



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

## **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 febbraio 2025

---

## Parole chiave

---



### Tribunali della Confederazione

A livello federale esistono quattro tribunali ubicati in diverse sedi: il Tribunale federale (Losanna e Lucerna), il Tribunale amministrativo federale (San Gallo), il Tribunale penale federale (Bellinzona) e il Tribunale federale dei brevetti (San Gallo).

### Giudici non di carriera

I giudici non di carriera assumono tale carica presso un tribunale in aggiunta alla loro attività principale. Partecipano al trattamento dei singoli casi e per questo ricevono una diaria.



### Elezione dei giudici non di carriera

L'Assemblea federale elegge i giudici non di carriera analogamente a quelli ordinari per un mandato di sei anni. Per la preparazione dell'elezione è competente la Commissione giudiziaria dell'Assemblea federale plenaria.

### Collegio giudicante

Sui casi portati dinanzi a un tribunale decide un collegio giudicante, composto da un massimo di sette giudici, tra cui possono figurare anche giudici non di carriera. Le dimensioni del collegio giudicante dipendono dal tipo di procedimento e dalla rilevanza del quesito giuridico.

---



## L'essenziale in breve

*Il sistema dei giudici non di carriera presso i tribunali della Confederazione è sostanzialmente adeguato. Esso contribuisce all'efficienza dell'attività giudiziaria, ma presenta rapidamente delle limitazioni. I tribunali gestiscono in modo appropriato i rischi del sistema per un'amministrazione della giustizia coerente e indipendente. A determinate condizioni, il sistema dei giudici non di carriera potrebbe essere esteso anche al Tribunale amministrativo federale.*

*Nel gennaio 2023, sulla base di una proposta della Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale (CAG-N), le Commissioni della gestione delle Camere federali (CdG) hanno incaricato il Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) di effettuare una valutazione del sistema dei giudici non di carriera.*

*In occasione della seduta del 24 agosto 2023, le sottocommissioni Tribunali/MPC del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati hanno deciso che la valutazione avrebbe dovuto esaminare l'adeguatezza dell'impiego dei giudici non di carriera presso il Tribunale federale (TF), il Tribunale penale federale (TPF) e il Tribunale federale dei brevetti (TFB). Il CPA avrebbe dovuto anche valutare l'opportunità di estendere il loro impiego al Tribunale amministrativo federale (TAF), che attualmente non dispone di tale possibilità.*

*Il CPA si è avvalso di un mandatario esterno per sottoporre un questionario online ai giudici ordinari e ai giudici non di carriera così come ai cancellieri dei tribunali. A titolo di approfondimento ha condotto discussioni di gruppo e interviste individuali. Ha inoltre allestito analisi statistiche sulla frequenza con cui sono impiegati i giudici non di carriera. Infine, mediante una perizia legale, ha chiarito il grado di adeguatezza delle pertinenti basi legali.*

*Sulla base di tali analisi, il CPA giunge alle seguenti conclusioni:*

***Dalle prescrizioni legali non emergono chiaramente i motivi per l'impiego dei giudici non di carriera***

*Nelle basi legali del TF e del TPF non è indicato chiaramente per quali motivi si dovrebbero impiegare giudici non di carriera. Il TFB è invece costituito pressoché esclusivamente da giudici non di carriera, che sono impiegati in tutti i collegi giudicanti. Per tale tribunale non sono dunque richiesti motivi specifici per il loro impiego (n. 7.1).*

***In generale i giudici non di carriera alleggeriscono il lavoro dei tribunali, ma il loro impiego può anche comportare oneri supplementari***

*L'impiego di giudici non di carriera contribuisce complessivamente a rendere efficiente l'attività giudiziaria dei tribunali. In caso di elevato carico di lavoro o di assenza dei giudici ordinari, i tribunali possono impiegare giudici non di carriera al fine di emanare le sentenze entro un termine adeguato (n. 3.1). In particolare, i giudici non di carriera assicurano la conduzione dei casi nelle diverse lingue dei procedimenti (n. 3.2). Un impiego efficiente dei giudici non di carriera presuppone tuttavia che essi conducano regolarmente casi per il rispettivo tribunale, in modo da cono-*

*scere le procedure e la pratica. Senza la necessaria esperienza, il loro impiego può dare luogo a oneri supplementari per i tribunali. Ciò si verifica, per esempio, quando i loro lavori preliminari per le sentenze devono essere ampiamente rielaborati (n. 3.3).*

***Un impiego più frequente dei giudici non di carriera è possibile solo in misura limitata***

*La frequenza con cui sono impiegati i giudici non di carriera presso i tribunali della Confederazione è complessivamente appropriata, con notevoli variazioni tra i tribunali e, all'interno del TPF, tra le corti. La motivazione risiede in particolare nei diversi compiti dei giudici non di carriera presso i tribunali. Inoltre, la frequenza con cui sono impiegati dipende anche da quanto spesso vengono chiamati in servizio i giudici non di carriera e dal fatto che rispondano o meno a tali chiamate (n. 6.1). In particolare presso la Corte d'appello del TPF, comporre i collegi giudicanti risulta difficile a causa della limitata disponibilità di giudici non di carriera. I tribunali sarebbero solo in parte favorevoli a un maggiore impiego dei giudici non di carriera, a causa delle difficoltà che esso comporta (n. 6.2).*

***I tribunali gestiscono in modo adeguato i rischi per un'amministrazione della giustizia coerente e indipendente***

*I tribunali hanno emanato prescrizioni volte ad assicurare l'indipendenza dell'attività giudiziaria in caso di coinvolgimento di giudici non di carriera. Queste sono adatte dal punto di vista giuridico e si dimostrano valide nella pratica. Il TFB tiene conto dell'indipendenza dei giudici non di carriera attraverso norme dettagliate sulla ricusazione (n. 4.1, 4.2). La qualità dell'attività giudiziaria è complessivamente preservata, anche se taluni giudici non di carriera non dispongono dell'esperienza necessaria (n. 5.1). Presso i tribunali, i collegi giudicanti sono composti in modo che i giudici non di carriera rappresentino possibilmente una quota minoritaria. Si garantisce in tal modo un'amministrazione uniforme della giustizia (n. 5.3).*

***Il Parlamento non elegge sempre giudici in possesso delle competenze necessarie***

*I tribunali esprimono un parere per lo più positivo sulla collaborazione con i giudici non di carriera (n. 6.2). Spesso le esperienze negative sono associate ai casi in cui si potevano prevedere eventuali problemi già in sede di elezione di una determinata persona. I tribunali ritengono infatti che, sebbene nella messa a concorso siano specificati i criteri di idoneità importanti per la carica, la Commissione giudiziaria competente per la preparazione dell'elezione non sempre verifica in misura sufficiente la disponibilità di tempo dei candidati, nonché la loro esperienza e le loro conoscenze linguistiche, oppure talvolta attribuisce maggiore importanza ad altri criteri come l'appartenenza a partiti e il genere. Le esperienze del TFB con la procedura di elezione sono invece più positive. Ciò in quanto, da un lato, una commissione incaricata dell'esame preliminare, composta da specialisti, effettua una preselezione e, dall'altro, i candidati generalmente non sono iscritti a un partito, per cui l'affiliazione politica perde rilevanza ai fini dell'elezione (n. 5.2).*

***A determinate condizioni, anche presso il TAF potrebbero essere adeguatamente impiegati giudici non di carriera***

*Presso il TAF non operano attualmente giudici non di carriera. Alla luce dei risultati della valutazione relativa agli altri tribunali, il CPA ritiene tuttavia possibile un loro impiego adeguato. Questo consentirebbe di far fronte ai picchi di lavoro di breve durata delle singole corti o alle assenze per malattia dei giudici ordinari (n. 8.2). I giudici non di carriera dovrebbero però anche essere impiegati regolarmente, in modo da conoscere la prassi della loro corte e non comportare oneri supplementari per il tribunale. Per contro, a causa della loro disponibilità limitata, i giudici non di carriera non sono adatti a risolvere sovraccarichi sistematici (n. 8.1). A seconda della corte del TAF, sono maggiormente indicati giudici non di carriera con formazione giuridica oppure giudici specializzati con formazione tecnica (n. 8.2). Il TAF stesso è tuttavia critico nei confronti dell'introduzione di giudici non di carriera nel proprio organico (n. 8.1).*

## Indice

<b>Parole chiave</b>	<b>2</b>
<b>L'essenziale in breve</b>	<b>3</b>
<b>1 Introduzione</b>	<b>9</b>
1.1 Situazione iniziale e quesiti della valutazione	9
1.2 Metodologia	10
1.3 Valore aggiunto e limiti della valutazione	11
1.4 Struttura del rapporto	13
<b>2 Il sistema dei giudici non di carriera presso i tribunali della Confederazione</b>	<b>13</b>
2.1 I quattro tribunali della Confederazione	14
2.1.1 Tribunale federale	14
2.1.2 Tribunale amministrativo federale	14
2.1.3 Tribunale penale federale	15
2.1.4 Tribunale federale dei brevetti	15
2.2 Basi legali relative ai giudici non di carriera	16
2.3 Complessità del contesto di impiego dei giudici non di carriera	17
<b>3 Contributo dei giudici non di carriera all'efficienza dell'attività giudiziaria</b>	<b>19</b>
3.1 I giudici non di carriera sostengono i tribunali durante i picchi di lavoro e in caso di assenze	20
3.1.1 Motivi per l'impiego	20
3.1.2 Ruolo in seno ai collegi giudicanti	24
3.2 I giudici non di carriera assicurano la conduzione dei casi in tutte le lingue	24
3.3 I giudici non di carriera alleggeriscono il lavoro dei tribunali, ma il loro impiego può anche comportare oneri supplementari	25
<b>4 Contributo dei giudici non di carriera all'indipendenza dell'attività giudiziaria</b>	<b>27</b>
4.1 Le basi legali sono adeguate a garantire l'indipendenza	27
4.2 Le norme sulla ricusazione sono applicate in modo appropriato e si dimostrano valide nella pratica	28
<b>5 Contributo dei giudici non di carriera alla buona qualità dell'attività giudiziaria</b>	<b>29</b>
5.1 Il possesso di conoscenze tecniche specifiche costituisce un requisito per l'elezione solo presso il TFB	30
5.2 Dal punto di vista dei tribunali si tiene troppo poco conto delle competenze in sede di elezione	32
5.3 La coerenza dell'attività giudiziaria è garantita principalmente dalla composizione dei collegi giudicanti	33

---

5.4	L'attività a titolo accessorio rappresenta una sorta di palestra per la carica di giudice ordinario	34
<b>6</b>	<b>Frequenza con cui sono impiegati i giudici non di carriera nei vari tribunali</b>	<b>36</b>
6.1	La frequenza d'impiego presso i tribunali è molto eterogenea, ma spiegabile	36
6.2	Un maggiore impiego sarebbe auspicabile solo in parte ed è limitatamente possibile	38
<b>7</b>	<b>Adequatezza delle prescrizioni legali per l'impiego dei giudici non di carriera</b>	<b>40</b>
7.1	Mancano prescrizioni sui motivi per cui vengono impiegati i giudici non di carriera	40
7.2	Le differenze tra le prescrizioni legali dei diversi tribunali sono solo in parte comprensibili	41
<b>8</b>	<b>Possibile impiego dei giudici non di carriera presso il TAF</b>	<b>42</b>
8.1	I giudici non di carriera non possono risolvere i sovraccarichi sistematici	43
8.2	L'impiego sarebbe opportuno in caso di assenze e picchi di lavoro di breve durata	44
8.2.1	Possibilità e sfide in riferimento all'efficienza dell'attività giudiziaria	44
8.2.2	Possibilità e sfide in riferimento all'indipendenza dell'attività giudiziaria	45
8.2.3	Possibilità e sfide in riferimento alla qualità dell'attività giudiziaria	46
<b>9</b>	<b>Conclusioni</b>	<b>47</b>
9.1	Dalle prescrizioni legali non emergono chiaramente i motivi per l'impiego dei giudici non di carriera	47
9.2	In generale i giudici non di carriera alleggeriscono il lavoro dei tribunali, ma il loro impiego può anche comportare oneri supplementari	48
9.3	Un maggiore impiego dei giudici non di carriera è possibile solo in misura limitata	48
9.4	I tribunali gestiscono in modo appropriato i rischi legati a un'amministrazione della giustizia coerente e indipendente	49
9.5	Non sempre il Parlamento elegge giudici in possesso delle competenze necessarie	50
9.6	A determinate condizioni, il sistema dei giudici non di carriera potrebbe essere esteso anche al TAF	50
<b>Elenco delle abbreviazioni</b>	<b>52</b>	
<b>Bibliografia e documenti di riferimento</b>	<b>54</b>	

**Elenco delle persone interpellate** **56****Allegati**

1	Approccio della valutazione	58
2	Criteri di valutazione	59
3	Numero di giudici e frequenza con cui sono impiegati per tribunale	62

# Rapporto

## 1 Introduzione

### 1.1 Situazione iniziale e quesiti della valutazione

Presso tre dei quattro tribunali della Confederazione, vale a dire il Tribunale federale (TF), il Tribunale penale federale (TPF) e il Tribunale federale dei brevetti (TFB), accanto ai giudici ordinari sono impiegati anche giudici non di carriera<sup>1</sup>. Fa eccezione solo il Tribunale amministrativo federale (TAF). Il numero dei giudici non di carriera varia da un tribunale all’altro. Essi esercitano la loro funzione a titolo accessorio presso il rispettivo tribunale senza che questa comporti un’occupazione fissa. Il loro impiego può servire a far fronte ai picchi di lavoro, ad ampliare il livello di conoscenza del tribunale e a garantire l’orientamento alla pratica, nonché a individuare potenziali candidati per i posti di giudice ordinario.

Per far fronte al volume di casi in continua crescita, i tribunali della Confederazione propongono regolarmente di aumentare il numero di giudici ordinari. Nella discussione del 2021 in seno della Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale (CAG-N) su una simile proposta del TF<sup>2</sup>, è stato contestato che il tribunale, con i giudici non di carriera, dispone già di risorse che sfrutta in modo insufficiente o inadeguato. Inoltre, nel dialogo tra le Commissioni della gestione (CdG) e i tribunali della Confederazione<sup>3</sup>, così come nella letteratura giuridica<sup>4</sup>, sono stati più volte sollevati dubbi riguardo all’indipendenza e alla qualità dell’attività giudiziaria in relazione all’impiego dei giudici non di carriera.

Sulla base di una proposta di valutazione della CAG-N alle CdG, il 24 gennaio 2023 le CdG del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati (CdG-N/S) hanno incaricato il Controllo parlamentare dell’amministrazione (CPA) di effettuare una valutazione del sistema dei giudici non di carriera presso i tribunali della Confederazione. Partendo da una bozza di progetto del CPA, il 24 agosto 2023 le sottocommissioni Tribunali/MPC delle CdG-N/S, competenti per la valutazione, hanno definito l’orientamento della stessa. In occasione della sua seduta del 3 luglio 2023, la CAG-N è stata dapprima consultata in merito alla bozza di progetto del CPA per la presente valutazione. Secondo la decisione delle sottocommissioni competenti delle CdG, la valutazione deve rispondere ai seguenti quesiti:

- L’impiego di giudici non di carriera contribuisce a *rendere efficiente l’attività giudiziaria* dei singoli tribunali (cap. 3)?

<sup>1</sup> Legge del 17 giu. 2005 sul Tribunale federale (LTF; RS **173.110**), legge del 20 mar. 2009 sul Tribunale federale dei brevetti (LTB; RS **173.41**), legge federale del 19 mar. 2010 sull’organizzazione delle autorità penali della Confederazione (LOAP; RS **173.71**).

<sup>2</sup> CAG-N (2022): Rapporto della CAG-N del 23 giu. 2022 (FF **2022** 1931).

<sup>3</sup> Cfr. p. es. CAG-N/S (2022): Pianificazione e istituzione della Corte d’appello del Tribunale penale federale, rapporto delle CAG-N/S del 20 set. 2022 (FF **2022** 2429).

<sup>4</sup> Cfr. p. es. Kiener, Regina / Medici, Gabriela (2011): Anwälte und andere Richter. In: Justice – Justiz – Giustizia, 2011/2, 2.

- L’impiego di giudici non di carriera contribuisce all’*indipendenza dell’attività giudiziaria* dei singoli tribunali (cap. 4)?
- L’impiego dei giudici non di carriera contribuisce alla *buona qualità dell’attività giudiziaria* dei singoli tribunali (cap. 5)?
- 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 (cap. 6)?
- Le *prescrizioni legali* per l’impiego dei giudici non di carriera nei singoli tribunali sono adeguate (cap. 7)?
- 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 (cap. 8)?

## 1.2 Metodologia

Per rispondere ai quesiti della valutazione, il CPA si è avvalso dei metodi di raccolta e analisi dei dati elencati nella tabella 1. L’allegato 1 del rapporto contiene un compendio dell’approccio della valutazione. I criteri di valutazione applicati dal CPA sono descritti nell’allegato 2.

Tabella 1

### Panoramica dei metodi

Domande di valutazione	Questionario online (mandato esterno)	Gruppi di discussione/ interviste	Analisi statistica	Perizia legale (mandato esterno)
1.–3. Efficienza, indipendenza, qualità dell’attività giudiziaria	*	*		(*)
4. Frequenza d’impiego	(*)	(*)	*	
5. Adeguatezza delle basi legali	(*)	(*)		*
6. Tribunale amministrativo federale		*		(*)

Legenda: \* = contributo principale all’analisi; (\*) = contributo secondario all’analisi

L’impatto dell’impiego di giudici non di carriera sull’efficienza, l’indipendenza e la qualità dell’attività giudiziaria è stato valutato sulla scorta di un *questionario online* rivolto ai giudici ordinari e ai giudici non di carriera così come ai cancellieri dei tre tribunali<sup>5</sup>. Il CPA ha affidato lo svolgimento e la valutazione del questionario all’Isti-

5 A causa del basso numero di giudici ordinari e cancellieri presso il TFB e della conseguente impossibilità di garantire l’anonimato, questi due gruppi non sono stati inclusi nel questionario. Il loro parere è stato rilevato nell’ambito di interviste.

tuto di economia aziendale e regionale IBR della Scuola universitaria professionale di Lucerna<sup>6</sup>. Per quanto possibile, le domande indirizzate ai diversi tribunali e gruppi di persone interpellate sono state adattate solo in minima misura al fine di rendere comparabili i risultati.

Per approfondire i risultati del questionario online e chiarire le domande in sospeso, il CPA ha organizzato *gruppi di discussione* con i presidenti delle corti del TF e del TPF. Ha inoltre condotto *interviste* con i presidenti di tutti i tribunali, i cancellieri del TFB, l’Ufficio federale di giustizia (UFG) e la segreteria della Commissione giudiziaria (CG) dell’Assemblea federale. Sulla base di un gruppo di discussione presso il TAF è stato approfondito in quale misura l’impiego di giudici non di carriera sarebbe adeguato anche presso tale tribunale, considerando i vantaggi e gli svantaggi che sono stati riscontrati presso gli altri tribunali. Nel complesso il CPA ha tenuto colloqui con circa 40 persone, i cui nomi sono riportati nell’elenco delle persone interpellate alla fine del rapporto.

Sulla base dei dati in forma anonimizzata forniti dai tribunali, ha inoltre allestito *analisi statistiche* sulla frequenza con cui sono impiegati i giudici non di carriera. A causa di diverse restrizioni e della limitata comparabilità dei dati dei diversi tribunali (v. anche n. 1.3), nella presentazione dei risultati il CPA si è infine limitato a un’analisi del numero dei giudici non di carriera impiegati e della loro gestione dei casi.

Per chiarire il grado di adeguatezza delle basi legali per l’impiego di giudici non di carriera, il CPA ha commissionato una *perizia legale* esterna, effettuata dai Prof. Dr. Regina Kiener, Prof. Dr. Andreas Lienhard e Dr. Peter Bieri-Evangelisti, che è confluita nel presente rapporto<sup>7</sup>.

La raccolta e l’analisi dei dati si sono svolte da gennaio a maggio 2024. Al termine della valutazione il CPA si è confrontato con i tribunali in merito alle principali evidenze. Inoltre, nell’ottobre 2024 tutti i tribunali e l’UFG sono stati invitati a esprimere un parere sulla bozza di rapporto.

### 1.3 **Valore aggiunto e limiti della valutazione**

La presente valutazione offre un’analisi completa del sistema dei giudici non di carriera presso i tribunali della Confederazione. I diversi approcci metodologici forniscono una valutazione ampiamente condivisa dei vantaggi e degli svantaggi dell’impiego dei giudici non di carriera.

Il CPA sottopone a un esame critico tanto le disposizioni legali quanto la prassi attualmente vigente presso i singoli tribunali per l’impiego dei giudici non di carriera. La valutazione può così fornire una risposta alla discussione condotta in seno alla CAG-N in merito all’adeguatezza dell’impiego. In tali dibattiti si menziona regolar-

<sup>6</sup> van der Heiden, Nico / Oehri, Isabelle / Beeler, Christine / Ruoranen, Kaisa (2024): System der nebenamtlichen Richterinnen und Richter: Online-Befragung der ordentlichen und nebenamtlichen Richterpersonen sowie der Gerichtsschreibenden. Lucerna.

<sup>7</sup> Kiener, Regina / Lienhard, Andreas / Bieri-Evangelisti, Peter (2024): Evaluation des Systems der nebenamtlichen Richterinnen und Richter im Bund. Perizia giuridica per conto del Controllo parlamentare dell’amministrazione. Berna.

mente che spesso i giudici non di carriera esercitano tale carica solo per poter includere il titolo sul proprio biglietto da visita. Grazie a questa valutazione, vengono ora illustrati sia l'utilità che i limiti di questo sistema.

Le CdG hanno condotto la discussione sul possibile impiego di questa categoria di giudici anche con il TAF, adducendo diversi esempi tratti da altri tribunali a favore o contro la possibilità di un impiego presso quest'ultimo. La presente valutazione offre basi fondate per questa discussione.

Viene inoltre esaminato più da vicino l'aspetto dell'indipendenza dell'attività giudiziaria che, per quanto riguarda i giudici non di carriera, è oggetto di continue valutazioni critiche anche nella letteratura<sup>8</sup>.

L'organizzazione interna ai tribunali e i costi legati all'impiego dei giudici non di carriera non vengono analizzati in ragione della decisione delle sottocommissioni sull'orientamento della valutazione. Inoltre, a causa dei limiti dell'alta vigilanza parlamentare sui tribunali (v. *riquadro 1*), il CPA non ha esaminato in che modo l'impiego dei giudici non di carriera si ripercuote sulle decisioni concrete dei singoli collegi giudicanti. Per lo stesso motivo non vengono formulate affermazioni neppure sulle prestazioni lavorative dei singoli giudici non di carriera.

*Riquadro 1*

### Portata dell'alta vigilanza parlamentare sui tribunali

L'alta vigilanza sui tribunali della Confederazione compete all'Assemblea federale (art. 169 cpv. 1 Cost.)<sup>9</sup> e si estende pertanto sia al TF che ai tribunali di primo grado della Confederazione<sup>10</sup>. L'indipendenza del giudice pone un limite costituzionale all'alta vigilanza sui tribunali (art. 191c Cost.). Sostanzialmente, l'alta vigilanza si occupa della gestione dei tribunali, che comprende le finanze, l'organizzazione e l'analisi dei dati di riferimento relativi all'attività giudiziaria<sup>11</sup>.

Nella pratica le CdG si attengono a un'interpretazione più ampia del loro compito, secondo cui «l'alta vigilanza sui tribunali non si differenzia fondamentalmente dalla vigilanza esercitata sul Consiglio federale e sull'amministrazione»<sup>12</sup>. L'alta vigilanza sui tribunali viene tuttavia esercitata con un certo riguardo e nel rispetto delle competenze di tutti gli attori, ad esempio concentrandosi sulle questioni sistemiche e trattando con cautela le informazioni su singoli individui. Di tale aspetto si è tenuto conto nella presente valutazione del CPA.

L'analisi statistica presenta alcune limitazioni metodologiche, in quanto non consente un facile confronto delle cifre relative all'impiego di giudici non di carriera, né tra i tribunali né tra le corti. I tre tribunali si differenziano per il grado, ma anche per il tipo

<sup>8</sup> Kiener/Medici (2011), 2.

<sup>9</sup> Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 apr. 1999 (Cost.; RS 101).

<sup>10</sup> TAF, TPF e TFB.

<sup>11</sup> Lienhard, Andreas (2009): *Oberaufsicht und Justizmanagement*, in: *Justice – Justiz – Giustizia* 2009/1.

<sup>12</sup> CdG-S (2002): *Alta vigilanza parlamentare sui tribunali federali*, rapporto della CdG-S del 28 giu. 2002 (FF 2002 6793, in particolare 6801).

di procedimenti che vengono condotti. Presso il TPF, per esempio, si conducono procedimenti con audizioni delle parti a Bellinzona. La procedura è analoga per il TFB, mentre i lavori del TF si basano quasi esclusivamente sugli atti delle autorità inferiori. Il ruolo dei giudici non di carriera nei procedimenti, così come il loro carico di lavoro e la presenza richiesta variano dunque notevolmente. Inoltre, di norma i giudici non di carriera fanno sempre parte di un collegio giudicante. Il contributo da essi prestato e l'influenza che questo ha sulla durata dei procedimenti sono difficili da stabilire, motivo per cui nella valutazione si è rinunciato a un'analisi della durata dei procedimenti. Anche la comparabilità è limitata, in quanto i dati dei tribunali non sono uniformi e determinati dati non vengono neppure raccolti. Pertanto, nel presente rapporto viene discussa solo la frequenza con cui sono impiegati i giudici non di carriera.

Una limitazione importante del questionario online consiste nel fatto che non è stata rilevata l'appartenenza delle persone alle corti. Ciò è dovuto al fatto che in alcune corti operano cinque giudici o meno e quindi l'anonimato dei partecipanti non avrebbe più potuto essere garantito. Non è dunque possibile rilevare eventuali differenze nei pareri dei giudici ordinari e non di carriera e dei cancellieri tra le corti dei tribunali, e le dichiarazioni si limitano ai rispettivi tribunali nel loro complesso e alle rispettive funzioni (giudici ordinari e non di carriera e cancellieri).

## **1.4 Struttura del rapporto**

Nel capitolo seguente il rapporto presenta brevemente i quattro tribunali della Confederazione nonché le basi legali per l'impiego dei giudici non di carriera. Su tale base viene mostrata la complessità del contesto (v. modello di analisi) in cui si colloca l'impiego dei giudici non di carriera. Nei capitoli successivi sono fornite le risposte ai sei quesiti: il capitolo 3 valuta il contributo dei giudici non di carriera all'efficienza dell'attività giudiziaria, il capitolo 4 si occupa del loro contributo all'indipendenza dell'attività giudiziaria e il capitolo 5 del loro contributo alla buona qualità dell'attività giudiziaria. Nel capitolo 6 è trattata la frequenza con cui sono impiegati i giudici non di carriera nei vari tribunali. L'adeguatezza delle prescrizioni legali per l'impiego dei giudici non di carriera è posta al centro del capitolo 7, mentre il possibile impiego dei giudici non di carriera presso il TAF è discusso nel capitolo 8. Infine, le conclusioni si trovano al capitolo 9.

## **2**

### **Il sistema dei giudici non di carriera presso i tribunali della Confederazione**

In questo capitolo vengono dapprima presentati i quattro tribunali della Confederazione e i loro compiti (n. 2.1). In seguito vengono approfondite le basi legali per l'impiego dei giudici non di carriera (n. 2.2) e viene illustrata la complessità del contesto in cui questo si colloca (n. 2.3).

**2.1****I quattro tribunali della Confederazione****2.1.1****Tribunale federale**

Il TF è l'autorità giudiziaria suprema della Confederazione (art. 188 cpv. 1 Cost.). Il suo compito principale consiste nel sorvegliare l'applicazione uniforme del diritto federale in qualità di organo di ultimo grado. Inoltre, esercita la vigilanza sulla gestione dei tribunali della Confederazione (art. 1 cpv. 2 della legge sul Tribunale federale [LTF])<sup>13</sup>. È composto da otto corti: due di diritto civile, quattro di diritto pubblico e due di diritto penale (art. 29–35 del regolamento del Tribunale federale [RTF])<sup>14</sup>. La sede principale del TF si trova a Losanna; due corti hanno sede a Lucerna.

Nel 2023 al TF sono stati sottoposti 7558 nuovi casi<sup>15</sup>. Presso il TF sono attualmente operativi 40 giudici ordinari e 19 giudici non di carriera<sup>16</sup>.

**2.1.2****Tribunale amministrativo federale**

Il TAF con sede a San Gallo è il tribunale amministrativo generale della Confederazione (art. 1 cpv. 1 della legge sul Tribunale amministrativo federale [LTAF])<sup>17</sup>. Il suo compito principale è giudicare la legittimità delle decisioni dell'Amministrazione federale (art. 31 LTAF). Si suddivide in sei corti a seconda degli ambiti giuridici: la prima Corte si occupa di responsabilità dello Stato, personale federale e protezione dei dati; la seconda Corte di economia, concorrenza e formazione; la terza Corte di assicurazioni sociali e salute pubblica; la quarta e quinta Corte di diritto in materia di asilo; e la sesta Corte di diritto degli stranieri e di cittadinanza (art. 23 e 24 del regolamento del Tribunale amministrativo federale [RTAF])<sup>18</sup>. Nel 2023, al TAF sono stati sottoposti 7324 nuovi casi<sup>19</sup>.

Il TAF dispone di massimo 70 posti a tempo pieno<sup>20</sup> e non ha giudici non di carriera.

<sup>13</sup> Legge del 17 giu. 2005 sul Tribunale federale (LTF; RS **173.110**).

<sup>14</sup> Regolamento del 20 nov. 2006 del Tribunale federale (RTF; RS **173.110.131**).

<sup>15</sup> Tribunale federale (2024): Rapporto di gestione 2023 dei tribunali della Confederazione, Tabella comparativa dei dati di riferimento del Tribunale federale, del Tribunale penale federale, del Tribunale amministrativo federale e del Tribunale federale dei brevetti.

<sup>16</sup> Ordinanza dell'Assemblea federale del 30 set. 2011 concernente i posti di giudice del Tribunale federale (RS **173.110.1**).

<sup>17</sup> Legge del 17 giu. 2005 sul Tribunale amministrativo federale (LTAF; RS **173.32**).

<sup>18</sup> Regolamento del 17 apr. 2008 del Tribunale amministrativo federale (RTAF; RS **173.320.1**).

<sup>19</sup> Tribunale federale (2024): Rapporto di gestione 2023, Tabella comparativa.

<sup>20</sup> Ordinanza dell'Assemblea federale del 17 mar. 2017 sui posti di giudice presso il Tribunale amministrativo federale (RS **173.321**). L'articolo 3 recita: «Fino al 31 dicembre 2029 possono essere provvisoriamente occupati al massimo 70 posti di giudice a tempo pieno. Dopo questa data i giudici uscenti per raggiunti limiti di età non sono sostituiti fintanto che il numero dei posti a tempo pieno non è ridotto a 65».

## 2.1.3

### Tribunale penale federale

Il TPF con sede a Bellinzona è suddiviso in tre corti con compiti diversi:

- la Corte penale giudica in primo grado i casi che, come la criminalità organizzata (art. 35 della legge sull'organizzazione delle autorità penali [LOAP]<sup>21</sup>, art. 23 e 24 del Codice di procedura penale [CPP]<sup>22</sup>), sottostanno espressamente alla giurisdizione federale;
- la Corte dei reclami penali giudica in particolare i ricorsi contro le decisioni e gli atti procedurali della polizia e del Ministero pubblico della Confederazione (MPC), nonché i ricorsi contro le decisioni dei giudici cantonali dei provvedimenti coercitivi. Inoltre, ha altre competenze, per esempio in materia di assistenza giudiziaria internazionale e diritto penale amministrativo (art. 37 cpv. 2 LOAP);
- la Corte d'appello, che ha iniziato la propria attività il 1° gennaio 2019, è l'autorità federale di secondo grado in materia penale e giudica gli appelli e le domande di revisione riguardanti sentenze della Corte penale (art. 38a LOAP).

Nel 2023, al TPF sono stati sottoposti 677 nuovi casi<sup>23</sup>. Attualmente la Corte penale e la Corte dei reclami penali dispongono insieme di massimo 16 posti a tempo pieno e massimo 4 giudici non di carriera. La Corte d'appello dispone di massimo 4 posti a tempo pieno e 10 giudici non di carriera<sup>24</sup>.

## 2.1.4

### Tribunale federale dei brevetti

Il TFB giudica in qualità di organo di primo grado le controversie di diritto civile in materia di brevetti, le azioni per violazione e le azioni concernenti la validità di un brevetto (art. 1 cpv. 1 della legge sul Tribunale federale dei brevetti [LTFB]<sup>25</sup>). Il TFB ha sede a San Gallo. Si compone di giudici con formazione giuridica e giudici con formazione tecnica, di cui i secondi devono costituire la maggioranza (art. 8 LTFB).

Nel 2023 gli sono stati sottoposti 31 nuovi casi<sup>26</sup>. Presso il Tribunale federale dei brevetti sono operativi due giudici ordinari e 42 giudici non di carriera<sup>27</sup>. I due giudici ordinari dispongono rispettivamente di una formazione giuridica e una formazione tecnica. Dei giudici non di carriera, 12 dispongono di una formazione giuridica e 30 di una formazione tecnica. Tutti dispongono di conoscenze comprovate in materia di diritto dei brevetti.

<sup>21</sup> Legge federale del 19 mar. 2010 sull'organizzazione delle autorità penali della Confederazione (LOAP; RS **173.71**).

<sup>22</sup> Codice di procedura penale del 5 ott. 2007 (CPP; RS **312.0**).

<sup>23</sup> Tribunale federale (2024): Rapporto di gestione 2023, Tabella comparativa.

<sup>24</sup> Ordinanza dell'Assemblea federale del 13 dic. 2013 sui posti di giudice presso il Tribunale penale federale (RS **173.713.150**).

<sup>25</sup> Legge del 20 mar. 2009 sul Tribunale federale dei brevetti (LTFB; RS **173.41**).

<sup>26</sup> Tribunale federale (2024): Rapporto di gestione 2023, Tabella comparativa.

<sup>27</sup> Art. 8 LTFB. La legge parla solo di un numero sufficiente di giudici non di carriera.

## 2.2

## Basi legali relative ai giudici non di carriera

I giudici non di carriera sono eletti dal Parlamento, analogamente ai giudici ordinari (art. 168 cpv. 1 Cost.). L’elezione avviene per un mandato di sei anni (art. 145 Cost.) presso un tribunale specifico, ma senza indicazione di una corte in particolare. Fa eccezione la Corte d’appello, i cui membri sono eletti direttamente in tale corte (art. 42 cpv. 1<sup>bis</sup> LOAP). Per la preparazione dell’elezione (e per la destituzione) è competente la CG dell’Assemblea federale plenaria, che sottopone al Parlamento le proprie proposte di elezione (art. 40a della legge sul Parlamento [LParl])<sup>28</sup>.

I giudici non di carriera esercitano in genere una professione principale diversa, per esempio una funzione di giudice presso un tribunale cantonale o un’attività di avvocato. Sono impiegati in tribunale in base al bisogno. Questo sistema, diffuso in Svizzera, può essere considerato un sistema di milizia parziale<sup>29</sup>. Per la partecipazione alle sedute del tribunale, i giudici non di carriera ricevono una diaria. Inoltre vengono indennizzati con importi forfettari orari<sup>30</sup>. Possono svolgere il loro lavoro sul posto o da casa, purché non siano previste riunioni preliminari o consultazioni in tribunale<sup>31</sup>.

In riferimento all’attività giudiziaria presso il TF e il TPF, i giudici non di carriera sono equiparati ai giudici ordinari<sup>32</sup>. Presso il TF l’attività istruttoria è solitamente compito del presidente della corte, che in questa funzione è competente per la preparazione del procedimento, lo scambio di corrispondenza e la redazione del progetto di sentenza (relazione). Il compito di istruire i procedimenti può però anche essere trasferito ad altri giudici, quindi anche a quelli non di carriera<sup>33</sup>. I giudici non di carriera possono altrimenti essere nominati come ulteriori membri di un collegio giudicante, nel qual caso i loro compiti variano da un tribunale all’altro. Il trasferimento dell’attività istruttoria o dei poteri di giudice unico non è escluso neppure nelle basi legali relative al TPF<sup>34</sup>. Presso il TFB il presidente del tribunale è competente per le decisioni di giudice unico e per l’istruzione dei procedimenti (art. 23 cpv. 1 e art. 35 cpv. 1 LTFB). Egli può delegare tali compiti solo al secondo giudice ordinario o a un altro giudice con formazione giuridica (art. 23 cpv. 2 o art. 35 cpv. 2 LTFB). I giudici non di carriera con formazione tecnica possono essere coinvolti nell’attività istruttoria solo a titolo consultivo (art. 35 cpv. 2 LTFB).

<sup>28</sup> Legge federale del 13 dic. 2002 sull’Assemblea federale (LParl; RS 171.10).

<sup>29</sup> Ufficio federale di giustizia (1997): Schlussbericht der Expertenkommission für die Totalrevision der Bundesrechtspflege del giugno 1997. Berna.

<sup>30</sup> Articolo 1 dell’ordinanza dell’Assemblea federale del 23 mar. 2007 sulle diarie e le indennità per i viaggi di servizio dei giudici federali (RS 172.121.2).

<sup>31</sup> Koller, Heinrich (2018): Art. 1 BGG. In: Niggli, Marcel Alexander / Uebersax, Peter / Wiprächtiger, Hans / Kneubühler, Lorenz (cur.): Bundesgerichtsgesetz. 3<sup>a</sup> edizione, Basilea: Helbing Lichtenhahn, 84–128.

<sup>32</sup> Con riserva dell’articolo 23 LTF.

<sup>33</sup> Kiener/Lienhard/Bieri-Evangelisti (2024), 20.

<sup>34</sup> Kiener/Lienhard/Bieri-Evangelisti (2024), 32.

I motivi per l'impiego dei giudici non di carriera variano a seconda del tribunale. Per il TF il messaggio del 2001 concernente la revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale prevede due motivi<sup>35</sup>:

- *di tipo oggettivo*: per far fronte ai picchi di lavoro e garantire in tal modo una gestione efficiente del volume di lavoro;
- *di tipo personale*: per sostituire i giudici ordinari indisponibili e garantire in tal modo la regolare gestione del volume di lavoro.

Oltre a questi obiettivi primari vengono elencati anche altri motivi, in particolare la possibilità di conoscere i potenziali candidati a una carica di giudice ordinario. L'impiego di giudici non di carriera non deve però servire a compensare un sovraccarico cronico dei tribunali<sup>36</sup>.

Per il TFB il ricorso a conoscenze tecniche costituisce il motivo centrale per l'impiego dei giudici non di carriera<sup>37</sup>, mentre per il TPF non sono stati menzionati motivi specifici.

## 2.3

### Complessità del contesto di impiego dei giudici non di carriera

A causa della funzione di milizia menzionata al numero 2.2, l'impiego di giudici non di carriera si trova al centro di una dinamica complessa tra efficienza, indipendenza e qualità dell'attività giudiziaria.

Conformemente all'articolo 29 capoverso 1 Cost., in un procedimento giudiziario ognuno ha diritto ad essere giudicato entro un termine ragionevole, cosa che richiede una quantità sufficiente di risorse materiali e di personale a disposizione dei tribunali<sup>38</sup>. Il principio dell'*efficienza* presuppone che gli enti pubblici incaricati, così come i tribunali, sfruttino in modo ottimale le loro risorse al fine di conseguire tale obiettivo<sup>39</sup>. In tale contesto, l'impiego di giudici non di carriera può assicurare maggiore flessibilità nella gestione dei casi.

La garanzia dell'*indipendenza* dei giudici è sancita nella Costituzione federale come diritto di base (art. 30 cpv. 1 Cost.) e come disposizione di tipo organizzativo (art. 191c Cost.). In base a tali articoli, le parti in causa hanno diritto a un tribunale indipendente e a giudici imparziali. La garanzia dell'indipendenza dei giudici non è più data quando una valutazione oggettiva indica l'esistenza di circostanze che giustificano un'impressione di parzialità o indicano un rischio di condizionamento. Per garantire l'indipendenza, esistono norme in materia di ricusazione e incompatibilità.

<sup>35</sup> Consiglio federale (2001): Messaggio del 28 feb. 2001 concernente la revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale (FF 2001 3764, in particolare 3837).

<sup>36</sup> Consiglio federale (2001): Messaggio del 28 feb. 2001 concernente la revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale (FF 2001 3764, in particolare 3837).

<sup>37</sup> Consiglio federale (2007): Messaggio del 7 dic. 2007 concernente la legge sul Tribunale federale dei brevetti (FF 2008 349).

<sup>38</sup> Kienzli/Lienhard/Bieri-Evangelisti (2024), 15.

<sup>39</sup> Lienhard, Andreas (2005): Staats- und verwaltungsrechtliche Grundlagen für das New Public Management in der Schweiz. Berna: Stämpfli, 26.

In linea di principio, le attività a titolo accessorio sono incompatibili per natura con la funzione di giudice, in quanto possono compromettere tale indipendenza<sup>40</sup>. La garanzia dell’indipendenza dei giudici non preclude l’impiego di giudici non di carriera, ma a causa del rischio accentuato di parzialità riveste maggiore importanza a livello pratico<sup>41</sup>.

Per quanto riguarda la *qualità* dell’attività giudiziaria, vengono costantemente sollevati dubbi in merito alla capacità dei giudici non di carriera, a causa degli impegni della loro attività principale e della distanza dal lavoro in tribunale, di esercitare la propria funzione sempre con la cura e la precisione richieste<sup>42</sup>. Mancherebbe loro inoltre la routine necessaria<sup>43</sup>. Per contro, i giudici non di carriera sono in grado di apportare conoscenze dalla pratica<sup>44</sup>.

Come mostrato nella figura 1, gli aspetti dell’efficienza, dell’indipendenza e della qualità dell’attività giudiziaria influiscono sull’impiego adeguato dei giudici non di carriera.

<sup>40</sup> Kiener/Medici (2011), 2.

<sup>41</sup> Kiener/Lienhard/Bieri-Evangelisti (2024), 11–12.

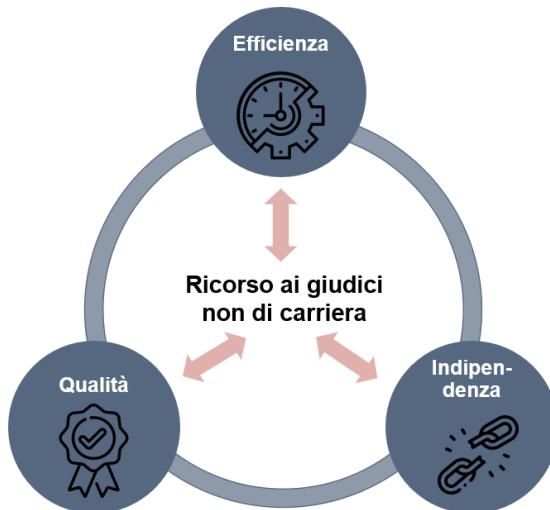
<sup>42</sup> Schweizer, Rainer J. (1998): Die erstinstanzliche Verwaltungsgerichtsbarkeit des Bundes durch Rekurs- und Schiedskommissionen – aktuelle Situation und Reformbedürfnisse. Basilea: Helbing & Lichtenhahn, 67.

<sup>43</sup> Consiglio federale (2001): Messaggio concernente la revisione totale dell’organizzazione giudiziaria federale (FF 2001 3764, in particolare 3932).

<sup>44</sup> Consiglio federale (2008): Messaggio concernente la legge sul Tribunale federale dei brevetti (FF 2008 349).

Figura 1

### Schema di analisi del sistema dei giudici non di carriera



Il contributo derivante dall’impiego dei giudici non di carriera nei tribunali della Confederazione sarà valutato nei capitoli seguenti, alla luce degli aspetti illustrati.

### 3

### Contributo dei giudici non di carriera all’efficienza dell’attività giudiziaria

Nel presente capitolo il CPA tratta la questione del contributo dei giudici non di carriera all’efficienza dell’attività giudiziaria. A tal fine si basa principalmente sui risultati del questionario online, oltre che sui colloqui presso i tribunali e, in singoli casi, sulla perizia legale. L’analisi si orienta ai criteri elencati nell’allegato 2: l’adeguatezza delle prescrizioni e dei processi per gestire i picchi di lavoro e le assenze; l’impiego adeguato per far fronte ai picchi di lavoro e le assenze; il rispetto della durata prevista dei procedimenti nonché l’utilità per la conduzione dei casi in diverse lingue.

*In sintesi:* con il loro impiego i giudici non di carriera contribuiscono a rendere efficiente l’attività giudiziaria dei tribunali. Essi sostengono i tribunali durante i picchi di lavoro e in caso di indisponibilità dei giudici ordinari (n. 3.1). Il loro impiego consente inoltre di condurre i casi in diverse lingue (n. 3.2). In generale i giudici non di carriera alleggeriscono il lavoro dei tribunali, e non solo in situazioni straordinarie. Sono però disponibili solo in misura limitata e in alcuni casi il loro impiego può anche comportare oneri supplementari, se la qualità del loro lavoro non è adeguata (n. 3.3).

### 3.1

## I giudici non di carriera sostengono i tribunali durante i picchi di lavoro e in caso di assenze

Di seguito sono discussi, in primo luogo, i motivi per l'impiego dei giudici non di carriera e, a seguire, il loro ruolo in seno ai collegi giudicanti.

### 3.1.1

## Motivi per l'impiego

Per il TF il messaggio concernente la revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale del 2001 prevede che i giudici non di carriera sostituiscano innanzitutto i giudici ordinari indisponibili e aiutino occasionalmente in caso di sovraccarico di lavoro<sup>45</sup>. Per quanto riguarda il TFB, nel messaggio si legge che il fatto che il tribunale sia composto prevalentemente da giudici non di carriera garantisce la necessaria flessibilità, indispensabile a causa del carico di lavoro da attendersi, e consente di sfruttare bagagli di conoscenze specifiche<sup>46</sup>. Per il TPF il rapporto della Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati sull'iniziativa parlamentare 12.462<sup>47</sup> indica, sulla base del messaggio concernente la legge federale sull'organizzazione delle autorità penali della Confederazione<sup>48</sup>, che i giudici non di carriera offrono al tribunale un margine di manovra maggiore e gli permettono di reagire rapidamente, con il ricorso a forze di lavoro supplementari, a un eventuale afflusso straordinario.

Presso il TF vengono messi in pratica entrambi gli obiettivi del messaggio. Ciò vale in linea di principio anche per il TPF, sebbene le basi legali non specifichino obiettivi esplicativi per l'impiego dei giudici non di carriera presso questo tribunale. Nel questionario online, circa la metà dei giudici ordinari e dei cancellieri del TF ha condiviso il parere secondo cui i giudici non di carriera sono impiegati per far fronte a picchi di lavoro, come risulta dalla figura 2. Presso il TPF tale quota è nettamente più elevata, attestandosi all'80 per cento circa.

<sup>45</sup> Consiglio federale (2001): Messaggio del 28 feb. 2001 concernente la revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale (FF 2001 3764, in particolare 3837).

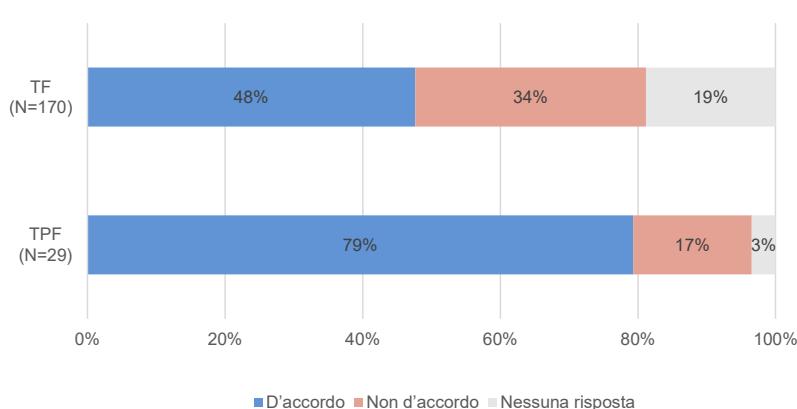
<sup>46</sup> Consiglio federale (2007): Messaggio del 7 dic. 2007 concernente la legge sul Tribunale federale dei brevetti (FF 2008 349).

<sup>47</sup> CAG-S (2013): Numero dei posti di giudice presso il Tribunale penale federale, rapporto della CAG-S dell'11 feb. 2013 (FF 2013 2501).

<sup>48</sup> Consiglio federale (2008): Messaggio del 10 set. 2008 concernente la legge federale sull'organizzazione delle autorità penali della Confederazione (FF 2008 7093, in particolare 7132). Cfr. Kiener/Lienhard/Bieri-Evangelisti (2024), 22.

Figura 2

**Parere in merito all'impiego dei giudici non di carriera per far fronte ai picchi di lavoro**



*Legenda: i giudici non di carriera sono impiegati per far fronte ai picchi di lavoro? Parere dei giudici ordinari e dei cancellieri.*

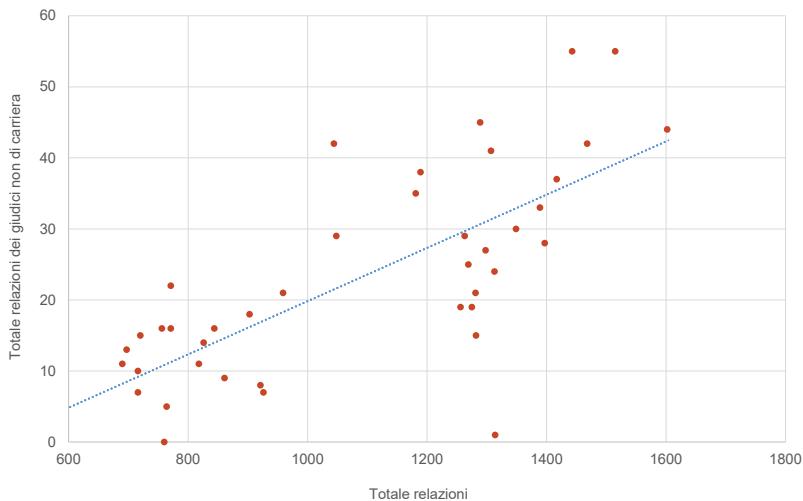
*Fonte:* van der Heiden/Oehri/Beeler/Ruoranen (2024): n. 4.3.1.

Anche i giudici non di carriera del TF e del TPF ritengono in grande maggioranza di essere impiegati per far fronte ai picchi di lavoro<sup>49</sup>. Spesso, però, secondo il parere del CPA, non conoscerebbero i motivi esatti alla base del loro impiego.

Tale parere è confermato anche dalle analisi statistiche del CPA in merito al TF. Infatti, i giudici non di carriera sono impiegati in misura maggiore negli anni in cui le corti registrano un afflusso più elevato di casi, come mostra la linea blu nella figura 3. Possono quindi avere alleggerire il carico di lavoro durante i picchi. A causa del basso numero di corti, per il TPF non è possibile effettuare la stessa valutazione.

<sup>49</sup> van der Heiden/Oehri/Beeler/Ruoranen (2024), n. 4.3.1.

Figura 3

**Rapporto tra il carico di lavoro e l'impiego dei giudici non di carriera presso le corti del TF**

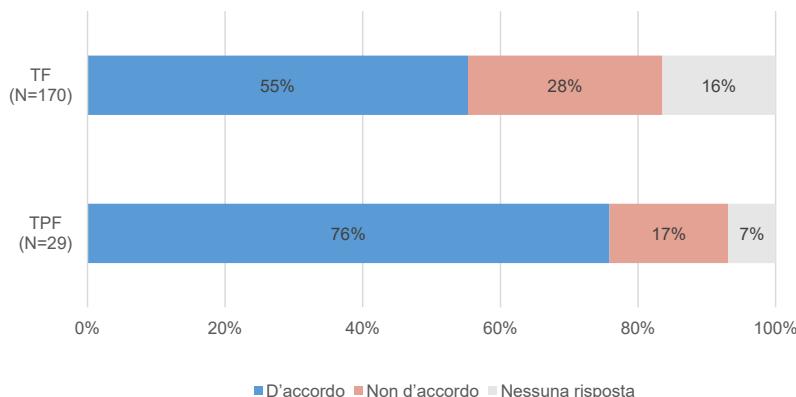
Legenda: un valore per ciascuna corte del TF per ogni anno (2018–2023).

Fonte: rapporti di gestione del Tribunale federale per il periodo 2018–2023.

Inoltre, secondo gruppi di discussione i giudici non di carriera presso il TF e il TPF sarebbero importanti per la sostituzione dei giudici ordinari indisponibili. Tale parere è stato condiviso nel questionario online da poco più della metà dei giudici ordinari e dei cancellieri interpellati presso il TF. Analogamente alla domanda relativa ai picchi di lavoro, presso il TPF questo valore è nettamente più elevato (v. figura 4).

Figura 4

**Parere in merito all'impiego dei giudici non di carriera per compensare le assenze**



*Legenda: i giudici non di carriera sono impiegati per gestire le assenze? Parere dei giudici ordinari e dei cancellieri.*

*Fonte: van der Heiden/Oehri/Beeler/Ruoranen (2024): accorpamento delle tabelle 18 e 19.*

In relazione a questa domanda, anche i giudici non di carriera del TF e del TPF ritengono in grande maggioranza di essere impiegati in caso di assenze<sup>50</sup>.

Le differenze tra il TF e il TPF sono riconducibili innanzitutto al diverso atteggiamento dei cancellieri del TPF. Questi ultimi, infatti, si sono espressi in termini più critici rispetto ai giudici ordinari in merito alla questione se i giudici non di carriera svolgono un ruolo importante in caso di picchi di lavoro e giudici ordinari indisponibili. Presso il TPF si rileva una scarsa differenza tra i due gruppi professionali<sup>51</sup>. Qui, i cancellieri sono anche sostanzialmente meno soddisfatti dell'impiego dei giudici non di carriera<sup>52</sup>. Come più volte manifestato al CPA durante i colloqui, tale circostanza potrebbe dipendere dal fatto che i cancellieri del TPF entrano in contatto con il lavoro dei giudici non di carriera proprio quando questo causa un aumento degli oneri supplementari (v. n. 3.3).

In base ai risultati del questionario, non è possibile rispondere chiaramente alla domanda se l'impiego dei giudici non di carriera contribuisca anche a evadere i casi in tempi ragionevoli. Con questa affermazione si dice tendenzialmente o totalmente d'accordo il 33 per cento dei giudici ordinari e dei cancellieri (non d'accordo: 43 %;

<sup>50</sup> van der Heiden/Oehri/Beeler/Ruoranen (2024), n. 4.3.1.

<sup>51</sup> van der Heiden/Oehri/Beeler/Ruoranen (2024), n. 6.2.

<sup>52</sup> van der Heiden/Oehri/Beeler/Ruoranen (2024), n. 4.1.1.

nessuna risposta: 24 %). Presso il TPF la quota di consenso è un po' più elevata, attestandosi al 52 per cento<sup>53</sup>. Poiché l'onere a carico dei giudici varia fortemente da un caso all'altro, non è possibile formulare affermazioni in merito a un'eventuale maggiore durata della gestione dei casi a seguito del coinvolgimento dei giudici non di carriera.

### **3.1.2 Ruolo in seno ai collegi giudicanti**

Secondo le basi legali i tribunali possono decidere autonomamente in quali situazioni e per quali compiti ritengono efficiente l'impiego dei giudici non di carriera in seno ai collegi giudicanti. Presso il TF questi sono impiegati nei procedimenti soprattutto per l'attività istruttoria (v. n. 2.2). Diversamente dai giudici ordinari, in questo ruolo i giudici non di carriera non possono delegare compiti ai cancellieri, il che rende le relazioni molto più impegnative per loro. Oltre alla stesura di relazioni, la fase istruttoria presso il TF comporta generalmente solo un basso numero di misure istruttorie, come la preparazione dei procedimenti. Il motivo risiede nel fatto che al TF si verifica esclusivamente se il diritto è stato applicato correttamente in riferimento a una decisione impugnata. Inoltre, nella maggioranza dei casi le parti non vengono più coinvolte. Se giudici ordinari del TF sono indisponibili, i giudici non di carriera vengono talvolta coinvolti nel collegio giudicante in qualità di secondo o terzo giudice, il che ne determina il coinvolgimento anche nella procedura per circolazione degli atti ai fini della consultazione sulle relazioni.

Presso gli altri due tribunali della Confederazione l'attività istruttoria è più onerosa, in quanto a questo ruolo sono associati maggiori compiti, in particolare a causa dello svolgimento delle udienze in sede. Pertanto, presso il TPF i giudici non di carriera non vengono solitamente impiegati per l'attività istruttoria, dato che in passato tale prassi si è rivelata per lo più inefficiente. In casi eccezionali, però, possono occuparsi anche di casi presso la Corte penale in qualità di giudice unico. Presso il TFB l'attività istruttoria è attribuita al giudice ordinario. I giudici non di carriera con formazione tecnica (cosiddetti giudici specializzati) sono competenti per il parere in qualità di giudici specializzati e completano il collegio giudicante insieme a quelli con formazione giuridica.

## **3.2 I giudici non di carriera assicurano la conduzione dei casi in tutte le lingue**

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 (art. 54 cpv. 1 LTF) e presso il TFB la lingua inglese (art. 36 cpv. 3 LTFB). Ai fini di una conduzione efficiente dei casi è quindi importante che il collegio giudicante sia composto da persone che conoscono bene la lingua del procedimento.

<sup>53</sup> van der Heiden/Oehri/Beeler/Ruoranen (2024), n. 4.3.2.

Ciò vale in particolare per il TPF, in quanto i giudici durante l'udienza devono interrogare le parti e ascoltare le loro richieste nella rispettiva lingua. Il tribunale incontra costanti difficoltà soprattutto nell'assicurarsi le competenze per la lingua italiana. Tale esigenza può essere soddisfatta con i giudici non di carriera. Presso il TPF, le conoscenze linguistiche dei giudici non di carriera sono quindi considerate un requisito preferenziale più di quanto accada presso il TF (ha condiviso questo parere l'86 % presso il TPF e il 38 % presso il TF)<sup>54</sup>. Anche in questo caso, i cancellieri del TF sono molto più scettici dei giudici ordinari.

Presso il TF le conoscenze linguistiche dei giudici non di carriera sono utili anche, in particolare, quando i giudici ordinari non padroneggiano determinate lingue nazionali (per lo più francese o italiano).

Presso il TFB i procedimenti si svolgono per lo più in lingua tedesca e inglese. Nei procedimenti viene utilizzata anche la lingua inglese, in quanto gran parte della documentazione tecnica per la risoluzione di queste controversie giuridiche è redatta in tale lingua. Inoltre, l'inglese è spesso la lingua di lavoro nelle imprese interessate. Poiché presso il TFB vengono sempre impiegati giudici non di carriera, le loro competenze linguistiche costituiscono un presupposto per una conduzione efficiente dei casi. Tuttavia, le competenze tecniche dei giudici del TFB rappresentano un criterio più importante delle competenze linguistiche. I procedimenti in lingua italiana o francese sono rari e costituiscono una sfida: occorre infatti trovare giudici non di carriera che siano in possesso delle necessarie competenze linguistiche e, in particolare, delle necessarie competenze tecniche.

### 3.3

### I giudici non di carriera alleggeriscono il lavoro dei tribunali, ma il loro impiego può anche comportare oneri supplementari

Oltre alla gestione dei picchi di lavoro, alla compensazione delle assenze e all'applicazione delle competenze linguistiche, i giudici non di carriera servono anche a compensare il sovraccarico cronico del TF e del TPF, ma solo in misura limitata. Presso il TF ai giudici non di carriera vengono assegnati obiettivi specifici riguardo al numero di relazioni da elaborare (almeno dodici all'anno). Senza i giudici non di carriera la Corte d'appello del TPF non sarebbe praticamente in grado di far fronte al carico di lavoro. Per ogni procedimento viene infatti impiegato, in media, più di un giudice non di carriera (v. n. 6.1). Anche in questo caso la situazione è diversa presso il TFB, dove la presenza di soli due giudici ordinari richiede l'impiego sistematico dei giudici non di carriera (v. n. 3.1).

Sebbene, almeno presso il TF, non sia previsto di impiegare i giudici non di carriera al fine di compensare il sovraccarico cronico, è comunque indispensabile un loro impiego regolare entro una certa misura. Ciò affinché possano acquisire la routine necessaria, come indicato nella letteratura specialistica<sup>55</sup> e confermato dalle persone in-

<sup>54</sup> van der Heiden/Oehri/Beeler/Ruoranen (2024), n. 4.3.3.

<sup>55</sup> Cfr. Rüefli, Anna (2016): Fachrichterbeteiligung im Spannungsfeld verfassungsrechtlicher Zielkonflikte. N. marg. 445 e 1281.

terviste. Anche un'introduzione individuale a beneficio dei giudici non di carriera dopo l'elezione è considerata indispensabile ai fini di un impiego efficiente.

Tuttavia, l'impiego dei giudici non di carriera può comportare anche un onere supplementare per i tribunali, se la qualità del loro lavoro è carente. Tale aspetto è fortemente variabile, come si evince da numerosi commenti spontanei forniti nel questionario online nonché dai colloqui condotti dal CPA presso i tribunali. L'onere supplementare per i tribunali sorge in particolare quando i cancellieri devono rielaborare radicalmente una relazione ai fini della sentenza.

I processi e i canali di comunicazione per richiedere l'impiego dei giudici non di carriera sono chiari e diretti, come è emerso dai colloqui condotti dal CPA. Il relativo onere, così come l'impegno richiesto per il coordinamento dei lavori, sono leggermente superiori rispetto a quando il collegio giudicante è composto solo da giudici ordinari, ma rimangono comunque gestibili. Grazie al numero limitato di giudici non di carriera presso le corti, i rispettivi presidenti hanno una chiara visione d'insieme delle competenze delle persone. La gestione di una banca dati contenente tali informazioni non appare dunque opportuna. Il contributo dei giudici non di carriera all'efficienza dell'attività giudiziaria è tuttavia limitato dal fatto che questi non sono sempre disponibili quando ve ne è il bisogno. La disponibilità rappresenta una sfida soprattutto per il TPF. Mentre le relazioni presso il TF o i pareri dei giudici specializzati presso il TFB possono essere redatti anche di sera o durante i fine settimana al di fuori dei tribunali, presso il TPF ciò è praticamente impossibile. Presso questo tribunale i giudici non di carriera sono impiegati prevalentemente nell'ambito delle udienze in sede a Bellinzona. Tali impieghi si protraggono spesso per più giorni consecutivi; tuttavia, molti giudici non di carriera raramente possono concedersi di assentarsi dalla loro attività principale per un periodo così prolungato. Inoltre, negli ultimi anni i casi sono diventati sempre più impegnativi e complessi. Già in occasione di un'ispezione condotta nel 2022, le CdG hanno constatato che i giudici non di carriera non erano disponibili nella misura prevista (nella messa a concorso della CG è riportato un grado di occupazione indicativo)<sup>56</sup>. I risultati del questionario confermano tale constatazione: sia i giudici ordinari che i cancellieri del TPF ritengono che lo svantaggio più grande del sistema sia la ridotta disponibilità dei giudici non di carriera<sup>57</sup>.

Tuttavia, a causa della domanda variabile di impieghi, è improbabile che la creazione di posti di giudice ordinario a tempo parziale possa costituire una valida alternativa ai giudici non di carriera. Infatti, i giudici ordinari a tempo parziale necessitano solitamente di impieghi regolari, al fine di poterli coordinare con un'eventuale ulteriore occupazione o con altri impegni.

Si può dunque affermare che l'attività giudiziaria del TFB può essere svolta solo con il coinvolgimento di giudici non di carriera. Sebbene non indispensabili, presso il TF e il TPF queste figure contribuiscono all'efficienza dell'attività giudiziaria e consentono una maggiore flessibilità nella gestione dei casi, a condizione che siano disponibili per il tribunale.

<sup>56</sup> CAG-N/S (2022): Pianificazione e istituzione della Corte d'appello del Tribunale penale federale, rapporto delle CAG-N/S del 20 set. 2022 (FF 2022 2429).

<sup>57</sup> van der Heiden/Oehri/Beeler/Ruoranen (2024), n. 6.2.

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

Il CPA ha analizzato in che misura i giudici non di carriera contribuiscono all'indipendenza dell'attività giudiziaria. A tal fine si è basato sui risultati del questionario online, sui colloqui presso i tribunali e sulla perizia legale. L'analisi si orienta ai criteri elencati nell'allegato 2: l'adeguatezza e il rispetto delle norme sulla ricusazione, nonché le ricusazioni di giudici ordinari come motivo per l'impiego di giudici non di carriera.

*In sintesi:* il CPA giunge alla conclusione che con l'impiego dei giudici non di carriera è possibile garantire l'indipendenza dell'attività giudiziaria, senza che questa ne sia né favorita né pregiudicata. Le basi legali presso i tribunali sono adeguate a garantire l'indipendenza dei giudici non di carriera (n. 4.1). Le prescrizioni sono applicate in modo appropriato e si dimostrano valide nella pratica (n. 4.2).

**4.1****Le basi legali sono adeguate a garantire  
l'indipendenza**

La perizia legale redatta per conto del CPA giunge alla conclusione che le basi legali e regolamentari concernenti l'incompatibilità sono adeguate a garantire l'indipendenza dei giudici non di carriera<sup>58</sup>. L'articolo 30 capoverso 1 Cost. non stabilisce un divieto generale in relazione a determinate attività principali. La combinazione dell'attività di giudice non di carriera con un'attività di avvocato o un'altra attività privatistica oppure con un impiego presso un altro tribunale o una Procura pubblica non è di per sé vietata, ma deve essere verificata caso per caso.

Presso il TF e il TPF vigono norme sulla ricusazione identiche per i giudici ordinari e non di carriera. Ai giudici non di carriera è fondamentalmente consentito rappresentare a titolo professionale terzi in tribunale, ma non presso il tribunale in cui esercitano la loro funzione<sup>59</sup>. Presso il TFB occorre prestare particolare attenzione all'indipendenza dei giudici. Ciò in quanto, da un lato, il tribunale è composto prevalentemente da giudici non di carriera che esercitano un'attività professionale principale nell'ambito di competenza del tribunale e dall'altro, perché essi sono autorizzati a rappresentare terzi dinanzi al TFB, diversamente dagli altri tribunali. I rischi che ne derivano sono attenuati mediante norme dettagliate sulla ricusazione<sup>60</sup>. La legge prevede che i giudici non di carriera debbano ricusarsi nelle procedure in cui una persona che lavora presso il loro stesso studio legale o di consulente in brevetti o presso lo stesso datore di lavoro rappresenta una delle parti (art. 28 LTFB). I principi relativi all'imparzialità

<sup>58</sup> Kiener/Lienhard/Bieri-Evangelisti (2024), 37.

<sup>59</sup> Kiener/Lienhard/Bieri-Evangelisti (2024), 34.

<sup>60</sup> Kiener/Lienhard/Bieri-Evangelisti (2024), 38.

dell'attività giudiziaria presso il TFB, applicabili tanto ai giudici ordinari quanto ai giudici non di carriera, sono specificati nell'ambito di regolamenti<sup>61</sup>.

I giudici ordinari e i cancellieri condividono il parere della perizia legale secondo cui le regolamentazioni garantiscono l'indipendenza dei giudici non di carriera<sup>62</sup>. Tuttavia, la conflittualità tra il beneficio derivante dall'impiego di giudici che esercitano un'altra attività principale e una possibile parzialità dovuta a tale attività non può mai essere completamente risolta. Lo stesso vale per i potenziali vantaggi competitivi derivanti dall'impiego di giudici non di carriera che esercitano anche come avvocati. Grazie alla loro attività di giudici non di carriera, essi ottengono conoscenze pratiche del tribunale che potrebbero tornare loro utili per l'esercizio dell'attività privata. In caso di forti limitazioni dell'attività principale sussisterebbe invece il pericolo di ingaggiare persone non sufficientemente qualificate per l'attività di giudice non di carriera<sup>63</sup>.

#### **4.2 Le norme sulla ricusazione sono applicate in modo appropriato e si dimostrano valide nella pratica**

Secondo i giudici ordinari e i cancellieri interpellati, il sistema dei giudici non di carriera non incide né positivamente né negativamente sull'indipendenza del tribunale. Le ricusazioni di giudici ordinari possono costituire un motivo per l'impiego di giudici non di carriera, sebbene dal punto di vista delle persone impiegate presso i tribunali ciò non costituisca un motivo centrale: il 49 per cento dei giudici ordinari presso il TF e il 43 per cento presso il TPF concorda con questa affermazione, mentre per i cancellieri le percentuali scendono al 20 per cento presso il TF e al 26 per cento presso il TPF<sup>64</sup>. I giudici ricusati devono essere sostituiti da giudici indipendenti; è irrilevante che questi siano giudici ordinari o non di carriera.

Come emerge dal questionario, i conflitti di interessi dei giudici non di carriera non costituiscono un grosso problema presso il TF e il TPF. Il 18 per cento dei giudici ordinari del TF ritiene che l'impiego di giudici non di carriera comporti determinati conflitti di interessi, mentre presso il TPF non vi è nessuno di questa opinione<sup>65</sup>.

Le ricusazioni riguardano innanzitutto le persone che esercitano la loro attività principale presso un tribunale cantonale. In genere i presidenti delle corti prevedono in anticipo tali motivi di ricusazione associati all'attività principale. L'assegnazione dei giudici istruttori presso il TF e di tutti i giudici dei collegi giudicanti presso il TPF viene effettuata dai presidenti delle corti<sup>66</sup>. Secondo quanto da essi affermato, spesso

<sup>61</sup> TFB (2014): Direttive sull'indipendenza del Tribunale federale dei brevetti del 5 dic. 2014, [bundespatentgericht.ch/it](http://bundespatentgericht.ch/it) > Basi legali (stato al 25 lug. 2024); Tribunale federale dei brevetti (2022): Codice di condotta dei giudici del Tribunale federale dei brevetti del 26 set. 2022, [bundespatentgericht.ch](http://bundespatentgericht.ch) > Basi legali (stato al 25 lug. 2024).

<sup>62</sup> Kienz/Lienhard/Bieri-Evangelisti (2024), 37; van der Heiden/Oehri/Beeler/Ruoranen (2024), 23–24.

<sup>63</sup> Kienz/Lienhard/Bieri-Evangelisti (2024), 37.

<sup>64</sup> van der Heiden/Oehri/Beeler/Ruoranen (2024), n. 6.2.

<sup>65</sup> van der Heiden/Oehri/Beeler/Ruoranen (2024), n. 6.2.

<sup>66</sup> CPA (2020): Ripartizione delle cause nei tribunali della Confederazione, rapporto del CPA del 5 nov. 2020 (FF 2021 2436, in particolare 2452).

i motivi di ricusazione vengono presi in considerazione prima dell'inizio del procedimento e, di norma, sia i giudici non di carriera che i giudici ordinari comunicano i conflitti di interessi non appena viene loro assegnato un caso. Capita raramente che una parte presenti una domanda di sostituzione di un giudice nel corso del procedimento. Nel complesso le ricusazioni tra i giudici non di carriera non sono molto più frequenti che tra i giudici ordinari.

Diversamente dal TF e dal TPF, i giudici non di carriera presso il TFB ritengono che i conflitti di interessi costituiscano il più grande svantaggio del sistema<sup>67</sup>. Per il TFB si applicano quindi prescrizioni più rigorose (v. n. 4.1). Le ricusazioni vengono chiarite in una fase precoce del processo. Per ciascun procedimento la direzione del tribunale definisce il settore tecnico di pertinenza e la lingua. Ciò limita già fortemente la scelta dei possibili giudici non di carriera. Il presidente o il vicepresidente cerca quindi il dialogo con la persona competente per chiarire eventuali motivi di ricusazione. Questi si presentano frequentemente in particolare nel caso di persone che lavorano in studi legali di grandi dimensioni, in quanto nessun'altra persona dello stesso studio legale può essere incaricata da una parte in causa. Per evitare conflitti di interessi, i giudici non di carriera attivi nell'industria non vengono solitamente impiegati in casi che riguardano il loro settore. Negli anni passati è tuttavia capitato di dover ricusare giudici non di carriera del TFB anche durante il procedimento in corso, il che ha comportato un maggior onere per tutte le parti del procedimento. Secondo quanto affermato dalle persone interpellate, ciò può verificarsi in particolare quando una fusione di imprese determina una modifica del portafoglio di uno studio legale presso cui è impiegato il giudice non di carriera.

Nel complesso, dai colloqui condotti dal CPA risulta che le norme sulla ricusazione sono applicate in modo adeguato nei tre tribunali. Non sono emersi problemi nella gestione delle questioni relative all'indipendenza dei giudici non di carriera, non adeguatamente affrontati dalle regolamentazioni esistenti.

## 5

## Contributo dei giudici non di carriera alla buona qualità dell'attività giudiziaria

Questo capitolo tratta la questione del contributo dei giudici non di carriera alla buona qualità dell'attività giudiziaria. Nella sua analisi il CPA si fonda sui risultati del questionario online, sui colloqui presso i tribunali e sulla perizia legale. Sulla base dei seguenti criteri il CPA ha esaminato se i giudici non di carriera contribuiscono alla buona qualità dell'attività giudiziaria: rafforzamento della vicinanza alla pratica del tribunale attraverso il ricorso a conoscenze tecniche specifiche, coerenza dell'attività giudiziaria, contributo alla ricerca di giudici ordinari idonei (v. all. 2).

*In sintesi:* nel complesso il CPA constata che la qualità dell'attività giudiziaria è garantita mediante il coinvolgimento di giudici non di carriera. Il possesso di conoscenze tecniche specifiche costituisce un requisito per l'elezione solo presso il TFB (n. 5.1). Dal punto di vista dei tribunali l'elezione dei giudici non di carriera da parte del Parlamento non sempre garantisce che vengano elette persone in possesso delle compe-

<sup>67</sup> van der Heiden/Oehri/Beeler/Ruoranen (2024), n. 6.2.

tenze di volta in volta necessarie per il tribunale (n. 5.2). La coerenza dell'attività giudiziaria è garantita principalmente dal fatto che nella composizione dei collegi giudicanti si tiene conto dell'esperienza delle persone (n. 5.3). L'attività di giudice non di carriera contribuisce inoltre alla futura qualità dell'amministrazione della giustizia, in quanto rappresenta una sorta di palestra per la funzione di giudice ordinario (n. 5.4).

## 5.1

### **Il possesso di conoscenze tecniche specifiche costituisce un requisito per l'elezione solo presso il TFB**

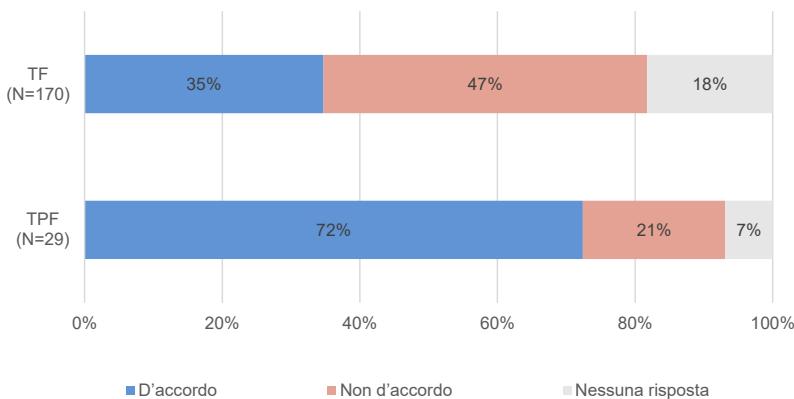
Nelle basi legali del TF e del TPF le conoscenze tecniche (giuridiche) non sono menzionate in modo specifico per la funzione dei giudici non di carriera<sup>68</sup>. Il ricorso a conoscenze tecniche è invece indicato in parte nelle basi legali del TFB come criterio per l'impiego dei giudici non di carriera, in particolare quelli con formazione tecnica.

La questione se i giudici non di carriera apportino conoscenze tecniche specifiche e contribuiscano così alla qualità dell'attività giudiziaria è percepita in modo diverso nei vari tribunali. Come mostrato nella figura 5, le persone interpellate presso il TPF sono per lo più d'accordo con tale affermazione (72 %), mentre la percentuale presso il TF è più bassa (35 %)<sup>69</sup>. Nei colloqui condotti dal CPA presso il TF, tuttavia, ci sono state anche voci decisamente a favore delle conoscenze tecniche specifiche dei giudici non di carriera, per esempio nel settore del diritto fiscale.

<sup>68</sup> Kiener/Lienhard/Bieri-Evangelisti (2024), 38.

<sup>69</sup> van der Heiden/Oehri/Beeler/Ruoranen (2024), n. 4.5.1.

Figura 5

**Contributo dei giudici non di carriera alle conoscenze tecniche del tribunale**

*Legenda:* i giudici non di carriera apportano conoscenze tecniche specifiche? Parere dei giudici ordinari e dei cancellieri.

*Fonte:* van der Heiden/Oehri/Beeler/Ruoranen (2024): n. 4.5.1.

Le competenze tecniche sono fondamentali per l'attività giudiziaria del TFB, in quanto il tribunale si occupa di una vasta gamma di settori altamente tecnici e specializzati, come la biochimica, la chimica, l'informatica, la meccanica o la fisica. Per garantire che in seno ai collegi giudicanti siano presenti conoscenze tecniche specifiche, in tali organi, oltre al presidente, deve essere rappresentato anche almeno un giudice specializzato dotato di un profilo tecnico. Secondo il CPA, la quantità di casi sarebbe troppo esigua per giustificare un numero più elevato di giudici ordinari in possesso delle necessarie conoscenze tecniche.

Presso il TF i giudici non di carriera si occupano pressoché esclusivamente della stessa di relazioni. Per tale tribunale è dunque auspicabile che questo lavoro sia svolto da persone esperte, cosa che nella pratica accade molto frequentemente ma non sempre. Idealmente le relazioni dovrebbero essere già redatte in forma di sentenza, utilizzando gli strumenti ausiliari disponibili. Se però i giudici non di carriera non redigono personalmente relazioni da molto tempo, perché ne delegano la compilazione in un'altra funzione, per esempio in qualità di giudici cantonali, ciò può richiedere loro un maggiore dispendio di tempo. Eventualmente potrebbero essere impiegati in modo più efficiente in seno a un collegio giudicante dove non dovrebbero redigere relazioni.

Da parte loro, i giudici non di carriera dei tre tribunali sono per la maggior parte concordi nel ritenere che le loro conoscenze tecniche specifiche contribuiscono comples-

sivamente alla qualità dell'attività giudiziaria (92 % di pareri favorevoli)<sup>70</sup>. Un quadro analogo emerge dal giudizio sull'utilità della loro vicinanza alla pratica per la qualità dell'attività giudiziaria. I giudici non di carriera ritengono di poter apportare aspetti supplementari al processo decisionale del loro tribunale grazie alla loro vicinanza alla pratica (93 % di pareri favorevoli). I giudici ordinari e i cancellieri del TPF ne sono meno convinti (58 %), mentre presso il TF solo il 27 per cento condivide questo parere<sup>71</sup>.

## 5.2

### **Dal punto di vista dei tribunali si tiene troppo poco conto delle competenze in sede di elezione**

In più occasioni, esponenti del TF e del TPF hanno fatto notare al CPA che il Parlamento non sempre elegge al ruolo di giudice non di carriera le persone in possesso di competenze necessarie per un impiego adeguato presso i tribunali. In caso di posti vacanti i tribunali possono segnalare alla CG le loro esigenze in termini di ambiti giuridici o lingue in cui le persone dovrebbero essere competenti. Tali requisiti sono indicati anche nella messa a concorso.

I principi operativi della CG per la preparazione delle elezioni<sup>72</sup> stabiliscono all'articolo 2 che la CG si assicura dell'idoneità professionale e personale dei candidati. Presta inoltre attenzione alle competenze linguistiche, alla rappresentatività politica e all'equilibrio di genere.

Negli ultimi anni, però, secondo quanto affermato dai tribunali, non sempre sono state elette persone in possesso delle competenze linguistiche necessarie, e ciò vale sia per i giudici non di carriera che per quelli ordinari. I candidati non sempre vengono interrogati nella lingua pertinente dalla sottocommissione preparatoria, che pure vorrebbe farsi un'idea delle loro effettive conoscenze. Inoltre, la commissione ha proposto ed eletto come giudici non di carriera persone con esperienza limitata nel settore o scarsa conoscenza del lavoro presso il rispettivo tribunale. Contrariamente ai principi operativi della CG, in vari casi l'appartenenza a partiti riveste un ruolo più importante ai fini dell'elezione rispetto alle competenze tecniche delle persone. Secondo le persone interpellate presso i tribunali, dall'attività principale dei singoli candidati si sarebbe potuto spesso evincere che la loro disponibilità di tempo sarebbe stata limitata.

Per contro, il TFB segnala esperienze molto positive con l'elezione dei giudici non di carriera. Ciò in quanto, da un lato, la CG si avvale di una commissione composta da rappresentanti delle associazioni professionali, che sottopone le candidature a un esame preliminare tenendo adeguatamente conto delle richieste del tribunale (specializzazione, lingua ecc.) e rispecchiandole nelle proprie raccomandazioni alla CG. Inoltre, i candidati non sono solitamente membri di un partito politico e quindi la rappresentatività politica non ha alcun ruolo nell'elezione.

<sup>70</sup> van der Heiden/Oehri/Beeler/Ruoranen (2024), n. 4.4.2.

<sup>71</sup> van der Heiden/Oehri/Beeler/Ruoranen (2024), n. 4.5.1.

<sup>72</sup> CG (2023): Principi operativi della Commissione giudiziaria per la preparazione delle elezioni del 15 feb. 2023.

## 5.3

### La coerenza dell'attività giudiziaria è garantita principalmente dalla composizione dei collegi giudicanti

In generale, per i giudici ordinari dovrebbe essere più facile garantire un'amministrazione uniforme della giustizia, in quanto hanno a tutti gli effetti un quadro più chiaro della pratica del tribunale. Inoltre, sono supportati da cancellieri che possiedono esperienza in ambito giuridico<sup>73</sup>. Le basi legali dei tribunali della Confederazione non contengono quasi nessuna prescrizione specifica per garantire la coerenza delle decisioni quando sono impiegati giudici non di carriera. La regolamentazione vigente presso il TFB, secondo cui nel corpo giudicante deve essere presente almeno un giudice ordinario, è utile ai fini della coerenza e tiene conto del fatto che questo tribunale è per lo più composto da giudici non di carriera. Presso il TF esistono diverse circolari (informative dei tribunali senza carattere di istruzione) volte a favorire il coordinamento dell'attività giudiziaria<sup>74</sup>. Le basi legali del TF e del TPF non contengono ulteriori regolamentazioni in materia di scambio di informazioni, collaborazione e garanzia della qualità, sebbene siano ritenute auspicabili nella perizia legale<sup>75</sup>.

Secondo quanto emerso dal questionario online, la grande maggioranza delle persone intervistate in tutti i gruppi professionali percepisce l'attività giudiziaria delle corti dei tribunali come coerente anche in assenza di regolamentazioni corrispondenti (96 % dei giudici non di carriera e 93 % dei giudici ordinari e dei cancellieri)<sup>76</sup>.

Per garantire la coerenza dell'attività giudiziaria presso il TF, in genere i casi vengono discussi possibilmente fino a quando non si raggiunge una decisione unanime. In caso contrario si tiene un'udienza pubblica. I giudici non di carriera non costituiscono mai la maggioranza di un collegio giudicante. Da più parti è stato fatto presente al CPA che la garanzia di un'amministrazione coerente della giustizia rappresenta una sfida costante, a prescindere dal fatto che nel collegio giudicante sia presente o meno un giudice non di carriera. Vi è consenso sul fatto che la garanzia della coerenza sia innanzitutto compito della presidenza della corte. Quest'ultima non incarica i giudici non di carriera di istruire casi complessi nei quali potrebbero porsi questioni giuridiche di principio. Sulla base dei risultati della valutazione del CPA in merito alla ripartizione delle cause nei tribunali della Confederazione<sup>77</sup>, le CdG hanno raccomandato ai tribunali di esaminare l'assegnazione dei giudici istruttori mediante un programma informatico. Tale raccomandazione deve ancora essere attuata<sup>78</sup>. Qualora l'assegnazione dei giudici non di carriera dovesse essere anch'essa automatizzata, si dovrebbe tenere conto del problema della coerenza dell'attività giudiziaria conformemente ai risultati della presente valutazione.

<sup>73</sup> Kiener/Lienhard/Bieri-Evangelisti (2024), 39.

<sup>74</sup> Kiener/Lienhard/Bieri-Evangelisti (2024), 34.

<sup>75</sup> Kiener/Lienhard/Bieri-Evangelisti (2024), 39.

<sup>76</sup> van der Heiden/Oehri/Beeler/Ruoranen (2024), n. 4.5.2.

<sup>77</sup> CPA (2020): Ripartizione delle cause nei tribunali della Confederazione, rapporto del CPA del 5 nov. 2020 (FF 2021 2436).

<sup>78</sup> CdG-N/S (2024): Ripartizione delle cause nei tribunali della Confederazione, rapporto delle CdG-N/S sullo stato di attuazione delle loro raccomandazioni da parte dei tribunali della Confederazione del 23 feb. 2024 (FF 2024 766).

Presso il TPF i collegi giudicanti della Corte d'appello, a causa del basso numero di giudici ordinari, sono spesso composti per la maggioranza da giudici non di carriera, come presso il TFB, ma la presidenza è solitamente assunta dai giudici ordinari. Presso la Corte penale i giudici non di carriera costituiscono generalmente la minoranza all'interno di un collegio giudicante. In casi eccezionali vengono però impiegati come giudice unico. In tale contesto i cancellieri rivestono un ruolo importante per la coerenza in virtù della loro funzione consultiva.

Al fine di garantire la coerenza, i tribunali dispongono inoltre di banche dati contenenti i casi trattati, aperte per la consultazione. Grazie all'accesso remoto, tale possibilità è ora disponibile anche per i giudici non di carriera, il che semplifica loro il compito di approfondire una materia rispetto a quanto avveniva in passato.

Oltre a ciò, presso alcuni tribunali ha luogo uno scambio regolare di informazioni con i giudici non di carriera. Presso il TF, mediante un programma introduttivo (v. n. 3.1), un evento di networking che si tiene ogni due anni e ulteriori incontri con la Corte plenaria, si sta cercando di sensibilizzare i giudici non di carriera in merito alla pratica del tribunale. Il TFB invita due volte all'anno a un'assemblea plenaria in cui vengono trattati anche casi fittizi, al fine di garantire un approccio metodologico uniforme alla luce del basso numero di casi. Secondo la perizia legale, al fine di garantire la coerenza si dovrebbe eventualmente valutare di inserire regolamentazioni in materia di scambio di informazioni, collaborazione o garanzia della qualità nei regolamenti o nelle direttive interne, o rafforzare le regolamentazioni corrispondenti<sup>79</sup>.

L'ideale, secondo le persone interpellate, è che i giudici non di carriera abbiano già precedentemente lavorato come cancellieri presso il rispettivo tribunale. In alcuni casi è stato auspicato anche che i giudici ordinari, dopo il pensionamento, possano essere impiegati come giudici non di carriera, in quanto disporrebbero del profilo ideale. Attualmente è prevista una soglia d'età di 68 anni.

## 5.4 L'attività a titolo accessorio rappresenta una sorta di palestra per la carica di giudice ordinario

Come indicato nel messaggio concernente l'organizzazione giudiziaria federale, l'impiego di giudici non di carriera può offrire la possibilità di conoscere i potenziali candidati a una carica di giudice ordinario<sup>80</sup>. Per la qualità dell'attività giudiziaria occorre considerare che l'esperienza maturata con l'attività a titolo accessorio apporta un valore aggiunto soprattutto se la persona rimane attiva presso lo stesso tribunale.

In effetti, dei posti di giudice ordinario vacanti il 41 per cento presso il TF, l'8 per cento presso il TPF e il 50 per cento presso il TFB sono stati occupati nell'ultimo decennio da persone che in precedenza avevano operato come giudici non di carriera presso lo stesso tribunale (v. figura 6). Il valore elevato presso il TFB è dovuto al fatto che, da quando il tribunale è stato costituito, sono stati occupati solo due posti di giudice ordinario, mentre il basso valore presso il TPF è giustificato dalla sua recente

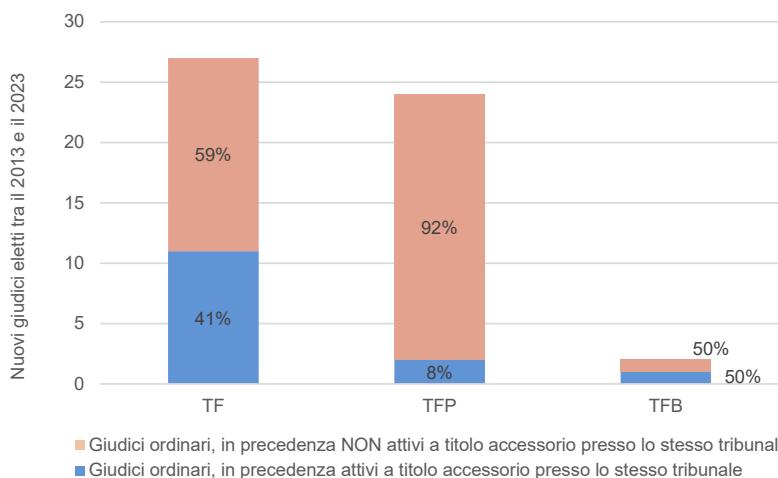
<sup>79</sup> Kiener/Lienhard/Bieri-Evangelisti (2024), 39.

<sup>80</sup> Consiglio federale (2001): Messaggio concernente la revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale (FF 2001 3764, in particolare 3837).

istituzione. Di conseguenza, per i nuovi posti di giudice ordinario presso il TPF erano disponibili pochissimi giudici non di carriera come candidati.

Figura 6

**Giudici ordinari che in precedenza avevano operato come giudici non di carriera presso il tribunale**



*Legenda:* elezione a giudice ordinario nel periodo 2013–2023 con e senza attività a titolo accessorio presso lo stesso tribunale; poiché la Corte d'appello esiste solo dal 2019, fino a tale anno il TPF disponeva solo di pochi giudici non di carriera.

*Fonte:* dati dei tribunali.

Il passaggio da giudice non di carriera a giudice ordinario non sembra essere un percorso di carriera consueto e ambito. La maggioranza dei giudici non di carriera ha infatti indicato nel questionario che l'aspirazione a una carica di giudice ordinario presso il tribunale corrispondente non costituisce una motivazione decisiva per la loro attuale attività<sup>81</sup>. Alcuni dei giudici non di carriera interpellati possono comunque immaginare di candidarsi in futuro per un posto di giudice ordinario presso il tribunale. Il TF presenta la percentuale più elevata (53 %), seguito dal TPF (42 %). La bassa percentuale presso il TFB (14 %) potrebbe essere dovuta, tra l'altro, al fatto che le probabilità di ottenere una simile posizione sono estremamente basse a causa della disponibilità di soli due posti di giudice ordinario (1,5 equivalenti a tempo pieno) presso questo tribunale.

<sup>81</sup> van der Heiden/Oehri/Beeler/Ruoranen (2024), n. 6.2.

Il CPA non è in grado di valutare in che misura un'attività di giudice non di carriera aumenti le possibilità di elezione. I tribunali o i singoli giudici ordinari non possono formulare raccomandazioni nei confronti della CG, in quanto organo preparatorio per l'elezione dei giudici, ai fini dell'occupazione dei posti di giudice ordinario. È tuttavia prassi abituale allegare al dossier di candidatura una lettera di referenze del presidente della rispettiva corte del tribunale della Confederazione. Secondo quanto affermato da diverse persone interpellate, si terrebbero anche colloqui informali tra membri della CG e membri dei tribunali in merito all'idoneità di singoli candidati, cosa che potrebbe ostacolare un'elezione basata su criteri puramente oggettivi. Grazie a queste pratiche, una precedente attività a titolo accessorio potrebbe invece, in determinate circostanze, risultare vantaggiosa per l'elezione alla carica di giudice ordinario.

## 6

### **Frequenza con cui sono impiegati i giudici non di carriera nei vari tribunali**

Questo capitolo verte sulla questione di quanto sia appropriata la frequenza con cui sono impiegati i giudici non di carriera nei vari tribunali, considerando i vantaggi e gli svantaggi che ne derivano. Il CPA ha analizzato innanzitutto i dati dei tribunali relativi all'impiego di questi giudici. Ulteriori chiarimenti sono stati forniti dal questionario online e dai colloqui presso i tribunali. L'analisi si orienta ai criteri elencati nell'allegato 2: l'appropriata frequenza d'impiego dei giudici non di carriera nel complesso, nonché dei singoli giudici.

*In sintesi:* il CPA giunge complessivamente alla conclusione che i giudici non di carriera sono impiegati con una frequenza appropriata. Esistono grandi differenze nella frequenza d'impiego tra i tribunali, ma queste sono spiegabili (n. 6.1). Un aumento dell'impiego dei giudici non di carriera incontrerebbe solo in parte il favore dei tribunali e non è praticamente possibile a causa della limitata disponibilità di tali giudici (n. 6.2).

#### **6.1**

#### **La frequenza d'impiego presso i tribunali è molto eterogenea, ma spiegabile**

La frequenza con cui sono impiegati i giudici non di carriera presso i tribunali della Confederazione varia fortemente da un tribunale all'altro e, presso il TPF, da una corte all'altra. La tabella 2 riporta il numero di giudici e i diversi dati di riferimento sull'impiego dei giudici non di carriera. Nell'allegato 3 sono specificate le cifre dettagliate per corte e anno. Di seguito si procede a una classificazione dei dati per i singoli tribunali, in quanto le differenze sono in gran parte spiegabili con i diversi compiti assunti dai giudici non di carriera.

Tabella 2

Numero di giudici<sup>1</sup> e frequenza con cui sono impiegati per tribunale

	Numero di giudici ordinari	Numero di giudici non di carriera	Numero di impieghi di giudici non di carriera per anno <sup>3</sup>	Numero di casi per anno <sup>3</sup>	Numero di impieghi per giudice non di carriera e per anno
TF <sup>82</sup>	40	19	243	7533	12,8
TPF <sup>83</sup>					
Corte penale			5	66	1,3
Corte dei reclami penali	16	4	1	694	0,3
Corte d'appello	4	10	53	42	5,3
TFB <sup>84</sup>	2	42 <sup>2</sup>	40	28	1,0

Legenda: <sup>1</sup> numero massimo di posti a tempo pieno previsto per legge; <sup>2</sup> numero al 1° apr. 2024. La legge parla solo di un «numero sufficiente di giudici non di carriera»; <sup>3</sup> media dal 2018 al 2023, per la Corte d'appello del TPF dall'avvio dell'attività nel 2019.

Fonte: ordinanze, rapporti di gestione e dati interni dei tribunali per il periodo 2018–2023.

Presso il TF i giudici non di carriera corrispondono a quasi la metà dei giudici ordinari e sono stati impiegati in circa 240 degli oltre 7500 casi trattati ogni anno. In circa 160 di questi procedimenti, pari al 2 per cento dei casi, hanno redatto la relazione (v. n. 3.1.2). In tale contesto occorre considerare che i giudici non di carriera, diversamente da quelli ordinari, non possono ricorrere ai cancellieri per redigere le loro relazioni. Per ciascun giudice non di carriera risultano in media circa 12,8 casi (8,4 relazioni) all'anno, un valore superiore rispetto agli altri tribunali. Dalle analisi dettagliate di cui all'allegato 3 balzano all'occhio due anni che mostrano uno scostamento verso l'alto. In tali anni, a causa di assenze prolungate dei giudici ordinari, i giudici non di carriera sono stati impiegati soprattutto nell'ambito della procedura per circolazione degli atti, quindi non per la stesura di relazioni. Nel complesso si rileva tuttavia che le corti del TPF impiegano i giudici non di carriera solo raramente (v. all. 3).

Presso la Corte penale e la Corte dei reclami penali del TPF, a fronte di quattro giudici non di carriera vi è un numero quattro volte superiore di giudici ordinari. Queste quattro persone vengono impiegate solo circa una volta all'anno dalla Corte penale, il che, su un totale di 66 casi, corrisponde però all'8 per cento dei dossier evasi dalla corte. Come illustrato al numero 3.3, i singoli impieghi presso questa corte sono inoltre onerosi: si svolgono infatti per lo più in occasione di udienze di più giorni a Bellinzona. Presso la Corte dei reclami penali non vengono praticamente mai impiegati gli stessi giudici non di carriera. Nonostante tratti numerosi casi, questa corte si occupa princi-

<sup>82</sup> Ordinanza dell'Assemblea federale del 30 set. 2011 concernente i posti di giudice del Tribunale federale (RS 173.110.1).

<sup>83</sup> Ordinanza dell'Assemblea federale del 13 dic. 2013 sui posti di giudice presso il Tribunale penale federale (RS 173.713.150).

<sup>84</sup> Art. 8 LTFB.

palmente di questioni minori che devono essere risolte celermente, in particolare per non prolungare inutilmente le indagini.

I giudici della Corte d'appello del TPF sono eletti separatamente, al fine di garantire la loro indipendenza in qualità di organo di secondo grado in materia penale. Presso questa corte, i dieci giudici non di carriera sono in maggioranza rispetto ai quattro giudici ordinari. A causa del basso numero di giudici ordinari, i giudici non di carriera sono quasi obbligatoriamente parte di tutti i collegi giudicanti. A volte costituiscono la maggioranza (v. n. 5.3), il che spiega perché il numero dei loro impieghi supera il numero di casi della corte. Ogni anno ciascun giudice non di carriera presso questa corte si occupa in media di circa cinque casi che, come accade frequentemente per la Corte penale, comportano una presenza di più giorni in sede.

Presso il TFB operano solo due giudici ordinari, ma ben 42 giudici non di carriera. A prescindere dalle decisioni di giudice unico, che sono riservate ai due giudici ordinari (v. n. 2.2), i giudici non di carriera sono obbligatoriamente parte dei collegi giudicanti e solitamente ne costituiscono la maggioranza (v. n. 5.3). Ciò spiega perché registrano oltre 40 impieghi all'anno, nonostante il tribunale tratti a malapena 30 casi. In media, però, tale cifra corrisponde a un solo caso per giudice non di carriera all'anno. Soprattutto i giudici specializzati, a volte, hanno pochissimi impieghi e sono chiamati in servizio solo se è interessato il loro campo di specializzazione (v. n. 5.1) e se non devono essere ricusati (v. n. 4.2).

## 6.2

### Un maggiore impiego sarebbe auspicabile solo in parte ed è limitatamente possibile

La frequenza con cui sono impiegati i giudici non di carriera dipende, da un lato, dalla frequenza con cui vengono chiamati in servizio dalle presidenze delle corti del TF e del TPF e dalla presidenza del TFB. Dall'altro, è determinante in che misura tali giudici accettano effettivamente gli impieghi offerti.

In linea di principio, sia i giudici non di carriera che i giudici ordinari (e i cancellieri) di tutti e tre i tribunali sono per lo più soddisfatti del sistema dei giudici non di carriera. Come indicano anche i risultati del questionario illustrati nei capitoli precedenti, i collaboratori del TF si sono generalmente espressi in termini più critici rispetto a quelli del TPF e del TFB. Inoltre, i giudici ordinari (e soprattutto i cancellieri) si sono mostrati tendenzialmente meno soddisfatti dei giudici non di carriera. Presso il TF vi è comunque un 17 per cento dei giudici ordinari che si è detto tendenzialmente o totalmente contrario all'impiego dei giudici non di carriera nella propria corte. Tutti i giudici ordinari del TPF hanno invece espresso un parere tendenzialmente positivo o molto positivo in merito all'impiego dei giudici non di carriera<sup>85</sup>.

Nonostante questa valutazione sostanzialmente positiva del sistema, solo il 36 per cento delle persone interpellate presso il TPF ha risposto che sarebbe felice se i giudici non di carriera si occupassero di più casi presso la propria corte. Presso il TF tale percentuale si attesta invece al 60 per cento dei giudici ordinari. Questa differenza di

<sup>85</sup> van der Heiden/Oehri/Beeler/Ruoranen (2024), n. 4.1.1.

valutazione non si può spiegare con una diversa necessità di alleggerimento del carico di lavoro: solo una minoranza dei giudici ordinari del TF e del TPF ritiene infatti che la mole di lavoro presso la propria corte sia tendenzialmente o troppo elevata (11 % e 14 %). Tra i cancellieri la percentuale è decisamente superiore (30 % presso il TF e 21 % presso il TPF)<sup>86</sup>. Come mostrato dal questionario, tra i giudici ordinari del TPF prevale però ancora più fortemente che presso il TF l'opinione secondo cui i giudici non di carriera non possano essere impiegati ulteriormente a causa delle loro capacità limitate (93 % e 63 %). Dai colloqui è emerso che soprattutto presso la Corte d'appello del TPF, cui sono assegnati molti giudici non di carriera, già oggi è estremamente difficile trasferire i casi, in quanto spesso ciò richiede una presenza di più giorni in sede a Bellinzona (n. 3.3). Va inoltre considerato che già oggi i giudici non di carriera costituiscono spesso la maggioranza dei collegi giudicanti, il che non è privo di problemi da un punto di vista giuridico (n. 7.1).

Gli stessi giudici non di carriera sia presso il TF che presso il TPF sono complessivamente molto soddisfatti del numero di casi loro assegnati (96 %). Solo alcune persone auspicerebbero più casi, ma nessuna ne vorrebbe di meno. Rispettivamente due terzi circa hanno affermato di accettare tutti gli impieghi loro offerti, mentre le persone restanti hanno risposto di accettare solo pochissimi impieghi. Solo un terzo di queste ha indicato come motivazione la mancanza di capacità.

Per contro, il 57 per cento dei giudici non di carriera interpellati presso il TFB ha affermato che il numero di casi loro assegnati è tendenzialmente basso o troppo basso. Il 6 per cento riteneva invece che il numero di casi loro assegnati fosse tendenzialmente elevato. La quantità di casi e il grado di specializzazione lasciano però ben poca flessibilità al presidente nell'assegnazione dei casi. Inoltre, capita tutt'altro che raramente che i giudici non di carriera debbano essere ricusati (v. n. 4.2). Il 60 per cento ha infatti indicato di accettare meno della metà degli impieghi<sup>87</sup>.

La frequenza con cui sono impiegati i giudici non di carriera presso il TF è nettamente inferiore ai valori su cui il Parlamento si è originariamente basato. Nel 2006 la CAG-S ha stimato che i giudici non di carriera avrebbero gestito complessivamente circa 500 casi all'anno<sup>88</sup>, mentre allo stato attuale ne gestiscono in media solo 240 circa (v. n. 6.1). Nella pianificazione della Corte d'appello del TPF, la previsione dei casi indicava circa 11 procedure d'appello all'anno<sup>89</sup>. Considerando una media di 42 procedimenti all'anno (v. n. 6.1), l'onere, compreso quello per i giudici non di carriera, è stato fortemente sottostimato, il che spiega perché nel frattempo il numero dei giudici ordinari è stato aumentato di uno, arrivando a un totale di tre.

Nell'ambito dei colloqui con il CPA è stato riferito che in particolare presso il TF un numero esiguo di giudici non di carriera è difficilmente disponibile. Per esempio, nel 2023 uno di essi ha redatto una sola relazione<sup>90</sup>. Secondo le stime delle persone inter-

<sup>86</sup> van der Heiden/Oehri/Beeler/Ruoranen (2024), n. 4.1.2.

<sup>87</sup> van der Heiden/Oehri/Beeler/Ruoranen (2024), n. 4.1.2.

<sup>88</sup> CAG-S (2006): Rapporto della CAG-S del 21 feb. 2006 (FF 2006 3219, in particolare 3232).

<sup>89</sup> CAG-N/S (2022): Pianificazione e istituzione della Corte d'appello del Tribunale penale federale, rapporto delle CAG-N/S del 20 set. 2022 (FF 2022 2429).

<sup>90</sup> TF (2023): Vertrauliche Controlling-Daten GPK. Commissione della gestione, seduta del 10 apr. 2024, numero 3.3.2.

pellate presso il TF, i bassi importi forfettari orari costituiscono un ostacolo a un impiego più frequente, soprattutto per gli avvocati in libera professione<sup>91</sup>. Nel questionario online questa motivazione non è stata praticamente indicata presso il TF. Inoltre, dai colloqui è emerso che alcuni giudici non di carriera non vengono impiegati più frequentemente in quanto causano oneri supplementari dovuti alla scarsa qualità del loro lavoro (v. n. 3.3).

Nel complesso il CPA giunge alla conclusione che la frequenza con cui sono impiegati i giudici non di carriera presso i tre tribunali della Confederazione è appropriata e può essere aumentata solo in misura limitata, in quanto, da un lato, le persone hanno una ridotta disponibilità di tempo e, dall'altro, è necessario garantire l'efficienza, la qualità e l'indipendenza dell'attività giudiziaria nel contesto del loro impiego.

## 7

## Adeguatezza delle prescrizioni legali per l'impiego dei giudici non di carriera

Il presente capitolo tratta la questione dell'adeguatezza delle prescrizioni legali per l'impiego dei giudici non di carriera. A tal fine il CPA si basa sulla perizia legale. Mentre già in singoli punti dei capitoli 3–5 è stato fatto riferimento alla perizia legale, di seguito si valuterà se le basi legali siano complessivamente adeguate e se le differenze tra le prescrizioni legali dei tribunali siano comprensibili (v. criteri nell'all. 2).

*In sintesi:* nel complesso la perizia legale giunge alla conclusione che le basi legali disciplinano a stento in modo specifico l'impiego dei giudici non di carriera. In particolare, sono quasi del tutto assenti le prescrizioni sui motivi o sulle situazioni che giustificano il loro impiego (n. 7.1). Inoltre, le differenze tra le prescrizioni legali tra i tribunali si spiegano solo in parte con le peculiarità specifiche di ciascuno di essi (n. 7.2).

### 7.1

### Mancano prescrizioni sui motivi per cui vengono impiegati i giudici non di carriera

In ampia misura, nelle basi legali dei tribunali esaminati non è indicato chiaramente per quali motivi si dovrebbero impiegare giudici non di carriera in seno ai collegi giudicanti<sup>92</sup>. Ciò è in ogni caso irrilevante per il TFB, che giudica di regola nella composizione di tre giudici (art. 21 LTFB). Poiché tale tribunale dispone solo di due giudici ordinari, in questi casi è necessario ricorrere sempre all'impiego di giudici non di carriera. Non servono dunque motivi particolari per il loro coinvolgimento.

Per il TF è indicato solo che l'impiego viene stabilito dal presidente della corte (art. 16 cpv. 3 RTF). Di conseguenza, per il coinvolgimento dei giudici non di carriera si

<sup>91</sup> I giudici non di carriera presso il TF sono indennizzati in base al tempo impiegato. Gli importi forfettari orari ammontano a 180 franchi l'ora per i liberi professionisti e a 110 franchi l'ora per gli altri giudici (articolo 1 capoverso 3 dell'ordinanza dell'Assemblea federale del 23 mar. 2007 sulle diarie e le indennità per i viaggi di servizio dei giudici federali, RS **172.121.2**).

<sup>92</sup> Kiener/Lienhard/Bieri-Evangelisti (2024), 36.

applicano le norme generali in materia di composizione del collegio giudicante. Per quanto riguarda il TPF, se si considera che la Corte d'appello è composta per la maggioranza da giudici non di carriera, colpisce il fatto che esista solo una regolamentazione rudimentale del loro impiego. Il regolamento sull'organizzazione del Tribunale prevede che siano impiegati in via prioritaria i giudici non di carriera prima che i giudici ordinari dell'altra corte possano prestare il loro concorso (art. 13 cpv. 3 del regolamento sull'organizzazione del TPF [ROTPF]<sup>93</sup>). I giudici della Corte dei reclami penali prestano dunque il loro concorso nella Corte d'appello se necessario, e unicamente se un giudice non di carriera non può prestare il proprio concorso (art. 13 cpv. 4 ROTPF). Come per i giudici ordinari, per la ripartizione dei casi si tiene conto della collaborazione in precedenti decisioni concernenti il medesimo ambito specifico (art. 15 cpv. 2 ROTPF). Non esistono ulteriori regolamentazioni concernenti l'impiego dei giudici non di carriera<sup>94</sup>.

La densità normativa talvolta bassa viene valutata come ambivalente nella perizia legale. Essa concede infatti la flessibilità necessaria per poter impiegare i giudici non di carriera in caso di moli di lavoro elevate ed emettere così una sentenza in tempi ragionevoli. Nel contempo, non si può escludere che i giudici non di carriera, a causa della loro minore esperienza in tribunale, necessitino di molto più tempo per svolgere il proprio lavoro e siano maggiormente esposti a conflitti di interessi in ragione della loro attività principale. Questi due timori non si sono però praticamente concretizzati nella pratica (v. n. 3.1 e 4.2).

Per le parti coinvolte nel procedimento potrebbero inoltre sorgere questioni relative alla prevedibilità della composizione del collegio giudicante. Dal punto di vista della perizia legale, occorre evitare di suscitare nelle parti l'impressione che il collegio giudicante sia stato costituito appositamente per il loro caso, dato che i giudici non di carriera vengono impiegati solo raramente. Ciò vale a maggior ragione quando mancano norme relative al rapporto numerico tra i giudici ordinari e non di carriera in seno ai collegi giudicanti<sup>95</sup>.

Presso la Corte d'appello del TPF e presso il TFB, i giudici non di carriera sono spesso o praticamente sempre in maggioranza per via del rapporto numerico tra giudici ordinari e non di carriera (n. 2.1.4). Ciò non è privo di problemi dal punto di vista costituzionale, in quanto tali giudici dispongono solitamente di minori esperienze e conoscenze specifiche del tribunale rispetto ai giudici ordinari.

## 7.2

### Le differenze tra le prescrizioni legali dei diversi tribunali sono solo in parte comprensibili

L'impiego dei giudici non di carriera è previsto a livello di legge per tutti e tre i tribunali esaminati. Sussistono tuttavia notevoli differenze tra le basi legali e le istruzioni interne vigenti dei singoli tribunali. Un quesito identico trova risposta a livelli norma-

<sup>93</sup> Regolamento sull'organizzazione del TPF (ROTPF; RS 173.713.161).

<sup>94</sup> Kiener/Lienhard/Bieri-Evangelisti (2024), 32.

<sup>95</sup> Kiener/Lienhard/Bieri-Evangelisti (2024), 36–37.

tivi diversi nei tre tribunali<sup>96</sup>. Secondo la perizia legale, ciò non è logico. Nonostante le grandi differenze tra i tribunali, le diverse regolamentazioni si spiegano inoltre solo in parte con le peculiarità specifiche di ciascuno di essi.

Vi sono per esempio differenze per quanto riguarda le regolamentazioni in materia di numero di giudici non di carriera presso il rispettivo tribunale. Per il TFB, diversamente dagli altri tribunali della Confederazione, manca un'ordinanza sul numero di posti di giudice. Circolari indirizzate ai giudici non di carriera esistono, per quanto a conoscenza del CPA, solo presso il TF.

Sono disciplinati in modo diverso soprattutto l'assegnazione alle corti e i presupposti per l'impiego in seno al collegio giudicante<sup>97</sup>. In base al regolamento del TF, presso quest'ultimo vigono determinati criteri per l'assegnazione dei giudici non di carriera alle corti. In particolare, si tiene conto delle specifiche conoscenze, della lingua ufficiale, del carico di lavoro e delle esigenze delle corti, della presenza dei sessi e della disponibilità delle persone (art. 16 cpv. 1 e 2 RTF). Il regolamento del TPF non contiene criteri per l'assegnazione dei giudici non di carriera alle corti, con un'unica eccezione: i giudici non di carriera sono eletti direttamente nella Corte d'appello (art. 42 cpv. 1<sup>bis</sup> LOAP).

Secondo la perizia legale non sussistono motivi logici neppure per i diversi utilizzi dei termini. Nella versione tedesca delle tre leggi (LTF, LOAP, LTFB) si utilizza sempre l'espressione *nebenamtliche Richterinnen und Richter* e non *Ersatzrichterinnen und -richter* come in francese (*juge suppléante et suppléant*). In italiano si parla invece di «giudici non di carriera», che sarebbe la traduzione di *ausserberufliche Richter und Richterinnen*. Come concetto antitetico, nella versione tedesca del LTFB si utilizza l'espressione *hauptamtliche Richterinnen und Richter*, mentre la LTF e la LOAP parlano di *ordentliche Richterinnen und Richter*<sup>98</sup>. Nella versione francese delle tre leggi si utilizza uniformemente l'espressione *juge ordinaire*.

## 8

### Possibile impiego dei giudici non di carriera presso il TAF

Infine, il CPA ha valutato se l'impiego dei giudici non di carriera possa rivelarsi adeguato anche presso il TAF, che allo stato attuale non dispone di tale possibilità. A tale scopo il CPA si è basato sulle evidenze relative all'impiego dei giudici non di carriera presso altri tribunali della Confederazione (cap. 3–7), mettendole a confronto nell'ambito delle discussioni di gruppo presso il TAF. Come illustrato nell'allegato 2, ha esaminato l'adeguatezza dei presupposti per l'impiego dei giudici non di carriera in termini di efficienza, indipendenza e qualità dell'attività giudiziaria.

*In sintesi:* il CPA stima che i giudici non di carriera possano essere adeguatamente impiegati presso il TAF a determinate condizioni. Se da un lato, a causa della loro limitata disponibilità di tempo, tali giudici non sono adatti a risolvere sovraccarichi

<sup>96</sup> Kiener/Lienhard/Bieri-Evangelisti (2024), 39.

<sup>97</sup> Kiener/Lienhard/Bieri-Evangelisti (2024), 30–32.

<sup>98</sup> Kiener/Lienhard/Bieri-Evangelisti (2024), 29.

sistematici (n. 8.1), dall'altro il loro impiego può risultare opportuno in caso di assenze e picchi di lavoro di breve durata (n. 8.2).

## 8.1

### I giudici non di carriera non possono risolvere i sovraccarichi sistematici

L'impiego dei giudici non di carriera non è previsto presso il TAF<sup>99</sup>. Poiché, tuttavia, tale possibilità sussiste presso gli altri tribunali della Confederazione, presso il TAF è stata presa occasionalmente in esame l'introduzione di tale figura, in particolare a causa del carico di lavoro variabile.

Nel messaggio concernente la revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale è indicato che, per un tribunale amministrativo ordinario come il TAF, la soluzione di impiegare giudici occupati a titolo accessorio non è idonea. Contrariamente a quanto precede, presso le commissioni di ricorso e di arbitrato esistenti fino alla creazione del TAF con settori di competenza strettamente limitati erano attivi oltre 300 giudici non di carriera. Come giudici venivano eletti specialisti del rispettivo settore<sup>100</sup>. L'argomentazione contenuta nel messaggio non sembra vincolante per la commissione di esperti che si è occupata della riforma delle autorità in materia di concorrenza, la quale segnala che anche presso il TF, con la sua ampia competenza materiale, sono attivi giudici non di carriera. Talvolta questi sono eletti sulla base delle loro conoscenze specifiche in un ambito giuridico particolare e impiegati solo in tale ambito, anche se la sfera di competenza del TF è molto più estesa<sup>101</sup>. Anche la perizia legale commissionata dal CPA giunge alla conclusione che un sistema con giudici non di carriera potrebbe senz'altro essere introdotto presso il TAF, ma richiederebbe modifiche corrispondenti della LTAF<sup>102</sup>.

Secondo il messaggio concernente la revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale, i giudici supplenti dovrebbero aiutare a far fronte ai sovraccarichi di lavoro e a sostituire i giudici ordinari indisponibili<sup>103</sup>. Con riferimento al TF, che ha dimensioni simili, si può tuttavia concludere che l'impiego di giudici non di carriera non è in grado di compensare un sovraccarico cronico. Tali persone hanno una disponibilità di tempo ridotta (v. n. 6.2) e potrebbero quindi occuparsi solo di un numero limitato di casi. Sarebbe dunque necessario un numero elevato di giudici non di carriera, il che comporterebbe un notevole onere dal punto di vista organizzativo. Inoltre, i picchi di lavoro presso il TAF hanno spesso una durata prolungata. Per tale motivo, al fine di far fronte al numero elevato di casi, il 27 febbraio 2024 il Parlamento ha acconsentito

<sup>99</sup> Kiener/Lienhard/Bieri-Evangelisti (2024), 28.

<sup>100</sup> Consiglio federale (2001): Messaggio concernente la revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale (FF 2001 3764, in particolare 3933–3934).

<sup>101</sup> Commissione di esperti per la riforma delle autorità in materia di concorrenza (2023): rapporto finale del 1° dic. 2023 su mandato del Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca, 82.

<sup>102</sup> Kiener/Lienhard/Bieri-Evangelisti (2024), 41.

<sup>103</sup> Consiglio federale (2001): Messaggio concernente la revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale (FF 2001 3764, in particolare 3838).

a un aumento temporaneo di cinque posti di giudice a tempo pieno nelle corti del TAF competenti per il diritto in materia di asilo<sup>104</sup>.

Come soluzione principale in caso di assenze prolungate dei giudici dovute a malattia o infortunio, il TAF considera che l'organico di posti stabilito per legge possa essere superato temporaneamente (mediante un aumento delle percentuali di impiego dei giudici a tempo parziale o l'occupazione di un posto a tempo determinato)<sup>105</sup>. Nell'ambito della consultazione concernente il presente rapporto, il TAF ha inoltre suggerito l'impiego a tempo determinato di giudici straordinari, eletti dalla CG su proposta del tribunale<sup>106</sup>. Queste misure alternative non sono state analizzate dal CPA in sede di valutazione.

## 8.2 L'impiego sarebbe opportuno in caso di assenze e picchi di lavoro di breve durata

A determinate condizioni, dal punto di vista del CPA, i giudici non di carriera potrebbero essere adeguatamente impiegati anche presso il TAF. Ai tre numeri seguenti, sulla base dei risultati relativi al TF, al TFB e al TPF (cap. 3–5), vengono discusse le possibilità e le sfide legate a un impiego dei giudici non di carriera presso il TAF in riferimento all'efficienza, all'indipendenza e alla qualità dell'attività giudiziaria.

### 8.2.1 Possibilità e sfide in riferimento all'efficienza dell'attività giudiziaria

In varie occasioni alcune corti del TAF necessitano di risorse supplementari per far fronte al carico di lavoro. Come emerso dai colloqui tenuti dal CPA, i giudici non di carriera potrebbero essere impiegati presso il TAF soprattutto nelle due situazioni seguenti: per far fronte ai picchi di lavoro di breve durata di singole corti oppure nel caso di assenze per malattia dei giudici. In entrambe le situazioni, oggi le corti del TAF si supportano reciprocamente con la collaborazione di giudici e vengono impiegati cancellieri che non sono assegnati in modo fisso ad alcuna corte (cosiddetti cancellieri di pool). Secondo la valutazione del tribunale, con queste misure è ora possibile gestire bene i picchi di lavoro di breve durata<sup>107</sup>.

In tali situazioni può tuttavia rivelarsi difficile chiamare in servizio i giudici non di carriera con un breve preavviso (v. anche n. 3.3). Secondo i gruppi di discussione organizzati presso il TAF, lo stesso vale anche per un aumento temporaneo dei gradi di

<sup>104</sup> A partire dal 2030 i giudici che vanno in pensione non saranno più sostituiti fino al raggiungimento dell'organico originario di 65 posti a tempo pieno (ordinanza dell'Assemblea federale del 15 mar. 2024 sui posti di giudice presso il Tribunale amministrativo federale [RS 173.321]).

<sup>105</sup> TAF (2019): Lettera del TAF alle CdG del 27 dic. 2019 sulla flessibilizzazione delle risorse di personale presso il Tribunale amministrativo federale.

<sup>106</sup> TAF (2024): Parete del TAF del 12 nov. 2024 nell'ambito della consultazione dell'Amministrazione.

<sup>107</sup> TAF (2024): Parete del TAF del 12 nov. 2024 nell'ambito della consultazione dell'Amministrazione.

occupazione dei giudici a tempo parziale presso questo tribunale, come suggerito nella perizia legale. Le persone che lavorano a tempo parziale hanno altri impegni e possono reagire solo in misura limitata a questi picchi di lavoro o assenze che non sono pianificabili e si verificano irregolarmente<sup>108</sup>.

Le persone interpellate dal CPA presso il TAF erano concordi nel ritenere che i giudici non di carriera dovrebbero essere impiegati principalmente per la stesura di relazioni, al fine di alleggerire il lavoro del tribunale. Poiché, però, le relazioni sono redatte principalmente dai cancellieri, ciò aiuterebbe i giudici ordinari solo in misura limitata. Ai fini di un impiego efficiente, la presenza fisica dei giudici non di carriera in tribunale dovrebbe inoltre essere limitata al minimo, in modo che possano organizzare liberamente il loro lavoro (v. n. 3.1.2). Poiché l'accesso remoto ai dossier è fondamentalmente possibile presso il TAF, questo presupposto sarebbe già soddisfatto.

Diversamente dagli altri tribunali, presso il TAF è piuttosto raro che manchino le conoscenze linguistiche necessarie per la composizione di un collegio giudicante. Molti giudici del tribunale parlano più lingue, come risulta dai colloqui condotti con il CPA. A tale riguardo sussiste dunque una minore necessità di impiegare giudici non di carriera rispetto ad altri tribunali.

### **8.2.2 Possibilità e sfide in riferimento all'indipendenza dell'attività giudiziaria**

Qualora presso il TAF fosse introdotta la possibilità di impiegare giudici non di carriera, occorrerebbe adeguare le prescrizioni in materia di incompatibilità o apportarvi delle aggiunte. Inoltre, la garanzia dell'indipendenza dipende fortemente dalla funzione che sarebbe assunta da tali giudici (v. n. 8.2.3).

Poiché le corti del TAF hanno diversi gradi di specializzazione, si pone la questione se sia più adatto il modello dei giudici con formazione giuridica oppure dei giudici specializzati (v. n. 8.2.3). Il modello dei giudici specializzati, come quello esistente presso il TFB, pone maggiori sfide in termini di indipendenza, in quanto i giudici specializzati esercitano la loro attività a titolo principale nell'ambito di competenza del tribunale ed è loro consentito, al contempo, di rappresentare professionalmente terzi dinanzi al tribunale (v. n. 4.1). La legge (art. 6 cpv. 2 LTAf) esclude attualmente tale possibilità presso il TAF anche per i giudici a tempo parziale.

Tuttavia, può risultare problematico anche l'impiego di avvocati o giudici cantonali nell'ambito del modello dei giudici non di carriera con formazione giuridica. In linea di principio, infatti, la scelta delle persone adatte per una determinata corte è tanto più ristretta e il rischio di conflitti di interessi è tanto più elevato quanto più è specializzato il profilo dei giudici non di carriera. Per tale motivo, anche le norme in materia di incompatibilità devono essere ulteriormente precise. Presso gli altri tribunali della Confederazione, queste si applicano in egual misura sia ai giudici a tempo pieno che a quelli non di carriera (v. n. 4.1).

<sup>108</sup> Kiener/Lienhard/Bieri-Evangelisti (2024), 40.

### 8.2.3

### Possibilità e sfide in riferimento alla qualità dell'attività giudiziaria

Le esperienze degli altri tribunali dimostrano che la qualità dell'attività giudiziaria è garantita anche con il coinvolgimento di giudici non di carriera oppure, nel caso del TFB, è resa possibile proprio grazie ad essi (v. cap. 5). Alcune precauzioni si rivelano tuttavia fondamentali a tal fine.

Presso il TAF, per quanto riguarda la questione della qualità, occorre considerare che diverse corti possiedono una chiara specializzazione tecnica. La commissione di esperti per la riforma delle autorità in materia di concorrenza ha proposto l'impiego di giudici specializzati non di carriera al TAF per garantire che il tribunale possa verificare più a fondo la qualità del lavoro della Commissione della concorrenza (COMCO)<sup>109</sup>. Anche nella perizia legale si considera la possibilità di prevedere presso il TAF giudici non di carriera con conoscenze specialistiche o formazione economica, eventualmente anche solo in singole corti<sup>110</sup>. Nei colloqui condotti dal CPA e nella consultazione in merito al rapporto, il TAF ha sostenuto che attualmente le corti dispongono delle conoscenze tecniche necessarie per la gestione dei casi e che pertanto il coinvolgimento di giudici specializzati non di carriera non sarebbe necessario. Sussisterebbe inoltre la possibilità di far redigere perizie all'occorrenza. In alcuni casi, i giudici si avvalgono attualmente anche delle conoscenze tecniche di collaboratori scientifici del tribunale, per esempio per la valutazione di questioni economiche relative al diritto sui cartelli. Diversamente dai cancellieri, questi collaboratori scientifici non vengono tuttavia menzionati nella sentenza. Tale mancanza di trasparenza costituisce un problema dal punto di vista giuridico.

La proposta della commissione di esperti per la riforma delle autorità in materia di concorrenza di impiegare giudici specializzati non di carriera si riferisce al settore del diritto sui cartelli<sup>111</sup>. In alcuni casi le persone interpellate dal CPA presso il TAF hanno tuttavia indicato che in linea di principio non riescono a immaginare una collaborazione con giudici specializzati privi di una formazione giuridica convenzionale.

In altri settori, come il diritto in materia di asilo, sono ipotizzabili anche giudici non di carriera con una formazione giuridica, analogamente al TF. Nel contesto della consultazione sul rapporto, il TAF ha tuttavia messo in dubbio che, alla luce dei diversi ambiti specifici del tribunale e della specializzazione dei singoli settori, sarebbe disponibile un numero sufficiente di candidati idonei per la carica di giudice non di carriera<sup>112</sup>. Anche presso il TF si pone la questione della specializzazione. Non sempre i giudici (sia ordinari che non di carriera) possono essere impiegati presso le corti per le quali possiedono competenze specifiche. Mentre i giudici ordinari dispongono del tempo necessario per familiarizzare con un nuovo campo tematico, per i giudici non di carriera ciò risulta più difficile. Per garantire che il sostegno dei giudici non di carriera in questa situazione sia adeguato ed evitare che insorgano oneri supplemen-

<sup>109</sup> Commissione di esperti per la riforma delle autorità in materia di concorrenza (2023), 39.

<sup>110</sup> Kienzli/Lienhard/Bieri-Evangelisti (2024), 44.

<sup>111</sup> Commissione di esperti per la riforma delle autorità in materia di concorrenza (2023), 109–110.

<sup>112</sup> TAF (2024): Parere del TAF del 12 nov. 2024 nell'ambito della consultazione dell'Amministrazione.

tari, è indispensabile un impiego regolare ai fini dell'apprendimento della pratica presso la corte specifica. In sede di valutazione si sono rivelati importanti anche l'introduzione al lavoro e l'affiancamento dei giudici non di carriera, sempre che in passato non avessero già lavorato come cancellieri del tribunale (v. n. 5.3). Il TAF ritiene che l'onere per l'introduzione al lavoro presso le diverse corti sia molto elevato a causa del grado di specializzazione di queste ultime nonché sulla base delle esperienze acquisite con i giudici ordinari<sup>113</sup>.

In particolare presso il TF, la coerenza dell'attività giudiziaria è garantita dal fatto che le presidenze delle corti affidano i casi meno complessi ai giudici non di carriera (v. n. 5.3). Presso il TAF, l'assegnazione dell'intero collegio giudicante avviene invece in modo automatizzato, in linea con un requisito posto dalle CdG a seguito di una precedente ispezione<sup>114</sup>. Secondo il TAF, l'assegnazione automatizzata di giudici non di carriera mediante il software non sarebbe attualmente possibile e potrebbe essere realizzata solo con notevoli oneri supplementari<sup>115</sup>.

## 9 Conclusioni

Globalmente il CPA giunge alla conclusione che il sistema dei giudici non di carriera presso il TF, il TPF e il TFB è sostanzialmente adeguato, ma raggiunge rapidamente anche i suoi limiti. Dalle basi legali del TF e del TPF non si evince chiaramente per quali motivi sono impiegati i giudici non di carriera (n. 9.1). In generale i giudici non di carriera alleggeriscono il lavoro dei tribunali, ma possono anche comportare oneri supplementari (n. 9.2). La frequenza con cui sono impiegati i giudici non di carriera è complessivamente appropriata e può essere aumentata solo in misura limitata (n. 9.3). I tribunali gestiscono in modo adeguato i rischi nei confronti di un'amministrazione della giustizia coerente e indipendente che derivano dall'impiego dei giudici non di carriera (n. 9.4). Per contro, l'elezione dei giudici non di carriera da parte del Parlamento non sempre garantisce che siano disponibili persone in possesso delle necessarie competenze (n. 9.5). Infine, i risultati permettono di concludere che, a determinate condizioni, l'impiego dei giudici non di carriera potrebbe risultare appropriato anche presso il TAF (n. 9.6).

### 9.1 Dalle prescrizioni legali non emergono chiaramente i motivi per l'impiego dei giudici non di carriera

Nelle basi legali del TF e del TPF non è indicato chiaramente per quali motivi si dovrebbero impiegare giudici non di carriera. Dato che i giudici non di carriera vengono impiegati solo raramente, le parti coinvolte nel procedimento potrebbero avere l'im-

<sup>113</sup> TAF (2024): Parere del TAF del 12 nov. 2024 nell'ambito della consultazione dell'Amministrazione.

<sup>114</sup> CdG-N/S (2024): Ripartizione delle cause nei tribunali della Confederazione. Rapporto delle CdG-N/S sullo stato di attuazione delle loro raccomandazioni da parte dei tribunali della Confederazione del 23 feb. 2024 (FF 2024 766).

<sup>115</sup> TAF (2024): Parere del TAF del 12 nov. 2024 nell'ambito della consultazione dell'Amministrazione.

pressione che il collegio giudicante sia stato costituito appositamente per il loro caso. Ciò vale a maggior ragione in quanto presso i tribunali non esistono norme relative al rapporto numerico tra giudici ordinari e giudici non di carriera in seno ai collegi giudicanti (n. 7.1).

A questo proposito, il TFB costituisce un'eccezione. Poiché presso questo tribunale sono presenti solo due giudici ordinari, nei collegi giudicanti devono necessariamente essere impiegati anche giudici non di carriera; non servono dunque motivi particolari per il loro impiego (n. 7.1).

Si può inoltre constatare che le regolamentazioni in materia di giudici non di carriera presentano ulteriori differenze rilevanti tra i diversi tribunali della Confederazione, che si spiegano solo in parte con le peculiarità specifiche di ciascuno di essi (n. 7.2).

## 9.2

### **In generale i giudici non di carriera alleggeriscono il lavoro dei tribunali, ma il loro impiego può anche comportare oneri supplementari**

L'impiego di giudici non di carriera contribuisce complessivamente a rendere efficiente l'attività giudiziaria dei tribunali. I giudici non di carriera aiutano i tribunali nel far fronte ai picchi di lavoro o in caso di assenze dei giudici ordinari, affinché le sentenze possano comunque essere emanate entro un termine adeguato (n. 3.1). Il loro impiego semplifica inoltre la conduzione dei casi in diverse lingue (n. 3.2).

Tuttavia, i giudici non di carriera non vengono impiegati solo in situazioni straordinarie, bensì con una certa regolarità. Esemplificativa in tal senso è la prescrizione vigente presso il TF, secondo cui i giudici non di carriera dovrebbero evadere almeno dodici casi ciascuno ogni anno. Grazie all'impiego regolare, essi acquisiscono dimestichezza con le procedure e la pratica dei tribunali, il che è indispensabile per la qualità del loro lavoro e quindi anche per l'efficienza. Infatti, viene in parte contestata la scarsa qualità del lavoro di alcuni giudici non di carriera, che comporta in ultima analisi un maggior onere per i tribunali. Ciò accade in particolare quando una relazione scritta per la sentenza deve essere fortemente rielaborata dai cancellieri. In questi casi, i giudici non di carriera non contribuiscono quindi all'efficienza dell'attività giudiziaria (n. 3.3). Infine, il loro contributo dipende fortemente dal fatto che possiedano o meno un'esperienza sufficiente (cap. 5.1).

Attraverso il loro impiego, i giudici non di carriera possono invece contribuire in misura molto limitata a contrastare un sovraccarico cronico dei tribunali, visto il numero limitato di casi da essi evaso (n. 3.3).

## 9.3

### **Un maggiore impiego dei giudici non di carriera è possibile solo in misura limitata**

La frequenza con cui sono impiegati i giudici non di carriera presso i tribunali della Confederazione è complessivamente appropriata, con notevoli variazioni tra i tribunali e tra le rispettive corti, e si spiega in particolare con i diversi compiti dei giudici

non di carriera stessi. Infatti, a causa del numero limitato di giudici ordinari, il ricorso a giudici non di carriera è indispensabile presso il TFB e rappresenta una prassi comune presso la Corte d'appello del TPF per completare un collegio giudicante, mentre presso il TF questa necessità non sussiste. Inoltre, la frequenza con cui sono impiegati dipende da quanto spesso vengono chiamati in servizio e dal fatto che accettino effettivamente gli impieghi offerti (n. 6.1).

Il numero originariamente previsto di casi evasi dai giudici non di carriera presso il TF non è mai stato raggiunto. A causa della disponibilità limitata e dei problemi di qualità (n. 3.3), solo una piccola minoranza dei giudici ordinari del TF è favorevole all'assegnazione di ulteriori casi ai giudici non di carriera, mentre questi ultimi si dicono soddisfatti dei casi loro assegnati. Al momento della costituzione della Corte d'appello del TPF, il numero di casi dell'intera corte è stato fortemente sottovalutato, il che rende complicato integrare i collegi giudicanti con un numero sufficiente di giudici non di carriera. Pertanto, solo una minoranza dei giudici ordinari del TPF è favorevole all'assegnazione di ulteriori casi ai giudici non di carriera (n. 6.2).

#### 9.4

#### **I tribunali gestiscono in modo appropriato i rischi legati a un'amministrazione della giustizia coerente e indipendente**

Le prescrizioni volte a garantire un'attività giudiziaria indipendente in caso di coinvolgimento dei giudici non di carriera sono adeguate dal punto di vista giuridico (n. 4.1) e si dimostrano valide nella pratica (n. 4.2). Presso il TFB, con i suoi giudici specializzati, sono tre i motivi per cui occorre prestare particolare attenzione all'indipendenza dei giudici: in primo luogo, il tribunale è composto prevalentemente da giudici non di carriera; in secondo luogo, questi esercitano un'attività a titolo principale nell'ambito di competenza del tribunale; in terzo luogo, i giudici non di carriera sono autorizzati a rappresentare terzi dinanzi al TFB nell'ambito della loro attività principale. La questione viene gestita mediante norme dettagliate sulla ricusazione che trovano applicazione nella pratica e sono valutate come adeguate dalle persone interessate (n. 4.1 e 4.2).

La qualità dell'attività giudiziaria è complessivamente preservata, anche se non tutti i giudici non di carriera dispongono di grande esperienza nella carica (n. 5.1). L'attività giudiziaria presso le corti del TF e del TPF è ritenuta complessivamente coerente. Presso il TF, la coerenza è garantita principalmente dal fatto che i giudici non di carriera sono per lo più in minoranza nei collegi giudicanti e le sentenze vengono discusse fino a quando non si raggiunge una decisione unanime. Presso il TPF, dove i giudici non di carriera costituiscono talvolta la maggioranza dei collegi giudicanti o in rare occasioni sono impiegati anche come giudici unici, nella composizione del collegio giudicante si tiene conto dell'esperienza delle persone. Programmi introduttivi ed eventi collettivi con i giudici ordinari promuovono a loro volta la coerenza. Tuttavia, secondo la perizia legale, nei regolamenti e nelle direttive interne mancano ancora regolamentazioni in materia di garanzia della qualità che assicurino la coerenza (n. 5.3). Presso il TFB, la qualità dell'attività giudiziaria è resa possibile proprio dal-

l'impiego dei giudici non di carriera, in quanto le loro conoscenze tecniche specifiche sono indispensabili per poter giudicare i casi (n. 5.1).

**9.5 Non sempre il Parlamento elegge giudici in possesso delle competenze necessarie**

La collaborazione con i giudici non di carriera è valutata in modo per lo più positivo presso i tribunali (n. 6.2). La CG dispone di principi operativi in cui sono definiti i criteri per l'elezione dei giudici. I tribunali ritengono però che non sempre vengano elette le persone in possesso del giusto profilo. Infatti, sebbene le esigenze dei tribunali siano tenute in considerazione nei bandi di concorso dei posti di giudice non di carriera, in sede di preparazione dell'elezione la CG non verifica sempre sistematicamente se i candidati rispondano a tali requisiti. Per esempio, non sempre vengono accertate le conoscenze linguistiche dei candidati, il che può portare all'elezione di persone che soddisfano i requisiti linguistici del tribunale solo sulla carta. Oppure possono essere elette persone che, pur possedendo le qualifiche tecniche, dispongono solo di scarsa esperienza nel campo d'attività del tribunale. Le persone interpellate presso i tribunali presumono che la CG attribuisca maggiore importanza ad altri criteri come l'appartenenza a partiti o il genere. Secondo i principi operativi della CG, questi sarebbero però solo criteri secondari (n. 5.2).

I collaboratori del TFB hanno espresso un giudizio più positivo sulla procedura di elezione rispetto a quelli del TF e del TPF. Ciò in quanto, da un lato, una commissione incaricata dell'esame preliminare, composta da specialisti, effettua una preselezione e, dall'altro, i candidati generalmente non sono iscritti a un partito, per cui l'affiliazione politica perde rilevanza ai fini dell'elezione (n. 5.1).

**9.6 A determinate condizioni, il sistema dei giudici non di carriera potrebbe essere esteso anche al TAF**

Presso il TAF non è prevista la possibilità di impiegare giudici non di carriera. Alla luce dei risultati della valutazione relativa agli altri tribunali, il CPA ritiene tuttavia possibile un loro impiego adeguato. Questo sarebbe indicato per far fronte, da un lato, ai picchi di lavoro di breve durata delle singole corti e, dall'altro, alle assenze per malattia dei giudici ordinari (n. 8.2.1). Per poter offrire questo alleggerimento occasionale del carico di lavoro, i giudici non di carriera devono però essere impiegati con una certa regolarità. Ciò è necessario affinché conoscano la prassi specifica della loro corte, in modo da garantire la qualità dell'attività giudiziaria e non causare oneri supplementari al tribunale (n. 8.2.3). Alla luce della limitata disponibilità di tempo dei giudici non di carriera, questi non sono invece adatti a risolvere sovraccarichi sistematici (n. 8.1).

In linea di principio, per l'introduzione del sistema dei giudici non di carriera presso il TAF si possono considerare due approcci: giudici non di carriera con una formazione giuridica convenzionale come presso il TF e il TPF o giudici specializzati come presso il TFB. A seconda del grado di specializzazione, si dovrebbero adottare rego-

lamentazioni più o meno dettagliate al fine di garantire l'indipendenza dei giudici non di carriera (n. 8.2.2). In ogni caso, l'introduzione di un tale sistema presso il TAF richiederebbe delle corrispondenti modifiche di legge.

Il TAF stesso, nell'ambito della consultazione sul presente rapporto, ha sostenuto che l'introduzione di un sistema dei giudici non di carriera non contribuirebbe in modo sostanziale all'efficacia, alla buona qualità e alla convenienza in termini di costi dell'attività giudiziaria. Ritiene infatti che vi sarebbero altre misure più efficaci per affrontare i momenti di congestione (n. 8.1).

## Elenco delle abbreviazioni

---

art.	articolo
CAG-N	Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale
CAG-S	Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati
CdG	Commissioni della gestione delle Camere federali
CdG-N	Commissione della gestione del Consiglio nazionale
CdG-N/S	Commissioni della gestione del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati
CdG-S	Commissione della gestione del Consiglio degli Stati
cfr.	confronta
CG	Commissione giudiziaria
Cost.	Costituzione federale (RS 101)
CPA	Controllo parlamentare dell'amministrazione
CPP	Codice di diritto processuale penale svizzero (RS 312.0)
cpv.	capoverso
FF	Foglio federale
fig.	figura
lett.	lettera
LOAP	Legge federale sull'organizzazione delle autorità penali della Confederazione (RS 173.71)
LParl	Legge federale sull'Assemblea federale (RS 171.10)
LTAF	Legge sul Tribunale amministrativo federale (RS 173.32)
LTFB	Legge sul Tribunale federale dei brevetti (RS 173.41)
MPC	Ministero pubblico della Confederazione
n.	numero
N. marg.	numero marginale
RS	Raccolta sistematica
RTAF	Regolamento del Tribunale amministrativo federale (RS 173.320.1)
RTF	Regolamento del Tribunale federale (RS 173.110.131)
TAF	Tribunale amministrativo federale
TF	Tribunale federale
TFB	Tribunale federale dei brevetti

TPF                    Tribunale penale federale  
v.                    vedi

## Bibliografia e documenti di riferimento

### Bibliografia

Regina Kiener / Andreas Lienhard / Peter Bieri-Evangelisti, *Evaluation des Systems der nebenamtlichen Richterinnen und Richter im Bund*, perizia giuridica per conto del Controllo parlamentare dell'amministrazione, Berna 2024.

Regina Kiener/Gabriela Medici, *Anwälte und andere Richter*, in: Justice – Justiz – Giustizia, 2011/2.

Heinrich Koller, «Art. 1 BGG», in: Marcel Alexander Niggli / Peter Uebersax / Hans Wiprachtiger / Lorenz Kneubühler (cur.), *Bundesgerichtsgesetz*, 3<sup>a</sup> edizione, Basilea 2018, Helbing Lichtenhahn, pagg. 84–128.

Andreas Lienhard, *Staats- und verwaltungsrechtliche Grundlagen für das New Public Management in der Schweiz*, Berna 2005, Stämpfli.

Andreas Lienhard, *Oberaufsicht und Justizmanagement*, in: Justice – Justiz – Giustizia 2009/1.

Anna Rüefli, «Fachrichterbeteiligung im Spannungsfeld verfassungsrechtlicher Zielkonflikte», in: Daniel Kettiger / Andreas Lienhard, *Justiz zwischen Management und Rechtsstaat*, risultati del progetto di ricerca «Grundlagen guten Justizmanagements in der Schweiz», Berna 2016, Stämpfli.

Rainer J. Schweizer, *Die erstinstanzliche Verwaltungsgerichtsbarkeit des Bundes durch Rekurs- und Schiedskommissionen – aktuelle Situation und Reformbedürfnisse*, Basilea 1998, Helbing & Lichtenhahn.

Nico van der Heiden/Isabelle Oehri/Christine Beeler/Kaisa Ruoranen, *System der nebenamtlichen Richterinnen und Richter, Online-Befragung der ordentlichen und nebenamtlichen Richterpersonen sowie der Gerichtsschreibenden*, Lucerna 2024.

### Documenti di riferimento

CAG-N (2022): Rapporto della CAG-N del 23 giugno 2022 (FF 2022 1931).

CAG-N/S (2022): Pianificazione e istituzione della Corte d'appello del Tribunale penale federale, rapporto delle CAG-N/S del 20 settembre 2022 (FF 2022 2429).

CAG-S (2006): Rapporto della CAG-S del 21 febbraio 2006 (FF 2006 3219).

CAG-S (2013): Numero dei posti di giudice presso il Tribunale penale federale, rapporto della CAG-S dell'11 febbraio 2013 (FF 2013 2501).

CdG-N/S (2024): Ripartizione delle cause nei tribunali della Confederazione, rapporto delle CdG-N/S sullo stato di attuazione delle loro raccomandazioni da parte dei tribunali della Confederazione del 23 febbraio 2024 (FF 2024 766).

CdG-S (2002): Alta vigilanza parlamentare sui tribunali federali, rapporto della CdG-S del 28 giugno 2002 (FF 2002 6793).

CG (2023): Principi operativi della Commissione giudiziaria per la preparazione delle elezioni del 15 febbraio 2023.

Commissione di esperti per la riforma delle autorità in materia di concorrenza (2023): rapporto finale del 1° dicembre 2023 su mandato del Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca.

Consiglio federale (2001): Messaggio del 28 febbraio 2001 concernente la revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale (FF 2001 3764).

Consiglio federale (2007): Messaggio del 7 dicembre 2007 concernente la legge sul Tribunale federale dei brevetti (FF 2008 349).

Consiglio federale (2008): Messaggio del 10 settembre 2008 concernente la legge federale sull'organizzazione delle autorità penali della Confederazione (FF 2008 7093).

CPA (2020): Ripartizione delle cause nei tribunali della Confederazione, rapporto del CPA del 5 novembre 2020 (FF 2021 2436).

TAF (2019): Lettera del TAF alle CdG del 27 dicembre 2019 sulla flessibilizzazione delle risorse di personale presso il Tribunale amministrativo federale.

TAF (2024): Parere del TAF del 12 novembre 2024 nell'ambito della consultazione dell'Amministrazione.

TF (2023): Vertrauliche Controlling-Daten GPK. Commissione della gestione, seduta del 10 aprile 2024.

TF (2024): Rapporto di gestione 2023 dei tribunali della Confederazione.

TFB (2014): Direttive sull'indipendenza del Tribunale federale dei brevetti del 5 dicembre 2014, bundespatentgericht.ch > Basi legali (stato al 25 lug. 2024).

TFB (2022): Codice di condotta dei giudici del Tribunale federale dei brevetti del 26 settembre 2022, bundespatentgericht.ch > Basi legali (stato al 25 lug. 2024).

Ufficio federale di giustizia (1997): Schlussbericht der Expertenkommission für die Totalrevision der Bundesrechtspflege del giugno 1997. Berna.

## Elenco delle persone interpellate

Nell'elenco qui appresso è riportata la funzione ricoperta dalla persona in questione nel momento in cui è stata sentita dal CPA.

Abegg, Lukas	Cancelliere, TFB
Abrecht, Bernard	Presidente della seconda Corte di diritto penale, TF
Ackermann, Christine	Giudice, prima Corte, TAF
Aubry Girardin, Florence	Presidente della seconda Corte di diritto pubblico, TF
Balmelli-Mühlematter, Barbara	Presidente della quinta Corte, TAF
Besson, Michel	Capo Progetti legislativi II, UFG
Blum, Andrea	Vicepresidente della Corte d'appello, TPF
Borel, Marc-Antoine	Segretario generale, TPF
Bovier, Gérald	Presidente della quarta Corte, TAF
Bucher, Sven	Primo cancelliere, TFB
Chatton, Gregor	Presidente della sesta Corte, TAF
Cotting, Claudia	Vicepresidente, TAF
Dieu, Anne	Segretaria della Commissione giudiziaria, Servizi del Parlamento
Donzallaz, Yves	Presidente, TF
Fabbri, Alberto	Presidente, TPF
Garré, Roy	Presidente della Corte dei reclami penali, TPF
Heimgartner, Stefan	Vicepresidente della Corte penale, TPF
Herrmann, Christian	Presidente della seconda Corte di diritto civile, TF
Jametti, Monique	Presidente della prima Corte di diritto civile, TF
Kneubühler, Lorenz	Presidente della prima Corte di diritto pubblico, TF
Kuster, Sandrine	Responsabile Stato maggiore / Assistenze, TAF
Lüscher, Nicolas	Segretario generale, TF
Muschietti, Giuseppe	Giudice, prima Corte di diritto penale, TF
Parrino, Francesco	Presidente della terza Corte di diritto pubblico, TF
Peter, Simone	Segretaria della Commissione degli affari giuridici, Servizi del Parlamento
Richard, Pascal	Presidente della seconda Corte, TAF

Raess, Christoph	Giurista, Progetti legislativi II, UFG
Robert-Nicoud, Patrick	Vicepresidente della Corte dei reclami penali, TPF
Schnyder, Frank	Vicepresidente, TFB
Schweizer, Mark	Presidente, TFB
Stöckli, Hans	Ex presidente della sottocommissione Tribunali/MPC, CdG-S
Szabo, Sara	Segretaria generale, TAF
Thormann, Olivier	Presidente della Corte d'appello, TPF
Valenti, Vito	Presidente, TAF
Weber, Beat	Presidente della terza Corte, TAF
Wirthlin, Martin	Presidente della quarta Corte di diritto pubblico, TF
Zenger, Stephan	Presidente della Corte penale, TPF

*Allegato 1***Approccio della valutazione**

**Obiettivi della politica:** Secondo l'articolo 30 Cost., nelle cause giudiziarie ognuno ha diritto d'essere giudicato da un tribunale fondato sulla legge, competente nel merito, indipendente e imparziale. Per il caso concreto, il tribunale dev'essere regolarmente costituito e composto.



**Mezzi per raggiungerli:** A tal fine, presso tre dei quattro tribunali della Confederazione, accanto ai giudici ordinari possono essere impiegati anche giudici non di carriera senza un posto fisso e senza un grado di occupazione fisso presso il tribunale. Il loro impiego deve servire principalmente a far fronte ai picchi di lavoro e a sostituire i giudici ordinari indisponibili.



**Oggetto della valutazione:** La valutazione si occupa del contributo dei giudici non di carriera all'efficienza, all'indipendenza e alla buona qualità dell'attività giudiziaria, nonché di esaminare l'adeguatezza dell'impiego dei giudici non di carriera presso il Tribunale amministrativo federale.



<b>Domande di valutazione:</b>	L'impiego dei giudici non di carriera contribuisce alla maggiore efficienza, all'indipendenza e 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 e regolamentari 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?
--------------------------------	---	---	---	--



<b>Analisi effettuate:</b>	Questionario online (mandato esterno), gruppi di discussione / interviste, perizia legale (mandato esterno)	Questionario online (mandato esterno), gruppi di discussione / interviste, analisi statistica	Perizia legale (mandato esterno)	Gruppi di discussione / interviste, perizia legale (mandato esterno)
----------------------------	---	---	----------------------------------	--

*Allegato 2***Criteri di valutazione**

Criterio	Elementi di apprezzamento
<i>Contributo dell'impiego dei giudici non di carriera all'efficienza dell'attività giudiziaria (domanda 1)</i>	
Prescrizioni e processi adeguati per far fronte ai picchi di lavoro e le assenze	Le prescrizioni legali e i processi presso i tribunali sono adeguati per far fronte ai picchi di lavoro e le assenze. Un sistema di controllo fornisce informazioni sulla disponibilità dei giudici non di carriera nel corso dell'anno, consentendo così al sistema di includerli nella programmazione. Dal punto di vista organizzativo è possibile un rapido impiego dei giudici non di carriera.
Impiego adeguato per far fronte ai picchi di lavoro e delle assenze	Esiste un nesso tra l'aumento del carico di lavoro e l'impiego dei giudici non di carriera. Le assenze dei giudici ordinari costituiscono un motivo importante per l'impiego dei giudici non di carriera. Esiste un pool sufficientemente ampio di giudici non di carriera che coprono tutti gli ambiti giuridici/ambiti specialistici importanti.
Rispetto della durata dei procedimenti e dei termini	L'impiego dei giudici non di carriera consente di rispettare le durate dei procedimenti e i termini previsti.
Utilità per l'evasione dei casi in diverse lingue	Le competenze linguistiche costituiscono un motivo importante per l'impiego dei giudici non di carriera.
<i>Contributo dell'impiego dei giudici non di carriera all'indipendenza dell'attività giudiziaria (domanda 2)</i>	
Adeguatezza delle norme sulla ricusazione	Le norme giuridiche e regolamentari sulla ricusazione presso i tribunali sono adeguate a garantire l'indipendenza dei giudici non di carriera.
Rispetto delle norme sulla ricusazione	Le norme sulla ricusazione sono applicate in modo coerente nei confronti dei giudici non di carriera. Il tribunale dispone di informazioni sui giudici non di carriera al fine di poter prevedere in anticipo possibili motivi di ricusazione.
Ricusazioni dei giudici ordinari come motivo per l'impiego	Le ricusazioni dei giudici ordinari costituiscono un motivo importante per l'impiego dei giudici non di carriera.

Criterio	Elementi di apprezzamento
<i>Contributo dell'impiego dei giudici non di carriera alla buona qualità dell'attività giudiziaria (domanda 3)</i>	
Rafforzamento della vicinanza alla pratica attraverso il ricorso a conoscenze tecniche specifiche	Le prescrizioni legali contengono disposizioni riguardanti il ricorso a conoscenze tecniche mediante l'impiego dei giudici non di carriera. È dimostrato che essi apportano conoscenze tecniche di cui i giudici ordinari sono privi. I giudici non di carriera sono impiegati in settori nei quali dispongono di conoscenze tecniche specifiche. Essi forniscono input preziosi tratti dalla pratica, che contribuiscono all'ulteriore sviluppo dell'attività giudiziaria.
Coerenza dell'attività giudiziaria	Le prescrizioni legali contengono disposizioni volte a garantire la coerenza delle decisioni a seguito dell'impiego dei giudici non di carriera. La coerenza dell'attività giudiziaria non viene compromessa dal loro impiego.
Semplificazione della ricerca di giudici ordinari idonei	I nuovi giudici ordinari vengono regolarmente selezionati dal pool dei giudici non di carriera.
<i>Frequenza appropriata con cui sono impiegati i giudici non di carriera nei vari tribunali considerando i vantaggi e gli svantaggi che ne derivano (domanda 4)</i>	
Frequenza appropriata con cui sono impiegati i giudici non di carriera	Si provvede affinché i giudici non di carriera gestiscano un numero adeguato di casi presso i singoli tribunali o le singole corti. Le differenze nella frequenza d'impiego presso i tribunali o le corti, nonché nel corso del tempo, sono giustificate in modo comprensibile.
Frequenza appropriata con cui sono impiegati i singoli giudici non di carriera	Si provvede affinché i giudici non di carriera gestiscano un numero adeguato di casi. Le differenze nel carico di lavoro tra i giudici non di carriera e le variazioni nel corso del tempo sono giustificate in modo comprensibile.
<i>Prescrizioni legali e regolamentari adeguate per l'impiego dei giudici non di carriera nei singoli tribunali (domanda 5)</i>	
Comprensibilità delle differenze tra le prescrizioni legali	Le differenze tra le prescrizioni relative all'impiego dei giudici non di carriera presso i tribunali della Confederazione sono riconducibili ad aspetti specifici dei tribunali.
Adeguatezza delle basi legali per l'impiego dei giudici non di carriera	Nel complesso le basi legali sono strutturate in modo tale da consentire un impiego adeguato dei giudici non di carriera.

---

Criterio	Elementi di apprezzamento
<i>Possibilità di un impiego adeguato di giudici non di carriera anche presso il TAF, considerando i vantaggi e gli svantaggi che ne derivano presso gli altri tribunali (domanda 6)</i>	
Adeguatezza dei presupposti per l'impiego dei giudici non di carriera in termini di efficienza/indipendenza/qualità dell'attività giudiziaria	I presupposti istituzionali, giuridici e organizzativi presso il TAF esistono o possono essere creati, in modo che i vantaggi derivanti dall'impiego dei giudici non di carriera presso il TF, il TPF e il TFB in termini di efficienza/indipendenza/qualità dell'attività giudiziaria possano concretizzarsi anche presso questo tribunale. I presupposti presso il TAF sono diversi rispetto al TF, al TPF e al TFB, in modo che gli svantaggi derivanti dall'impiego dei giudici non di carriera in termini di efficienza/indipendenza/qualità dell'attività giudiziaria non possano concretizzarsi presso questo tribunale. Si prevede che i vantaggi di un impiego dei giudici non di carriera presso il TAF supererebbero chiaramente gli svantaggi in termini di efficienza/indipendenza/qualità dell'attività giudiziaria.

---

*Allegato 3***Numero di giudici e frequenza con cui sono impiegati per tribunale****Numero di giudici per tribunale**

	Numero di giudici ordinari	Numero di giudici non di carriera
TF <sup>116</sup>	40	19
TPF <sup>117</sup>	max. 20 posti a tempo pieno	max. 14
– di cui Corte penale e dei reclami penali	max. 16 posti a tempo pieno	max. 4
– di cui Corte d'appello	max. 4 posti a tempo pieno	max. 10
TAF	max. 70 posti a tempo pieno	0
TFB <sup>118</sup>	2	42*
– di cui formazione giuridica	1	12*
– di cui formazione tecnica	1	30*

*Legenda: \*la legge relativa al TFB (art. 8 LTFB) parla solo di un numero sufficiente di giudici non di carriera, senza indicare cifre.*

**Frequenza con cui sono impiegati i giudici non di carriera presso il TF**

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Prima Corte di diritto pubblico</i>						
Numero totale di casi	1314	1282	1397	1468	1307	1044
Total giudici non di carriera impiegati	1	15	29	43	192	54

<sup>116</sup> Ordinanza dell'Assemblea federale del 30 set. 2011 concernente i posti di giudice del Tribunale federale (RS **173.110.1**).

<sup>117</sup> Ordinanza dell'Assemblea federale del 13 dic. 2013 sui posti di giudice presso il Tribunale penale federale (RS **173.713.150**).

<sup>118</sup> Art. 8 LTFB.

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Seconda Corte di diritto pubblico</i>						
Numero totale di casi	1181	1298	1256	1189	1048	720
Totale giudici non di carriera impiegati	35	27	19	42	36	19
<i>Terza Corte di diritto pubblico</i>						
Numero totale di casi	959	903	760	764	590	844
Totale giudici non di carriera impiegati	21	18	0	140	147	17
<i>Quarta Corte di diritto pubblico</i>						
Numero totale di casi	926	921	861	826	716	818
Totale giudici non di carriera impiegati	7	8	9	14	7	11
<i>Prima Corte di diritto civile</i>						
Numero totale di casi	771	756	771	697	716	690
Totale giudici non di carriera impiegati	22	17	17	16	17	13
<i>Seconda Corte di diritto civile</i>						
Numero totale di casi	1275	1263	1425	1269	1313	1281
Totale giudici non di carriera impiegati	20	29	37	34	24	21
<i>Prima Corte di diritto penale</i>						
Numero totale di casi	1602	1515	1389	1290	1443	1349
Totale giudici non di carriera impiegati	45	55	33	45	55	48
<b><i>Totale TF</i></b>						
Numero totale di casi	8028	7938	7859	7503	7133	6746
Totale giudici non di carriera impiegati	151	169	144	334	478	183

*Legenda:* la seconda Corte di diritto penale è entrata in funzione il 1° luglio 2023. Le cifre relative all'impiego dei giudici non di carriera in questa Corte non sono state indicate nel rapporto di gestione 2023.

*Fonte:* rapporti di gestione del Tribunale federale per il periodo 2018–2023.

**Frequenza con cui sono impiegati i giudici non di carriera presso il TFB**

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Numero totale di casi	29	40	17	22	25	32
Totale giudici non di carriera impiegati	55	73	32	27	22	32

*Fonte:* dati interni del TFB

**Frequenza con cui sono impiegati i giudici non di carriera presso il TPF**

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Corte penale</i>						
Numero totale di casi	72	85	60	62	57	58
Totale giudici non di carriera impiegati	4	5	2	5	6	6
<i>Corte dei reclami penali</i>						
Numero totale di casi	717	697	879	656	599	618
Totale giudici non di carriera impiegati	0	0	3	2	0	0
<i>Corte d'appello</i>						
Numero totale di casi	–	26	54	43	36	51
Totale giudici non di carriera impiegati	–	41	50	61	52	61

*Fonte:* dati interni del TPF

## Impressum

### Realizzazione della valutazione

Dr. Felix Strelbel, CPA (direzione del progetto)

Loris Lehmann, CPA (collaborazione scientifica)

Samir Gomezjurado, CPA (collaborazione scientifica)

### Questionario per i tribunali della Confederazione (mandato esterno)

Prof. Dr. Nico van der Heiden (direzione del progetto)

Prof. Isabelle Oehri (direzione del progetto)

Christine Beeler (collaborazione scientifica)

Kaisa Ruoranen (collaborazione scientifica)

### Perizia legale (mandato esterno)

Prof. Dr. Regina Kiener (Università di Zurigo, emerita)

Prof. Dr. Andreas Lienhard (Università di Berna)

Dr. Peter Bieri-Evangelisti (Università di Berna)

### Ringraziamenti

Il CPA ringrazia tutti coloro che hanno contribuito a questa valutazione, in particolare le segreterie generali dei tribunali della Confederazione per i documenti e i dati messi a disposizione, così come per le informazioni e spiegazioni fornite. I suoi ringraziamenti vanno anche a tutte le persone interpellate per la loro partecipazione ai colloqui e a tutte le persone che hanno risposto al questionario.

### Contatto

Controllo parlamentare dell'amministrazione

Servizi del Parlamento

CH-3003 Berna

Tel. +41 58 322 97 99

e-mail: [pvk.cpa@parl.admin.ch](mailto:pvk.cpa@parl.admin.ch)

[www.parlament.ch/it/cpa](http://www.parlament.ch/it/cpa)

*Lingua originale del rapporto: tedesco*

