

06.104

Messaggio

concernente l'ordinanza dell'Assemblea federale sulle diarie dei giudici federali non di carriera e le indennità per i viaggi di servizio dei giudici federali

dell'8 dicembre 2006

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, un disegno di ordinanza dell'Assemblea federale sulle diarie dei giudici federali non di carriera e le indennità per i viaggi di servizio dei giudici federali.

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

8 dicembre 2006

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Moritz Leuenberger

La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

Il 1° gennaio 2007 entra in vigore la legge sul Tribunale federale (LTF). In tale data verrà altresì abrogata la legge sull'organizzazione giudiziaria, che finora autorizzava il Consiglio federale a fissare in un'ordinanza le diarie dei giudici federali non di carriera e le indennità di viaggio di tutti i giudici federali.

In virtù della legge federale del 6 ottobre 1989 concernente la retribuzione e la previdenza professionale dei magistrati, tale competenza passa ora all'Assemblea federale che è quindi tenuta a emanare una nuova ordinanza sulle diarie dei giudici federali non di carriera e le indennità per i viaggi di servizio dei giudici federali.

A differenza dei giudici federali ordinari, i giudici federali non di carriera del Tribunale federale non hanno un rapporto d'impiego fisso con la Confederazione, ragion per cui finora venivano retribuiti con diarie e importi forfettari orari per i loro servizi. In seguito all'introduzione della nuova legge sul Tribunale federale, i loro impegni si prospettano meno numerosi. Il disegno del Consiglio federale prevede un lieve aumento della diaria e degli importi forfettari orari.

Va inoltre disciplinato il rimborso delle spese per i viaggi di servizio dei giudici federali. La normativa attuale, che distingue tra giudici ordinari e giudici non di carriera, è obsoleta. D'ora in avanti i giudici federali presso il Tribunale federale potranno chiedere il rimborso forfettario delle spese di trasferta. Inoltre verrà loro rimborsato, come finora, il prezzo del biglietto di prima classe dei trasporti pubblici.

Messaggio

1 Punti essenziali del progetto

1.1 Situazione iniziale

Il Tribunale federale si compone di giudici federali ordinari e di giudici federali non di carriera (cfr. art. 1 cpv. 3 e 4 della legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale federale, LTF; RU 2006 1205). La retribuzione dei giudici ordinari è retta, ora come in futuro, dalla legge federale del 6 ottobre 1989 concernente la retribuzione e la previdenza professionale dei magistrati (RS 172.121; per la versione valida dal 1° gennaio 2007 cfr. RU 2006 1243) e dalla relativa ordinanza dell'Assemblea federale (RS 172.121.1). I giudici non di carriera, per contro, vengono attualmente retribuiti in base all'ordinanza del 14 dicembre 1956 che stabilisce le indennità di viaggio e le diarie dei membri del Tribunale federale e del Tribunale federale delle assicurazioni (RS 173.122); tale ordinanza poggia a sua volta sull'articolo 146 della legge sull'organizzazione giudiziaria (OG; RS 173.110).

L'entrata in vigore della legge sul Tribunale federale il 1° gennaio 2007 comporta l'abrogazione totale della legge sull'organizzazione giudiziaria (art. 131 cpv. 1 LTF). La LTF non contiene alcuna disposizione che subentri all'articolo 146 OG, ma prevede, nell'allegato, una modifica della legge concernente la retribuzione e la previdenza professionale dei magistrati e in tale contesto contempla una norma subentrante all'articolo 146 OG (allegato n. 3 LTF). D'ora in avanti competerà quindi all'Assemblea federale – e non più al nostro Collegio – emanare le disposizioni riguardanti le diarie dei giudici federali non di carriera e il rimborso delle spese per le trasferte ufficiali dei giudici federali.

Il trasferimento di tale attribuzione va considerato alla luce della rafforzata indipendenza giudiziale, che dal 1° gennaio 2007 sarà sancita nell'articolo 191c Cost. e, in specie per il Tribunale federale, nell'articolo 2 LTF. In conformità al principio della separazione dei poteri, s'intende ora trasferire al Parlamento, che esercita l'alta vigilanza sul Tribunale federale secondo l'articolo 3 LTF, anche la facoltà di disciplinare le indennità da versare ai giudici non di carriera. Tale ripartizione delle competenze è identica a quella applicata alla retribuzione dei giudici federali ordinari. La situazione andrà altresì a conformarsi a quella dei giudici dei tribunali di prima istanza della Confederazione, la cui retribuzione è pure stabilita dall'Assemblea federale (cfr. art. 12 cpv. 3 della legge sul Tribunale penale federale e art. 13 cpv. 3 della legge sul Tribunale amministrativo federale). D'ora in avanti competerà pertanto all'Assemblea federale stabilire la retribuzione e le indennità di tutti i giudici federali dei Tribunali di prima istanza della Confederazione e del Tribunale federale, indipendentemente dal fatto che siano giudici ordinari o giudici non di carriera.

Inoltre l'Assemblea federale, secondo la legge federale del 6 ottobre 1989 concernente la retribuzione e la previdenza professionale dei magistrati, è ora anche competente per disciplinare le indennità per i viaggi di servizio dei giudici federali.

1.2 La nuova normativa proposta

1.2.1 Diarie dei giudici federali non di carriera

Attualmente, i giudici non di carriera presso il Tribunale federale e il Tribunale federale delle assicurazioni hanno diritto a un'indennità giornaliera per ogni giorno intero che dedicano alle udienze e ai viaggi dal loro domicilio al luogo delle udienze e ritorno (art. 2 cpv. 1 dell'ordinanza del 14 dicembre 1956). Tale diaria ammonta a 1 000 franchi per i liberi professionisti e a 800 franchi per gli altri giudici (art. 2 cpv. 1^{bis}). Inoltre il tempo impiegato per l'istruzione, lo studio di atti e la stesura di rapporti è indennizzato con importi forfetari orari di 140 franchi per i liberi professionisti e di 85 franchi per gli altri giudici (art. 2 cpv. 1^{ter}). I giudici federali non di carriera percepiscono quindi sia una diaria per i giorni dedicati alle udienze e alle trasferte, sia un importo forfetario orario per la preparazione dei lavori.

Già il primo testo dell'ordinanza del 14 dicembre 1956 del Consiglio federale contemplava il sistema dell'indennizzo mediante una diaria. Questo sulla base dell'articolo 146 OG che prevedeva esplicitamente una diaria come forma d'indennizzo dei giudici non di carriera. Secondo l'idea originaria, l'ordinanza del Consiglio federale prevedeva una diaria sia per la partecipazione alle udienze e le trasferte sia per lo studio degli atti e la stesura dei rapporti, a condizione che il giudice vi avesse dedicato una giornata intera (art. 2 cpv. 1 dell'ordinanza nel testo del 14 dicembre 1956, RU 1956 1498). La modifica del 20 maggio 1998 introdusse l'attuale articolo 2 capoverso 1^{ter} (RU 1998 1502) e un importo forfetario orario per l'istruzione, lo studio di atti e la stesura di rapporti.

Il presente disegno di ordinanza parlamentare prevede di mantenere le attuali modalità di retribuzione. Come illustrato nel parere del Tribunale federale, si tratta di un sistema comprovato che ha aumentato la trasparenza delle retribuzioni. Il sistema delle diarie, con la conseguente rinuncia all'assunzione fissa dei giudici non di carriera, è già predisposto nella normativa su cui poggia la presente ordinanza. Il nuovo articolo 1 capoverso 1 della legge federale concernente la retribuzione e la previdenza professionale dei magistrati, alla stregua della rubrica dell'articolo 146 OG, parla difatti esplicitamente di «diarie» dei giudici federali non di carriera.

L'attuale diaria, rimasta invariata dalla revisione dell'ordinanza del Consiglio federale nel 1998, è di 1 000 franchi per i liberi professionisti e di 800 franchi per gli altri giudici (RU 1998 1502). Il precedente aumento risale al 1990, quando la diaria fu portata da 600 a 800 franchi per i liberi professionisti e da 500 a 600 franchi per gli altri giudici (RU 1983 1380, 1991 2). Anche gli importi forfetari orari di 140 franchi per i liberi professionisti e di 85 franchi per gli altri giudici sono rimasti invariati dal 1998, anno in cui furono introdotti.

Dato che l'ultimo aumento risale a otto anni fa, proponiamo di innalzare le diarie portandole a 1300 franchi per i liberi professionisti e a 1000 franchi per gli altri giudici. Espresso in franchi, l'aumento proposto corrisponde a quello precedente e tiene conto del rincaro intervenuto nel frattempo. La diaria e l'importo forfetario orario sono strettamente correlati. Se si innalza la diaria, appare opportuno aumentare anche l'importo forfetario orario, la cui entità dipende – come appena esposto – in una certa misura dall'ammontare della diaria. Va poi tenuto conto dell'attuale giurisprudenza del Tribunale federale. Stando a una sentenza del 6 giugno 2006 della Seconda corte di diritto pubblico, un patrocinatore che svolge un mandato ufficiale deve incassare almeno 180 franchi l'ora, IVA esclusa, per conseguire un

guadagno minimo al netto delle spese (DTF 2P.17/2004). Sarebbe inopportuno accordare un onorario minore ai giudici federali non di carriera (esercitanti una libera professione). Prendendo spunto dall'importo citato, proponiamo di innalzare l'importo forfettario orario a 180 franchi per i liberi professionisti e a 110 franchi per gli altri giudici. Il Tribunale federale, coinvolto dall'Ufficio federale di giustizia nella preparazione del presente disegno, è favorevole a tale aumento.

Attualmente, il Tribunale federale di Losanna e il Tribunale federale delle assicurazioni di Lucerna impiegano 41 giudici ordinari e 39 giudici non di carriera (i due ultimi magistrati uscenti non sono stati sostituiti). A partire dal 1° gennaio 2007, il Tribunale federale conterà 38 giudici ordinari e 19 giudici non di carriera (art. 1 dell'ordinanza dell'Assemblea federale del 23 giugno 2006 concernente i posti di giudice del Tribunale federale, RU 2006 2739; i posti verranno tuttavia soppressi soltanto alla fine del 2008, ossia alla scadenza della carica). Riducendo il numero dei giudici non di carriera, il Parlamento ha espresso la volontà di ripristinare la situazione precedente il 1984, quando il numero dei giudici non di carriera non superava la metà di quello dei giudici ordinari. Il Parlamento intendeva altresì contenere la quantità di impegni assunti dai giudici non di carriera presso il Tribunale federale.

Del resto, l'andamento osservato negli ultimi anni dimostra che la mole di lavoro dei giudici non di carriera è in calo. Nel 2000 il Tribunale federale era ricorso ai loro servizi per 1199 giorni, versando 1 266 896 franchi di indennità. Nel 2005 i giorni d'impiego erano calati a 675 (e le indennità a 751 442 franchi). Analogo, seppur meno drastico, l'andamento registrato presso il Tribunale federale delle assicurazioni, dove gli interventi prestati dai giudici non di carriera sono scesi da oltre 650 nel 2003 a 500 nel 2005; e con essi sono anche diminuite le indennità versate, passando da 706 404 franchi a 543 575 franchi.

Alla luce di tali circostanze, le ripercussioni finanziarie degli aumenti proposti appaiono contenute. Anche con il disciplinamento in vigore, infatti, il carico di lavoro e – di conseguenza – il fabbisogno di giudici non di carriera sta diminuendo. L'entrata in vigore della LTF il 1° gennaio 2007 allevierà ulteriormente l'onere di lavoro del Tribunale federale e comporterà una riduzione del numero dei giudici non di carriera. Nei primi tempi, comunque, il Tribunale federale si avvarrà raramente della loro collaborazione, perché prima dovrà impostare e consolidare una giurisprudenza uniforme per il nuovo sistema (delle impugnative). In conclusione, si può presumere che in futuro i giudici federali non di carriera saranno decisamente meno sollecitati che finora, con ripercussioni sulle indennità giornaliere e orarie versate. Pertanto, in avvenire, la Confederazione potrà ridurre ulteriormente i mezzi finanziari destinati al pagamento dei giudici federali non di carriera.

1.2.2 Indennità per i viaggi di servizio

A partire dal 1° gennaio 2007, secondo l'articolo 2a della legge federale concernente la retribuzione e la previdenza professionale dei magistrati, l'Assemblea federale è competente per disciplinare anche le spese per le trasferte ufficiali dei giudici ordinari e dei giudici non di carriera del Tribunale federale.

Per quanto riguarda il rimborso delle spese di trasferta, la legge vigente distingue tra giudici federali ordinari e giudici federali non di carriera: l'articolo 1 dell'ordinanza del Consiglio federale del 14 dicembre 1956 stabilisce che i giudici (ordinari) del

Tribunale federale e del Tribunale federale delle assicurazioni hanno diritto a un importo forfettario di 85 franchi «per un giorno intero» e di 130 franchi «per il pernottamento». Per i giudici non di carriera, l'ordinanza rimanda all'articolo 47 del regolamento dei funzionari (1) del 10 novembre 1959, che nel frattempo è stato abrogato. Il diritto vigente tratta giudici ordinari e non di carriera in pari modo per quanto riguarda il viaggio in prima classe sulle ferrovie e sui battelli.

Il sistema attuale è obsoleto. Non vi sono motivi per applicare aliquote differenziate. Il presente disegno di ordinanza prevede pertanto di equiparare i giudici federali non di carriera a quelli ordinari. Tutti i giudici del Tribunale federale hanno quindi diritto al rimborso forfettario delle spese di trasferta. L'importo forfettario è stato fissato a 100 franchi per le spese di un giorno intero e a 150 franchi per un pernottamento. L'importo attualmente previsto per i giudici ordinari sarà quindi innalzato perché è dal 1991 che il rincaro non viene compensato. Ai giudici continuerà inoltre a essere rimborsato il prezzo del biglietto di prima classe dei trasporti pubblici, salvo che il Tribunale federale non metta loro a disposizione un abbonamento generale.

Il sistema di indennizzo mediante importi forfettari si distingue per la semplicità d'applicazione e l'assenza di grossi inconvenienti amministrativi, per cui agevola il conteggio da parte dei giudici. Si tratta di un sistema comprovato, come illustra il Tribunale federale nel suo parere. Il Tribunale di Losanna si è dotato di regole interne in merito e in varie occasioni ha dimezzato la diaria in considerazione del tempo effettivamente consacrato ai lavori. Si sarebbero altresì potuti applicare ai giudici federali gli importi stabiliti dal Dipartimento federale delle finanze (DFF) per il personale federale¹. Tale normativa si applica, tanto per fare un esempio, anche ai giudici dei tribunali di prima istanza della Confederazione (cfr. art. 13 cpv. 2 dell'ordinanza del 13 settembre 2002 sui giudici, RS 173.711.2). Per contro, le modalità d'impiego dei giudici ordinari e non di carriera presso il Tribunale federale sono disciplinate soltanto di riflesso (cfr. la legge federale concernente la retribuzione e la previdenza professionale dei magistrati e la relativa ordinanza dell'Assemblea federale). Conformemente alle basi legali va almeno regolato il rimborso delle spese di trasferta. Alla luce di tali premesse, appare ingiustificato assoggettare i giudici federali a una normativa particolareggiata come quella del DFF; senza contare che ciò non terrebbe debito conto dello statuto di magistrato dei giudici ordinari.

1.2.3 Nessuna previdenza professionale per i giudici non di carriera

La legge federale del 25 giugno 1982 sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LPP; RS 831.40) prevede l'assicurazione obbligatoria per i lavoratori che hanno più di diciassette anni e riscuotono da un datore di lavoro un salario annuo attualmente di oltre 19 350 franchi (art. 2 cpv. 1 LPP). Tale disposizione non si applica ai salariati che esercitano un'attività accessoria, se sono già obbligatoriamente assicurati per l'attività lucrativa principale oppure se esercitano un'attività lucrativa indipendente a titolo principale (ordinanza del 18 aprile 1984 sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità, OPP 2; RS 831.441.1). Il termine di lavoratore non va interpretato secondo il diritto sui

¹ Ordinanza del DFF del 6 dicembre 2001 concernente l'ordinanza sul personale federale, O-OPers; RS 172.220.111.31

contratti di lavoro, ma secondo il diritto sulle assicurazioni sociali. Secondo tale diritto anche i giudici federali non di carriera sono compresi in questa categoria – nonostante siano eletti dall'Assemblea federale –, con la conseguenza che, in base alla vigente prassi dell'Ufficio federale del personale (UFPER), dal loro salario vengono dedotti i contributi AVS, AI, IPG e AD.

Nonostante (alle citate condizioni) vi sia un diritto legale, i giudici federali non di carriera non hanno fino a oggi una previdenza professionale. La legge sulla CPC esclude la loro ammissione nella Cassa pensioni della Confederazione PUBBLICA (art. 1 cpv. 2 della legge federale del 23 giugno 2000 sulla Cassa pensioni della Confederazione; RS 172.222.0). Tuttavia il fatto che la Confederazione escluda dalla previdenza professionale i giudici federali non di carriera non è in contraddizione con l'ordinamento giuridico perché tali giudici per definizione sono assicurati in seguito all'attività lucrativa principale che esercitano come dipendenti o all'attività lucrativa principale che esercitano a titolo indipendente, fatto che dovrebbe costituire la regola. La situazione è diversa per i giudici non di carriera per i quali l'attività presso il Tribunale federale rappresenta eccezionalmente l'attività lucrativa principale. Secondo il parere dell'Ufficio federale del personale (UFPER), in tali casi la Confederazione è tenuta per principio ad assicurare tali giudici presso un istituto di previdenza professionale.

A differenza dei giudici federali non di carriera, i giudici ordinari del Tribunale federale hanno diritto alla previdenza professionale in quanto magistrati. I magistrati che lasciano la carica ricevono una pensione il cui ammontare non dipende dai contributi versati, ma da un minimo di anni di servizio prestati. Hanno inoltre diritto alle rendite per superstiti (art. 3 della legge federale concernente la retribuzione e la previdenza professionale dei magistrati). L'articolo 1 capoverso 1 della legge summenzionata, per tenore e sistematica, non annovera tuttavia tra i magistrati i giudici federali non di carriera, che pertanto non hanno diritto alla previdenza professionale.

La provvisoria rinuncia a disciplinare la previdenza professionale dei giudici federali non di carriera è quindi già iscritta nella base legale. L'articolo 1 capoverso 1 della legge federale concernente la retribuzione e la previdenza professionale dei magistrati (nella versione del 1° gennaio 2007) non offre un fondamento legale sufficiente per l'ammissione dei giudici federali non di carriera nella Cassa pensioni della Confederazione PUBBLICA. A tal fine occorrerebbe in ogni caso una nuova base legale ottenibile mediante l'adeguamento della legge sulla CPC o della legge federale concernente la retribuzione e la previdenza professionale dei magistrati. Nell'attuale regime di primato delle prestazioni, la previdenza professionale dei giudici non di carriera pone comunque qualche problema a causa del loro carico di lavoro poco costante. Il passaggio della Cassa pensioni della Confederazione PUBBLICA al primato dei contributi è atteso al più presto nel corso del 2008.

1.3 Risultato della consultazione degli uffici

Non è stato necessario avviare una procedura di consultazione, dal momento che il disegno verte unicamente su un sistema retributivo interno.

Il Tribunale federale è comunque stato invitato a esprimere il proprio parere nell'ambito dei lavori preliminari. Si è dichiarato favorevole al lieve aumento delle diarie e dell'importo forfettario orario e non si è opposto all'equiparazione dei

giudici ordinari a quelli non di carriera per quanto riguarda il rimborso delle spese di trasferta. Ritiene tuttavia importante continuare a concedere ai giudici federali ordinari, per riguardo al loro statuto di magistrati, il privilegio di un conteggio forfettario basato sulle modalità attuali. Propone infine di adeguare al rincaro gli importi di cui all'articolo 1 dell'ordinanza del Consiglio federale del 14 dicembre 1956 che stabilisce le indennità di viaggio e le diarie dei membri del Tribunale federale e del Tribunale federale delle assicurazioni.

Anche gli Uffici consultati si sono, in linea di massima, pronunciati in favore del presente disegno di ordinanza. L'Ufficio federale del personale (UFPER) ha dichiarato di essere pienamente d'accordo con le proposte aliquote delle diarie e degli importi forfettari orari nonché con le indennità per i viaggi di servizio e le considera sostenibili anche dal punto di vista della politica del personale. L'UFPER ha tuttavia chiesto raggugli sul problema dell'assenza della previdenza professionale per i giudici federali non di carriera.

2 **Commento ai singoli articoli**

Art. 1

L'articolo 1 rispecchia il tenore dell'articolo 2 capoversi 1, 1^{bis} e 1^{ter} dell'ordinanza del Consiglio federale del 14 dicembre 1956.

L'ammontare delle diarie è stato lievemente aumentato come illustrato nel numero 1.2.1.

Art. 2

Conformemente all'articolo 2a della legge federale del 6 ottobre 1989 concernente la retribuzione e la previdenza professionale dei magistrati, come finora sono unicamente disciplinate le indennità per i viaggi di servizio. Da un confronto emerge che i giudici del Tribunale penale federale e del Tribunale amministrativo federale, a differenza dei loro colleghi di Losanna, hanno diritto al rimborso delle spese sia per i viaggi di servizio sia in altre occasioni (art. 13 dell'ordinanza sui giudici). Tale ineguaglianza si giustifica con le differenti modalità di retribuzione dei giudici del Tribunale federale e dei giudici dei tribunali di prima istanza della Confederazione.

Viene introdotto un disciplinamento unitario per le indennità per i viaggi di servizio dei giudici ordinari e di quelli non di carriera (cfr. n. 1.2.2). Tutti i giudici del Tribunale federale potranno quindi avvalersi del semplice conteggio delle indennità per spese di un giorno intero e per pernottamento. Le spese di viaggio vere e proprie saranno rimborsate in base agli importi effettivamente pagati. Ai giudici federali viene rimborsato il prezzo del biglietto di prima classe dei trasporti pubblici, salvo che il Tribunale federale non metta loro a disposizione un abbonamento generale.

3 **Ripercussioni**

Il carico di lavoro del Tribunale federale e del Tribunale federale delle assicurazioni sta diminuendo anche con l'attuale ordinamento. L'entrata in vigore della LTF il 1° gennaio 2007 allevierà ulteriormente l'onere di lavoro del Tribunale federale e

porterà il numero dei giudici federali non di carriera dagli attuali 39 a 19. Nei primi tempi dopo l'introduzione della LTF, quando i lavori verteranno sull'applicazione uniforme del diritto, i giudici federali non di carriera saranno poco sollecitati. Nonostante l'aumento proposto della diaria e dell'importo forfettario orario, si può quindi presumere che in futuro il Tribunale federale dovrà destinare indennità meno consistenti per le spese e gli interventi dei giudici non di carriera.

Il disegno non ha ripercussioni sul personale della Confederazione.

4 Programma di legislatura

L'ordinanza sottoposta con il presente messaggio è correlata alla revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale. Il relativo messaggio risale al 2001, per cui non figura nel rapporto sul programma di legislatura 2003–2007 (FF 2004 969).

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità e legalità

La base legale del presente disegno di ordinanza è costituita dagli articoli 1 capoverso 1 e 2a della modifica del 17 giugno 2005 della legge federale del 6 ottobre 1989 concernente la retribuzione e la previdenza professionale dei magistrati (allegato n. 3 LTF, RU 2006 1243). Detta legge federale si fonda a sua volta sull'articolo 173 capoverso 2 della Costituzione federale.

5.2 Entrata in vigore

Con l'entrata in vigore, il 1° gennaio 2007, della nuova versione dell'articolo 1 capoverso 1 della legge federale del 6 ottobre 1989 concernente la retribuzione e la previdenza professionale dei magistrati, l'Assemblea federale è tenuta a disciplinare in un'ordinanza le diarie dei giudici federali non di carriera. Non essendo possibile trattare l'affare in entrambe le Camere entro la fine del 2006, l'ordinanza va posta in vigore retroattivamente al 1° gennaio 2007.

