



21.401

Iniziativa parlamentare
Adeguamento delle risorse del Tribunale penale federale
Rapporto della Commissione degli affari giuridici
del Consiglio degli Stati

del 20 maggio 2021

Onorevoli colleghi,

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

La Commissione vi propone di approvare il progetto allegato.

20 maggio 2021

In nome della Commissione:

Il presidente, Beat Rieder

Compendio

La Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati propone di aumentare a quattro il numero dei posti di giudice ordinario a tempo pieno nella Corte d'appello del Tribunale penale federale. Con l'aumento si intende offrire maggiori risorse alla Corte, il cui fabbisogno di personale è nettamente superiore alla valutazione fatta inizialmente, e adeguare il quadro legale in modo tale da poter occupare rapidamente un secondo posto di giudice ordinario di lingua tedesca.

Rapporto

1 Genesi del progetto

1.1 Situazione iniziale

Nel marzo 2017 il Parlamento ha adottato le basi legali necessarie per istituire una Corte d'appello presso il Tribunale penale federale (TPF) a Bellinzona¹. In tal modo è stato attuato il principio del doppio grado di giurisdizione, già applicato nel diritto penale cantonale. Dal 1° gennaio 2019 anche i casi sottoposti alla giurisdizione federale possono dunque essere riesaminati in fatto e in diritto da due autorità che dispongono di pieni poteri d'esame.

Al momento dell'istituzione della nuova Corte la legge sull'organizzazione delle autorità penali (LOAP)² disponeva all'articolo 38*b* che la Corte d'appello giudicasse nella composizione di tre giudici, mentre il testo modificato dell'ordinanza sui posti di giudice presso il Tribunale penale federale³ prevedeva al massimo due posti di giudice ordinario a tempo pieno e al massimo dieci giudici non di carriera. L'articolo 55 capoverso 3 della legge prevede inoltre che, se necessario, i giudici delle corti dei reclami penali prestino il loro concorso nella Corte d'appello.

In virtù dell'articolo 40*a* della legge del 13 dicembre 2002⁴ sull'Assemblea federale (LParl), la Commissione giudiziaria dell'Assemblea federale ha preparato l'elezione dei nuovi giudici e, su sua proposta, nella sessione estiva 2018 l'Assemblea federale ha eletto due giudici ordinari (una germanofona e un'italofona) e nove giudici non di carriera⁵. Mancando candidature valide, non era stato proposto alcun francofono per l'elezione di un giudice ordinario.

Al fine di garantire la rappresentanza delle tre lingue ufficiali tra i giudici ordinari, la Commissione giudiziaria ha in seguito deciso di fissare il grado di occupazione iniziale della giudice germanofona all'80 per cento e quello della giudice italoфона al 50 per cento e di rimettere a concorso le percentuali rimanenti per occupare il posto di giudice di lingua francese. Nonostante due messe a concorso supplementari e diverse audizioni organizzate nel 2018, la Commissione giudiziaria non ha tuttavia trovato nessun candidato di lingua francese con l'esperienza e le competenze richieste per esercitare la funzione di giudice ordinario a tempo parziale a Bellinzona. Il 14 novembre 2018 ha pertanto deciso di invitare le Commissioni degli affari giuridici a legiferare per portare a tre il numero di posti di giudice ordinario presso la Corte d'appello del Tribunale penale federale⁶, permettendo così la messa a concorso di un

¹ FF 2016 5587

² RS 173.71

³ RU 2018 1187

⁴ RS 171.10

⁵ 18.203 af Tribunale penale federale. Elezione dei membri della nuova Corte d'appello.

Rapporto della Commissione giudiziaria del 30 maggio 2018

⁶ 18.464 n. Iv. Pa. CAG-N. Aumento dei posti a tempo pieno presso la Corte d'appello del Tribunale penale federale

terzo posto a tempo pieno. L'ordinanza è stata modificata d'urgenza⁷, di modo che nella sessione primaverile 2019 è già stato eletto un giudice supplementare per la lingua francese e gli altri due giudici hanno potuto aumentare il loro grado di occupazione al 100 per cento. Nel 2020 l'Assemblea federale ha peraltro sostituito la giudice dimissionaria di lingua italiana eleggendo due persone nella sessione estiva 2020 e portando così a dieci il numero di giudici non di carriera.

1.2 Necessità di legiferare e obiettivi

Il messaggio aggiuntivo del Consiglio federale concernente l'istituzione di una corte d'appello in seno al Tribunale penale federale⁸ si era fondato su una previsione di 11 procedimenti d'appello all'anno con un numero circa doppio di imputati, cosicché inizialmente il fabbisogno era stato stimato, d'intesa con il Tribunale penale federale, al massimo a due posti a tempo pieno per i giudici ordinari e a un massimo di dieci giudici non di carriera⁹.

Dall'entrata in funzione della Corte d'appello il 1° gennaio 2019, dapprima con un effettivo ridotto, il carico di lavoro si è presto rivelato maggiore del previsto: nel 2019 alla Corte sono stati sottoposti 35 appelli e 11 domande di revisione. Per il 2020 le cifre ammontano a 23 appelli e 31 revisioni, il che corrisponde alle stime iniziali; tuttavia le cause della giurisdizione inferiore hanno subito ritardi dovuti alla pandemia, come mostra il numero elevato di nuove cause alla fine dell'anno (nel solo mese di dicembre 2020 sono stati presentati sei appelli). Il sistema dei giudici non di carriera manifesta peraltro i suoi limiti: tenuto conto della loro occupazione professionale principale, la disponibilità – e soprattutto la flessibilità – di tali giudici è molto limitata. Ne conseguono grandi problemi organizzativi quando non è possibile giudicare in forma scritta. In virtù della giurisprudenza del Tribunale federale, le procedure d'appello sono tuttavia svolte sempre più in forma orale.

Il 17 giugno 2020 la Commissione amministrativa del TPF ha indicato alla Commissione giudiziaria che le risorse assegnate alla Corte d'appello erano sempre insufficienti per far fronte al carico di lavoro reale della nuova Corte, in particolare per la lingua tedesca. Chiedeva quindi l'istituzione urgente di un posto supplementare e la possibilità di ottenere in futuro la messa a concorso di altri due posti direttamente presso la Commissione giudiziaria. Con lettera del 31 agosto 2020 la Commissione amministrativa del Tribunale federale ha confermato alla Commissione giudiziaria che il numero di cause lasciava supporre che a lungo termine sarebbe stato necessario almeno un posto in più per la lingua tedesca e ha dato il suo sostegno all'istituzione di un posto supplementare.

⁷ FF 2019 355

⁸ FF 2016 5587

⁹ FF 2016 5599

1.3 Iniziativa parlamentare

Secondo l'articolo 41 della LOAP¹⁰, il TPF si compone di 15–35 giudici ordinari (cpv. 1); l'Assemblea federale stabilisce il numero dei giudici in un'ordinanza (cpv. 3). Secondo l'ordinanza dell'Assemblea federale del 17 marzo 2017¹¹ che modifica l'ordinanza sui giudici e l'ordinanza sui posti di giudice presso il Tribunale penale federale, l'organico del TPF comprende al massimo e complessivamente 16 posti di giudice ordinario a tempo pieno nelle corti penali e nelle corti dei reclami penali e al massimo tre posti di giudice ordinario a tempo pieno nella Corte d'appello.

Non avendo competenze legislative, il 10 agosto 2020 la Commissione giudiziaria ha trasmesso alle Commissioni degli affari giuridici la domanda della Commissione amministrativa del TPF e il 25 settembre 2020 ha trasmesso loro il parere del Tribunale federale.

Dopo aver preso atto della lettera della Commissione giudiziaria e del rifiuto della Commissione omologa del Consiglio nazionale di darvi seguito (di misura, con 13 voti contro 12, il 5 novembre 2020), la Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati ha deciso l'11 novembre 2020 di informarsi in un secondo momento, prima di pronunciarsi, sul carico di lavoro della Corte d'appello. Il 28 gennaio 2021 ha dunque sentito il presidente della Corte d'appello, il quale ha in particolare dichiarato che nel 2020 sono state registrate 54 cause, la metà delle quali da giudicare in lingua tedesca (mentre pure in tedesco si sono svolte 13 delle 23 procedure d'appello). Considerato il fabbisogno comprovato in relazione a tale lingua, la Commissione ha deciso all'unanimità di presentare un'iniziativa parlamentare per modificare l'ordinanza dell'Assemblea federale che stabilisce il numero di posti di giudice presso il TPF. Con 6 voti contro 3 e 0 astensioni ha deciso di aumentare al massimo a quattro – e non a sei – il numero di posti di giudice ordinario a tempo pieno nella Corte d'appello del TPF. Il 26 marzo 2021 la Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale ha avallato tale decisione con 23 voti contro 0 e 1 astensione.

La Commissione ha quindi potuto elaborare il progetto di ordinanza, adottato il 20 maggio 2021 con 10 voti contro 0 e 0 astensioni. In virtù dell'articolo 112 capoverso 1 della legge sul Parlamento¹², nei suoi lavori la Commissione è stata coadiuvata dal Dipartimento federale di giustizia e polizia.

2 Commento alle singole disposizioni

Cifra I art. 1

Il numero dei posti di giudice ordinario nella Corte d'appello del TPF è fissato a un massimo di quattro. Questi posti a tempo pieno possono essere suddivisi su più di

¹⁰ RS 173.71

¹¹ RS 173.713.150

¹² Legge federale del 13 dicembre 2002 sull'Assemblea federale (LParl); RS 171.10

quattro giudici poiché i giudici del Tribunale penale federale sono autorizzati a esercitare la loro funzione a tempo parziale (art. 46 cpv. 1 LOAP¹³).

Cifra II

La modifica dell'ordinanza non sottostà a referendum e può dunque entrare in vigore dopo la sua adozione da parte delle Camere federali.

3 Ripercussioni

Lo stipendio dei giudici del Tribunale penale federale corrisponde all'importo massimo della classe di stipendio 33 secondo l'articolo 36 dell'ordinanza sul personale federale¹⁴. L'importo massimo si applica alle persone che hanno compiuto 45 anni o li compiono nell'anno civile in corso (criterio dell'età) e hanno esercitato, per almeno 48 mesi, la funzione di giudice secondo l'ordinanza sui giudici o di giudice ordinario presso un tribunale cantonale superiore oppure una funzione direttiva nel perseguimento penale (criterio dell'esperienza)¹⁵. Per il 2021 l'importo della retribuzione lorda annua dei giudici è di 207 040 franchi per le persone che non adempiono nessuno dei due criteri summenzionati, di 225 309 franchi per quelle che adempiono uno dei due criteri e di 243 577 franchi per quelle che adempiono entrambi i criteri¹⁶.

4 Aspetti giuridici

4.1 Legalità

La competenza dell'Assemblea federale di decidere l'aumento del numero di giudici si fonda sull'articolo 41 capoverso 3 LOAP¹⁷, secondo cui l'Assemblea federale stabilisce il numero dei giudici del Tribunale penale federale. Secondo l'articolo 41 capoverso 1 LOAP, questo numero è compreso fra 15 e 35 per i giudici ordinari. L'Assemblea federale è pertanto autorizzata a stabilire un numero di posti di giudice diverso, a condizione che l'effettivo rimanga fra 15 e 35. Attualmente le tre corti del Tribunale penale federale sono dotate di un numero complessivo di 20 giudici che occupano 18,1 posti.

¹³ RS 173.71

¹⁴ Ordinanza dell'Assemblea federale concernente i rapporti di lavoro e la retribuzione dei giudici del Tribunale amministrativo federale, dei giudici ordinari del Tribunale penale federale e dei giudici ordinari del Tribunale federale dei brevetti (Ordinanza sui giudici, RS 173.711.2), art. 5 cpv. 1

¹⁵ Art. 5 cpv. 2 dell'ordinanza sui giudici

¹⁶ Art. 5 cpv. 3 dell'ordinanza sui giudici

¹⁷ RS 173.71

4.2 Forma dell'atto

Secondo l'articolo 41 capoverso 3 LOAP¹⁸, l'Assemblea federale stabilisce il numero dei giudici in un'ordinanza.

¹⁸ RS 173.71