



Ripartizione delle cause nei tribunali della Confederazione

Rapporto delle Commissioni della gestione del Consiglio degli Stati e del Consiglio nazionale

del 22 giugno 2021

Compendio

Le procedure interne ai tribunali – vale a dire il modo in cui vengono ripartite le cause tra i singoli giudici e le regole in base alle quali vengono composti i collegi giudicanti – sono poco note e regolarmente oggetto di domande e discussioni in seno all'opinione pubblica e alla comunità giuridica. Finora mancava una panoramica completa della prassi adottata dai tribunali. Nel gennaio 2019, perciò, le CdG hanno incaricato il Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) di procedere a una valutazione della ripartizione delle cause nei tribunali della Confederazione, vale a dire il Tribunale federale (TF), il Tribunale amministrativo federale (TAF), il Tribunale penale federale (TPF) e il Tribunale federale dei brevetti (TFB).

Nella valutazione del CPA sono state esaminate le procedure di ripartizione delle cause, la loro conformità rispetto al quadro normativo sovraordinato nonché la loro adeguatezza, al fine di garantire l'indipendenza e l'imparzialità del collegio giudicante. La valutazione giunge per lo più a conclusioni positive, ma constata anche la presenza di determinate lacune e di un potenziale di miglioramento. Sulla base dei risultati della valutazione le CdG hanno formulato undici raccomandazioni a destinazione dei tribunali della Confederazione. Le raccomandazioni chiedono, tra l'altro, maggiore trasparenza per quanto riguarda i procedimenti, ad esempio mediante una loro descrizione più precisa nei regolamenti e una relazione sulla composizione dei collegi giudicanti, oppure anche un'ulteriore oggettivazione della composizione dei collegi giudicanti effettuata grazie a sistemi informatici.

Rapporto

1 Introduzione

1.1 Situazione iniziale

Le procedure interne ai tribunali – vale a dire il modo in cui vengono ripartite le cause tra i singoli giudici e le regole in base alle quali vengono composti i collegi giudicanti – sono poco note e regolarmente oggetto di domande e discussioni in seno all’opinione pubblica e alla comunità giuridica, in particolare anche perché i cittadini che si rivolgono alla giustizia hanno diritto a giudici indipendenti e imparziali (art. 30 cpv. 1 Cost.¹).

Nell’ambito della loro alta vigilanza sui tribunali, le Commissioni della gestione delle Camere federali (CdG) si sono informate regolarmente sulla ripartizione delle cause tra i giudici, ma finora mancava una panoramica completa della prassi adottata dai tribunali. Nel gennaio 2019, perciò, le CdG hanno incaricato il Controllo parlamentare dell’amministrazione (CPA) di procedere a una valutazione della ripartizione delle cause nei tribunali della Confederazione, vale a dire il Tribunale federale (TF), il Tribunale amministrativo federale (TAF), il Tribunale penale federale (TPF) e il Tribunale federale dei brevetti (TFB).

1.2 Oggetto della valutazione

Nel settembre 2019 le sottocommissioni Tribunali/MPC² delle CdG (sottocommissioni) competenti in materia hanno deciso, fondandosi su una bozza di progetto del CPA, a quali domande doveva rispondere la valutazione. Le domande prevedevano che venissero valutate le procedure di ripartizione delle cause, la loro conformità rispetto al quadro normativo sovraordinato nonché la loro adeguatezza, al fine di garantire l’indipendenza e l’imparzialità del collegio giudicante.

Le sottocommissioni hanno per contro deciso di rinunciare a un’analisi della composizione dei collegi giudicanti nei casi concreti. Nemmeno l’efficienza dei giudici e le eventuali influenze materiali che composizioni diverse potrebbero esercitare sulle decisioni dei tribunali sono state oggetto di analisi.

1.3 Procedura

Il 19 novembre 2020 le sottocommissioni hanno preso atto del rapporto di valutazione del CPA del 5 novembre 2020 e l’hanno valutato. Il 30 aprile 2021 hanno sottoposto

¹ Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999 (RS 101)

² Fanno parte della sottocommissione Tribunali/MPC della CdG-S: Hans Stöckli (presidente), Thierry Burkart, Marco Chiesa, Daniel Fässler, Carlo Sommaruga. Fanno parte della sottocommissione Tribunali/MPC della CdG-N: Manuela Weichelt-Picard (presidente), Marianne Binder-Keller, Prisca Birrer-Heimo, Katja Christ, Yvette Estermann, Erich Hess, Christian Imark, Philippe Nantermod, Isabelle Pasquier-Eichenberger.

per parere ai tribunali la bozza del presente rapporto e il 25 maggio 2021, tenuto conto delle osservazioni dei tribunali, l'hanno licenziato all'attenzione delle CdG. Il 22 giugno 2021 esso è stato approvato da entrambe le CdG che ne hanno autorizzato la pubblicazione. Il presente rapporto si basa sul rapporto di valutazione del CPA e contiene le constatazioni e le raccomandazioni delle CdG. Riporta le constatazioni del rapporto di valutazione soltanto nella misura in cui risultano necessarie per comprendere i criteri di apprezzamento e le conclusioni delle CdG. Per il rimanente si rimanda al rapporto di valutazione del CPA nell'*allegato 2*.

2 **Costatazioni e raccomandazioni**

2.1 **Conformità al quadro normativo sovraordinato ed esaurività delle basi legali**

La valutazione del CPA giunge alla conclusione che i requisiti principali posti dalla Costituzione e dal diritto internazionale per quanto riguarda la ripartizione delle cause nei tribunali sono in linea di principio adempiuti. Le disposizioni legali e regolamentari dei singoli tribunali fungono da base a procedure che garantiscono la legalità, l'indipendenza e l'imparzialità dei tribunali (cfr. n. 3.1 del rapporto di valutazione nell'*allegato 2*).

Le norme iscritte nelle leggi formali³ sui tribunali che disciplinano la composizione dei collegi giudicanti dei medesimi⁴ contengono i principi fondamentali e delegano ai tribunali stessi la regolazione dei dettagli.

A livello di ordinanza tutti e quattro i tribunali della Confederazione hanno emanato regolamenti che disciplinano in modo generale e astratto la composizione dei collegi giudicanti e stabiliscono in base a quali criteri oggettivi deve avvenire la ripartizione delle cause⁵.

Le basi legali per la composizione dei collegi giudicanti soddisfano così, secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, i requisiti sia della Costituzione sia delle norme

³ Le leggi formali sono disposizioni importanti che contengono norme di diritto le quali, ai sensi dell'art. 164 Cost., sono emanate dal Parlamento sotto forma di legge federale e sono sottoposte al referendum facoltativo.

⁴ Art. 22 e 32 cpv. 1 LTF (Legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale federale, RS **173.110**); art. 24 LTAF (Legge del 15 giugno 2005 sul Tribunale amministrativo federale, RS **173.32**); art. 58 LOAP (Legge federale del 19 marzo 2010 sull'organizzazione delle autorità penali della Confederazione [Legge sull'organizzazione delle autorità penali], RS **173.71**); art. 21 LTFB (Legge federale del 20 marzo 2009 sul Tribunale federale dei brevetti, RS **173.41**)

⁵ Per il TF: art. 40 e 42 RTF (Regolamento del 20 novembre 2006 del Tribunale federale, RS **173.110.131**); per il TAF: art. 26, 31 e 32 RTAF (Regolamento del 17 aprile 2008 del Tribunale amministrativo federale, RS **173.320.1**); per il TPF: art. 15 ROTPF (Regolamento del 31 agosto 2010 sull'organizzazione del Tribunale penale federale [Regolamento sull'organizzazione del TPF], RS **173.713.161**); per il TFB art. 7 RTFB (Regolamento del 28 settembre 2011 del Tribunale federale dei brevetti, RS **173.413.1**)

giuridiche internazionali vincolanti per la Svizzera il cui scopo è garantire che il collegio giudicante sia indipendente e non venga composto in modo arbitrario o in funzione del caso concreto per influenzare la sentenza in un senso o nell'altro⁶.

Dalla valutazione è emerso per contro che le disposizioni dei regolamenti dei tribunali non sono sempre complete. Non riportano alcuni criteri che vengono presi in considerazione nella pratica quando si compongono i collegi giudicanti. L'articolo 31 capoverso 3 RTAF non menziona ad esempio l'assenza di giudici del Tribunale amministrativo federale, sebbene il TAF applichi questo criterio. Lo stesso vale nel TFB per quanto riguarda la lingua. Nei regolamenti dei tribunali non figurano nemmeno i motivi di ricsuzione anche se, in quanto prescrizioni normative, devono essere regolarmente presi in considerazione nella composizione dei collegi giudicanti o nella loro successiva modifica (cfr. n. 3.2 del rapporto di valutazione nell'*allegato 2*).

Per quanto riguarda le basi legali, le CdG giungono alla conclusione che non vi sia necessità di legiferare a livello del Parlamento. Secondo le CdG è invece opportuno far sì che i regolamenti dei tribunali rispecchino il più possibile la prassi rendendo in tal modo trasparenti le procedure effettive di ripartizione delle cause, anche se occorre rilevare che le CdG non hanno alcuna prova che i criteri considerati nella pratica quando si tratta di comporre i collegi giudicanti non siano motivati oggettivamente e non siano ammissibili nel quadro normativo sovraordinato.

Le CdG ritengono opportuno che, sulla base della valutazione, i tribunali della Confederazione chiariscano essi stessi se sia necessario agire per quanto riguarda la completezza delle basi legali e traggano le conclusioni concrete in relazione alle norme di dettaglio che hanno emanato nei regolamenti. Le CdG si limitano perciò alla seguente raccomandazione generale:

Raccomandazione 1: Completezza dei criteri oggettivi di ripartizione

1. I tribunali della Confederazione verificano la completezza dei propri regolamenti per quanto concerne i criteri oggettivi che occorre considerare nella pratica quando si tratta di comporre i collegi giudicanti.
2. Se necessario, adeguano le disposizioni regolamentari generali e astratte alla pratica attuale per fare in modo che rispecchino la realtà e creino trasparenza sui criteri applicati.

⁶ In particolare art. 6 cpv. 1 CEDU (Convenzione del 4 novembre 1950 per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, RS **0.101**); cfr. DTF 144 I 37, consid. 2.1

Il momento in cui viene composto il collegio giudicante è un ulteriore aspetto della procedura di ripartizione delle cause che, conformemente alle raccomandazioni ai tribunali formulate da organi di organizzazioni internazionali⁷, dovrebbe essere disciplinato in modo trasparente. Mentre il TAF e il TFB hanno stabilito nei rispettivi regolamenti quando deve essere designato tutto il collegio giudicante (art. 32 cpv. 1 RTAF e art. 7 cpv. 3 LTFB), nei regolamenti del TF e del TPF questo aspetto non è disciplinato. Con modifica del 4 marzo 2013 il TF ha nuovamente abrogato l'articolo 40 capoverso 3 del suo regolamento del 20 novembre 2006, in base al quale il presidente designava contemporaneamente al relatore [giudice relatore] gli altri giudici che compongono il collegio giudicante (cfr. n. 3.2 del rapporto di valutazione nell'*allegato 2*).

Secondo le CdG non vi è alcun motivo evidente perché il TF e il TPF non potrebbero stabilire nei propri regolamenti il momento in cui viene composto o completato il collegio giudicante. Una simile regolamentazione è auspicabile a tutto vantaggio della chiarezza e della trasparenza.

Raccomandazione 2: Disciplinamento del momento in cui viene composto il collegio giudicante

Il TF e il TPF disciplinano nei rispettivi regolamenti il momento in cui compongono o completano il collegio giudicante.

Inoltre, i regolamenti dei tribunali non soddisfano del tutto le raccomandazioni internazionali secondo cui le parti implicate nella procedura devono essere informate in merito alla composizione del collegio giudicante prima dell'inizio dell'esame della causa entro un termine ragionevole. In sostanza si tratta di dare alle parti la possibilità di rifiutare determinati giudici o di chiederne la ricusazione. Tutti i regolamenti difetano di simili disciplinamenti. Il TF e il TAF non comunicano attivamente la composizione dei collegi giudicanti e presuppongono che le parti implicate nella procedura consultino in Internet l'elenco dei potenziali giudici. Anche la Corte dei reclami penali del TPF non comunica alle parti la composizione dei collegi giudicanti, mentre il TFB nonché la Corte penale e la Corte d'appello del TPF lo fanno sistematicamente (cfr. n. 3.2 del rapporto di valutazione nell'*allegato 2*).

⁷ Il CPA ha verificato le raccomandazioni relative alla ripartizione delle cause e destinate ai tribunali dei seguenti organi di organizzazioni internazionali: Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa; Consiglio consultivo dei giudici europei (Conseil consultatif de juges européens [CCJE]), organo del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa; Commissione di Venezia, organo consultivo del Consiglio d'Europa; Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani (ODIHR), organo dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE); European Network of Councils for the Judiciary (ENCJ), Rete europea dei Consigli di Giustizia dei Paesi dell'Unione europea. Le raccomandazioni non sono vincolanti per la Svizzera, ma indicano quali requisiti sono posti a livello internazionale alle procedure di ripartizione delle cause (cfr. n. 2.2.1 del rapporto di valutazione nell'*allegato 2*).

Secondo le CdG, per una questione di correttezza i tribunali dovrebbero comunicare attivamente alle parti implicate nella procedura la composizione del collegio giudicante, dopo che è stato formato. Altrimenti le parti si vedono costrette a chiedere in via preventiva la ricusazione di singoli giudici di una corte, causando ai tribunali un inutile lavoro supplementare.

Raccomandazione 3: Comunicazione della composizione del collegio giudicante

I tribunali della Confederazione comunicano attivamente alle parti implicate nella procedura la composizione del collegio giudicante e integrano i propri regolamenti, laddove necessario, con un disciplinamento pertinente.

Nella sua valutazione il CPA ha constatato inoltre che le modalità di modifica del collegio giudicante non sono menzionate nelle basi legali di nessun tribunale. Fanno eccezione i regolamenti di tre corti del TAF che prevedono la possibilità di modificare il collegio giudicante per ragioni importanti (cfr. n. 3.3 del rapporto di valutazione nell'*allegato 2*). Secondo le raccomandazioni internazionali, in caso di modifica del collegio giudicante i criteri devono essere più severi rispetto alla composizione iniziale allo scopo di garantire che non si sia verificato alcun cambiamento atto a influenzare la decisione in un senso o nell'altro.

La valutazione del CPA non fornisce alle CdG alcuna prova concreta che la modifica dei collegi giudicanti nei tribunali della Confederazione avvenga anche quando non è necessario secondo criteri oggettivi. Le CdG ritengono tuttavia che i regolamenti dei tribunali dovrebbero disciplinare chiaramente le condizioni e i criteri in base ai quali un giudice può essere sostituito nel collegio giudicante. Questo favorirebbe sia la trasparenza nei confronti dei cittadini che si rivolgono alla giustizia sia la tracciabilità delle procedure di composizione dei collegi giudicanti.

Raccomandazione 4: Disciplinamento della modifica della composizione dei collegi giudicanti

I tribunali della Confederazione verificano e completano i propri regolamenti in vista di un chiaro disciplinamento delle condizioni e dei criteri in base ai quali un giudice viene sostituito nel collegio giudicante.

2.2 **Procedure adeguate, ma trasparenza e monitoraggio interno ai tribunali insufficienti**

Dalla valutazione del CPA emerge che le procedure di ripartizione delle cause adottate dai tribunali sono nel complesso adeguate, ma mancano di trasparenza. Sono inoltre

poco documentate e non vengono praticamente monitorate internamente ai tribunali (n. 4 del rapporto di valutazione nell'*allegato 2*).

Le grandi linee della procedura di ripartizione delle cause sono stabilite nelle leggi e nei regolamenti, ciononostante i presidenti delle corti o delle camere responsabili della composizione dei collegi giudicanti dispongono ancora di un certo margine di apprezzamento nel singolo caso. Il pubblico sa davvero molto poco su come si svolga esattamente la procedura di composizione del collegio giudicante. Eppure, la trasparenza in materia di ripartizione delle cause è estremamente importante per guadagnare la fiducia della popolazione nel lavoro dei tribunali.

In questo contesto le CdG auspicerebbero che, per ragioni legate alla trasparenza e alla tracciabilità della composizione dei collegi giudicanti, il TAF pubblicasse anche i regolamenti delle corti, oggi inediti.

Raccomandazione 5: Pubblicazione dei regolamenti delle corti del TAF

Per motivi di trasparenza e tracciabilità della composizione dei collegi giudicanti, il TAF esamina l'opportunità di pubblicare i regolamenti delle sue corti, oggi inediti.

Inoltre, la ripartizione delle cause non viene praticamente monitorata all'interno dei tribunali. Soltanto nel TF viene stilata una relazione annuale a destinazione della Corte plenaria e allegata al rapporto sul controlling (confidenziale e non pubblico) all'attenzione delle CdG. L'articolo 42 capoverso 1 RTF prevede che la Commissione amministrativa, basandosi sui dati delle corti, allestisca annualmente una relazione sul rispetto delle disposizioni regolamentari inerenti alla composizione dei collegi giudicanti (art. 40 RTF). La relazione contiene dati statistici sui criteri di ripartizione più importanti trasmessi al giudice relatore (primo membro del collegio giudicante) dal presidente, il quale agisce in qualità di secondo membro. La relazione contiene inoltre dati sul numero di casi in cui i presidenti delle corti sono subentrati al sistema informatico CompCour per designare il terzo membro e, nelle composizioni di cinque giudici, il quarto e quinto membro del collegio giudicante, allo scopo di dare la priorità a un altro criterio. La relazione illustra infine a favore di quale criterio hanno avuto luogo queste deroghe.

Secondo le CdG è un fatto positivo che nella valutazione del CPA non si siano constatati conflitti all'interno dei tribunali in relazione alla composizione dei collegi giudicanti. Ritengono tuttavia che non soltanto il TF, ma anche il TAF, il TPF e il TFB dovrebbero assicurare una raccolta di dati e un monitoraggio interni ai fini della composizione dei collegi giudicanti. Ciò servirebbe ad assicurare che le procedure e i criteri definiti vengano osservati aumentando inoltre all'interno dei tribunali la consapevolezza che la ripartizione delle cause deve essere libera da qualsivoglia influenza sui risultati.

Le CdG esortano inoltre il TF a completare la sua relazione con tutti i criteri scelti per designare il relatore e con tutti gli interventi dei presidenti, compresi i criteri scelti manualmente.

Raccomandazione 6: Relazione sulla composizione dei collegi giudicanti

1. Il TAF, il TPF e il TFB allestiscono annualmente una relazione interna a destinazione delle CdG sulla composizione dei collegi giudicanti. Le modalità di raccolta dei dati e di comunicazione sono elaborate di concerto con il TF quale autorità di vigilanza.
2. Il TF completa la sua relazione sulla composizione dei collegi giudicanti conformemente all'articolo 42 capoverso 1 RTF.

Secondo le CdG sarebbe importante, per la trasparenza della ripartizione delle cause agli occhi dell'opinione pubblica, che i tribunali della Confederazione pubblicino nei loro rapporti di gestione una relazione semplificata e ridotta sulla composizione dei collegi giudicanti.

Raccomandazione 7: Relazione sulla composizione dei collegi giudicanti nel rapporto di gestione

I tribunali della Confederazione esaminano in che forma possono integrare nei loro rapporti di gestione una relazione annuale sulla composizione dei collegi giudicanti per tener conto del legittimo interesse pubblico a tale riguardo. In qualità di autorità di vigilanza, il TF coordina la forma della relazione.

2.3 Adeguatezza degli strumenti di ripartizione delle cause

Come strumenti di supporto alla ripartizione delle cause, nel TAF e nel TF vengono impiegati programmi informatici che stabiliscono la composizione dei collegi giudicanti sulla base di un algoritmo. Nel TPF e nel TFB i presidenti competenti si basano invece su elenchi in Excel per ripartire le cause (n. 5 del rapporto di valutazione nell'*allegato 2*).

2.3.1 I programmi informatici «Bandlimat» e «CompCour»

Nella valutazione il CPA giunge alla conclusione che i programmi informatici del TAF e del TF sembrano nel complesso adeguati anche se il loro potenziale non è sfruttato appieno (n. 5.1 del rapporto di valutazione nell'*allegato 2*).

Quando si tratta di comporre i collegi giudicanti, i presidenti delle corti del TAF sono ampiamente supportati dal programma «Bandlimat». Il programma designa sia il giudice dell'istruzione sia gli altri membri del collegio giudicante prendendo in considerazione diversi requisiti e criteri come lingua, carico di lavoro dei giudici, specializzazioni e così via. Ogni intervento manuale nella composizione automatica deve essere motivato inserendo un commento nel sistema⁸. Tuttavia, dato che i criteri da considerare sono vari e numerosi e il sistema non li prevede ancora tutti in modo adeguato, per soddisfarli tutti i presidenti delle corti devono adeguare i collegi giudicanti a posteriori. Ciononostante nella valutazione il CPA conclude che il sistema attuale consente in larga misura di rendere oggettiva la composizione del collegio giudicante. Il TAF è tuttavia consapevole delle lacune del sistema attuale e si chiede se occorrerebbe sviluppare un sistema completamente nuovo per sfruttare appieno il potenziale di una ripartizione automatica delle cause. Accertamenti pertinenti sono attualmente in corso.

Il programma informatico «CompCour» del TF è impiegato soltanto quando si tratta di designare il terzo membro del collegio giudicante, nella composizione di tre giudici, o il terzo, quarto e quinto membro nella composizione di cinque giudici. Il relatore (primo giudice) è designato manualmente dal presidente della corte, anch'egli parte del collegio giudicante (secondo giudice). Quando sceglie, il sistema prende in considerazione determinati requisiti e criteri come carico di lavoro, specializzazioni ecc. Ogni modifica manuale del collegio giudicante, così come composto da «CompCour», effettuata dai presidenti delle corti od ogni designazione manuale dei terzi, quarti o quinti giudici deve essere giustificata da un commento.

Secondo la valutazione del CPA, il programma ha designato al massimo un terzo dei giudici che si sono pronunciati su una causa nel 2019⁹. La valutazione conclude perciò che il potenziale del programma per rendere oggettiva la composizione del collegio giudicante non è stato sfruttato completamente.

Quando è stato sviluppato il programma «CompCour» il TF ha rinunciato esplicitamente a far scegliere al sistema il relatore del collegio giudicante. Ha motivato questa decisione tra l'altro con l'articolo 32 capoverso 1 LTF che recita «il presidente della corte dirige il procedimento quale giudice dell'istruzione sino alla pronuncia della

⁸ Nella primavera 2021 il TAF ha introdotto una versione release del software che estende l'obbligo di motivare. A partire dalla release tutti gli adeguamenti apportati ai collegi giudicanti esistenti, ma anche la composizione di nuovi collegi effettuata mediante interventi manuali, dovranno essere motivati sulla scorta di un elenco esaustivo di motivi. Inoltre, per alcuni di essi è necessario aggiungere ulteriori commenti. In caso di ricasazione, ad esempio, occorre indicare in un commento il nome del giudice interessato.

⁹ Tuttavia, soltanto 2733 cause (pari al 34,4 %) sono state promosse dinanzi a un giudice unico. Qui, per legge e per principio, è responsabile il presidente della corte (art. 32 cpv. 1 e 2 nonché art. 108 cpv. 1 e 2 LTF).

sentenza; può delegare questo compito a un altro giudice». In base a questa disposizione - così la motivazione del Tribunale federale - la designazione della persona pertinente dovrebbe avvenire manualmente.

Le CdG ritengono insufficiente questa motivazione tanto più che il TAF, in una disposizione dal senso pressoché identico (art. 31 cpv. 2 RTAF), giunge alla conclusione che il giudice dell'istruzione (o relatore) può essere senz'altro designato dal sistema «Bandlimat».

Le CdG sostengono inoltre che la prassi del Tribunale federale conferisca ai presidenti delle corti una posizione privilegiata in considerazione dell'influenza che il TF esercita sulla giurisprudenza, circostanza non prevista dalla legge. I presidenti delle corti non si limitano soltanto a designare personalmente i giudici dell'istruzione, ma partecipano in prima persona a ogni decisione tripartita, cosa che la legge non prevede. Il giudice dell'istruzione esercita per sua natura una grande influenza sull'esito della procedura che istruisce. Il presidente della corte può da un lato attribuirsi i casi al cui esito è interessato oppure designare un altro giudice che ha il suo stesso punto di vista su una determinata questione giuridica. Assieme costituiscono già una maggioranza in una composizione di tre. La maggior parte delle decisioni del TF (senza le decisioni prese da un giudice unico) è presa in corti composte da tre giudici (nel 2020 si trattava di 4529 casi su 5066, pari all'89,4 %). Se si considera inoltre che i giudici federali sono eletti dall'Assemblea federale plenaria per principio su un piano di parità (a eccezione del presidente della Corte plenaria) e che i presidenti delle corti sono designati dal Tribunale federale e non dall'Assemblea federale, è lecito chiedersi quale sia la legittimità dei presidenti delle corti a ricoprire un ruolo tanto importante in seno al collegio dei giudici.

Secondo le CdG sarebbe perciò auspicabile che il TF rifletta sulla sua prassi ed esamini un altro metodo per rendere oggettiva la composizione dei collegi giudicanti, facendo in modo che anche il giudice dell'istruzione venga designato dal programma informatico.

Raccomandazione 8: Esame di un altro metodo per rendere oggettiva la composizione dei collegi giudicanti

Il TF esamina un altro metodo per rendere oggettiva la composizione dei collegi giudicanti, facendo in modo che anche il giudice dell'istruzione venga designato da un programma informatico.

2.3.2 Elenchi in Excel utilizzati come strumenti di composizione dei collegi giudicanti

Il TPF e il TFB non utilizzano programmi informatici per comporre automaticamente il collegio giudicante, ma si basano su elenchi in Excel (n. 5.2 del rapporto di valutazione nell'*allegato 2*).

Secondo la valutazione del CPA, gli elenchi in Excel utilizzati nel TPF non sono destinati specificamente alla ripartizione delle cause, ma sono stati concepiti piuttosto per gestirle. Mediante questi elenchi è dunque possibile stabilire il carico di lavoro dei giudici esaminando il numero di dossier loro attribuiti. Non è invece possibile prendere in considerazione, con gli strumenti attualmente in uso, gli altri criteri della ripartizione delle cause come ad esempio la lingua, le assenze dei giudici o i loro settori di competenza specifici.

Le CdG ritengono che per il TPF potrebbe essere opportuno sviluppare un programma di composizione automatica del collegio giudicante, com'è stato del resto già raccomandato dal Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO)¹⁰. Il TPF potrebbe eventualmente approfittare di sinergie con i lavori di sviluppo del TAF. Le CdG non reputano invece necessario che il TFB introduca un programma di questo genere, considerato il numero limitato di casi che tratta.

Raccomandazione 9: Esame dell'opportunità di sviluppare un programma informatico

Il TPF esamina l'opportunità di sviluppare un programma di composizione automatica del collegio giudicante.

2.4 Adeguatezza dell'attuazione della procedura di ripartizione delle cause

Nella sua valutazione il CPA ha esaminato soltanto indirettamente l'adeguatezza dell'attuazione della procedura di ripartizione delle cause, basandosi sui dati relativi all'attuazione delle procedure contenuti nei documenti ed emersi dalle interviste. Si è invece rinunciato, come deciso dalle sottocommissioni, a esaminare la composizione dei collegi giudicanti sulla base di singoli casi concreti. La valutazione giunge alla conclusione che i criteri di composizione dei collegi giudicanti non vengono considerati in modo uniforme né ponderati secondo la loro importanza. Alcune differenze sono da ricondurre alle peculiarità dei diversi tribunali (n. 6 del rapporto di valutazione nell'*allegato 2*).

2.4.1 Applicazione eterogenea e mancata ponderazione dei criteri

Nella valutazione del CPA si constata che la ripartizione delle cause nei quattro tribunali della Confederazione avviene sulla base di numerosi criteri che, dal punto di vista giuridico, sono oggettivi in quanto poggiano su requisiti di efficienza e qualità.

¹⁰ Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO): Quarto ciclo di valutazione, Prevenzione della corruzione di parlamentari, giudici e pubblici ministeri. Rapporto di valutazione Svizzera, 2016, pag. 34 e 35

Quando si tratta di comporre in pratica i collegi giudicanti occorre però capire se tali criteri non siano oggettivi soltanto di per sé, ma se siano anche applicati oggettivamente.

L'applicazione dei criteri varia molto da tribunale a tribunale e persino da corte a corte. Quando si tratta di designare il relatore o il giudice dell'istruzione, il criterio della lingua è di solito determinante. Anche il carico di lavoro ha una grande importanza nella composizione dei collegi giudicanti in tutti i tribunali, mentre esistono differenze quando si tratta di ponderare i casi. Mentre singole corti o camere valutano il carico di lavoro soltanto sulla base del numero di dossier, altre distinguono tra casi semplici e casi complessi. Le differenze esistono anche per altri criteri, come la ponderazione delle conoscenze specifiche o la durata delle assenze di un giudice. Dalla valutazione emerge tuttavia anche che, nella pratica, molte di esse si spiegano con la grande diversità dei compiti di ciascun tribunale, corte e camera.

La valutazione ha mostrato inoltre che i singoli criteri di ripartizione delle cause non vengono ponderati o prioritizzati né nelle basi legali né nei documenti interni, pur avendo un'importanza diversa ed essendo applicati con una frequenza diversa. Laddove la composizione dei collegi giudicanti avviene mediante programmi informatici e le modifiche manuali successive della composizione proposta devono essere motivate nel sistema, la ponderazione dei criteri è quanto meno tracciabile. Laddove invece i presidenti delle corti o delle camere competenti effettuano la ripartizione delle cause manualmente entro il loro margine di apprezzamento, l'applicazione dei singoli criteri non è più tracciabile e, di conseguenza, nemmeno verificabile se manca una loro ponderazione o prioritizzazione esplicita.

Le CdG riconoscono che, nella ripartizione delle cause, occorre lasciare ai tribunali un certo margine di apprezzamento per trovare un equilibrio tra automatismi rigorosi e la flessibilità necessaria a garantire una giustizia efficace ed efficiente. Ritengono tuttavia opportuno che i tribunali esaminino la possibilità di effettuare una ponderazione o una prioritizzazione esplicita dei criteri adottati per comporre i collegi giudicanti e la iscrivano nei loro regolamenti.

Raccomandazione 10: Esame della possibilità di effettuare una ponderazione o una prioritizzazione esplicita dei criteri

I tribunali esaminano la possibilità di effettuare una ponderazione o una prioritizzazione esplicita dei criteri adottati per comporre i collegi giudicanti e la iscrivono nei loro regolamenti.

2.4.2 Il criterio dell'appartenenza politica

L'appartenenza politica è un criterio tacito applicato all'elezione dei giudici dei tribunali della Confederazione, a eccezione del TFB. Quando sottopone all'Assemblea federale le sue proposte per l'elezione dei giudici, la Commissione giudiziaria si fonda

sull'appartenenza politica dei candidati e su una chiave di ripartizione delle forze politiche. Questa tradizione svizzera di lunga data poggia sul fatto che anche i giudici hanno dei pareri personali e che le diverse correnti sociali dovrebbero essere adeguatamente rappresentate in seno ai tribunali.

Per contro, l'appartenenza politica dei giudici (n. 6.1 del rapporto di valutazione nell'*allegato 2*) non è menzionata quale criterio nelle basi legali dei tribunali. Il TF la prende in considerazione nella misura in cui, secondo una regola interna non scritta, le sette corti vengono composte in modo tale che la maggioranza dei loro cinque o sei membri non può far parte dello stesso partito. In questo modo si assicura che nelle questioni di principio, trattate nella composizione di cinque giudici di una corte, nessun partito sia maggioritario. Il TF prende inoltre in considerazione l'appartenenza politica quando a essere parte a un processo è un partito politico.

La maggioranza delle persone interpellate dal CPA nei tribunali ha inoltre espresso il timore che considerare l'appartenenza politica quando si tratta di ripartire le cause lancerebbe un messaggio controproducente rispetto all'indipendenza dei giudici, che devono giudicare in modo indipendente dal loro partito e soltanto in base alla legge. L'appartenenza politica dei diversi giudici è specificata sui siti Internet del TAF e del TPF, ma non lo è nel caso del TF.

L'opinione pubblica ha in parte criticato che l'appartenenza politica non venga considerata quando si tratta di comporre i collegi giudicanti. Si è in particolare supposto che l'appartenenza politica dei giudici delle corti del TAF competenti in materia d'asilo avrebbe influenzato l'esito di alcune sentenze.

Finora esistono pochi dati sicuri sull'importanza che le convinzioni politiche hanno nel comportamento dei giudici in Svizzera. Recentemente è stato pubblicato uno studio nello «Schweizerischen Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht»¹¹ che, sulla base di un gran numero di decisioni prese al TAF nella composizione di tre giudici, ha analizzato l'influenza che l'appartenenza a un partito esercita su decisioni prese nel settore del diritto in materia d'asilo, di assicurazioni sociali e di stranieri in un arco di tempo che va dal 2007 al 2019. Lo studio ha constatato che nel diritto sugli stranieri l'appartenenza politica non ha un'influenza significativa, mentre nel diritto in materia di assicurazioni sociali ce l'ha dal profilo statistico, ma molto poco da quello pratico; invece nel diritto in materia d'asilo ha constatato l'esistenza di un nesso statisticamente importante¹². L'autore fa tuttavia giustamente notare che i risultati non si possono trasporre direttamente ad altri ambiti del TAF, al TF o ad altri tribunali, dato che il diritto in materia d'asilo presenta tutta una serie di peculiarità¹³.

Le CdG sono giunte alla conclusione che non sarebbe opportuno, sulla base di un unico studio del genere condotto finora, chiedere a tutti i tribunali di applicare il criterio dell'appartenenza a un partito nella composizione dei collegi giudicanti.

¹¹ Gabriel Gertsch, Richterliche Unabhängigkeit und Konsistenz am Bundesverwaltungsgericht: eine quantitative Studie, ZBl 122/2021 pag. 34

¹² Secondo lo studio, l'effetto sul diritto in materia d'asilo è sostanziale anche dal punto di vista pratico. La probabilità che un ricorso venga accolto è quasi doppia se a istruire è un giudice del PS invece che uno dell'UDC o del PLR; cfr. *ibid.*, pag. 47.

¹³ *ibid.*, pag. 47 segg.

Le CdG sono inoltre del parere che, per motivi di trasparenza, il TF dovrebbe pubblicare nuovamente sulla sua pagina Internet l'appartenenza politica dei giudici federali.

Raccomandazione 11: Pubblicazione dell'appartenenza politica sulla pagina Internet del TF

Le CdG raccomandano al TF di pubblicare sulla sua pagina Internet l'appartenenza politica dei giudici federali.

Per motivi inerenti alla trasparenza le CdG pubblicano nell'*allegato 1* al presente rapporto la composizione delle corti e delle camere del TF, del TAF e del TPF sotto il profilo partitico.

3 Ulteriore procedere

Le CdG invitano il Tribunale federale a esprimere entro il 31 dicembre 2021 il proprio parere in merito alle raccomandazioni formulate nel presente rapporto e alle constatazioni a esso sottese contenute nella valutazione del CPA, tenendo conto dei pareri espressi dai tribunali di prima istanza, nonché a precisare anche le misure che intende adottare e le scadenze entro cui i tribunali ritengono di poter attuare le raccomandazioni della Commissione.

22 giugno 2021

In nome delle Commissioni della gestione
delle Camere federali

La presidente della CdG-S:
Maya Graf, consigliera agli Stati

Il presidente della CdG-N:
Erich von Siebenthal, consigliere nazionale

Il presidente della sottocommissione
Tribunali/MPC-S:
Hans Stöckli, presidente del Consiglio degli Stati

La presidente della sottocommissione
Tribunali/MPC-N:
Manuela Weichelt-Picard, consigliera nazionale

La segretaria delle Commissioni della gestione:
Beatrice Meli Andres

La segretaria della sottocommissione
Tribunali/MPC:
Irene Moser

Elenco delle abbreviazioni

CCJE	Consiglio consultivo dei giudici europei (<i>Conseil consultatif de juges européens</i>), organo del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa
CdG	Commissioni della gestione delle Camere federali
CdG-N	Commissione della gestione del Consiglio nazionale
CdG-S	Commissione della gestione del Consiglio degli Stati
CEDU	Convenzione del 4 novembre 1950 per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, RS 0.101
Cost.	Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999, RS 101
CPA	Controllo parlamentare dell'amministrazione
ENCJ	European Network of Councils for the Judiciary (Rete europea dei Consigli di Giustizia dei Paesi dell'Unione europea)
GRECO	Gruppo di Stati contro la corruzione (<i>Groupe d'États contre la corruption</i>)
LOAP	Legge federale del 19 marzo 2010 sull'organizzazione delle autorità penali della Confederazione (Legge sull'organizzazione delle autorità penali), RS 173.71
LTAF	Legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale amministrativo federale, RS 173.32
LTF	Legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale federale, RS 173.110
LTFB	Legge federale del 20 marzo 2009 sul Tribunale federale dei brevetti, RS 173.41
ODIHR	Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani, organo dell'OSCE
OSCE	Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa
ROTPF	Regolamento del 31 agosto 2010 sull'organizzazione del Tribunale penale federale (Regolamento sull'organizzazione del TPF), RS 173.713.161
RTAF	Regolamento del 17 aprile 2008 del Tribunale amministrativo federale, RS 173.320.1
RTF	Regolamento del 20 novembre 2006 del Tribunale federale, RS 173.110.131
RTFB	Regolamento del 28 settembre 2011 del Tribunale federale dei brevetti, RS 173.413.1
TAF	Tribunale amministrativo federale
TF	Tribunale federale

TFB Tribunale federale dei brevetti
TPF Tribunale penale federale

Composizione sotto il profilo partitico delle corti o delle camere del Tribunale federale, del Tribunale amministrativo federale e del Tribunale penale federale¹⁴

Tribunale federale

Prima Corte di diritto pubblico

Lorenz Kneubühler (presidente, PS), François Chaix (PLR), Monique Jametti (UDC), Stephan Haag (pvl) Thomas Müller (UDC), Laurent Merz (I Verdi)

Giudici supplenti: Marie-Claire Pont Veuthey (PPD), Richard Weber (UDC), Yann-Eric Hofmann (PPD), Jeremias Fellmann (PS)

Seconda Corte di diritto pubblico

Hans Georg Seiler (presidente, UDC), Florence Aubry Girardin (I Verdi), Yves Donzallaz (UDC), Julia Hänni (PPD), Michael Beusch (PS)

Giudici supplenti: Rolf Benz (pvl), Federica De Rossa (PS), Markus Berger (PS), Vincent Martenet (PLR)

Prima Corte di diritto civile

Fabienne Hohl (presidentessa PLR), Christina Kiss (PLR), Martha Niquille (PPD), Yves Rüedi (UDC), Marie Chantal May Canellas (PPD)

Giudici supplenti: Christian Kölz (I Verdi), Mattia Pontarolo (PPD)

Seconda Corte di diritto civile

Christian Herrmann (presidente, UDC), Elisabeth Escher (PPD), Luca Marazzi (PLR), Nicolas von Werdt (UDC), Felix Schöbi (PBD), Grégory Bovey (PLR)

Giudici supplenti: Christine Arndt (UDC), Catherine Reiter (I Verdi), Céline Courbat (UDC)

Corte di diritto penale

Laura Jacquemoud-Rossari (presidentessa, PPD), Christian Denys (I Verdi), Giuseppe Muschietti (PLR), Beatrice van de Graaf (UDC), Sonja Koch (UDC), Christoph Hurni (pvl)

Giudici supplenti: Yvona Griesser (UDC), Cordula Lötscher (PPD), Beata Wasser-Keller (UDC), Christian Kölz (I Verdi)

Prima Corte di diritto sociale

Marcel Maillard (presidente, PPD), Alexia Heine (UDC), Martin Wirthlin (PS), Daniela Viscione (UDC), Bernard Abrecht (PS)

Giudici supplenti: Sarah Bechaalany (I Verdi), Aileen Truttman (PLR)

Seconda Corte di diritto sociale

¹⁴ Data di riferimento: 22 giugno 2021

Francesco Parrino (presidente, PS), Thomas Stadelmann (PPD), Lucrezia Glanzmann (PLR), Margit Moser-Szeless (simpatizzante UDC)

Giudici supplenti: Matthias Kradolfer (PLR)

Tribunale amministrativo federale

Corte I

Camera 1: Claudia Pasqualetto Péquignot (presidentessa di camera, PLR), Christine Ackermann (PPD), Emilia Antonioni Luftensteiner (I Verdi), Jérôme Candrian (PLR), Maurizio Greppi (PS), Alexander Misic (pvl), Jürg Tiefenthal (UDC)

Camera 2: Annie Rochat Pauchard (presidentessa di corte, PPD), Sonja Bossart Meier (PPD), Raphaël Gani (PS), Keita Mutombo (PS), Marianne Ryter (PS), Jürg Steiger (UDC)

Corte II¹⁵

Pascal Richard (presidente di corte, PPD), Christian Winiger (vicepresidente di corte, PS), Maria Amgwerd (PPD), Pietro Angeli-Busi (PPD), David Aschmann (PLR), Jean-Luc Baechler (UDC), Stephan Breitenmoser (PPD), Francesco Brentani (PPD), Kathrin Dietrich (PPD), Ronald Flury (PLR), Martin Kayser (PS), Vera Marantelli-Sonanini (PLR), Eva Schneeberger (PLR), Marc Steiner (PS), Daniel Willisegger (UDC)

Corte III

David Weiss (presidente di corte, UDC), Caroline Gehring (vicepresidentessa di corte, PPD), Caroline Bissegger (UDC), Michela Bürki Moreni (PS), Viktoria Helfenstein (PPD), Madeleine Hirsig-Vouilloz (PPD), Michael Peterli (simpatizzante I Verdi), Christoph Rohrer (UDC), Daniel Stufetti (UDC), Vito Valenti (PLR), Beat Weber (PLR)

Corte IV

Camera 1: Contessina Theis (presidentessa di corte, I Verdi), Daniela Brüschweiler (PBD), Daniele Cattaneo (PLR), Yanick Felley (UDC), Mia Fuchs (PS), Walter Lang (indipendente),

Camera 2: Gérald Bovier (presidente di camera, UDC), Gérard Scherrer (indipendente), Jeannine Scherrer-Bänziger (UDC), Nina Spälti Giannakitsas (PS), Simon Thurnheer (UDC)

Corte V

¹⁵ Nella Corte II non vi sono più vere e proprie camere, ma otto settori. Il presidente di corte dirige i settori 1, 3, 4 e 7 mentre il vicepresidente i settori 2, 5, 6 e 8. La presidenza (presidente e vicepresidente di corte) è responsabile della ripartizione delle cause. I nuovi casi sono attribuiti ai giudici di norma in modo casuale, tenendo conto degli ambiti specifici ai diversi settori. La composizione dei collegi giudicanti all'interno dei settori avviene in modo analogo alla ripartizione delle cause nelle camere.

Camera 1: Barbara Balmelli-Mühlematter (presidentessa di corte, PVL), Gabriela Freihofer (UDC), Christa Luterbacher (PS), Camilla Mariéthoz Wyssen (simpatizante I Verdi), Lorenz Noli (UDC), Roswitha Petry (PPD), William Waeber (PS)

Camera 2: Constance Leisinger (presidentessa di camera, PS), Muriel Beck Kadima (I Verdi), Déborah D’Aveni (PS), Markus König (PS), Esther Marti (pvl), Grégory Sauder (UDC), David Wenger (UDC)

Corte VI

Gregor T. Chatton (presidente di corte, PPD), Regula Schenker Senn (vicepresidentessa di corte, PS), Yannick Antoniazza (PBD), Daniele Cattaneo (PLR), Claudia Cotting-Schalch (PLR), Jenny Rose de Coulon Scuntaro (PLR), Susanne Genner (PS), Fulvio Haefeli (UDC), Andreas Trommer (PLR)

Tribunale penale federale

Corte d’appello

Giudici ordinari: Olivier Thormann (presidente, PLR), Andrea Blum (UDC), Claudia Solcà (PPD)

Giudici supplenti: Maria-Antonella Bino (PLR), Frédérique Bütikofer Repond (PPD), Thomas Frischknecht (PS), Katharina Giovannone-Hofmann (I Verdi), Beatrice Kolvodouris Janett (PLR), Barbara Loppacher (PS) Jean-Paul Ros (PS), Marcia Stucki (UDC), Petra Venetz (PPD), Jean-Marc Verniory (PPD)

Corte dei reclusi penali

Roy Garré (presidente, PS), Stephan Blättler (UDC), Giorgio Bomio-Giovanascini (PS), Cornelia Cova (UDC), Miriam Forni (PS), Patrick Robert-Nicoud (-)

Corte penale

Giudici ordinari: Martin Stupf (presidente, PPD), Jean-Luc Bacher (PLR), Fiorenza Bergomi (PLR), David Bouverat (UDC), Josephine Contu Albrizio (PLR), Alberto Fabbri (PPD), Sylvia Frei (UDC), Stefan Heimgartner (PPD), Daniel Kipfer Fasciati (I Verdi), Stephan Zenger (PS), Nathalie Zufferey (I Verdi)

Giudici supplenti: Monica Galliker (PPD), Bertrand Perrin (PLR), Adrian Peter Urwyler (PPD)