



Sistema dei giudici non di carriera
Rapporto delle Commissioni della gestione delle Camere federali

del 2 settembre 2025

L'essenziale in breve

Sulla base della valutazione del Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA), le Commissioni della gestione del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati (CdG) hanno esaminato il sistema dei giudici non di carriera presso i tribunali della Confederazione. Hanno chiarito anzitutto se l'impiego di giudici non di carriera contribuisce all'efficienza, all'indipendenza e alla buona qualità dell'attività giudiziaria. Le Commissioni si sono poi concentrate sulla frequenza d'impiego, sulle prescrizioni legali e sull'opportunità di introdurre questo sistema anche presso il Tribunale amministrativo federale, l'unico tribunale a non prevedere l'impiego di giudici non di carriera.

Ciascun tribunale ha un proprio sistema dei giudici non di carriera. Nel presente rapporto le CdG formulano quattro raccomandazioni all'attenzione del Tribunale federale e degli altri tribunali della Confederazione.

Nel complesso le Commissioni concludono che l'impiego di giudici non di carriera contribuisce all'efficienza e all'indipendenza dell'attività giudiziaria, che risulta ancora più efficiente se i giudici non di carriera beneficiano di un'introduzione individuale al lavoro.

In merito al contributo dei giudici non di carriera alla buona qualità dell'attività giudiziaria, le CdG ravvisano un potenziale di miglioramento su alcuni aspetti. Si tratterebbe soprattutto di rafforzare la coerenza dell'attività giudiziaria, alla quale sia il singolo giudice non di carriera sia il rispettivo tribunale possono contribuire in modo determinante. Le Commissioni invitano pertanto i tribunali ad adoperarsi affinché ai giudici non di carriera siano offerti programmi di introduzione al lavoro e le necessarie opportunità di formazione continua. Chiedono inoltre di riflettere sull'opportunità di inserire norme in materia di collaborazione, scambio di informazioni e garanzia della qualità nei rispettivi regolamenti.

La frequenza con cui sono impiegati i giudici non di carriera è adeguata, e tanto i giudici non di carriera quanto i giudici ordinari si dichiarano soddisfatti in merito. Le CdG lamentano tuttavia che l'impiego dei giudici non di carriera non sia quasi per nulla regolamentato. Per questa ragione, esortano da un lato i tribunali a inserire, almeno a grandi linee, il rapporto numerico tra giudici ordinari e giudici non di carriera nel proprio regolamento. Dall'altro, chiedono ai tribunali di fare in modo che nel regolamento siano disciplinati l'assegnazione dei giudici non di carriera alle corti nonché i motivi concreti per il loro impiego.

Sulla questione dell'introduzione di un sistema di giudici non di carriera presso il Tribunale amministrativo federale, le CdG prendono atto dell'analisi del CPA. Anche in considerazione degli sviluppi legislativi in corso (revisione della legge sui cartelli, con possibile introduzione dei giudici non di carriera in questo ambito), rinunciano tuttavia a formulare una richiesta in merito. Ad ogni modo, il Tribunale amministrativo federale deve indicare alle CdG quali misure possono essere adottate a medio e lungo termine per far fronte al crescente carico di lavoro.

Infine, le Commissioni formulano diverse osservazioni riguardo all'elezione dei giudici non di carriera da parte dell'Assemblea federale e alla preparazione di tale elezione da parte della Commissione giudiziaria (CG), nella consapevolezza di non possedere alcuna competenza di alta vigilanza sull'Assemblea federale e sui suoi organi. È emerso infatti che talvolta questo aspetto è intrinsecamente legato ai quesiti oggetto d'esame.

Rapporto

1 Introduzione

1.1 Situazione iniziale

Presso alcuni tribunali della Confederazione sono impiegati, in misura diversa, giudici non di carriera. Il sistema dei giudici non di carriera è non di rado bersaglio di critiche. I dubbi principali vertono sull'opportunità di impiegare giudici non di carriera. Nel 2022 la Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale (CAG-N) ha pertanto proposto alla Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N) di sottoporre il sistema dei giudici non di carriera all'esame del Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA). Nella loro seduta del 24 gennaio 2023 le CdG hanno incaricato il CPA di effettuare una valutazione del sistema dei giudici non di carriera presso i tribunali della Confederazione e hanno affidato la valutazione alle loro sottocommissioni Tribunali/MPC.

Il CPA ha presentato la sua bozza di progetto in occasione della seduta delle sottocommissioni Tribunali/MPC delle CdG del 24 agosto 2023. In quel frangente, le sottocommissioni Tribunali/MPC hanno deciso di includere nella valutazione anche il Tribunale amministrativo federale (TAF), l'unico tribunale della Confederazione a non conoscere questo sistema.

Nella sua valutazione il CPA doveva rispondere ai seguenti quesiti:

- L'impiego di giudici non di carriera contribuisce a rendere efficiente l'attività giudiziaria dei singoli tribunali?
- L'impiego di giudici non di carriera contribuisce all'indipendenza dell'attività giudiziaria dei singoli tribunali?
- L'impiego dei giudici non di carriera contribuisce alla buona qualità dell'attività giudiziaria dei singoli tribunali?
- La frequenza con cui sono impiegati i giudici non di carriera nei vari tribunali è appropriata considerando i vantaggi e gli svantaggi che ne derivano?
- Le prescrizioni legali per l'impiego dei giudici non di carriera nei singoli tribunali sono adeguate?
- L'impiego di giudici non di carriera sarebbe adeguato anche presso il TAF, considerando i vantaggi e gli svantaggi che ne derivano presso gli altri tribunali della Confederazione?

Il CPA ha presentato il suo rapporto finale¹ in occasione della seduta delle sottocommissioni Tribunali/MPC delle CdG del 19 febbraio 2025. Dopo aver esaminato il rapporto, nel quale il CPA risponde alle domande sopra elencate, le sottocommissioni Tribunali/MPC hanno deciso di redigere un rapporto all'attenzione delle CdG.

¹ Sistema dei giudici non di carriera. Valutazione del Controllo parlamentare dell'amministrazione all'attenzione delle Commissioni della gestione del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati del 5 feb. 2025 (qui di seguito: rapporto del CPA del 5 feb. 2025).

Il presente rapporto contiene quattro raccomandazioni al Tribunale federale (TF) e agli altri tribunali della Confederazione². È stato adottato dalla CdG-S nella seduta del 26 agosto 2025 e dalla CdG-N nella seduta del 2 settembre 2025 e sottoposto per parere alla Commissione amministrativa del Tribunale federale e agli altri tribunali della Confederazione. Le due Commissioni hanno altresì deciso di pubblicare il presente rapporto unitamente a quello del CPA.

1.2 Struttura del rapporto

Come prima cosa le CdG presentano i limiti ritenuti necessari (n. 2.1). Seguono poi alcune considerazioni di carattere generale sul sistema dei giudici non di carriera presso i diversi tribunali (n. 2.2). Il rapporto prosegue con l'approfondimento dei quesiti sopra elencati, includendo anche un apprezzamento delle CdG ed eventuali raccomandazioni (n. 2.3–2.7). Alla fine del secondo capitolo vengono trattati i temi della possibile introduzione del sistema dei giudici non di carriera presso il Tribunale amministrativo federale (n. 2.8) e dell'elezione dei giudici non di carriera da parte dell'Assemblea federale plenaria (n. 2.9). Il rapporto termina con una breve illustrazione della procedura successiva (cap. 3).

2 Costatazioni e raccomandazioni

2.1 Delimitazioni

Nel suo rapporto finale il CPA fa presenti i limiti della valutazione³, riepilogati brevemente qui di seguito:

- eventuali ripercussioni dell'impiego dei giudici non di carriera sulle decisioni concrete dei singoli collegi giudicanti non sono state esaminate per via dei limiti costituzionalmente posti all'alta vigilanza parlamentare sui tribunali⁴;
- poiché i tre tribunali (TF, Tribunale penale federale [TPF] e Tribunale federale dei brevetti [TFB]) sono molto diversi tra loro per il grado e il tipo dei procedimenti, è difficile comparare le cifre relative all'impiego di giudici non di carriera presso i diversi tribunali⁵;
- inoltre, visto che i dati a disposizione non sono uniformi per tutti i tribunali, il rapporto si limita a discutere la frequenza con cui sono impiegati i giudici non di carriera⁶;

² Tribunale penale federale, Tribunale amministrativo federale e Tribunale federale dei brevetti.

³ Rapporto del CPA del 5 feb. 2025, pag. 12 seg.

⁴ Rapporto del CPA del 5 feb. 2025, pag. 12 seg. si veda in particolare il riquadro a pag. 12.

⁵ Rapporto del CPA del 5 feb. 2025, pag. 12 seg.

⁶ Rapporto del CPA del 5 feb. 2025, pag. 13.

- al fine di garantire l’anonimato dei singoli giudici, nei questionari il CPA non rileva la corte di appartenenza⁷;
- il CPA non ha analizzato l’organizzazione interna ai tribunali e i costi legati all’impiego dei giudici non di carriera.

2.2 Giudici non di carriera: quattro tribunali, quattro sistemi

In genere i giudici non di carriera esercitano un’attività professionale principale in una funzione diversa (p. es. come giudici presso un tribunale cantonale o come avvocati ecc.⁸). Come i giudici ordinari, vengono eletti dall’Assemblea federale per sei anni. La base costituzionale (art. 145 e 168 della Costituzione federale⁹) non fa distinzione né tra i diversi tribunali né tra giudici ordinari e giudici non di carriera. I giudici non di carriera vengono remunerati in funzione dell’onere (diaria e salario orario)¹⁰.

Tribunale amministrativo federale

Il TAF è l’unico tribunale della Confederazione a non conoscere il sistema dei giudici non di carriera. Conformemente al messaggio concernente la revisione totale dell’organizzazione giudiziaria federale, si è intenzionalmente deciso di non introdurre il sistema dei giudici non di carriera presso il TAF¹¹.

Tribunale federale

Il TF a Losanna conta 40 giudici ordinari. Nel 2023 vi erano altresì operativi 19 giudici non di carriera. Il numero dei giudici non di carriera è al massimo pari a due terzi di quello dei giudici ordinari¹². La Commissione amministrativa del TF decide in merito all’assegnazione dei giudici non di carriera alle diverse corti (art. 17 cpv. 4 lett. a LTF).

In riferimento all’attività giudiziaria, i giudici non di carriera sono generalmente equiparati ai giudici ordinari¹³. Ai giudici non di carriera presso il TF può essere affidato il compito di istruire i procedimenti (responsabilità di preparazione del procedimento,

⁷ Rapporto del CPA del 5 feb. 2025, pag. 13.

⁸ Rapporto del CPA del 5 feb. 2025, pag. 16.

⁹ Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 apr. 1999 (Cost.).

¹⁰ Rapporto del CPA del 5 feb. 2025, pag. 16.

¹¹ Messaggio del 28 feb. 2001 concernente la revisione totale dell’organizzazione giudiziaria federale (FF **2001** 3764, in particolare 3933): «L’impiego di giudici occupati a titolo accessorio può essere indicato per i tribunali amministrativi speciali che sono competenti in una materia rigorosamente delimitata, poiché permette di sfruttare le conoscenze specialistiche, nominando come giudici persone attive professionalmente nel settore di competenza del tribunale amministrativo speciale. Per un tribunale amministrativo ordinario con competenza più estesa come il Tribunale amministrativo federale [...], la soluzione di impiegare giudici occupati a titolo accessorio non è tuttavia idonea. Per un simile tribunale occorre garantire la professionalità mediante l’attività esercitata a titolo principale. [...]»

¹² Art. 1 cpv. 4 della legge del 17 giu. 2005 sul Tribunale federale (LTF; RS **173.110**).

¹³ Rapporto del CPA del 5 feb. 2025, pag. 16; in via eccezionale questo principio può non trovare applicazione. Cfr. art. 23 LTF.

dello scambio di corrispondenza e della redazione del progetto di sentenza)¹⁴, possibilità di cui ci si avvale molto spesso¹⁵. I giudici non di carriera non possono delegare ai cancellieri la stesura di relazioni (progetti di sentenza). In ragione del tipo di procedimento dinanzi al TF (mera verifica della corretta applicazione del diritto senza coinvolgimento delle parti) ai giudici non di carriera non spettano molte altre misure istruttorie¹⁶.

Presso il TF i giudici non di carriera devono essere impiegati, da un lato, per aiutare «in caso di sovraccarico di lavoro», al fine di garantire una gestione efficiente del volume di lavoro¹⁷. Dall'altro lato, il loro impiego è finalizzato a sostituire i giudici ordinari indisponibili, così da garantire la regolare gestione del volume di lavoro¹⁸. In particolare, il giudice non di carriera non rappresenta più «una sorta di giudice federale a tempo parziale»¹⁹. Il mandato di giudice non di carriera offre anche la possibilità di conoscere i potenziali candidati a una carica di giudice ordinario²⁰. I giudici non di carriera non devono però essere impiegati come misura per far fronte a un sovraccarico cronico²¹.

Tribunale penale federale

Il TPF è suddiviso in tre corti: la Corte penale, la Corte dei reclami penali e la Corte d'appello. La Corte penale e la Corte dei reclami penali dispongono insieme di 16 posti a tempo pieno per giudici ordinari e di massimo quattro giudici non di carriera. La Corte d'appello dispone di quattro posti a tempo pieno e di massimo dieci giudici non di carriera²². Il tribunale è responsabile di assegnare i giudici non di carriera alla Corte penale o alla Corte dei reclami penali.

In riferimento all'attività giudiziaria, anche presso il TPF i diritti dei giudici non di carriera sono equiparati a quelli dei giudici ordinari²³. La perizia redatta per conto del CPA aggiunge che in linea di principio i giudici non di carriera possono svolgere il

¹⁴ Rapporto del CPA del 5 feb. 2025, pag. 17; art. 32 cpv. 1 LTF.

¹⁵ Rapporto del CPA del 5 feb. 2025, pag. 23.

¹⁶ Rapporto del CPA del 5 feb. 2025, pag. 23.

¹⁷ Messaggio del 28 feb. 2001 concernente la revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale (FF **2001** 3764, in particolare 3837 seg.); rapporto del CPA del 5 feb. 2025, pag. 17.

¹⁸ Messaggio del 28 feb. 2001 concernente la revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale (FF **2001** 3764, in particolare 3837 seg.); rapporto del CPA del 5 feb. 2025, pag. 17.

¹⁹ Messaggio del 28 feb. 2001 concernente la revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale (FF **2001** 3764, in particolare 3837 seg.).

²⁰ Messaggio del 28 feb. 2001 concernente la revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale (FF **2001** 3764, in particolare 3837 seg.).

²¹ Messaggio del 28 feb. 2001 concernente la revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale (FF **2001** 3764, in particolare 3837 seg.).

²² Art. 1 dell'ordinanza dell'Assemblea federale del 13 dic. 2013 sui posti di giudice presso il Tribunale penale federale (RS **173.713.150**). A norma dell'art. 4 cpv. 2 della legge federale del 19 mar. 2010 sull'organizzazione delle autorità penali della Confederazione (legge sull'organizzazione delle autorità penali, LOAP; RS **173.71**) il numero dei giudici non di carriera della Corte penale e della Corte dei reclami penali è al massimo pari alla metà di quello dei giudici ordinari di tali corti.

²³ Rapporto del CPA del 5 feb. 2025, pag. 16.

ruolo di giudici istruttori anche presso il TPF²⁴. Poiché l'istruzione presso il TPF è particolarmente laboriosa, la distanza tra i cancellieri/collaboratori di cancelleria e i giudici non di carriera complica notevolmente l'istruzione.

I motivi alla base dell'introduzione dei giudici non di carriera presso il TPF (Corte penale e Corte dei reclami penali) erano duplici²⁵: da un lato, questi giudici devono poter essere impiegati per far fronte a un eventuale afflusso straordinario di nuove cause. Dall'altro, questo sistema offre alle corti più margine di manovra nella composizione dei collegi giudicanti, in particolare per tenere conto delle lingue di lavoro.

Presso la Corte d'appello, visto il numero esiguo di casi previsto dal Consiglio federale, è stato introdotto un sistema con pochi giudici ordinari ma più giudici non di carriera²⁶. In questo modo si è voluto tenere conto anche del margine di manovra in relazione alle lingue dei procedimenti.

Tribunale federale dei brevetti

Presso il TFB sono operativi, accanto ai due giudici ordinari, 42 giudici non di carriera. Poiché è l'organo di primo grado per le controversie in materia di brevetti, il TFB necessita di elevata competenza tecnica. L'introduzione del sistema dei giudici non di carriera è stata dunque motivata anzitutto con la possibilità di «sfruttare conoscenze specialistiche» (conoscenze settoriali) e con la capacità di reagire in modo flessibile «alle variazioni del carico di lavoro del Tribunale»²⁷. Questo spiega perché 30 dei giudici non di carriera dispongono di una formazione tecnica e 12 di una formazione giuridica.

In linea di massima è il presidente del TFB ad avere la facoltà di prendere decisioni di giudice unico e di istruire i procedimenti (art. 23 e 35 della legge sul Tribunale federale dei brevetti, LTFB²⁸). Conformemente alle disposizioni citate questo compito può però essere delegato al secondo giudice ordinario o a giudici non di carriera con formazione giuridica. Fatto salvo quanto disposto nell'articolo 23 LTFB, il TFB decide in un collegio giudicante composto da tre o cinque giudici, di cui almeno uno deve possedere una formazione tecnica e uno una formazione giuridica (art. 21 LTFB). Nell'istruzione del procedimento i giudici non di carriera con formazione tecnica hanno unicamente una funzione consultiva (art. 35 cpv. 2 LTFB).

²⁴ Kiener/Lienhard/Bieri-Evangelisti, Evaluation des Systems der nebenamtlichen Richterinnen und Richter im Bund. Perizia giuridica su mandato del CPA (in tedesco) (qui di seguito: Kiener/Lienhard/Bieri-Evangelisti), pag. 32.

²⁵ Messaggio del 10 sett. 2008 concernente la legge federale sull'organizzazione delle autorità penali della Confederazione (FF **2008** 7093, in particolare 7132).

²⁶ Messaggio aggiuntivo concernente la modifica della legge sul Tribunale federale (FF **2016** 5587, in particolare 5595). Si veda anche il rapporto delle CdG-N/S del 20 set. 2022 «Pianificazione e istituzione della Corte d'appello del Tribunale penale federale» (FF **2022** 2429). Le CdG sottolineano che sia il numero di casi sia il fabbisogno di giudici sono stati chiaramente sottostimati (pag. 34).

²⁷ Messaggio del 7 dic. 2007 concernente la legge sul Tribunale federale dei brevetti (FF **2008** 349, in particolare 357 e 367).

²⁸ Legge del 20 mar. 2009 sul Tribunale federale dei brevetti (LTFB; RS **173.41**).

2.3 Contributo dei giudici non di carriera all'efficienza dell'attività giudiziaria

Come prima cosa, il CPA si è occupato di appurare se l'impiego dei giudici non di carriera contribuisce a un'attività giudiziaria efficiente presso i vari tribunali. A tal fine si è principalmente basato sui risultati di un questionario online e sui colloqui condotti presso i tribunali.

2.3.1 Costatazioni del CPA

Nella sua valutazione il CPA conclude che i giudici non di carriera contribuiscono nel complesso a rendere efficiente l'attività giudiziaria dei tribunali²⁹.

Motivi per l'impiego dei giudici non di carriera

Il CPA ha commissionato un'indagine esterna tra i giudici ordinari e i giudici non di carriera nonché tra i cancellieri del TF e del TPF. Quando chiamati a valutare l'importanza dei giudici non di carriera per i due obiettivi formulati nel messaggio (gestione di sovraccarichi di lavoro e sostituzione di giudici ordinari indisponibili), quasi il 50 per cento dei giudici ordinari e dei cancellieri del TF afferma che l'impiego di giudici non di carriera è importante per gestire i sovraccarichi di lavoro mentre il 55 per cento afferma che è utile per sostituire giudici ordinari indisponibili³⁰. Presso il TPF le percentuali sono notevolmente superiori (79 % e 76 %).

Anche la maggioranza dei giudici non di carriera di entrambi i tribunali ritiene di essere impiegata per far fronte a picchi di lavoro, spesso però senza conoscere i motivi esatti del proprio impiego³¹. Mentre l'analisi statistica del CPA mostra che presso il TF i giudici non di carriera sono impiegati in misura maggiore quando l'afflusso di casi è più elevato, per il TPF non è possibile fare questa valutazione³².

Il CPA sottolinea però che l'indagine non consente di affermare con chiarezza se l'impiego dei giudici non di carriera contribuisce a evadere i casi in tempi adeguati.

L'esigenza della lingua del procedimento

Ai fini di una conduzione efficiente dei casi, il CPA ritiene altresì fondamentale che i giudici conoscano bene la lingua del rispettivo procedimento³³. Ciò vale in particolare presso il TPF, in quanto durante l'udienza i giudici non di carriera devono interrogare le parti e ascoltare le loro richieste nella rispettiva lingua. In questo frangente la lingua italiana rappresenta una sfida che può generalmente essere gestita con giudici non di carriera³⁴. Presso il TF le conoscenze linguistiche dei giudici non di carriera sono utili quando queste non sono sufficientemente soddisfatte dai giudici ordinari (per lo più

²⁹ Rapporto del CPA del 5 feb. 2025, pag. 19.

³⁰ Rapporto del CPA del 5 feb. 2025, pag. 20 segg., cfr. in particolare fig. 2 a pag. 20 e fig. 4 a pag. 22.

³¹ Rapporto del CPA del 5 feb. 2025, pag. 21.

³² Rapporto del CPA del 5 feb. 2025, pag. 21.

³³ Rapporto del CPA del 5 feb. 2025, pag. 23: «I procedimenti presso i tribunali della Confederazione possono essere condotti nelle lingue nazionali tedesco, francese e italiano. Presso il TF è possibile utilizzare anche il rumantsch grischun [...] e presso il TFB la lingua inglese [...]»

³⁴ Rapporto del CPA del 5 feb. 2025, pag. 24.

francese o italiano)³⁵. Anche presso il TFB le conoscenze linguistiche costituiscono un presupposto centrale per l'impiego efficiente di giudici non di carriera, poiché questi sono chiamati a collaborare in ogni procedimento³⁶. I procedimenti in lingua italiana o francese, anche se piuttosto rari, costituiscono una sfida nella composizione del collegio giudicante³⁷.

Alleggerimento del carico di lavoro per i tribunali

Il CPA rileva che i giudici non di carriera presso il TF ricevono obiettivi specifici riguardo al numero di casi da elaborare (almeno 12 all'anno)³⁸. Impieghi regolari e un'introduzione individuale al lavoro all'inizio dell'attività, come previsti presso il TF, sono necessari per un contributo efficiente all'attività giudiziaria³⁹. Per il TF l'impiego di giudici non di carriera comporta un onere supplementare quando la qualità del loro lavoro è carente e i cancellieri sono per esempio costretti a rielaborare radicalmente una relazione. Potrebbe essere questo il caso quando un giudice non di carriera non redige più relazioni da molto tempo⁴⁰.

Il CPA individua nella disponibilità limitata dei giudici non di carriera una sfida centrale. Questo problema interessa soprattutto il TPF⁴¹: qui i giudici non di carriera devono essere presenti in sede per le udienze, che spesso si protraggono per più giorni⁴².

2.3.2 Apprezzamento delle CdG

Sulla base delle constatazioni del CPA, le CdG concludono che l'impiego di giudici non di carriera presso i tribunali della Confederazione contribuisce all'efficienza dell'attività giudiziaria. In casi isolati l'impiego di giudici non di carriera può comportare un onere supplementare.

Vista l'esigenza di conoscenze specialistiche e la necessaria flessibilità, il sistema presso il TFB e la Corte d'appello del TPF dipende direttamente dall'attività dei giudici non di carriera: la loro partecipazione è un requisito importante (Corte d'appello del TPF) o addirittura essenziale (TFB) per il funzionamento dell'attività giudiziaria.

Le CdG giudicano favorevolmente soprattutto il programma di introduzione individuale offerto ai giudici non di carriera all'inizio della loro attività presso il TF e il fatto che il tribunale assegni loro obiettivi quantitativi in termini di numero di casi da trattare. Nel quadro dell'introduzione individuale è importante soprattutto comunicare chiaramente i requisiti di qualità del lavoro, al fine di evitare per quanto possibile oneri supplementari. Inoltre, nella scelta dei giudici non di carriera da inserire in un collegio giudicante occorre tenere anche conto della loro esperienza.

³⁵ Rapporto del CPA del 5 feb. 2025, pag. 24.

³⁶ Rapporto del CPA del 5 feb. 2025, pag. 24.

³⁷ Rapporto del CPA del 5 feb. 2025, pag. 24.

³⁸ Rapporto del CPA del 5 feb. 2025, pag. 24.

³⁹ Rapporto del CPA del 5 feb. 2025, pag. 24 seg.

⁴⁰ Rapporto del CPA del 5 feb. 2025, pag. 30.

⁴¹ Rapporto del CPA del 5 feb. 2025, pag. 25.

⁴² Rapporto del CPA del 5 feb. 2025, pag. 25.

Affinché i giudici non di carriera possano contribuire a un'attività giudiziaria efficiente, occorre poter scegliere tra un numero sufficiente di giudici con le necessarie conoscenze linguistiche e che siano allo stesso tempo anche disponibili. In altri termini il contributo all'efficienza dell'attività giudiziaria dipende anche dalle decisioni dell'Assemblea federale plenaria, responsabile di eleggere i giudici non di carriera (cfr. n. 2.9).

Le CdG sono consapevoli della sfida rappresentata dalla disponibilità limitata dei giudici non di carriera presso il TPF, probabilmente dovuta all'impossibilità di pianificare l'afflusso di nuovi casi e l'indisponibilità degli altri giudici.

2.4 Contributo dei giudici non di carriera all'indipendenza dell'attività giudiziaria

Il secondo quesito trattato dal CPA nel suo rapporto è quello relativo al contributo dei giudici non di carriera all'indipendenza dell'attività giudiziaria. Il CPA ha basato il suo esame da un lato sui criteri dell'adeguatezza e del rispetto delle norme sulla ricusazione. Dall'altro ha esaminato anche in che misura le ricusazioni di giudici ordinari diventano motivo per l'impiego di giudici non di carriera.

2.4.1 Costatazioni del CPA

Basi legali concernenti le norme sulla ricusazione

La perizia legale redatta per conto del CPA constata che le basi legali concernenti l'incompatibilità sono adeguate a garantire l'indipendenza dei giudici non di carriera⁴³.

Presso il TF e il TPF vigono norme sulla ricusazione identiche per i giudici ordinari e i giudici non di carriera. Rappresentare terzi a titolo professionale in tribunale è vietato unicamente presso il tribunale in cui i giudici esercitano la loro funzione⁴⁴. Presso il TFB invece questo non costituisce un motivo di esclusione. Secondo l'analisi del CPA questa circostanza viene però controbilanciata mediante norme dettagliate sulla ricusazione⁴⁵.

In generale il CPA sottolinea però che la conflittualità per tutti i giudici non di carriera non può essere completamente risolta, e questo vale anche per eventuali vantaggi competitivi⁴⁶. L'incertezza residua circa l'indipendenza dei giudici viene comunque tollerata dai tribunali poiché questo è l'unico modo per trovare giudici non di carriera sufficientemente qualificati⁴⁷.

⁴³ Rapporto del CPA del 5 feb. 2025, pag. 26.

⁴⁴ Rapporto del CPA del 5 feb. 2025, pag. 26.

⁴⁵ Rapporto del CPA del 5 feb. 2025, pag. 26.

⁴⁶ Rapporto del CPA del 5 feb. 2025, pag. 27: grazie al loro impiego come giudici non di carriera, essi ottengono conoscenze pratiche del rispettivo tribunale che potrebbero tornare loro utili per l'esercizio della loro attività di avvocati. Questo è un vantaggio competitivo.

⁴⁷ Rapporto del CPA del 5 feb. 2025, pag. 27.

Le norme sulla ricusazione nella pratica

Il CPA rileva che le norme sulla ricusazione vengono applicate in modo adeguato presso tutti e tre i tribunali (TF, TPF e TFB)⁴⁸. In particolare, non emergerebbero problemi nella gestione delle questioni relative all'indipendenza dei giudici non di carriera.

Tre aspetti meritano di essere qui menzionati: innanzitutto, i giudici passibili di ricusazione devono essere sostituiti da giudici indipendenti, non importa se ordinari o non di carriera. In secondo luogo, le ricusazioni tra i giudici non di carriera non sono molto più frequenti che tra i giudici ordinari⁴⁹. Da ultimo, presso il TFB si verificano più conflitti di interessi che presso il TF e il TPF. Ciò dipende dal fatto che i giudici non di carriera presso il TFB spesso esercitano un'attività professionale principale nell'ambito di competenza del tribunale⁵⁰. I possibili motivi di ricusazione vengono tuttavia affrontati in modo tempestivo e attivo dai presidenti o dai vicepresidenti del TFB⁵¹.

2.4.2 Apprezzamento delle CdG

Le CdG prendono favorevolmente atto che le norme giuridiche consentono anche ai giudici non di carriera di contribuire a un'attività giudiziaria indipendente. A maggior ragione visto che tali norme vengono coerentemente applicate anche nella pratica. Le CdG non ravvisano quindi alcuna necessità di agire al riguardo.

2.5 Contributo alla buona qualità dell'attività giudiziaria

Per il terzo quesito, il CPA ha esaminato se l'impiego di giudici non di carriera contribuisce alla buona qualità dell'attività giudiziaria. In questo esame si è basato su tre criteri: il rafforzamento della vicinanza alla pratica del tribunale attraverso il ricorso a conoscenze tecniche specifiche, la coerenza dell'attività giudiziaria e il contributo alla ricerca di giudici ordinari idonei⁵².

2.5.1 Costatazioni del CPA

Conoscenze tecniche specifiche

Il CPA rileva che le basi legali del TF e del TPF non contengono norme vincolanti sul possesso di conoscenze tecniche specifiche come presupposto per esercitare l'attività

⁴⁸ Rapporto del CPA del 5 feb. 2025, pag. 28.

⁴⁹ Rapporto del CPA del 5 feb. 2025, pag. 28.

⁵⁰ Rapporto del CPA del 5 feb. 2025, pag. 26.

⁵¹ Rapporto del CPA del 5 feb. 2025, pag. 28.

⁵² Rapporto del CPA del 5 feb. 2025, pag. 28.

di giudice non di carriera⁵³. Diversamente, presso il TFB questo è un requisito almeno in parte obbligatorio, poiché fondamentale per un'attività giudiziaria di qualità⁵⁴.

I giudici non di carriera sostengono che la loro vicinanza alla pratica dia un contributo importante alla buona qualità dell'attività giudiziaria⁵⁵. I giudici ordinari del TF (27 %) e del TPF (58 %) non ne sono altrettanto convinti⁵⁶.

Elezione dei giudici non di carriera

Per garantire la buona qualità dell'attività giudiziaria anche mediante il ricorso a giudici non di carriera, l'elezione dei giudici da parte dell'Assemblea federale plenaria assume grande importanza (cfr. n. 2.9)⁵⁷.

Coerenza dell'attività giudiziaria

La grande maggioranza delle risposte al questionario del CPA conferma che la coerenza sarebbe garantita anche con il ricorso a giudici non di carriera⁵⁸. Tuttavia, non esiste quasi nessuna prescrizione vincolante a garanzia della coerenza⁵⁹.

Il TF dispone di diverse circolari con carattere di istruzione che disciplinano il coordinamento dell'attività giudiziaria ma non lo scambio di informazioni, la collaborazione e nemmeno la garanzia della qualità⁶⁰. Presso il TF l'obiettivo è generalmente quello di una decisione unanime, a beneficio della coerenza, e spetta innanzitutto al presidente della corte garantire la coerenza e quindi la qualità⁶¹. Oltre al programma introduttivo menzionato al numero 2.3.1, il TF intende organizzare ogni due anni un evento di networking finalizzato innanzitutto a sensibilizzare in merito alla pratica del tribunale⁶².

Presso i tribunali o le corti che annoverano sempre almeno un giudice ordinario nel collegio giudicante è ragionevole presumere che la coerenza sia garantita. Presso il TPF, nel caso eccezionale in cui a decidere sia un giudice non di carriera in qualità di giudice unico, i cancellieri rivestono un ruolo importante⁶³.

La perizia legale redatta per conto del CPA suggerisce di considerare l'opportunità di integrare lo scambio di informazioni, la collaborazione e la garanzia della qualità nel regolamento corrispondente o in una direttiva interna⁶⁴.

Il CPA menziona un ulteriore approccio: da un lato, giudici non di carriera che hanno precedentemente lavorato come cancellieri contribuirebbero a rafforzare la coerenza. Dall'altro, giudici ordinari in pensione potrebbero essere impiegati come giudici non di carriera. A tal fine occorrerebbe abrogare la soglia d'età di 68 anni⁶⁵.

⁵³ Rapporto del CPA del 5 feb. 2025, pag. 29.

⁵⁴ Rapporto del CPA del 5 feb. 2025, pag. 29.

⁵⁵ Rapporto del CPA del 5 feb. 2025, pag. 31.

⁵⁶ Rapporto del CPA del 5 feb. 2025, pag. 31.

⁵⁷ Rapporto del CPA del 5 feb. 2025, pag. 31.

⁵⁸ Rapporto del CPA del 5 feb. 2025, pag. 32.

⁵⁹ Rapporto del CPA del 5 feb. 2025, pag. 32.

⁶⁰ Rapporto del CPA del 5 feb. 2025, pag. 32.

⁶¹ Rapporto del CPA del 5 feb. 2025, pag. 32.

⁶² Rapporto del CPA del 5 feb. 2025, pag. 33.

⁶³ Rapporto del CPA del 5 feb. 2025, pag. 33.

⁶⁴ Kiener/Lienhard/Bieri-Evangelisti, pag. 39.

⁶⁵ Rapporto del CPA del 5 feb. 2025, pag. 33.

Trampolino per la carica di giudice ordinario

L'elezione a giudici ordinari di persone che hanno precedentemente operato come giudici non di carriera presso lo stesso tribunale avrebbe un effetto positivo sulla qualità e sulla coerenza dell'attività giudiziaria⁶⁶. La situazione nella prassi riflette un quadro eterogeneo: il 41 per cento di tutti i giudici ordinari del TF aveva operato in precedenza come giudice non di carriera presso lo stesso tribunale. Poiché è un tribunale di istituzione piuttosto recente, il CPA prevede che l'attuale valore (8 %) del TPF sia destinato ad aumentare. Le cifre del TFB non sono rilevanti perché dalla sua costituzione sono stati occupati solo due posti di giudice ordinario⁶⁷. Come mostrano le cifre, è impossibile affermare con certezza, almeno per alcuni tribunali, che avere ricoperto la carica di giudice non di carriera aumenti la possibilità di elezione a giudice ordinario. Anche il CPA rinuncia a pronunciarsi su questo punto nella sua valutazione⁶⁸.

2.5.2 Apprezzamento delle CdG

Le CdG ritengono che i giudici non di carriera possono contribuire alla buona qualità dell'attività giudiziaria solo se sono soddisfatte determinate condizioni, che iniziano già a partire dalla loro selezione e arrivano fino all'esercizio concreto dell'attività di giudice non di carriera.

Le CdG hanno appurato che la vicinanza alla pratica dei giudici non di carriera può contribuire alla buona qualità dell'attività giudiziaria se queste conoscenze vengono impiegate in modo mirato e accorto.

Le CdG ritengono da un lato che la responsabilità di garantire la coerenza dell'attività giudiziaria sia dei giudici non di carriera e dall'altro che i tribunali possono svolgere un ruolo importante in tal senso. I giudici non di carriera devono adoperarsi per un'attività giudiziaria coerente. Sono pertanto responsabili di conoscere la pratica e di seguirne gli sviluppi. Come rilevato dal CPA, tutti i tribunali dispongono di banche dati elettroniche⁶⁹ che consentono anche ai giudici non di carriera di procurarsi le informazioni necessarie. Da loro ci si aspetta che consultino regolarmente queste fonti di informazione facilmente accessibili, al fine di garantire la coerenza.

Anche i tribunali sono però chiamati ad adoperarsi: oltre a rendere disponibili le banche dati anzidette, devono anche offrire adeguati programmi di introduzione al lavoro così come opportunità regolari di formazione continua. Secondo le Commissioni, occorre inoltre valutare, come suggerito dalla perizia esterna, l'opportunità di regolamentare la collaborazione, lo scambio di informazioni e la garanzia della qualità nel rispettivo regolamento o in direttive interne.

⁶⁶ Rapporto del CPA del 5 feb. 2025, pag. 33.

⁶⁷ Rapporto del CPA del 5 feb. 2025, pag. 34.

⁶⁸ Rapporto del CPA del 5 feb. 2025, pag. 35: i tribunali o i singoli giudici non vengono direttamente coinvolti nel processo di candidatura della CG. È però possibile ricorrere a lettere di referenza.

⁶⁹ Rapporto del CPA del 5 feb. 2025, pag. 33.

Raccomandazione 1

Al fine di garantire un'attività giudiziaria coerente, i tribunali si adoperano affinché per il proprio ambito vengano offerti un programma di introduzione adeguato e opportunità di formazione continua. Verificano inoltre se inserire norme in materia di collaborazione, scambio di informazioni e garanzia della qualità nel proprio regolamento o in una direttiva interna e presentano alle CdG un rapporto sulla loro verifica.

Le CdG ritengono un vantaggio se i giudici ordinari hanno in precedenza operato come giudici non di carriera presso lo stesso tribunale. Sono convinte che questo contribuisca alla qualità dell'attività giudiziaria. Suggestiscono di verificare se questo debba essere considerato, e quindi diventare, un criterio per l'elezione di giudici ordinari (cfr. n. 2.9).

2.6 Frequenza d'impiego dei giudici non di carriera

Il CPA ha esaminato se la frequenza con cui sono impiegati i giudici non di carriera è appropriata alla luce dei vantaggi e degli svantaggi che ne derivano.

2.6.1 Costatazioni del CPA

Una conclusione fondamentale del CPA è che l'impiego dei giudici non di carriera è molto diverso a seconda del tribunale o della corte. Il motivo è in buona parte riconducibile ai diversi compiti assunti dai giudici non di carriera⁷⁰.

Presso il TF un giudice non di carriera conduce in media 12,8 casi all'anno, ossia il due per cento di tutti i casi⁷¹. Salvo rare eccezioni, vengono impiegati solo raramente nelle varie corti⁷².

I quattro giudici non di carriera della Corte penale e della Corte dei reclami penali del TPF conducono ciascuno un solo caso all'anno per la Corte penale, il che equivale all'otto per cento dei casi⁷³. Presso la Corte dei reclami penali invece non vengono quasi mai impiegati giudici non di carriera, soprattutto per via della natura dei casi di cui si occupa questa corte⁷⁴. I giudici non di carriera vengono impiegati regolarmente presso la Corte d'appello del TPF e molto spesso presso il TFB⁷⁵.

⁷⁰ Rapporto del CPA del 5 feb. 2025, pag. 35.

⁷¹ Rapporto del CPA del 5 feb. 2025, pag. 36: i giudici non di carriera vengono impiegati in circa 240 su un totale di 7500 casi.

⁷² Rapporto del CPA del 5 feb. 2025, pag. 36: cfr. per un'analisi dettagliata dei dati anche l'allegato 3 nel rapporto del CPA.

⁷³ Rapporto del CPA del 5 feb. 2025, pag. 36.

⁷⁴ Rapporto del CPA del 5 feb. 2025, pag. 36 seg.: questa corte si occupa principalmente di procedimenti che devono essere risolti celermente per non prolungare le indagini.

⁷⁵ Rapporto del CPA del 5 feb. 2025, pag. 37: il numero di impieghi di giudici non di carriera supera il numero di casi sia della Corte d'appello del TPF sia del TFB perché di solito per ogni caso viene impiegato più di un giudice non di carriera.

Fattori determinanti per la frequenza d'impiego

La frequenza con cui sono impiegati i giudici non di carriera dipende da due fattori: da un lato sono le presidenze delle rispettive corti a deciderne l'impiego, dall'altro i giudici non di carriera devono anche essere disponibili⁷⁶.

Dalle risposte al questionario del CPA si evince che i giudici non di carriera presso il TF e il TPF sono soddisfatti della frequenza con cui vengono impiegati⁷⁷. Presso il TF la maggioranza dei giudici ordinari auspicerebbe l'accettazione di più casi da parte dei giudici non di carriera. Presso il TPF questa cifra scende a un terzo⁷⁸.

Per quanto riguarda la disponibilità dei giudici non di carriera presso il TF e il TPF, due terzi di loro dichiarano di accettare tutti i casi che vengono loro offerti. Solo un numero esiguo di giudici non di carriera sembra essere poco o per nulla disponibile⁷⁹.

Presso il TFB circa la metà dei giudici non di carriera valuta il proprio numero di casi basso o troppo basso⁸⁰.

Conviene qui sottolineare soprattutto che la frequenza con cui vengono effettivamente impiegati giudici non di carriera per la stesura di relazioni presso il TF è nettamente inferiore ai valori previsti dal legislatore⁸¹. Il CPA ritiene invece che la frequenza d'impiego dei giudici non di carriera sia appropriata e che possa essere solo marginalmente aumentata a causa del problema della disponibilità di questi giudici⁸².

2.6.2 Apprezzamento delle CdG

Le CdG ritengono, come il CPA, che la frequenza con cui sono impiegati i giudici non di carriera è appropriata. Segnatamente, riconoscono che un aumento della frequenza d'impiego non sia generalmente auspicabile, e nemmeno senz'altro possibile perché dipendente da vari fattori⁸³.

Secondo le CdG un approccio possibile per aumentare la frequenza d'impiego dei giudici non di carriera presso i tribunali sarebbe selezionare in modo ancora più consapevole i casi da trasferire, tenendo conto delle caratteristiche dei singoli giudici non di carriera. Alla luce dei risultati del CPA, le Commissioni rinunciano però a formulare una raccomandazione, visto che sia i giudici non di carriera sia i giudici ordinari dei vari tribunali si dichiarano in buona parte soddisfatti della frequenza d'impiego.

⁷⁶ Rapporto del CPA del 5 feb. 2025, pag. 37.

⁷⁷ Rapporto del CPA del 5 feb. 2025, pag. 38: il dato si attesta al 96 %. Solo alcuni giudici auspicerebbero più casi.

⁷⁸ Rapporto del CPA del 5 feb. 2025, pag. 37 seg.: il CPA ritiene che questa differenza non possa essere spiegata con una diversa necessità di alleggerimento del carico di lavoro.

⁷⁹ Rapporto del CPA del 5 feb. 2025, pag. 38: ciò è emerso nell'ambito dei colloqui condotti dal CPA.

⁸⁰ Rapporto del CPA del 5 feb. 2025, pag. 38.

⁸¹ Rapporto del CPA del 5 feb. 2025, pag. 38: la frequenza d'impiego sfiora solo la metà dei valori previsti dal legislatore.

⁸² Rapporto del CPA del 5 feb. 2025, pag. 39.

⁸³ Presso la Corte penale o la Corte d'appello del TPF, per esempio, i procedimenti sono molto onerosi perché si protraggono spesso per più giorni (si veda al riguardo il rapporto del CPA del 5 feb. 2025, pag. 38).

2.7 Adeguatazza delle prescrizioni legali

Per rispondere al quesito dell'adeguatezza delle prescrizioni legali che regolamentano l'impiego di giudici non di carriera, il CPA si è avvalso prevalentemente della perizia legale redatta per suo conto.

2.7.1 Costatazioni del CPA

La perizia giunge alla conclusione che le basi legali disciplinano a stento in modo specifico l'impiego dei giudici non di carriera⁸⁴ e che non indicano chiaramente i motivi di tale impiego⁸⁵.

Il regolamento del TF prescrive solo che l'impiego dei giudici non di carriera viene stabilito dal presidente della corte⁸⁶. Il regolamento sull'organizzazione del TPF contempla unicamente due aspetti: nelle varie corti è obbligatorio ricorrere in via prioritaria ai giudici non di carriera, prima di ricorrere ai giudici ordinari di un'altra corte⁸⁷. Inoltre, per la composizione dei collegi giudicanti si tiene conto, anche per i giudici non di carriera, della collaborazione in precedenti decisioni concernenti il medesimo ambito specifico⁸⁸. Presso il TFB questo aspetto ha un ruolo secondario poiché tale tribunale impiega sempre giudici non di carriera quando deve giudicare, come di regola avviene, nella composizione di tre giudici⁸⁹.

La perizia legale esprime un giudizio ambivalente circa questa «bassa densità normativa»: da un lato, questa garantisce la flessibilità necessaria ai tribunali e tiene conto del principio di celerità⁹⁰, dall'altro confligge con il diritto costituzionalmente garantito a essere giudicati da un giudice fondato sulla legge (art. 30 Cost.). La composizione del collegio giudicante deve essere prevedibile e il collegio non deve essere prevalentemente o esclusivamente composto da giudici non di carriera⁹¹. Per questa ragione, il rapporto numerico tra giudici ordinari e giudici non di carriera nel collegio giudicante deve essere regolamentato⁹². Anche i motivi che giustificano l'impiego di giudici non di carriera dovrebbero essere regolamentati⁹³.

⁸⁴ Rapporto del CPA del 5 feb. 2025, pag. 39.

⁸⁵ Kiener/Lienhard/Bieri-Evangelisti, pag. 36: il regolamento del TFB non è indicativo perché quello specifico tribunale impiega almeno un giudice non di carriera praticamente in ogni procedimento.

⁸⁶ Rapporto del CPA del 5 feb. 2025, pag. 40; art. 16 cpv. 3 del regolamento del 20 nov. 2006 del Tribunale federale (RTF; RS **173.110.131**).

⁸⁷ Rapporto del CPA del 5 feb. 2025, pag. 40; art. 13 cpv. 3 e 4 del regolamento del 31 ago. 2010 sull'organizzazione del Tribunale penale federale (regolamento sull'organizzazione del TPF, ROTPF; RS **173.713.161**).

⁸⁸ Rapporto del CPA del 5 feb. 2025, pag. 40; art. 15 cpv. 2 ROTPF.

⁸⁹ Rapporto del CPA del 5 feb. 2025, pag. 40.

⁹⁰ Kiener/Lienhard/Bieri-Evangelisti, pag. 36: il principio di celerità prescrive che una decisione venga presa entro un termine adeguato. L'impiego di giudici non di carriera può tuttavia anche comportare lavori inefficienti nonché sempre più richieste di ricusazione, e di conseguenza ritardi nel procedimento.

⁹¹ Kiener/Lienhard/Bieri-Evangelisti, pag. 36 seg.

⁹² Kiener/Lienhard/Bieri-Evangelisti, pag. 37.

⁹³ Kiener/Lienhard/Bieri-Evangelisti, pag. 37: per esempio per la gestione di picchi di lavoro, esigenze di conoscenze tecniche specifiche ecc.

Allo stesso tempo la perizia legale rileva che i tribunali regolamentano l'impiego di giudici non di carriera a diversi livelli normativi, e questo non è comprensibile⁹⁴. Anche l'assegnazione dei giudici non di carriera alle corti e i presupposti dell'impiego sono disciplinati in modo diverso⁹⁵. Mentre il TPF, salvo un'unica eccezione, non adotta alcun criterio nell'assegnazione alle corti, nel suo regolamento il TF ha recepito diversi criteri di assegnazione alle corti (in particolare conoscenze specifiche, lingua ufficiale, carico di lavoro ecc.)⁹⁶.

2.7.2 Apprezzamento delle CdG

Nell'ottica dell'alta vigilanza non è soddisfacente che l'impiego di giudici non di carriera non sia quasi per nulla regolamentato. L'ambivalenza derivante dalla bassa densità normativa deve essere rimossa o arginata. Le CdG ritengono che i tribunali dovrebbero disciplinare, almeno a grandi linee, il rapporto numerico tra giudici ordinari e giudici non di carriera nel rispettivo regolamento, tenendo però conto della necessaria flessibilità.

Raccomandazione 2

I tribunali valutano in quale misura inserire nel proprio regolamento il rapporto numerico tra giudici ordinari e giudici non di carriera nei collegi giudicanti.

Inoltre, le CdG non comprendono perché l'assegnazione di giudici non di carriera alle corti non sia regolamentata in tutti i tribunali. Ritengono altresì che debbano essere regolamentati anche i motivi per l'impiego di giudici non di carriera.

Raccomandazione 3

I tribunali provvedono affinché l'assegnazione dei giudici non di carriera alle corti venga disciplinata nel rispettivo regolamento. I tribunali regolamentano anche i motivi concreti per l'impiego di giudici non di carriera. Il Tribunale federale verifica che queste norme vengano recepite allo stesso livello normativo.

2.8 Excursus: introdurre il sistema dei giudici non di carriera anche presso il TAF?

Le sottocommissioni Tribunali/MPC delle CdG hanno incaricato il CPA di esaminare se il sistema dei giudici non di carriera potrebbe essere adeguato anche per il TAF.

2.8.1 Costatazioni del CPA

Il CPA giunge alla conclusione che l'impiego di giudici non di carriera presso il TAF non aiuterebbe a risolvere sovraccarichi sistematici⁹⁷.

⁹⁴ Kiener/Lienhard/Bieri-Evangelisti, pag. 39.

⁹⁵ Rapporto del CPA del 5 feb. 2025, pag. 41.

⁹⁶ Rapporto del CPA del 5 feb. 2025, pag. 41: l'eccezione presso il TPF è che i giudici non di carriera sono eletti direttamente per la Corte d'appello (art. 42 cpv. 1^{bis} LOAP).

⁹⁷ Rapporto del CPA del 5 feb. 2025, pag. 42.

L'argomentazione usata nel messaggio secondo cui il sistema dei giudici non di carriera non sarebbe idoneo per il TAF è poco condivisibile per il CPA⁹⁸. Anche il TF ha, per esempio, una competenza materiale molto estesa e talvolta i giudici non di carriera vengono eletti proprio in ragione delle loro conoscenze specifiche in un ambito giuridico particolare, e impiegati solo in tale ambito⁹⁹. Anche la perizia legale giunge alla conclusione che un simile sistema potrebbe essere introdotto presso il TAF¹⁰⁰. Da parte sua, il TAF rifiuta l'introduzione di un sistema di giudici non di carriera¹⁰¹.

Il CPA ritiene che l'impiego di giudici non di carriera presso il TAF sarebbe opportuno per far fronte a picchi di lavoro di breve durata oppure nel caso di assenze dei giudici¹⁰². Tuttavia, alla luce di quanto emerso presso gli altri tribunali occorre appurare se giudici non di carriera presso il TAF potrebbero contribuire a un'attività giudiziaria efficiente¹⁰³:

- in primo luogo, le corti gestiscono attualmente bene i picchi di lavoro di breve durata con ausiliari interni assegnati ad altre corti;
- in secondo luogo, trovare giudici non di carriera disponibili con poco preavviso potrebbe rivelarsi problematico; e
- in terzo luogo, anche l'argomentazione della mancanza di conoscenze linguistiche necessarie per la composizione del collegio giudicante non si applica al TAF.

Un altro aspetto sarebbe la necessità di adeguare le prescrizioni in materia di incompatibilità. Segnatamente, occorrerebbe chiarire se un mandato come giudice non di carriera sarebbe incompatibile con la rappresentanza a titolo professionale di terzi dinanzi al TAF. Il rischio di conflitti di interessi è tanto più elevato quanto più è specializzato il profilo di un candidato a un posto di giudice non di carriera. Per tale motivo, occorrerebbe definire con precisione i criteri dell'incompatibilità¹⁰⁴.

Infine, il CPA ha valutato il contributo dei giudici non di carriera alla qualità dell'attività giudiziaria e anche in questo caso ha raccolto opinioni critiche. Diverse corti presso il TAF possiedono una specializzazione tecnica e per questo il TAF ritiene di

⁹⁸ Rapporto del CPA del 5 feb. 2025, pag. 42: il CPA presenta anche un confronto con le commissioni che hanno preceduto l'istituzione del TAF. Presso le commissioni di ricorso e di arbitrato erano attivi oltre 300 giudici non di carriera.

⁹⁹ Rapporto del CPA del 5 feb. 2025, pag. 42 seg.; sul punto il CPA precisa che nell'ambito della consultazione il TAF ha avanzato varie proposte alternative, che però non sono state valutate dal CPA.

¹⁰⁰ Kiener/Lienhard/Bieri-Evangelisti, pag. 41: secondo la perizia, l'introduzione di questo sistema presso il TAF richiederebbe modifiche corrispondenti della legge del 17 giu. 2005 sul Tribunale amministrativo federale (LTAF; RS 173.32).

¹⁰¹ Rapporto del CPA del 5 feb. 2025, pag. 43 segg.

¹⁰² Rapporto del CPA del 5 feb. 2025, pag. 43.

¹⁰³ Rapporto del CPA del 5 feb. 2025, pag. 43.

¹⁰⁴ Rapporto del CPA del 5 feb. 2025, pag. 45.

disporre di conoscenze specialistiche adeguate¹⁰⁵. Dubita inoltre che sia possibile trovare un numero sufficiente di candidati idonei per determinate specializzazioni.¹⁰⁶ Infine, il TAF ritiene che l'onere supplementare per l'introduzione al lavoro dei giudici non di carriera sia molto elevato e che anche la composizione automatizzata del collegio giudicante risulterebbe fortemente pregiudicata¹⁰⁷.

2.8.2 Sviluppi ulteriori

Dalla conclusione della valutazione del CPA è importante segnalare uno sviluppo rilevante per la questione dell'impiego dei giudici non di carriera. Il 13 giugno 2025, nel quadro della revisione della legge federale sui cartelli e altre limitazioni della concorrenza¹⁰⁸, il Consiglio federale ha avviato la procedura di consultazione sul disegno di atto normativo. Questo disegno prevede, tra le altre cose, di introdurre il sistema dei giudici non di carriera anche presso il TAF mediante modifiche di un altro atto (LTAF). Secondo la nuova regolamentazione, presso il TAF dovrebbero essere impiegati giudici non di carriera con conoscenze tecniche in materia economica e di diritto sui cartelli. Lo scopo è quello di creare conoscenze tecniche specifiche nell'ambito del diritto sui cartelli. Ciò dovrebbe contribuire a un'accelerazione delle procedure in materia di diritto sui cartelli e a una migliore comprensibilità delle decisioni corrispondenti¹⁰⁹.

2.8.3 Apprezzamento delle CdG

Per il momento sembra che il TAF non ravvisi alcuna necessità di introdurre un sistema dei giudici non di carriera. La questione, tuttavia, si pone se si considera il grande volume di lavoro e talvolta anche il sovraccarico di lavoro che il TAF si trova a dover gestire in vari ambiti. Lo dimostra, non ultimo, anche la richiesta di cinque posti supplementari di giudice a tempo determinato del 2023, approvata dall'Assemblea federale plenaria nel 2024. Inoltre, il Consiglio federale intende creare posti di giudice non di carriera presso il TAF nell'ambito del diritto sui cartelli e ha avviato una procedura di consultazione a tal fine.

¹⁰⁵ Rapporto del CPA del 5 feb. 2025, pag. 45: dalle consultazioni condotte presso il TAF emerge l'indisponibilità a nominare giudici non di carriera specializzati privi di una conoscenza specialistica di tipo giuridico. Vale a dire che un sistema simile a quello del TFB o quantomeno il ricorso a giudici specializzati senza formazione giuridica viene respinto.

¹⁰⁶ Rapporto del CPA del 5 feb. 2025, pag. 46; l'esperienza maturata con il sistema dei giudici non di carriera presso il TF mostra che anche i giudici specializzati in un determinato ambito tecnico non sempre vengono impiegati presso la corte per la quali possiedono le necessarie competenze specifiche. Questo porta a una certa flessibilità nell'impiego dei giudici non di carriera.

¹⁰⁷ Rapporto del CPA del 5 feb. 2025, pag. 46.

¹⁰⁸ Legge federale del 6 ott. 1995 sui cartelli e altre limitazioni della concorrenza (legge sui cartelli, LCart; RS 251).

¹⁰⁹ Rapporto esplicativo del Consiglio federale del 13 giu. 2025 per l'avvio della procedura di consultazione, modifica della legge sui cartelli, pag. 13; si veda su questi aspetti anche il rapporto del CPA del 5 feb. 2025, pag. 45 seg.

Alla luce delle tante incertezze, delle modifiche necessarie e dell'attuale procedura di consultazione relativa alla modifica della legge sui cartelli, le CdG ritengono che non sia ancora il momento di introdurre il sistema dei giudici non di carriera presso il TAF. La revisione della legge sui cartelli fornirà sicuramente indicazioni in merito e pertanto è opportuno attenderne gli esiti.

Ad ogni modo, le Commissioni sottolineano la necessità di trovare ulteriori soluzioni a lungo termine (p. es. ottimizzazione dell'organizzazione, aumento dei posti di cancelliere ecc.) per far fronte ai sovraccarichi presso il TAF. Queste soluzioni devono essere tese a impedire che in una fase di grande volume di lavoro si faccia appello all'Assemblea federale plenaria per aumentare il numero dei giudici ordinari.

Raccomandazione 4

Le CdG esortano la Commissione amministrativa del TAF a indicare loro come intende mantenere il controllo sul crescente carico di lavoro del tribunale a medio e lungo termine e quali misure vengono prese al riguardo.

2.9 Elezione dei giudici non di carriera da parte dell'Assemblea federale plenaria

In merito al quesito circa il contributo dei giudici non di carriera all'efficienza e alla buona qualità dell'attività giudiziaria deve essere esaminato anche il tema dell'elezione da parte dell'Assemblea federale plenaria. Le Commissioni non esprimono qui un giudizio definitivo in quanto l'alta vigilanza nei confronti dell'Assemblea federale plenaria e dei suoi organi esula dalla loro competenza. Le elezioni da parte dell'Assemblea federale plenaria vengono preparate dalla CG, che sottopone all'Assemblea federale plenaria una proposta (art. 40a cpv. 1 e 3 della legge sul Parlamento¹¹⁰).

La valutazione del CPA ha evidenziato che non sempre vengono eletti i giudici in possesso delle competenze necessarie¹¹¹. I criteri per la scelta dei giudici non sono sanciti a livello di legge. La CG ha definito i criteri nei propri principi operativi¹¹². Per la preselezione delle candidature viene istituita una sottocommissione (art. 2 cpv. 2 dei principi operativi). Conformemente all'articolo 2 capoverso 1 dei principi operativi trovano applicazione i seguenti criteri: in primo luogo, l'idoneità professionale e personale dei candidati e, in secondo luogo, le competenze linguistiche, la rappresentatività politica e l'equilibrio di genere.

Secondo quanto constatato dal CPA, nella scelta la CG ha più volte trascurato in particolare il criterio delle conoscenze linguistiche e dell'esperienza¹¹³. Le persone interpellate dal CPA hanno lamentato che spesso l'appartenenza a partiti riveste un ruolo

¹¹⁰ Legge federale del 13 dic. 2002 sull'Assemblea federale (legge sul Parlamento, LParl; RS **171.10**).

¹¹¹ Rapporto del CPA del 5 feb. 2025, pag. 31.

¹¹² Principi operativi della Commissione giudiziaria del 15 feb. 2023 per la preparazione delle elezioni (disponibile soltanto in tedesco e francese su www.parlament.ch > Organi > Commissioni > Altre Commissioni > Commissione giudiziaria > Publikationen; consultato per l'ultima volta il 9 mag. 2025).

¹¹³ Rapporto del CPA del 5 feb. 2025, pag. 31.

più importante ai fini dell'elezione¹¹⁴. Le esigenze dei tribunali trovano accoglimento nella messa a concorso di un posto ma non sempre vengono adeguatamente considerate nella scelta.

Per contro, il TFB segnala esperienze molto positive con l'elezione dei suoi giudici non di carriera¹¹⁵. In particolare nell'elezione si terrebbe adeguatamente conto delle esigenze del tribunale, anche grazie alla possibilità della CG di sentire esperti di settore¹¹⁶. Il CPA rileva inoltre che i candidati non sono solitamente membri di un partito politico¹¹⁷.

Questa situazione, come emersa dall'esame del CPA, non è ottimale a giudizio delle CdG. I tribunali della Confederazione non possono svolgere le loro mansioni in modo efficiente e con la dovuta qualità se l'Assemblea federale plenaria non elegge il giudice non di carriera più idoneo a ricoprire un determinato posto. Le CdG riconoscono che si tratta di una scelta politica e di conseguenza non sempre può essere impedito di dare priorità all'appartenenza a un partito. Tuttavia, esortano a sancire i criteri di selezione a livello di legge mediante una precisazione dell'articolo 40a LParl. Infine, per l'elezione dei giudici ordinari dovrebbe essere inserito, come ulteriore criterio, se in precedenza una persona ha già operato come giudice non di carriera presso lo stesso tribunale. Questo criterio non deve essere applicato separatamente dagli altri criteri, in particolare da quelli a garanzia della qualità.

3 Procedura successiva

Le CdG invitano la Commissione amministrativa del TF a esprimere un parere sulle raccomandazioni e sulle ulteriori constatazioni del presente rapporto nonché sulle constatazioni del CPA che le sottendono entro il 1° dicembre 2025, tenendo conto dei pareri espressi dagli altri tribunali. Chiedono altresì di illustrare loro con quali misure ed entro quale termine i tribunali intendono attuare le raccomandazioni delle Commissioni.

2 settembre 2025

In nome delle Commissioni della gestione del Consiglio degli Stati e del Consiglio nazionale:

Il presidente della CdG-S:
Charles Juillard, consigliere agli Stati

Il presidente della CdG-N:
Erich Hess, consigliere nazionale

¹¹⁴ Rapporto del CPA del 5 feb. 2025, pag. 31.

¹¹⁵ Rapporto del CPA del 5 feb. 2025, pag. 31.

¹¹⁶ Rapporto del CPA del 5 feb. 2025, pag. 31; si veda al riguardo anche art. 4 cpv. 1 dei principi operativi.

¹¹⁷ Rapporto del CPA del 5 feb. 2025, pag. 31.

La segretaria CdG/DelCdG:
Ursina Jud-Huwiler

La presidente della sottocommissione Tribu-
nali/MPC della CdG-S:
Marianne Binder-Keller, consigliera agli Stati

La presidente della sottocommissione Tribu-
nali/MPC della CdG-N:
Manuela Weichelt, consigliera nazionale

Il segretario delle sottocommissioni Tribu-
nali/MPC delle CdG:
Stefan Diezig

Indice delle abbreviazioni

Art.	Articolo
CA	Commissione amministrativa
CAG-N	Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale
Cap.	Capitolo
CdG	Commissioni della gestione delle Camere federali
CdG-N	Commissione della gestione del Consiglio nazionale
CdG-S	Commissione della gestione del Consiglio degli Stati
cfr.	confronta
CG	Commissione giudiziaria delle Camere federali
CPA	Controllo parlamentare dell'amministrazione
Cpv.	Capoverso
DelCdG	Delegazione delle Commissioni della gestione
ecc.	eccetera
FF	Foglio federale
Fig.	Figura
LCart	Legge federale del 6 ottobre 1995 sui cartelli e altre limitazioni della concorrenza (legge sui cartelli, LCart; RS 251)
lett.	lettera
LOAP	Legge federale del 19 marzo 2010 sull'organizzazione delle autorità penali della Confederazione (legge sull'organizzazione delle autorità penali, LOAP; RS 173.71)
LParl	Legge federale del 13 dicembre 2002 sull'Assemblea federale (legge sul Parlamento, LParl; RS 171.10)
LTAF	Legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale federale (legge sul Tribunale federale, LTF; RS 173.32)
LTF	Legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale federale (legge sul Tribunale federale, LTF; RS 173.110)
LTFB	Legge del 20 marzo 2009 sul Tribunale federale dei brevetti (legge sul Tribunale federale dei brevetti, LTFB; RS 173.41)
MPC	Ministero pubblico della Confederazione
Pag.	Pagina
ROTPF	Regolamento del 31 agosto 2010 sull'organizzazione del Tribunale penale federale (regolamento sull'organizzazione del TPF, ROTPF; RS 173.713.161)
RS	Raccolta sistematica del diritto federale
RTF	Regolamento del 20 novembre 2006 del Tribunale federale (RTF; RS 173.110.131)
s./ss.	e seguente/i
TAF	Tribunale amministrativo federale
TF	Tribunale federale

TFB	Tribunale federale dei brevetti
TPF	Tribunale penale federale