

12.434

Iniziativa parlamentare
Elezioni da parte dell'Assemblea federale. Indennità di
partenza in caso di non rielezione e modalità di rielezione
Rapporto della Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli
Stati

del 15 gennaio 2015

Onorevoli colleghi,

con il presente rapporto vi sottoponiamo il progetto di ordinanza dell'Assemblea federale concernente l'indennità in caso di risoluzione del rapporto di lavoro e il disegno di modifica della legge sul Tribunale amministrativo federale, che trasmettiamo nel contempo per parere al Consiglio federale.

La Commissione vi propone di approvare i progetti di atti normativi allegati.

15 gennaio 2015

In nome della Commissione:
Il presidente, Stefan Engler

Compendio

La mancata rielezione nel giugno 2011 di Erwin Beyeler alla carica di procuratore generale della Confederazione ha mostrato che la situazione giuridica in merito al versamento di un'indennità di partenza in caso di non rielezione, non soltanto per il procuratore generale della Confederazione, ma anche per i giudici dei tribunali di prima istanza della Confederazione non era chiara. La Delegazione delle finanze dell'Assemblea federale (DelFin) ha invitato la Commissione giudiziaria dell'Assemblea federale plenaria a chiarire la situazione. La Commissione giudiziaria ha trasmesso questa domanda alle commissioni degli affari giuridici. La Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati (di seguito: «la Commissione») ha deciso il 22 maggio 2012 di elaborare le basi legali che consentano di assegnare un'indennità di partenza alle persone che hanno ricoperto una carica alla quale erano state elette dall'Assemblea federale. La Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale ha approvato questa decisione il 31 agosto 2012.

La Commissione propone che la Commissione amministrativa o la direzione del Tribunale penale federale, del Tribunale amministrativo federale o del Tribunale federale dei brevetti possa accordare al giudice un'indennità corrispondente a un anno di stipendio al massimo in caso di risoluzione del rapporto di lavoro e se le circostanze lo giustificano. Nel decidere, terrà in particolare conto dell'età, della situazione professionale e personale, della durata di esercizio della funzione e delle circostanze della risoluzione del rapporto di lavoro. Per il procuratore generale della Confederazione e i sostituti procuratori generali, tale competenza è attribuita all'autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione. L'assegnazione di un'indennità è esclusa quando la persona lascia le sue funzioni perché ha raggiunto l'età legale di pensionamento, non è stata rieletta o è stata destituita per aver violato gravemente i suoi doveri di funzione oppure di sua propria iniziativa ha disdetto il rapporto di lavoro o non presenta la sua candidatura alla rielezione. L'assegnazione dell'indennità deve essere approvata dalla DelFin.

Rapporto

1 Genesi del progetto

Questo progetto trae origine dalle conseguenze della mancata rielezione da parte dell'Assemblea federale di Erwin Beyeler alla carica di procuratore generale della Confederazione nel giugno 2011.

Erwin Beyeler aveva lasciato la funzione di procuratore generale della Confederazione il 31 dicembre 2011. Il 25 agosto 2011 l'autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione, titolare delle competenze spettanti al datore di lavoro nei confronti del procuratore generale della Confederazione, aveva concluso con Erwin Beyeler un accordo secondo cui quest'ultimo avrebbe percepito un'indennità di partenza pari alla metà del suo stipendio annuo, fatta salva l'approvazione della DelFin. Quest'ultima, incaricata dalle Camere federali di esercitare l'alta vigilanza sulla gestione finanziaria della Confederazione (art. 26 cpv. 2 della legge sul Parlamento¹), poteva approvare, in virtù del diritto allora vigente (art. 79 cpv. 3 e 7 dell'ordinanza del 3 luglio 2001² sul personale federale, versione in vigore fino al 30 giugno 2013), l'assegnazione di indennità di partenza.

Fino a tutto il 2010, il procuratore generale della Confederazione era sottoposto alla legge federale del 24 marzo 2000³ sul personale federale, che prevedeva il versamento di indennità di partenza a determinate condizioni in caso di disdetta del rapporto di lavoro da parte del datore di lavoro in assenza di motivi di disdetta previsti dalla legge. Dal 1° gennaio 2011, il procuratore generale della Confederazione viene eletto dall'Assemblea federale (art. 20 cpv. 1 della legge federale sull'organizzazione delle autorità penali⁴) e non è più sottoposto alla LPers. Erwin Beyeler aveva sostenuto che le pretese secondo la LPers si applicavano al suo caso a titolo transitorio. Vista la specificità della fattispecie e la dubbia situazione giuridica su questo punto, la DelFin approvò l'accordo stipulato tra l'autorità di vigilanza sul Ministero pubblico ed Erwin Beyeler. Invitò tuttavia la Commissione giudiziaria dell'Assemblea federale plenaria a chiarire la situazione giuridica concernente l'indennità di partenza in caso di non rielezione, non soltanto per il procuratore generale della Confederazione, ma per tutte le persone elette dall'Assemblea federale per una durata della funzione. Dato che non è una commissione legislativa, la Commissione giudiziaria trasmise questa domanda alle Commissioni degli affari giuridici.

Il 16 aprile e il 22 maggio 2012, la Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati (di seguito «la Commissione») ha esaminato la domanda della DelFin. Nella seconda di queste sedute, ha deciso, senza opposizione, di elaborare un'iniziativa parlamentare del seguente tenore:

«La Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati decide di elaborare le basi legali che consentano di assegnare un'indennità di partenza alle persone che hanno ricoperto una carica alla quale erano state elette dall'Assemblea federale. Tali

1 RS 171.10; LParl
2 RS 172.220.111.3; OPers
3 RS 172.220.1; LPers
4 RS 173.71; LOAP

basi legali non riguarderanno le persone che lavorano a tempo parziale. Attualmente non esistono basi legali né per quanto concerne i giudici dei Tribunali federali di prima istanza né per il procuratore generale della Confederazione e i sostituti procuratori generali. La Commissione disciplina in particolare la procedura di rielezione in modo che le decisioni siano prese almeno sei mesi prima del termine della durata della funzione.»

Il 31 agosto 2012 la Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale ha approvato all'unanimità questa decisione. La Commissione ha poi dedicato sei sedute all'elaborazione di un progetto. Il 18 ottobre 2013 ha adottato un progetto preliminare che ha sottoposto per parere alle autorità interessate, ossia la Commissione giuridica dell'Assemblea federale, il Tribunale federale, il Tribunale penale federale, il Tribunale amministrativo federale, il Tribunale federale dei brevetti, l'autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione e il Ministero pubblico della Confederazione. Ha tenuto conto di parte delle osservazioni formulate. Il 15 gennaio 2015 la Commissione ha adottato con 12 voti contro 1 un progetto preliminare di ordinanza dell'Assemblea federale concernente l'indennità in caso di risoluzione del rapporto di lavoro; ha inoltre adottato senza opposizione un progetto preliminare di modifica della legge sul Tribunale amministrativo federale.

È stata coadiuvata nei suoi lavori dal Dipartimento federale di giustizia e polizia, come previsto dall'articolo 112 capoverso 1 LParl.

2 Punti essenziali del progetto

2.1 Diritto vigente per diverse funzioni in seno alla Confederazione

2.1.1 Indennità corrisposte al personale federale

Il rapporto di lavoro degli impiegati federali, compresi quelli del personale dei Tribunali federali e del Ministero pubblico della Confederazione non eletto dall'Assemblea federale, sono retti dalla LPers e dalle sue ordinanze d'esecuzione, in particolare l'OPers. Secondo la LPers, la maggior parte dei collaboratori dell'Amministrazione non sono più nominati per una durata della funzione. Ciò vale anche per i quadri superiori. Il rapporto di lavoro si fonda su un contratto di lavoro di diritto pubblico (art. 8 cpv. 1 LPers).

Il rapporto di lavoro può prendere fine di comune intesa tra le parti o può essere disdetto unilateralmente osservando determinati termini di preavviso. Secondo l'articolo 10 capoverso 3 LPers, il datore di lavoro può disdire di regola il contratto soltanto per motivi oggettivamente sufficienti (in particolare: violazione di importanti obblighi legali o contrattuali, mancanze nelle prestazioni o nel comportamento, incapacità, inattitudine o mancanza di disponibilità nell'effettuare il lavoro convenuto, mancanza di disponibilità a eseguire un altro lavoro ragionevolmente esigibile o il venir meno di una delle condizioni di assunzione stabilite nella legge o nel contratto di lavoro). Le parti possono disdire con effetto immediato il rapporto di lavoro per motivi gravi (art. 10 cpv. 4 LPers).

Per i quadri superiori, l'articolo 26 OPers prevede condizioni di assunzione che devono essere inserite nel contratto di lavoro e il cui venir meno costituisce motivo

di disdetta ordinaria (p. es. la cessazione di una collaborazione proficua tra un direttore d'ufficio e il capo di Dipartimento oppure la mancanza di volontà, da parte di questi, di proseguire la collaborazione con il suo segretario generale o con un collaboratore personale).

L'articolo 19 LPers e gli articoli 78 e 79 OPers disciplinano le condizioni e l'ammontare dell'indennità in caso di disdetta del contratto di lavoro. Secondo il diritto in vigore dal 1° luglio 2013, prima di disdire il contratto di lavoro senza colpa dell'impiegato, il datore di lavoro deve avvalersi di tutte le misure che si possono ragionevolmente pretendere da lui per continuare a impiegarlo (art. 19 cpv. 1 LPers). Il datore di lavoro sostiene l'impiegato nella sua transizione professionale (art. 19 cpv. 2 LPers).

Secondo l'articolo 19 capoverso 3 LPers, l'impiegato riceve un'indennità se lavora in una professione per la quale la domanda è scarsa o inesistente, se è impiegato da molto tempo o ha già raggiunto una certa età. L'articolo 78 capoverso 1 OPers precisa queste condizioni: l'indennità è dovuta all'impiegato che è attivo in una professione detta di monopolio o riveste una funzione molto specializzata, che ha lavorato ininterrottamente per 20 anni nell'Amministrazione federale o ha più di 50 anni. L'indennità può essere versata anche in caso di risoluzione del rapporto di lavoro di comune intesa (art. 78 cpv. 2^{bis} OPers).

L'ammontare dell'indennità corrisponde almeno a uno stipendio mensile e al massimo a uno stipendio annuo (art. 19 cpv. 5 LPers). Questo importo è stabilito tenendo conto dell'età dell'impiegato, della sua situazione professionale e personale, della durata complessiva del suo impiego presso le unità amministrative federali e del termine di disdetta (art. 79 cpv. 4 OPers).

L'indennità di partenza di cui all'articolo 19 capoverso 3 LPers intende fornire un aiuto transitorio all'ex impiegato perché le sue opportunità di trovare un nuovo posto sul mercato del lavoro sono ridotte a causa della specializzazione della sua occupazione precedente o della sua età⁵. Essa è volta a supplire alla perdita di guadagno dovuta a un periodo più o meno prolungato di disoccupazione (cfr. anche la sentenza del Tribunale amministrativo federale A-6884/2009 consid. 5.3). L'indennità non ha un carattere penalizzante o preventivo, si tratta di un mero elemento della remunerazione.

Indennità corrisposte ai quadri superiori

L'articolo 78 capoverso 2 OPers, fondato sulla norma di delega dell'articolo 19 capoverso 4 LPers, prevede un'indennità di partenza per i quadri superiori dell'Amministrazione federale (segretari di Stato, direttori d'ufficio, vicecancellieri, segretari generali dei Dipartimenti, collaboratori personali dei capi di Dipartimento ecc.). Tale diritto non deriva dal lungo rapporto di lavoro né dall'età della persona in questione o dalla scarsità della domanda sul mercato del lavoro. Si giustifica con il fatto che questi quadri superiori si trovano, per così dire, su un «sedile eiettabile», dato che il loro contratto di lavoro può essere disdetto in modo ordinario per il semplice fatto che la collaborazione con il capo di Dipartimento non è più proficua,

⁵ Harry Nötzli, Die Beendigung von Arbeitsverhältnissen im Bundespersonalrecht, Berna 2005, n. marg. 376. Pedter Hänni, Personalrecht des Bundes, Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, vol. 1 / 2, 2a ed., Basilea, 2004 n. marg. 113.

che quest'ultimo non intende più proseguire la collaborazione o lascia la sua funzione. Il diritto a un'indennità può essere fatto valere anche in caso di risoluzione del rapporto di lavoro di comune intesa (art. 78 cpv. 2^{bis} LPers).

L'ammontare dell'indennità si situa tra un mese e un anno di stipendio (art. 79 cpv. 1 OPers). Se la disdetta del contratto è fondata su uno dei motivi enunciati nell'articolo 26 capoverso 1 OPers (cessazione della collaborazione proficua con il capo di Dipartimento) o, per i segretari generali, per un motivo descritto nell'articolo 26 capoverso 3 OPers, l'indennità corrisponde a un anno di stipendio (art. 79 cpv. 2 OPers). Il modo di calcolo, le condizioni che determinano il mancato versamento dell'indennità e la restituzione di quest'ultima sono disciplinati negli articoli 78 capoversi 3 e 4 e 79 capoverso 4 OPers.

Conseguenze in caso di vizio della disdetta

Le conseguenze in caso di vizio della disdetta sono disciplinate negli articoli 34b e 34c LPers entrati in vigore il 1° luglio 2013⁶. Se approva il ricorso contro una disdetta del rapporto di lavoro da parte del datore di lavoro, l'istanza di ricorso, di regola il Tribunale amministrativo federale (art. 36 LPers), attribuisce al ricorrente un'indennità pari a sei mesi di stipendio almeno e a uno stipendio annuo al massimo se mancano motivi oggettivi sufficienti per la disdetta ordinaria o motivi gravi per la disdetta immediata (art. 34b cpv. 1 lett. a). Inoltre, in questo secondo caso, deve essere disposta la continuazione del versamento dello stipendio fino allo scadere del termine di disdetta ordinario (art. 34b cpv. 1 lett. b). In particolare in caso di licenziamento abusivo o discriminatorio, il ricorrente può scegliere tra il reintegro nell'impiego che occupava o il versamento di un'indennità corrispondente ad almeno sei stipendi mensili e al massimo a uno stipendio annuo (art. 34c LPers).

Indennità corrisposte in caso di durata determinata della funzione secondo la LPers

Soltanto alcuni alti funzionari, la cui indipendenza nei confronti dell'organo di nomina è essenziale, sono nominati per una durata determinata della funzione. Per rafforzarne la legittimazione, la prima nomina di alcuni di essi deve essere approvata dall'Assemblea federale.

- Il Consiglio federale nomina per un quadriennio l'incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza. La sua nomina sottostà all'approvazione dell'Assemblea federale (art. 26 cpv. 1 della legge federale del 19 giugno 1992 sulla protezione dei dati [LPD; RS 235.1]).
- Il Consiglio federale nomina per un periodo amministrativo di sei anni il direttore del Controllo federale delle finanze. La nomina deve essere approvata dall'Assemblea federale (art. 2 cpv. 2 della legge del 28 giugno 1967 sul Controllo delle finanze [LCF; RS 614.0]).
- La Conferenza di coordinamento dell'Assemblea federale nomina il segretario generale dell'Assemblea federale per una durata di quattro anni.

⁶ Messaggio del 31 agosto 2011 concernente una modifica della legge sul personale federale (FF 2011 5979 seg.).

La nomina deve essere ratificata dall'Assemblea federale plenaria (art. 37 cpv. 2 lett. d LParl e art. 26 capoversi 1 e 2 dell'ordinanza del 3 ottobre 2003 sull'amministrazione parlamentare [Oparl; RS 171.115]).

- La Corte plenaria del Tribunale federale nomina per una durata di sei anni il segretario generale del Tribunale e il suo sostituto, su proposta della Commissione amministrativa (art. 15 cpv. 1 lett. f e 26 cpv. 2 della legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale federale [LTF; RS 173.110]).
- Il Consiglio federale nomina per un quadriennio l'uditore in capo e il suo sostituto (art. 17 cpv. 1 della procedura penale militare del 23 marzo 1979 [PPM; RS 322.1]).
- Il procuratore generale della Confederazione nomina i procuratori pubblici per una durata di quattro anni (art. 20 cpv. 2 e 3 LOAP).
- Il Consiglio federale nomina i membri degli organi di sorveglianza e di direzione di società anonime e di corporazioni e stabilimenti di diritto pubblico retti da leggi speciali. Designa per esempio per un quadriennio sei degli 11 membri del Consiglio di banca della Banca nazionale svizzera e, su proposta del Consiglio di banca e per sei anni, i membri della Direzione generale e i loro supplenti (art. 39 e 43 della legge del 3 ottobre 2003 sulla Banca nazionale [LBN; RS 951.11]). Nomina anche i membri del consiglio di amministrazione della FINMA (art. 9 cpv. 2 e 3 della legge del 22 giugno 2007 sulla vigilanza dei mercati finanziari [LFINMA; RS 956.1]) e quelli del consiglio dell'Ispettorato federale della sicurezza nucleare (art. 6 della legge del 22 giugno 2007 sull'Ispettorato federale della sicurezza nucleare [LIFSN; RS 732.2]), in entrambi i casi per una durata di quattro anni.
- Il Consiglio federale nomina i membri delle commissioni extraparlamentari (p. es. la Commissione della concorrenza) per una determinata durata della funzione.

Il rapporto di lavoro delle persone nominate per una certa durata della funzione sono retti dalle disposizioni delle leggi speciali. In mancanza di simili disposizioni, si applicano quelle della LPers (art. 14 cpv. 2 LPers). L'articolo 14 capoverso 2 LPers prevede norme speciali per quanto concerne l'inizio e la fine del rapporto di lavoro. Per esempio, l'autorità di nomina può rinunciare a riconfermare un rapporto di lavoro qualora motivi oggettivi sufficienti lo giustifichino; se non ha preso una decisione di non riconferma almeno sei mesi prima della fine della durata della funzione, l'interessato è considerato riconfermato nella sua funzione (art. 14 cpv. 2 lett. c LPers).

Le leggi speciali non contengono – almeno per quanto risulta – disposizioni sulle indennità di partenza in caso di mancata riconferma o di disdetta prima della fine della durata della funzione. Sono dunque applicabili l'articolo 19 LPers⁷ e gli

⁷ Il Tribunale federale ha concretizzato l'art. 19 LPers negli art. 50 e 51 dell'ordinanza del 27 agosto 2001 sul personale del Tribunale federale (RS **172.220.114**; OpersTF): il segretario generale o il suo supplente a cui non è riconfermata la nomina senza che gli sia imputata una colpa ha diritto a un'indennità pari almeno a uno stipendio mensile e al massimo a uno stipendio annuo.

articoli 78 e 79 OPers nonché gli articoli 34b capoverso 1 lettera a e capoverso 2, 34c capoverso 1 lettere a, b e d, 34c capoverso 2 LPers.

2.1.2 Pensioni degli alti magistrati

Consiglieri federali, cancelliere della Confederazione

L'Assemblea federale plenaria elegge i membri del Consiglio federale e il cancelliere della Confederazione per una durata di quattro anni (art. 168 cpv. 1 e 175 cpv. 3 Cost.). Le conseguenze finanziarie di una non rielezione o di una dimissione anticipata sono rette dalla legge federale del 6 ottobre 1989⁸ concernente la retribuzione e la previdenza professionale dei magistrati (di seguito: legge sui magistrati) e dalla corrispondente ordinanza dell'Assemblea federale della stessa data⁹.

Se un consigliere federale lascia la sua funzione dopo almeno quattro anni di servizio o prima per ragioni di salute (ritiro o constatazione di incapacità), ha diritto a una pensione completa equivalente alla metà della retribuzione di un magistrato in carica (art. 3 cpv. 1 e 2 lett. a dell'ordinanza dell'Assemblea federale concernente la retribuzione e la previdenza professionale dei magistrati; di seguito: l'ordinanza). Lo stesso vale per il cancelliere della Confederazione, salvo che gli anni di servizio devono essere almeno otto, a meno che la partenza sia dovuta a ragioni di salute (art. 3 cpv. 1 e 2 lett. b dell'ordinanza). Il pagamento della pensione completa in caso di dimissione anticipata per ragioni di salute deve essere approvato dalla DelFin (art. 3 cpv. 3 dell'ordinanza).

Al consigliere federale che lascia la funzione prima di quattro anni di attività completi per ragioni diverse da quelle di salute, il Consiglio federale può accordare temporaneamente o a vita una pensione fino a concorrenza della metà della retribuzione di un magistrato in carica (con riserva dell'approvazione della DelFin). Lo stesso vale per il cancelliere se non è riletto dopo un mandato di quattro anni e se lascia la funzione prima di aver completato otto anni di servizio, per ragioni diverse da quelle di salute (in applicazione dell'art. 4 dell'ordinanza).

Finché un ex magistrato ottiene un reddito da attività lucrativa o sostitutivo che, aggiunto all'importo della pensione, supera la retribuzione annua di un magistrato in carica, la pensione è ridotta dell'eccedenza (art. 5 dell'ordinanza).

Giudici del Tribunale federale

I giudici del Tribunale federale sono eletti per sei anni dall'Assemblea federale plenaria (art. 168 cpv. 1 Cost.¹⁰; art. 5 e 9 della legge del 17 giugno 2005¹¹ sul Tribunale federale). Né la LParl, né la LTF prevedono una procedura di destituzione.

I giudici ordinari del Tribunale federale sono sottoposti, al pari dei membri del Consiglio federale, alla legge sui magistrati e alla relativa ordinanza d'esecuzione. Hanno diritto alla pensione completa (pari alla metà dello retribuzione di un

⁸ RS 172.121

⁹ RS 172.121.1

¹⁰ RS 101

¹¹ RS 170.110; LTF

magistrato in carica) quando lasciano il servizio dopo almeno 15 anni di attività o prima per ragioni di salute. Il pagamento della pensione completa in caso di dimissione anticipata per ragioni di salute deve essere approvato dalla DelFin (art. 3 cpv. 3 dell'ordinanza).

Se un giudice del Tribunale federale non viene rieletto dopo sei o 12 anni di attività o dimissiona prima per ragioni diverse da quelle di salute, la sua pensione è ridotta dell'uno per cento della retribuzione di un magistrato in carica per ogni anno intero in meno dei quindici anni di servizio prescritti (applicazione dell'art. 4 cpv. 3 dell'ordinanza).

Giudici dei Tribunali federali di prima istanza

I giudici del Tribunale penale federale, del Tribunale amministrativo federale e del Tribunale federale dei brevetti sono eletti per sei anni dall'Assemblea federale plenaria (art. 42 e 48 LOAP; art. 5 e 9 della legge del 17 giugno 2005¹² sul Tribunale amministrativo federale; art. 9 e 13 della legge del 20 marzo 2009¹³ sul Tribunale federale dei brevetti). Un giudice può essere destituito prima della scadenza del suo mandato se, intenzionalmente o per negligenza grave, ha violato gravemente i suoi doveri d'ufficio o ha durevolmente perso la capacità di esercitare il suo ufficio (art. 49 LOAP; art. 10 LTAF; art. 14 LTFB).

Il rapporto di lavoro e lo stipendio dei giudici di carriera dei Tribunali federali di prima istanza sono retti dall'ordinanza del 13 dicembre 2002¹⁴ sui giudici. L'articolo 9 di tale ordinanza rinvia alle disposizioni sul rapporto di lavoro del personale dell'Amministrazione federale per le singole prestazioni sociali dovute dal datore di lavoro. Non è prevista un'indennità di partenza in caso di non rielezione o di destituzione.

I disegni di legge sul Tribunale penale federale e di legge sul Tribunale amministrativo federale prevedevano che i membri dei tribunali di prima istanza sarebbero stati eletti dal Consiglio federale e sottoposti alla legislazione sul personale federale, fatta salva la loro indipendenza (vale a dire in particolare la nomina per una durata della funzione e la non applicazione del salario al merito)¹⁵. Le indennità descritte sopra (cfr. n. 2.1.1) sarebbero state applicabili. Il Parlamento ha tuttavia deciso che i giudici di tali Tribunali devono essere eletti dall'Assemblea federale e sottoposti non alla legislazione sul personale federale ma a un'ordinanza specifica. Non è chiaro se l'Assemblea federale abbia voluto rinunciare a indennizzare il giudice in caso di non rielezione o di destituzione (silenzio qualificato) o se si tratta di una lacuna che va colmata.

Procuratore generale della Confederazione

L'Assemblea federale plenaria elegge il procuratore generale della Confederazione e i sostituti procuratori generali per quattro anni (art. 20 LOAP). Può destituirli prima

¹² RS 173.32; LTAF

¹³ RS 173.41; LFTB

¹⁴ RS 173.711.2

¹⁵ Messaggio concernente la revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale, FF 2001 3764, 3821, 4083, 4105

della fine del mandato se, intenzionalmente o per negligenza, hanno violato gravemente i loro doveri d'ufficio o hanno perso durevolmente la capacità di esercitare il loro ufficio (art. 21 LOAP).

Neppure l'ordinanza dell'Assemblea federale del 1° ottobre 2010¹⁶ concernente i rapporti di lavoro e la retribuzione del procuratore generale della Confederazione e dei sostituti procuratori generali contiene norme in merito a un'indennità in caso di non rielezione o di destituzione.

Il Consiglio federale voleva sottoporre tutto il personale del Ministero pubblico della Confederazione alla legislazione sul personale federale, come era il caso con il diritto anteriore. Il procuratore generale della Confederazione, i sostituti procuratori generali e i procuratori federali avrebbero comunque dovuto essere nominati per una durata della funzione¹⁷. Il Parlamento ha tuttavia deciso di sottoporre il Ministero pubblico della Confederazione (MPC) a uno statuto specifico.

Funzioni esercitate a titolo accessorio

Alcune cariche il cui titolare è eletto dall'Assemblea federale per una certa durata della funzione sono esercitate a titolo accessorio e remunerate mediante diarie, importi forfettari orari e se del caso con indennità presidenziali. Non è prevista un'indennità di partenza in caso di non rielezione o di destituzione. Rientrano in questa categoria i giudici non di carriera del Tribunale penale federale e i membri dell'autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione.

Non giova analizzare se i giudici del Tribunale militare di cassazione (art. 14 PPM) abbiano diritto a un'indennità in caso di non rielezione o di destituzione. La carica di giudice militare funge da servizio militare particolare, che l'articolo 3 dell'ordinanza del 24 ottobre 1979¹⁸ concernente la giustizia penale militare equipara al servizio volontario di cui all'articolo 44 capoverso 1 della legge militare del 3 febbraio 1995¹⁹.

2.2 Disciplinamenti cantonali

Anche nei Cantoni sono previste indennità di partenza per magistrati che non vengono rieletti. Eccone qualche esempio:

Il § 12b del decreto argovese del 1° giugno 2010 sul ritiro anticipato e le indennità in caso di non rielezione (165.320) contiene la seguente disposizione: il candidato che non viene rieletto dal popolo o dal Gran Consiglio a una carica esercitata a titolo principale può ottenere, tenuto conto della sua età, degli anni di attività e delle circostanze della sua non rielezione, un'indennità pari a un anno di stipendio al massimo.

L'articolo 3 della legge vodese del 6 dicembre 1967 sulla remunerazione e la pensione dei giudici cantonali (173.33) prevede che il giudice cantonale che non

¹⁶ RS 173.712.23

¹⁷ Messaggio del 10 settembre 2008 concernente la legge federale sull'organizzazione delle autorità penali della Confederazione; FF 2008 7093 7125 seg.

¹⁸ RS 322.2

¹⁹ RS 510.10

viene rieleto senza sua colpa e che non ha diritto a un pensionamento immediato riceve un'indennità di partenza. Tale indennità ammonta a un anno di stipendio annuo se il giudice è stato in carica meno di cinque anni e a due anni di stipendio annuo se è stato in carica più di cinque²⁰.

Secondo il § 3 seg. del regolamento lucernese del 31 marzo 2003 sulle pensioni dei magistrati (decisione del Gran Consiglio n. 130), gli ex membri del Tribunale d'appello e del Tribunale amministrativo ricevono una rendita transitoria (tra il 40 e il 56% del loro ultimo stipendio annuo) quando non vengono rieletti o riconfermati. Possono beneficiare della rendita a condizione che abbiano compiuto cinquant'anni o siano stati in carica almeno otto anni. In caso contrario, viene loro corrisposta un'indennità di partenza che ammonta al 50 per cento del loro ultimo stipendio annuo (§ 10).

Secondo gli articoli 32 e 43 della legge bernese del 16 settembre 2004 sul personale (RSB 153.01), gli ex giudici di carriera beneficiano di un'indennità di partenza quando la loro destituzione o non rielezione prima della fine della loro durata della funzione non è dovuta a colpa. Spetta al Tribunale che decide la destituzione determinare se vi è colpa o no. L'ammontare dell'indennità è stabilito per via d'ordinanza e graduato in funzione dell'età e dell'anzianità di servizio (al massimo 18 mesi di stipendio). Il versamento di un'indennità di partenza è escluso se il giudice può beneficiare di una rendita.

Nel Cantone di Zugo, il § 27 della legge del 1° settembre 1994 sul personale (154.21) prevede che i giudici di carriera eletti dal popolo hanno diritto a un'indennità di partenza, se si ricandidano e non vengono rieletti prima di avere raggiunto l'età legale di pensionamento. Quest'indennità va da sei a 12 mesi di stipendio, secondo l'anzianità.

In virtù del § 24 dell'ordinanza turgoviese del 18 novembre 1998 sugli stipendi (177.22), un membro dell'autorità eletto dal popolo o dal Gran Consiglio che non è rieleto per ragioni di cui non è tenuto a rispondere viene retribuito per tre mesi al massimo con lo stesso stipendio dopo la scadenza della durata della funzione a condizione che non abbia raggiunto l'età del pensionamento.

Nel Cantone di Zurigo, i membri dei Tribunali d'appello ricevono alla fine del loro mandato un indennizzo calcolato in mesi di stipendio²¹. L'ammontare di tale indennizzo è stabilito in funzione dell'età, dell'anzianità e delle circostanze della fine del mandato. L'importo massimo (36 mesi di stipendio) spetta al giudice che si è ritirato contro la sua volontà a 54 o 55 anni dopo essere stato in carica almeno otto anni. La fine del mandato è considerata non volontaria se il giudice non è rieleto, rinuncia a candidarsi perché non viene nominato oppure si ritira o non si ripresenta per ragioni di salute.

²⁰ Cfr. anche la legislazione ginevrina: art. 15 della legge del 26 novembre 1919 concernente la retribuzione e la pensione dei magistrati del potere giudiziario (E 2 40).

²¹ Decisione del Parlamento del 9 marzo 2009 sulle prestazioni di partenza per i membri del Governo e dei tribunali cantonali d'appello (177.25).

2.3

Considerazioni della Commissione

Ad eccezione dei giudici dei Tribunali federali di prima istanza, del procuratore generale della Confederazione e dei sostituti procuratori generali, tutte le funzioni esaminate danno diritto, se sono adempiute determinate condizioni, a un'indennità o a una pensione in caso di disdetta, di mancata riconferma nella funzione o di ritiro anticipato.

L'indennità serve da un lato da aiuto nel periodo di transizione quando il rapporto di lavoro è sciolto in modo lecito ma senza colpa della persona interessata e le sue opportunità di ritrovare un impiego sono scarse a causa della sua età o del grado di specializzazione della sua attività (art. 19 cpv. 3 LPers). Anche i quadri superiori dell'Amministrazione federale ricevono un'indennità di partenza per compensare il fatto che il loro contratto può essere disdetto in modo assai facile (per volontà del capo di Dipartimento, art. 19 cpv. 4 LPers in combinato disposto con l'art. 78 cpv. 2 OPers). Altre indennità hanno carattere sanzionatorio a carico del datore di lavoro e sono versate quando l'autorità di ricorso annulla la disdetta del contratto o la mancata riconferma poiché le condizioni legali non sono state rispettate (art. 34b e 34c LPers). Le pensioni dei magistrati, invece, servono a garantire i rischi legati all'età e alla malattia ma anche a riconoscere e ricompensare la grande responsabilità che i magistrati si sono assunti nell'ambito della loro funzione.

Rispetto a chi svolge altre funzioni, i giudici dei Tribunali federali di prima istanza, il procuratore generale della Confederazione e i sostituti procuratori generali si trovano in una situazione meno favorevole. La loro nomina non si rinnova tacitamente quando negli ultimi sei mesi del loro mandato non vi è una decisione di non rielezione per motivi oggettivamente sufficienti. Il rinnovo deve essere confermato espressamente. Se è vero che la Commissione giudiziaria prepara le elezioni e il rinnovo, è anche però vero che ai parlamentari rimane piena libertà di scelta. In Svizzera le elezioni dei giudici sono (in parte) politiche. Tuttavia, la funzione di giudice non è una funzione politica. Un giudice non dovrebbe essere influenzato nella sua attività giurisdizionale dalle conseguenze finanziarie in cui incorrerebbe in caso di non rielezione. Inoltre, i giudici dei Tribunali federali di prima istanza e il procuratore generale della Confederazione non possono impugnare la non rielezione. Per motivi di parità di trattamento e nell'intento di preservare l'indipendenza dei giudici, la Commissione reputa che occorra prevedere indennità di partenza per i giudici di carriera dei Tribunali di prima istanza, il procuratore generale della Confederazione e i sostituti procuratori generali.

L'iniziativa parlamentare prevede che «la Commissione disciplina in particolare la procedura di rielezione in modo che le decisioni siano prese almeno sei mesi prima del termine della durata della funzione». Il rinnovo integrale dei Tribunali federali di prima istanza e l'elezione di riconferma del procuratore generale della Confederazione e dei sostituti procuratori generali si svolgono, nella prassi attuale, almeno sei mesi prima della fine della loro durata della funzione²².

²² Il rinnovo integrale del Tribunale penale federale (periodo di funzione 2010-2015) ha avuto luogo il 10 giugno 2009 e quello del Tribunale amministrativo federale (periodo di funzione 2013-2018) il 16 marzo 2011. Il 15 giugno 2011 l'Assemblea federale plenaria non ha riconfermato Erwin Beyeler nella carica di procuratore generale della Confederazione per il periodo 2012-2015. I sostituti procuratori generali, invece, sono stati rieletti lo stesso giorno.

La Commissione è del parere che non sia necessario, almeno per il momento, precisare espressamente quando devono essere prese le decisioni. Gli articoli 135 segg. LParl disciplinano l'elezione dei giudici federali. L'articolo 135 capoverso 1 LParl prevede che i giudici federali siano eletti prima dell'inizio del nuovo periodo amministrativo. Il margine di manovra è dunque sufficiente per organizzare le elezioni almeno sei mesi prima della fine della durata della funzione. Gli articoli 135 segg. LParl si applicano anche all'elezione del Ministero pubblico della Confederazione²³.

2.4 Progetto preliminare del 18 ottobre 2013

Il 18 ottobre 2013 la Commissione ha adottato un progetto preliminare in cui prevedeva di affidare alla Commissione giudiziaria dell'Assemblea federale plenaria la competenza di assegnare un'indennità ai giudici dei tribunali federali di prima istanza e ai membri del MPC eletti dall'Assemblea federale plenaria in caso di risoluzione del rapporto di lavoro. Il progetto preliminare è stato sottoposto per parere alle autorità interessate, ossia la Commissione giuridica dell'Assemblea federale, il Tribunale penale federale, il Tribunale amministrativo federale, il Tribunale federale dei brevetti, il Tribunale federale (nella sua veste di autorità di vigilanza sui Tribunali federali di prima istanza), il Ministero pubblico della Confederazione e l'autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione. Tutte queste autorità hanno dichiarato di concordare con la creazione di basi legali che consentano l'assegnazione di un'indennità di partenza. La Commissione giudiziaria ha fatto sapere alla Commissione di non considerarsi l'organo adatto per decidere se un giudice, il procuratore generale della Confederazione o i sostituti procuratori generali abbiano diritto di beneficiare di un'indennità di partenza; dato che il suo compito principale è di proporre all'Assemblea federale plenaria la rielezione o la non rielezione di giudici (nonché del procuratore generale della Confederazione e dei sostituti procuratori generali), la Commissione giudiziaria non è a suo avviso in condizione di esaminare in modo imparziale e indipendente dal suo compito principale la questione dell'assegnazione di un'eventuale indennità di partenza e del suo ammontare. Sono state formulate anche altre osservazioni. La Commissione giudiziaria ha chiesto che venisse indicato con maggiore chiarezza che si trattava di una possibilità da limitare ai soli casi di rigore. Secondo il Tribunale penale federale e il Tribunale amministrativo federale, per i loro giudici andava trovata una soluzione analoga a quella del pensionamento dei giudici del Tribunale federale. Il Ministero pubblico della Confederazione e dell'autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione ritenevano che per il procuratore generale della Confederazione e i sostituti procuratori generali l'assegnazione di un'indennità di partenza doveva essere un diritto e non una possibilità qualora la risoluzione del rapporto di lavoro avvenisse senza colpa dell'interessato. Da ultimo, il Ministero pubblico della Confederazione chiedeva di estendere a sei anni la durata della funzione del procuratore generale della Confederazione e dei sostituti procuratori generali, analogamente alla durata di funzione dei giudici.

²³ Boll. Uff. dell'Assemblea federale plenaria del 15 giugno 2011.

Presa conoscenza dei pareri delle autorità interessate, la Commissione ha riveduto il suo progetto preliminare. Non ha ripreso la proposta di prevedere per i giudici una soluzione analoga a quella vigente per i giudici del Tribunale, dato che il sistema di retribuzione è troppo diverso. Non ha neppure fatto sua la proposta del Ministero pubblico della Confederazione e dell'autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione di estendere a sei anni la durata della funzione, visto che questo punto esula dal tema della presente iniziativa parlamentare.

3 Commento ai singoli articoli

3.1 Ordinanza dell'Assemblea federale concernente l'indennità in caso di risoluzione del rapporto di lavoro

Il commento qui di seguito concernente il nuovo articolo 15a dell'ordinanza sui giudici vale per analogia per il nuovo articolo 14a dell'ordinanza dell'Assemblea federale del 1° ottobre 2010 concernente i rapporti di lavoro e la retribuzione del procuratore generale della Confederazione e dei sostituti procuratori generali.

3.1.1 Ordinanza del 13 dicembre 2002 sui giudici

Sezione 7a, art. 15a

La Commissione propone che l'indennità venga assegnata soltanto ai giudici di carriera. L'indennità di partenza non viene prevista per i giudici supplenti del Tribunale penale federale e del Tribunale federale dei brevetti che sono remunerati con diarie e importi forfettari orari²⁴.

La Commissione ha dunque riveduto il suo progetto preliminare e propone di attribuire alla Commissione amministrativa o alla direzione del Tribunale penale federale, del Tribunale amministrativo federale o del Tribunale federale dei brevetti la competenza di assegnare indennità di partenza. Per quanto concerne il procuratore generale della Confederazione e i sostituti procuratori generali, questa competenza verrà esercitata dall'autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione. È previsto che l'assegnazione di un'indennità debba essere approvata dalla DelFin. Le autorità interessate hanno comunicato alla Commissione di concordare con questa soluzione. La Commissione amministrativa o la direzione del Tribunale interessato (l'autorità di vigilanza nel caso del Ministero pubblico della Confederazione) dispone di talune competenze che incombono al datore di lavoro (p. es. l'autorizzazione di avere occupazioni esterne al Tribunale, la concessione di congedi, lo scioglimento dal segreto d'ufficio).

Un'indennità può essere versata in caso di risoluzione del rapporto di lavoro se le circostanze lo giustificano. La disposizione è stata formulata in forma potestativa affinché sia garantita una certa flessibilità. Il caso principale sarà verosimilmente quello della non rielezione di un giudice che si è candidato alla rielezione.

²⁴ Cfr. ordinanza del 20 marzo 2009 sui giudici del Tribunale federale dei brevetti (RS 173.411) e l'ordinanza dell'Assemblea federale del 13 dicembre 2013 sulle diarie e le indennità dei giudici non di carriera del Tribunale penale federale (RS 173.713.152).

Non sarà invece versata alcuna indennità al giudice che raggiunge l'età legale di pensionamento (cpv. 3 lett. a) o che non è stato rieleto per aver violato gravemente i suoi doveri di funzione (cpv. 3 lett. b), dato che in questi due ultimi casi la colpa è provata. Inoltre, secondo il capoverso 3 lettera c non è assegnata un'indennità al giudice che ha disdetto il rapporto di lavoro o di propria iniziativa non presenta la propria candidatura per la rielezione. Si pensa in questo caso alle partenze volontarie (come la disdetta del rapporto di lavoro in vista di occupare un altro posto o svolgere un altro mandato). Con questa formulazione, la Commissione vuole rendere possibile l'assegnazione di un'indennità nei casi in cui la Commissione giudiziaria proponga all'Assemblea federale di non rieleggere una persona e quest'ultima ritira la sua candidatura.

Il compito di decidere se l'assegnazione di un'indennità è giustificata in ragione delle circostanze concrete e di stabilirne l'ammontare sono lasciati all'apprezzamento della Commissione amministrativa o alla direzione del Tribunale interessato (rispettivamente l'autorità di vigilanza nel caso del Ministero pubblico della Confederazione). La disposizione stabilisce in un anno di stipendio il limite massimo dell'indennità ed enuncia i criteri di cui tenere conto per decidere circa l'opportunità di assegnare un'indennità e l'importo confacente.

L'indennità è versata sotto forma di prestazione in capitale (art. 15a cpv. 4).

L'articolo 15a capoverso 5 prevede una norma di restituzione che si riferisce in parte all'articolo 78 capoverso 4 Opers e permette al tempo stesso all'autorità competente di tenere conto delle circostanze del singolo caso.

L'ordinanza dell'Assemblea federale concernente l'indennità in caso di risoluzione del rapporto di lavoro entrerà in vigore il primo giorno del mese successivo alla votazione finale. Essa sarà applicabile alle elezioni che si svolgeranno a partire dal 2015. L'Assemblea federale plenaria procederà nel 2015 al rinnovo integrale del Tribunale penale federale per il periodo amministrativo 2016–2021 e al rinnovo del Ministero pubblico della Confederazione per il periodo amministrativo 2016–2019.

3.2 Legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale amministrativo federale

Art. 33 lett. b^{bis}

Già secondo il diritto vigente le decisioni della Commissione amministrativa del Tribunale amministrativo federale e della direzione del Tribunale penale federale o del Tribunale federale dei brevetti e vertenti sui rapporti di lavoro dei giudici possono essere oggetto di un ricorso dinnanzi al Tribunale amministrativo federale o al Tribunale penale federale (cfr. art. 33 lett. c e c^{bis} LTAF e art. 37 cpv. 2 lett. c LOAP). Il ricorso contro le decisioni dell'autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione è finora ammesso soltanto se hanno per oggetto provvedimenti in caso di violazione dei doveri d'ufficio (cfr. art. 33 lett. c^{ter} LTAF). Secondo la nuova disposizione, il ricorso dinnanzi al Tribunale amministrativo federale sarà ammissibile in modo generale contro le decisioni dell'autorità di vigilanza concernenti il rapporto di lavoro dei membri del Ministero pubblico della

Confederazione eletti dall'Assemblea federale plenaria. Tra queste decisioni rientrano in particolare quelle in merito alle indennità di partenza.

La modifica della legge sul Tribunale amministrativo federale entrerà in vigore il primo giorno del secondo mese dopo la decorrenza del termine di referendum, qualora entro dieci giorni dalla scadenza del termine di referendum risulti che questo è decorso infruttuosamente.

4 Ripercussioni finanziarie

I giudici dei Tribunali interessati e i sostituti procuratori generali della Confederazione sono classificati nella classe di stipendio 33 prevista dall'articolo 36 OPers. Il procuratore generale è classificato nella classe 36. Il massimo della classe 33 corrisponde attualmente (2015) a una retribuzione annua lorda di 237 344 franchi, il massimo della classe 36 ammonta a 293 717 franchi lordi.

Le ripercussioni finanziarie del progetto sono limitate, per le ragioni seguenti:

Confrontati alle spese totali di personale dei Tribunali e del MPC pari a circa 107,7 milioni di franchi per il 2013 (Tribunale amministrativo federale: circa 62,3 milioni di franchi; Tribunale penale federale: circa 10,5 milioni di franchi; Tribunale federale dei brevetti: circa 1,5 milioni di franchi; MPC: circa 33,4 milioni di franchi), le indennità che saranno eventualmente versate sono ragionevoli.

Il principale caso che potrebbe dar luogo al versamento di un'indennità di partenza — la non rielezione di un candidato — dovrebbe essere piuttosto raro, perlomeno nel caso dei giudici²⁵.

Già attualmente il rinnovo integrale avviene almeno sei mesi prima della fine della durata della funzione; l'interessato dispone dunque di un certo tempo per riorientarsi professionalmente; non in tutti i casi sarà necessario corrispondere un'indennità di partenza.

L'indennità di partenza non è versata automaticamente, ma soltanto quando è realmente giustificata alla luce delle circostanze concrete; l'autorità competente può calibrarla adeguatamente.

Dato che l'indennità di partenza è legata al rapporto di lavoro preesistente, sembra logico che venga finanziata dal Tribunale interessato o dal MPC. Se non dispone dei mezzi necessari nell'ambito del suo bilancio annuo, il datore di lavoro in questione deve procurarseli chiedendo un credito aggiuntivo.

5 Basi legali

Gli articoli 46 capoverso 3 LOAP, 13 capoverso 3 LTAF e 17 LTFB autorizzano l'Assemblea federale a disciplinare in un'ordinanza il rapporto di lavoro e la retribuzione dei giudici dei rispettivi Tribunali. L'articolo 22 capoverso 1 LOAP prevede lo stesso disciplinamento per il rapporto di lavoro e la retribuzione del procuratore generale della Confederazione e dei sostituti procuratori generali.

²⁵ Ma una simile ipotesi non è esclusa. Cfr. l'articolo di Emanuela Epiney-Colombo e al., *La réélection d'un juge n'est pas toujours assurée*, in: «Justice - Justiz - Giustizia» 2013/1

L'indennità versata in caso di risoluzione del rapporto di lavoro, in particolare in caso di non rielezione, è strettamente legata a detti rapporti di lavoro. Le norme di delega legale permettono di inserire una disposizione che disciplina quest'indennità nell'ordinanza sui giudici e nell'ordinanza dell'Assemblea federale del 1° ottobre 2010²⁶ concernente i rapporti di lavoro e la retribuzione del procuratore generale della Confederazione e dei sostituti procuratori generali.

6 Forma dell'atto

La Commissione propone un unico atto che modifica l'ordinanza sui giudici e l'ordinanza concernente i rapporti di lavoro e la retribuzione del procuratore generale della Confederazione e dei sostituti procuratori generali. Essa propone inoltre una modifica della legge sul Tribunale amministrativo federale.

²⁶ RS 173.712.23

