Per i giudici a tempo parziale esso si riduce in funzione del tasso di occupazione (*cpv. 1*). Considerata la loro posizione elevata, ci si può attendere che i giudici siano pronti a lavorare talvolta anche oltre il tempo di lavoro ordinario nell'interesse del buon funzionamento della giustizia.

In caso di sovraccarico eccezionale di lavoro i presidenti delle corti del Tribunale penale federale possono obbligare i giudici a lavorare oltre la durata settimanale ordinaria (*cpv. 2*). La presidenza delle corti detiene uno strumento gestionale che le consente, in caso di necessità, di ordinare ore supplementari obbligatorie.

Art. 11 Giorni di libero

Una regolamentazione analoga è prevista nell'articolo 40 OPersTF e nell'articolo 66 OPers.

Art. 12 Vacanze

Una regolamentazione analoga è prevista nell'articolo 41 OPersTF.

Art. 13 Congedi

I giudici che devono o intendono sospendere il lavoro, devono presentare alla direzione del Tribunale una domanda motivata per ottenere un congedo pagato, parzialmente pagato o non pagato.

Nell'esame della domanda la direzione del Tribunale prende in considerazione lo scopo del congedo e la situazione professionale. Regole chiare si affermeranno nella prassi.

Sezione 6: Rimborso delle spese

Art. 14

L'articolo 45 OPersTF prevede una regolamentazione analoga a questo proposito. L'ordinanza sui giudici si limita a rinviare ai tassi stabiliti per il personale della Confederazione. Non vi sono ragioni per cui tale sistema non sia applicato anche ai giudici.

Sezione 7: Obblighi dei giudici

Art. 15 Domicilio

I giudici devono abitare in Svizzera. Tale esigenza non risulta *eo ipso* dalle condizioni di eleggibilità di cui all'articolo 5 LTPF (diritto di voto in materia federale), poiché anche gli Svizzeri all'estero hanno il diritto di voto. Inoltre non vi è restrizione per i giudici dei tribunali inferiori della Confederazione (flessibilità).

Art. 16 Segreto d'ufficio

La direzione del Tribunale federale è considerata autorità superiore competente per sciogliere dal segreto d'ufficio.

Sezione 8: Disposizione finale

Art. 17

L'ordinanza sui giudici entra in vigore contemporaneamente alla legge sul Tribunale penale federale.

5 Ripercussioni finanziarie

Le ripercussioni finanziarie non differiscono da quelle menzionate nel Messaggio concernente la revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale (FF 2001 4018 segg.). Per valutare le ripercussioni finanziarie il messaggio si fonda su una stima dei costi formulata in uno studio di Ernst & Young del 25 settembre 2000. Tale studio, per quanto concerne i costi del personale, si basa sulla tabella standard dei salari dell'amministrazione federale del 2000. Esso valutava per i giudici costi di

personale di 219 578 franchi all'anno. Questa stima corrisponde alla classe di salario 31 nel 2000 ed è comprensiva di tutti i contributi alle assicurazioni sociali del datore di lavoro (studio p. 37). La classificazione proposta nel progetto di ordinanza, ossia nella classe di salario 33 per una retribuzione iniziale corrispondente ad almeno l'80 per cento della classe di salario 29, rientra in questo margine. Dal punto di vista finanziario, il progetto di ordinanza non apporta grandi novità rispetto al messaggio.

È difficile valutare in modo preciso l'importo delle spese necessarie per coprire il salario dei giudici del Tribunale penale federale, poiché il numero dei giudici che saranno eletti e la loro retribuzione effettiva non sono conosciuti. Si possono calcolare i valori quadro (teorici), ossia il minimo e il massimo. In tal caso bisogna partire dai valori seguenti:

- il Tribunale penale federale comprende 15–35 posti di giudice (art. 1 cpv. 3 LTPF).
- la retribuzione dei giudici ammonta ad almeno l'80 per cento dell'importo massimo del livello di valutazione A della classe 29 (nel 2002: 128 300 fr.) e al massimo al 100 per cento dell'importo massimo del livello di valutazione A della classe 33 (nel 2002: 198 695 fr.).
- i costi lordi per il personale (compresi i contributi alle assicurazioni sociali del datore di lavoro e le indennità di residenza) corrispondono secondo la tabella standard dei salari dell'amministrazione federale del 2002 agli importi seguenti: minimo 169 316 franchi; massimo: 266 414 franchi.

Partendo dal presupposto che i giudici saranno 15 e che tutti avranno la retribuzione minima, i costi lordi ammonteranno a 2 539 740 franchi.

Partendo dal presupposto che i giudici saranno 35 e che tutti avranno la retribuzione massima, i costi lordi ammonteranno a 9 324 490 franchi.

I costi necessari stimati per coprire i salari dei giudici si situano dunque in una forchetta da 2,6 a 9,3 milioni di franchi.

Occorre partire dall'idea che il Tribunale penale federale inizierà con 15 posti di giudice. Se tutti i giudici avranno la retribuzione massima, i costi ammonteranno a 3 996 210 franchi. Vanno aggiunti gli assegni di presidenza (30 000 fr.), di vicepresidenza (20 000 fr.) e di presidenza delle corti ($3 \times 10\,000$ fr.).

Va inoltre considerato che i costi necessari al funzionamento del Tribunale penale federale sono controbilanciati dalle misure di economia del Tribunale federale. Senza la creazione del Tribunale penale federale si sarebbe dovuto procedere all'elezione di ulteriori giudici federali per consentire di trattare i ricorsi supplementari presentati in seguito al «Progetto Efficienza». Il loro salario sarebbe molto più elevato rispetto a quello dei giudici del Tribunale penale federale.