



Ripartizione delle cause nei tribunali della Confederazione
Rapporto del Controllo parlamentare dell'amministrazione
all'attenzione della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati

del 5 novembre 2020

Parole chiave



Tribunali della Confederazione

La Confederazione conta quattro tribunali: il Tribunale federale (Losanna, Lucerna), il Tribunale amministrativo federale (San Gallo), il Tribunale penale federale (Bellinzona) e il Tribunale federale dei brevetti (San Gallo). Sono tutti inclusi nella presente valutazione.

Garanzie costituzionali

L'articolo 30 della Costituzione federale stabilisce che ogni tribunale deve essere fondato sulla legge, indipendente e imparziale. Il diritto internazionale prevede requisiti simili.



Ripartizione delle cause

Per ripartizione delle cause s'intende l'attribuzione di una causa ai giudici che saranno incaricati di pronunciarsi sul caso concreto.

Collegi giudicanti

Ogni causa sottoposta a un tribunale è giudicata da un collegio giudicante composto da 1 a 7 giudici. Il loro numero dipende segnatamente dal tipo di procedura e dalla questione giuridica sollevata.



Programmi informatici

Il Tribunale federale e il Tribunale amministrativo federale utilizzano programmi informatici per designare tutto o una parte del collegio giudicante. Negli altri tribunali della Confederazione il collegio giudicante è definito manualmente.

L'essenziale in breve

Le procedure di ripartizione delle cause nei tribunali della Confederazione sono nel complesso adeguate. Le cause sono attribuite ai giudici secondo criteri oggettivi, che tuttavia non sono tutti compresi nei regolamenti né presi in considerazione dagli strumenti utilizzati. La ripartizione delle cause non è sufficientemente documentata, fattore che nuoce alla trasparenza e alle possibilità di monitoraggio.

Nel gennaio 2019 le Commissioni della gestione delle Camere federali (CdG) hanno incaricato il Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) di procedere a una valutazione della ripartizione delle cause nei tribunali della Confederazione. Si tratta del Tribunale federale (TF), del Tribunale amministrativo federale (TAF), del Tribunale penale federale (TPF) e del Tribunale federale dei brevetti (TFB).

Nel settembre 2019 le sottocommissioni competenti Tribunali/MPC delle CdG hanno deciso che la valutazione doveva concentrarsi sulle procedure di ripartizione delle cause e interrogarsi sulla loro conformità rispetto al quadro normativo sovraordinato e sulla loro adeguatezza, al fine di garantire l'indipendenza e l'imparzialità del collegio giudicante. Le sottocommissioni hanno invece deciso di rinunciare a un'analisi della composizione dei collegi giudicanti nei casi concreti.

Il CPA ha quindi effettuato un'analisi giuridica per verificare la conformità delle disposizioni nei quattro tribunali rispetto al diritto sovraordinato e alle raccomandazioni di organismi internazionali sulla materia. Per farlo ha beneficiato di un accompagnamento giuridico esterno. Il CPA ha analizzato, sulla base di documenti, le procedure di ripartizione delle cause e gli strumenti utilizzati. Ha anche interpellato una trentina di persone, in particolare i responsabili della ripartizione delle cause nei tribunali.

Le basi legali e regolamentari corrispondono nel complesso al quadro normativo sovraordinato, ma si constatano alcune lacune (cap. 3)

I requisiti principali posti dalla Costituzione e dal diritto internazionale per quanto riguarda la ripartizione delle cause nei tribunali sono nel complesso adempiuti dai tribunali della Confederazione, le cui disposizioni legali e regolamentari fungono da base alle procedure che consentono di garantire la legalità, l'indipendenza e l'imparzialità dei tribunali (n. 3.1). Per contro esse mancano di esaustività e omettono di menzionare in particolare certi criteri di cui si è tenuto conto nella composizione del collegio giudicante, come la lingua che i giudici padroneggiano al TFB, le loro assenze, il loro genere o le loro conoscenze specifiche al TAF (n. 3.2). Le modalità di modifica del collegio giudicante non sono menzionate nelle basi legali o regolamentari di nessun tribunale, contrariamente a quanto previsto dalle raccomandazioni internazionali (n. 3.3).

Le procedure di ripartizione delle cause non sono sufficientemente trasparenti (cap. 4)

I compiti relativi alla ripartizione delle cause (n. 4.1) e il funzionamento delle procedure sono scarsamente documentati (n. 4.2), fatto che nuoce alla trasparenza sia all'interno dei tribunali che verso l'esterno. Inoltre, le modalità di monitoraggio

della ripartizione delle cause sono rare; soltanto il TF redige una relazione in proposito, ma ciò non accade al TAF, anche se è possibile estrarre certi dati dal suo sistema. Questi dati non sono attualmente disponibili né al TPF né al TFB (n. 4.3). Dato che le basi legali e regolamentari dei tribunali della Confederazione sono formulate in modo aperto, è ancora più importante che la ripartizione delle cause nei singoli casi sia ben documentata allo scopo di escludere qualsiasi sospetto di manipolazione della composizione del collegio giudicante che consentirebbe di influenzare la decisione in un senso o nell'altro.

Gli strumenti non garantiscono del tutto una composizione oggettiva del collegio giudicante (cap. 5)

L'esistenza di programmi informatici per comporre automaticamente il collegio giudicante al TF e al TAF è considerata pertinente per rendere oggettiva la ripartizione delle cause. Il loro potenziale non è tuttavia completamente sfruttato, fattore che relativizza questo apprezzamento (n. 5.1). Gli altri strumenti utilizzati, in particolare al TPF e al TFB, sono elenchi in Excel. Pur venendo applicati in maniera pragmatica, sono rudimentali e non prendono in considerazione tutti i criteri di ripartizione delle cause. Risultano quindi adeguati soltanto in parte per garantire una composizione oggettiva del collegio giudicante (n. 5.2).

I criteri di ripartizione delle cause sono pertinenti, ma applicati in modi diversi (cap. 6)

I criteri di ripartizione delle cause, come le conoscenze specifiche dei giudici o le loro assenze, sono applicati in modi molto diversi dai tribunali e dalle diverse corti dello stesso tribunale e le ripercussioni che questo ha sulla composizione del collegio giudicante non sono del tutto trasparenti (n. 6.1), come pure il modo in cui viene loro assegnata la priorità (n. 6.2). Questa vaghezza solleva domande sull'oggettività dell'applicazione dei criteri, dato che non può essere tracciata.

Il margine di manovra esistente contribuisce a una giustizia efficiente ed efficace (cap. 6)

Senza aver analizzato i casi concreti, il CPA constata che il margine di manovra esistente nei tribunali rispecchia generalmente la ricerca di un equilibrio tra un automatismo completo e la flessibilità necessaria a garantire l'efficienza e l'efficacia della giustizia. Tuttavia, certe divergenze concernenti le basi legali, le procedure, gli strumenti e l'attuazione della ripartizione delle cause non sono giustificate dalle specificità dei singoli tribunali (n. 6.3).