

08.501

**Iniziativa parlamentare  
Aumento dei posti di giudice presso il Tribunale  
amministrativo federale**

**Rapporto della Commissione degli affari giuridici del Consiglio  
degli Stati**

del 19 febbraio 2009

---

Onorevoli colleghi,

con il presente rapporto vi sottoponiamo un progetto di modifica dell'ordinanza dell'Assemblea federale sui posti di giudice presso il Tribunale amministrativo federale, che trasmettiamo nel contempo per parere al Consiglio federale.

La Commissione vi propone di approvare il progetto allegato.

19 febbraio 2009

In nome della Commissione:

Il vicepresidente, Hermann Bürgi

# Rapporto

## 1 Genesi del progetto

Il 2 luglio 2008 il Tribunale amministrativo federale chiede per scritto all'Assemblea federale di aumentare di sei unità, portandolo a 70, il numero dei posti di giudice a tempo pieno. Poiché tale potenziamento dell'organico presuppone (cfr n. 2.2) una modifica dell'ordinanza dell'Assemblea federale del 17 giugno 2005<sup>1</sup> sui posti di giudice presso il Tribunale amministrativo federale (Ordinanza sui posti di giudice), la domanda è inoltrata alla Commissione degli affari giuridici. I presidenti delle Commissioni degli affari giuridici delle Camere convengono che la Commissione degli Stati (CAG-S) esaminerà per prima la richiesta.

Il 26 agosto 2008, dopo aver sentito il presidente e due altri esponenti del Tribunale amministrativo federale, la CAG-S decide di attendere l'esito dell'annuale riunione di vigilanza del Tribunale federale e del Tribunale amministrativo federale, prevista per il 1° settembre 2008, prima di pronunciarsi in merito alla richiesta summenzionata. Dopo la riunione, il Tribunale federale comunica alla CAG-S di essere favorevole alla creazione di un posto supplementare di giudice presso il Tribunale amministrativo federale (cfr. n. 3.2). Il 19 settembre 2008 il Tribunale amministrativo federale ribadisce dal canto suo alla CAG-S la proposta originaria di portare a 70 il numero di posti di giudice.

Riunitasi il 27 ottobre 2008, la CAG-S respinge, con voto decisivo del presidente, l'ipotesi di aumentare a tempo indeterminato i posti di giudice presso il Tribunale amministrativo federale, ma decide tuttavia con 8 voti contro 0 e 2 astensioni di proporre al Parlamento un aumento di organico per un lasso di tempo limitato a due anni. Da successivi accertamenti della Commissione emerge nondimeno che non sono soddisfatti i presupposti per l'attribuzione di posti di giudice a tempo determinato (cfr. n. 2.4). Il 24 novembre 2008 la CAG-S torna quindi sui suoi passi e decide, senza controposte, di presentare un'iniziativa che prevede di portare a 65 il numero dei posti di giudice presso il Tribunale amministrativo federale e di modificare di conseguenza l'ordinanza sui posti di giudice. Il 16 gennaio 2009, sentito il presidente del Tribunale amministrativo federale, la Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale (CAG-N) aderisce a tale decisione con 21 voti contro 2. Durante il dibattito, taluni membri della Commissione lasciano inoltre intendere che avrebbero preferito un aumento più consistente dell'organico.

Il 19 febbraio 2009 la CAG-S adotta con 7 voti contro 1 e 4 astensioni la presente modifica dell'ordinanza.

<sup>1</sup> Ordinanza dell'Assemblea federale del 17 giugno 2005 sui posti di giudice presso il Tribunale amministrativo federale (Ordinanza sui posti di giudice, RS 173.321)

## **2**

## **Punti essenziali del progetto**

### **2.1**

### **Evoluzione e prognosi della mole di lavoro**

All'avvio della propria attività, il 1° gennaio 2007, il Tribunale amministrativo federale ha ereditato 7500 procedimenti dalle autorità che l'hanno preceduto. Nel primo anno d'attività si sono poi aggiunti altri 1000 procedimenti, poiché il Tribunale ha evaso un numero di cause (7560) inferiore a quello in entrata (8554). Nella seconda metà del 2007 il Tribunale è riuscito nel complesso a far fronte alle cause in entrata, eccezion fatta per la terza corte (stranieri, sanità e assicurazioni sociali), che ha registrato un aumento massiccio di nuovi casi a causa della soppressione della procedura di opposizione nell'ambito della legge federale sull'assicurazione per l'invalidità<sup>2</sup>.

Nel 2008, con un numero pressoché equivalente di cause in entrata, è stato possibile evadere un numero maggiore di pratiche (circa il 20 % in più, per un totale di quasi 9000 cause). In particolare, le corti IV e V (asilo) hanno portato il numero delle cause liquidate dalle 3800 del 2007 alle 4800 del 2008, riuscendo nel contempo a liquidare circa 800 pratiche pendenti, molte delle quali erano state ereditate dalle autorità preesistenti e risalivano in parte al 2001 e 2002. Il Tribunale amministrativo federale conta tuttora 7900 cause pendenti, concentrate principalmente nei settori di competenza della corte III e delle due corti che si occupano di asilo<sup>3</sup>.

Nel 2008 il numero delle domande d'asilo presentate in Svizzera è aumentato del 53 per cento rispetto all'anno precedente. In futuro vi è pertanto da attendersi un aumento dei ricorsi interposti dinanzi alle corti del Tribunale amministrativo federale che si occupano di asilo. Nella corte III, già oberata, il numero delle nuove cause è nondimeno in calo. Il Tribunale ritiene inoltre di non aver ancora raggiunto il livello di massima efficienza. Come dichiarato dal presidente del Tribunale dinanzi alla CAG-S, dopo il trasferimento a San Gallo, previsto per il 2012, il Tribunale potrà evadere, con l'organico attuale e salvo imprevisti, circa 10 000 cause all'anno.

### **2.2**

### **Evoluzione del numero di giudici e dell'organico complessivo**

Secondo l'articolo 1 capoverso 3 della legge del 17 giugno 2005<sup>4</sup> sul Tribunale amministrativo federale (LTAF), il Tribunale amministrativo federale è dotato di 50–70 posti di giudice. L'Assemblea federale stabilisce il numero dei posti di giudice mediante ordinanza (art. 1 cpv. 4 LTAF). Su proposta del Consiglio federale, nell'ordinanza l'organico del Tribunale è stato fissato a 64 posti al massimo. Nell'ambito dei preparativi per la prima elezione dei giudici, la Commissione giudiziaria (CG) ha deciso di attribuire al Tribunale amministrativo federale 61,9 posti di giudice a partire dal 1° gennaio 2007. Il 21 novembre 2007 il Tribunale amministrativo federale ha poi chiesto alla CG di autorizzare 210 percentuali di posti supplementari, motivando tale richiesta con l'aumento dei ricorsi registrato nella corte III

<sup>2</sup> In merito alle cifre relative al 2007 si veda il rapporto di gestione 2007 del Tribunale amministrativo federale, pag. 79 segg.

<sup>3</sup> I dati inerenti alla mole di lavoro nel 2008 si basano su informazioni fornite dal presidente del Tribunale in occasione delle sedute della CAG-S del 28 agosto 2008 e della CAG-N del 16 gennaio 2009. Il rapporto di gestione 2008 sarà pubblicato il 13 marzo 2009.

<sup>4</sup> RS 173.32

(cfr. n. 2.1). La CG ha accolto la richiesta all'unanimità, senza che a tal fine si dovesse modificare l'ordinanza, in quanto non era ancora stato superato il tetto di 64 posti di giudice ivi previsto. Il 19 marzo 2008 l'Assemblea federale ha eletto i giudici supplementari. A tutt'oggi il Tribunale amministrativo federale conta dunque 73 giudici, pari a 6400 percentuali di occupazione.

Oltre ai 61,9 posti di giudice, dal 1° gennaio 2007 il Tribunale amministrativo federale vanta 135 posti di cancelliere del Tribunale e 27 posti in seno alla cancelleria. Considerando il personale del Segretariato generale (55 posti), all'inizio dell'attività del Tribunale l'organico complessivo dello stesso ammontava a 279 posti. A metà agosto del 2008 il numero dei posti di cancelliere del Tribunale e dei collaboratori della cancelleria ha raggiunto rispettivamente le 160 e 35 unità. Anche in questo caso, l'aumento maggiore (+ 8,8 cancellieri e + 5,6 collaboratori di cancelleria) ha interessato la corte III. Dato che il numero dei collaboratori del segretariato generale è invece rimasto invariato dal 1° gennaio 2007, a metà agosto l'organico complessivo del Tribunale ammontava a 315 posti a tempo pieno<sup>5</sup>.

## **2.3 Considerazioni della Commissione riguardo alla concessione di un posto supplementare di giudice**

Il Tribunale amministrativo federale è in linea di principio in grado di adempiere i suoi compiti anche con l'attuale organico di giudici e di personale. A due anni dall'inizio dell'attività, è ancora in via di assestamento, ed è perciò normale che gli incombano maggiori oneri sotto il profilo organizzativo. Ciò nonostante, nei primi due anni il Tribunale ha potuto incrementare il numero di cause evase. Le misure varate verso la fine del 2007 per alleggerire il carico di lavoro della corte III – tra le quali figura l'attribuzione di posti supplementari da parte della CG – hanno cominciato a produrre i loro effetti nel secondo semestre del 2008. Come dimostrano le cifre relative al 2008, anche le due corti che si occupano di asilo sono in linea di principio in grado, con l'organico attuale, di ridurre il numero delle cause pendenti. Benché ciò non sia avvenuto nella misura auspicata dal Tribunale, non vi è tuttavia alcuna necessità di potenziare in modo consistente il numero dei posti di giudice. Anche il presidente del Tribunale ritiene che tra qualche anno dovrebbe essere possibile, salvo imprevisti, aumentare ulteriormente il ritmo di evasione delle cause.

Nel marzo del 2008 l'Assemblea federale aveva già eletto giudici supplementari al Tribunale amministrativo federale. Prima di valutare l'opportunità di un nuovo potenziamento dei posti di giudice, è perciò il caso di esaurire tutte le opzioni atte a incrementare l'efficienza del Tribunale. La creazione di posti supplementari di giudice non gioverebbe in tal senso e potrebbe addirittura tradursi, in tempi relativamente brevi, in un eccesso di organico.

Come ha puntualizzato il presidente del Tribunale amministrativo federale dinanzi alla CAG-S, la Commissione amministrativa del Tribunale, dopo aver compiuto accertamenti approfonditi presso i presidenti delle corti, è giunta alla conclusione che il Tribunale necessita di 3–4 posti supplementari di giudice per tre o quattro anni al massimo. La Corte plenaria ha poi deciso, tuttavia, di chiedere all'Assemblea

<sup>5</sup> I dati relativi all'organico del 2008 sono stati trasmessi alla CAG-S a metà agosto dello stesso anno. Dati più attuali saranno disponibili non appena sarà stato pubblicato il rapporto di gestione 2008.

federale sei posti di giudice. Evidentemente anche all'interno del Tribunale vi è divergenza d'opinioni riguardo al fabbisogno supplementare di giudici. È pertanto opportuno procedere con cautela nel valutare l'opportunità di un potenziamento dell'organico.

Le esperienze passate e quelle dei Cantoni dimostrano inoltre che, una volta creati i posti, è assai difficile se non impossibile sopprimerli. Anche per questo motivo s'impone dunque una certa prudenza.

Come precisato dal presidente del Tribunale amministrativo federale dinanzi alla Commissione, nel Tribunale vi è carenza di collaboratori di madrelingua italiana<sup>6</sup>. A causa della chiusura di vari centri di registrazione, al centro di registrazione di Chiasso viene presentato un numero assai maggiore di ricorsi. Anche nella corte II non vi sono collaboratori di madrelingua italiana. Per motivi linguistici, la possibilità di sgravare le corti interessate trasferendo percentuali di posti da una corte all'altra è limitata: in tutto il Tribunale operano solo quattro giudici di madrelingua italiana. La creazione di un posto supplementare riservato a un giudice di madrelingua italiana pare pertanto opportuna, tanto più che è vista di buon occhio anche dal Tribunale federale (cfr. n. 3.2).

## 2.4 Motivi a sfavore di un posto a tempo determinato

L'articolo 1 capoverso 5 LTAF prevede che, per far fronte a un afflusso straordinario di nuove pratiche, l'Assemblea federale può di volta in volta autorizzare, per due anni al massimo, posti supplementari di giudice. Il messaggio del Consiglio federale del 28 febbraio 2001<sup>7</sup> concernente la revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale afferma al riguardo: «Anche il *capoverso 5* permette di far fronte in modo flessibile alle fluttuazioni dell'onere di lavoro. A determinate condizioni permette infatti di eleggere giudici *supplementari*, ossia di superare l'effettivo massimo secondo il capoverso 3 senza modificare la legge. Perché l'Assemblea federale possa autorizzare posti supplementari, è tuttavia necessario che il tribunale debba far fronte a un numero straordinario di nuove pratiche. Detta autorizzazione è limitata a due anni al massimo. Se l'onere di lavoro straordinario diventa una regola, per aumentare l'effettivo massimo è necessario modificare il capoverso 3». In sede di esame della revisione totale dell'organizzazione giudiziaria, il capoverso 5 non aveva dato adito a discussioni né nelle Commissioni né nelle Camere.

Alla luce di quanto afferma il messaggio, risulta chiaro che è possibile autorizzare posti supplementari a tempo determinato senza modificare l'ordinanza soltanto se è stato raggiunto l'effettivo massimo di 70 giudici previsto dalla legge (vale a dire dall'art. 1 cpv. 3). Tale non è però il caso nella fattispecie.

Il capoverso 5 puntualizza del resto che la creazione di posti a tempo determinato può essere autorizzata «per far fronte a un afflusso straordinario di nuove pratiche». Attualmente il Tribunale amministrativo federale non si trova in una situazione di questo tipo: i posti supplementari di giudice servono infatti a liquidare le pratiche pendenti. Neppure questo criterio può pertanto ritenersi soddisfatto.

<sup>6</sup> In merito si veda anche il rapporto di gestione 2007 del Tribunale amministrativo federale, pag. 81 seg.

<sup>7</sup> FF 2001 3764, 3930

Poiché, date le circostanze, l'articolo 1 capoverso 5 non può applicarsi, l'aumento del numero dei giudici presuppone necessariamente una modifica dell'ordinanza sui posti di giudice.

### **3 Parere dei Tribunali**

Conformemente all'articolo 162 capoverso 4 LParl<sup>8</sup>, la Commissione ha dato al Tribunale amministrativo federale e al Tribunale federale l'occasione di esprimersi in merito al presente progetto.

#### **3.1 Parere del Tribunale amministrativo federale**

Il Tribunale amministrativo federale ha esposto la propria posizione alla CAG-S sia per scritto (con lettere del 2 luglio 2008 e del 19 settembre 2008) sia oralmente (prendendo parte alla seduta della Commissione del 28 agosto 2008). Il 16 gennaio 2009 il presidente del Tribunale è poi comparso dinanzi alla CAG-S per fornire informazioni supplementari.

Nemmeno il Tribunale amministrativo federale mette in dubbio che l'operatività del Tribunale sia garantita anche con l'organico attuale. L'obiettivo perseguito con il potenziamento dell'organico è però quello di ridurre a 4000–5000 le cause pendenti entro il trasferimento a San Gallo. Un «capitale» di 4000–5000 pratiche al massimo costituisce infatti il presupposto affinché i giudici, una volta istruite le cause, possano occuparsi celermente di quelle mature per il giudizio. Inoltre, per motivi giuridici nonché economici, il Tribunale auspica liquidare entro due anni tutte le cause pendenti in materia di asilo, un settore politicamente delicato. Con l'organico attuale tale obiettivo non potrà tuttavia essere raggiunto prima del trasferimento a San Gallo. La sola evasione della cause pendenti in materia di asilo richiederebbe infatti, a detta del presidente del Tribunale, circa tre posti supplementari di giudice<sup>9</sup>.

Il Tribunale amministrativo federale sottolinea inoltre che, entro il trasferimento a San Gallo, il tasso di ricambio del personale rimarrà relativamente elevato e l'ottimizzazione dell'infrastruttura – in particolare quella informatica – richiederà da due a tre anni. Nonostante il Tribunale sia divenuto più efficiente grazie ad opportune misure interne la cui attuazione è tuttora in corso, anche i processi di ottimizzazione hanno però dei limiti. Senza la creazione di posti supplementari di giudice, nei prossimi anni non sarà pertanto possibile innalzare sensibilmente il ritmo di evasione delle cause.

Il Tribunale amministrativo federale rileva poi che la propria richiesta non mira a ottenere sei posti supplementari di giudice, bensì ad adeguare il tetto massimo previsto dall'ordinanza sui posti di giudice. Così facendo, negli anni a venire Tribunale e Assemblea federale potranno essere più flessibili e reagire più rapidamente all'evolversi della situazione. Anche quando il numero di posti di giudice previsto dall'ordinanza sarà stato portato a 70, va da sé che per ogni posto supplementare occorrerà presentare una domanda motivata alla CG, la quale sarà comunque libera di respingerla.

<sup>8</sup> RS 171.10

<sup>9</sup> È quanto ha dichiarato il presidente dinanzi alla CAG-N nella seduta del 16 gennaio 2009.

Secondo il Tribunale amministrativo federale, l'innalzamento del numero dei giudici a 70 costituisce un provvedimento temporaneo. Una volta ridotte le cause pendenti e concluso il trasferimento a San Gallo sarà infatti possibile rinunciare ai posti supplementari di giudice. Il Parlamento potrebbe quindi subordinare la concessione dei posti supplementari alla loro successiva soppressione. Dato che il tasso di ricambio del personale è relativamente elevato, quest'ultima potrà essere garantita semplicemente lasciando liberi i posti vacanti. L'elezione di giudici supplementari a tempo determinato è invece ritenuta un'opzione poco giudiziosa, in quanto i posti a tempo determinato sono poco ricercati e, inoltre, avrebbe poco senso dedicare tempo ed energie a impraticare nuovi giudici che lasceranno comunque il Tribunale dopo un breve periodo.

### **3.2 Parere del Tribunale federale**

Il 12 settembre 2008 la Commissione amministrativa del Tribunale federale ha comunicato per scritto alla CAG-S che il Tribunale federale, autorità di vigilanza, era favorevole alla creazione di un posto supplementare da destinarsi a un giudice di madrelingua italiana. Il Tribunale federale ritiene non sia invece il caso, per il momento, di potenziare ulteriormente l'organico del Tribunale amministrativo federale poiché, a un anno e mezzo dall'inizio dell'attività, quest'ultimo non avrebbe ancora consolidato le proprie strutture né avrebbe esaurito il potenziale di ottimizzazione. Il Tribunale amministrativo federale definirà obiettivi di prestazione per il 2009 e adotterà provvedimenti volti a ridimensionare l'onere amministrativo dei giudici. Prima di pronunciarsi su un ulteriore potenziamento dell'organico, è pertanto opportuno valutare quali effetti sortiranno tali misure. Anche il Tribunale federale ha constatato che, nonostante la riduzione delle cause pendenti, numerosi casi maturi per il giudizio attendono di essere trattati, ma ritiene che ciò non renda indispensabile un ampio e immediato potenziamento dell'organico.

## **4 Commento alle singole disposizioni**

### *Art. 1 Posti di giudice*

Il numero dei posti di giudice presso il Tribunale amministrativo federale è portato a 65 unità al massimo. Questi 65 posti a tempo pieno potranno continuare a essere ripartiti tra un numero di giudici superiore a 65, dato che l'attività di giudice presso il Tribunale amministrativo federale può essere svolta anche a tempo parziale (art. 13 cpv. 1 LTAF).

### *Minoranza*

*(Recordon, Hêche, Marty Dick, Savary, Schweiger)*

Per motivi di principio, la minoranza propone che il numero dei posti di giudice sia portato a 67 unità. L'attribuzione di un solo posto supplementare di giudice non permetterebbe infatti al Parlamento di reagire celermente e in modo flessibile a eventuali mutamenti delle esigenze del Tribunale. Qualora il Tribunale dovesse chiedere un ulteriore potenziamento dell'organico, occorrerebbe infatti ripercorrere il lungo iter necessario a un nuovo esame dell'ordinanza e all'eventuale modifica della stessa. Il fatto di portare a 67 il tetto massimo dei posti di giudice non implica

per contro che i tre posti supplementari di giudice debbano immediatamente essere sfruttati. La Commissione giudiziaria disporrebbe pertanto del margine di manovra necessario per mettere a concorso tali posti qualora lo ritenga giustificato e il Tribunale ne faccia richiesta motivata. I nuovi posti creati potranno comunque essere soppressi in un secondo tempo: la Commissione giudiziaria dovrà semplicemente esimersi dal riassegnare i posti vacanti.

La minoranza rileva inoltre come la situazione si sia modificata rispetto all'autunno del 2008. Nel frattempo si è in particolare appreso che nel 2008 le domande di asilo sono aumentate in modo consistente. È pertanto lecito attendersi un corrispondente aumento dei ricorsi in materia di asilo, al quale il Tribunale e il Parlamento devono poter reagire prontamente anche mediante un potenziamento dell'organico.

### *Cifra II*

La modifica dell'ordinanza sui posti di giudice non sottostà a referendum e potrà entrare in vigore non appena l'Assemblea federale l'avrà approvata. L'elezione di un nuovo giudice potrà dunque aver luogo nel corso della sessione successiva.

## **5 Ripercussioni finanziarie**

I giudici del Tribunale amministrativo federale sono collocati nella classe di stipendio 33 di cui all'articolo 36 dell'ordinanza sul personale federale<sup>10</sup>, il che equivale a un salario annuo lordo di almeno 143 471 franchi<sup>11</sup>. Il limite superiore della classe di stipendio 33 è di 227 611 franchi. La creazione di un posto supplementare di giudice comporta pertanto costi di entità corrispondente. Tali fondi sono previsti nel preventivo 2009 e rimarranno bloccati fintantoché il Parlamento non avrà approvato la presente modifica dell'ordinanza sui posti di giudice.

## **6 Basi legali**

Conformemente all'articolo 1 capoverso 4 LTAF, spetta all'Assemblea federale stabilire mediante ordinanza il numero dei posti di giudice.

<sup>10</sup> Cfr. l'ordinanza dell'Assemblea federale concernente i rapporti di lavoro e la retribuzione dei giudici del Tribunale penale federale e del Tribunale amministrativo federale (Ordinanza sui giudici, RS 173.711.2), art. 5 cpv. 1.

<sup>11</sup> Cfr. l'ordinanza sui giudici (RS 173.711.2), art. 5 cpv. 2.