



23.449

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

Rapporto della Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati

del 12 ottobre 2023

Onorevoli colleghi,

con il presente rapporto vi sottoponiamo il progetto di un'ordinanza dell'Assemblea federale¹, che trasmettiamo nel contempo per parere al Consiglio federale.

La Commissione vi propone di approvare il progetto allegato.

12 ottobre 2023

In nome della Commissione:

Il presidente, Carlo Sommaruga

¹ FF 2023 2396

Compendio

La Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati propone di fissare provvisoriamente a 70 il numero massimo di posti di giudice presso il Tribunale amministrativo federale (TAF). Questo aumento temporaneo di cinque posti intende permettere al TAF di far fronte a un sovraccarico di lavoro dovuto segnatamente al maggior numero di ricorsi nel settore dell'asilo e all'entrata in vigore del sistema europeo di informazione e autorizzazione ai viaggi (ETIAS). Dopo il 31 dicembre 2029 i posti dei giudici uscenti per raggiunti limiti di età non saranno più rioccupati fintanto che l'organico non sarà sceso al massimo a 65 posti a tempo pieno.

Rapporto

1 Genesi del progetto

Il Tribunale amministrativo federale (TAF) è il tribunale amministrativo generale della Confederazione (art. 1 cpv. 1 della legge del 17 giugno 2005² sul Tribunale amministrativo federale; LTAF). Il TAF è anche l'autorità di ricorso competente per le domande d'asilo depositate presso la Segreteria di Stato della migrazione (SEM). Quando il sistema europeo di informazione e autorizzazione ai viaggi (ETIAS) entrerà in vigore in Svizzera, alla fine del 2024, il TAF avrà inoltre la competenza di decidere sui ricorsi presentati da persone alle quali è stato rifiutato l'ingresso nello spazio Schengen.

Con lettera del 10 maggio 2023 la Commissione amministrativa del TAF si è rivolta alla Commissione giudiziaria per chiedere la creazione di cinque posti supplementari di giudice in modo da far fronte al prevedibile aumento della mole di lavoro nei due settori summenzionati. Vista l'urgenza della situazione, ha inviato una copia della sua richiesta direttamente alla Commissione degli affari giuridici (CAG), così come alle commissioni di vigilanza e al Tribunale federale.

2 Contesto ed evoluzione

2.1 Organico del TAF

Secondo l'articolo 1 LTAF il TAF è dotato di 50–70 posti di giudice (cpv. 3) e l'Assemblea federale stabilisce il numero dei posti di giudice mediante ordinanza (cpv. 4). L'articolo 13 capoverso 1 LTAF dispone inoltre che i giudici esercitano la loro funzione a tempo pieno o a tempo parziale. Per contro, la legge non prevede un sistema di giudici non di carriera come per il Tribunale federale o il Tribunale penale federale.

L'ordinanza dell'Assemblea federale del 17 giugno 2005³ sui posti di giudice presso il Tribunale amministrativo federale aveva fissato l'organico iniziale a un massimo di 64 posti di giudice a tempo pieno. Tuttavia, già nel luglio 2008 il TAF aveva chiesto la creazione di sei posti supplementari di giudice, richiesta alla quale l'Assemblea federale aveva risposto creando un solo posto, ritenendo prematuro concedere maggiori risorse a un tribunale che si trovava ancora in via di assestamento⁴. Da allora sono seguite altre richieste, che hanno portato unicamente a due aumenti temporanei dei posti di giudice: cinque posti nel 2010 per il trattamento dei ricorsi in relazione alla domanda di assistenza amministrativa degli Stati Uniti nella vertenza con UBS SA⁵ e quattro posti nel 2017 per il trattamento dei ricorsi nel settore dell'asilo in vista

² RS 173.32

³ RU 2006 2627

⁴ Rapporto della CAG-S del 19 feb. 2009 ad Iv. Pa. CAG-S 08.501 s Aumento dei posti di giudice presso il Tribunale amministrativo federale, FF 2009 1079, in particolare 1082.

⁵ Iv. Pa. CAG-N 09.475 n Aumento temporaneo del numero di posti di giudice in seno al Tribunale amministrativo federale.

dell'entrata in vigore della nuova legge (l'obiettivo era ridurre drasticamente il numero di ricorsi pendenti così da poter rispettare i nuovi termini di evasione più brevi)⁶.

L'ordinanza vigente⁷ prevede tuttora un organico di un massimo di 65 posti di giudice a tempo pieno. L'articolo 1 capoverso 2 stabilisce che, fino al 31 agosto 2019, possono essere provvisoriamente occupati al massimo 69 posti a tempo pieno. Dopo questa data i giudici uscenti non sono sostituiti fintanto che il numero dei posti a tempo pieno non è ridotto a 65. Questo meccanismo ha funzionato: dopo l'aumento temporaneo del 2017, infatti, l'organico è sceso nuovamente a una media annuale di 65 posti (65,1 posti ripartiti tra 73 giudici al 1° settembre 2023, fatta salva l'occupazione, nella sessione invernale 2023, di due posti vacanti attualmente messi a concorso⁸).

2.2 Aumento della mole di lavoro

Nel 2022 in Svizzera sono state depositate quasi 24 500 domande d'asilo, ossia circa il 64 per cento in più rispetto al 2021. Per il 2023, la SEM prevede una media di 27 000 domande, anche se segnala che questo numero potrebbe salire a 40 000⁹. Le statistiche relative ai primi sette mesi dell'anno indicano un aumento totale di 4041 domande rispetto al 2022. Il numero di procedure pendenti presso la SEM è più che raddoppiato tra la fine del 2021 (7144) e la fine del 2022 (14 894). Ciò lascia supporre un incremento di circa il 50 per cento dei ricorsi al TAF, in particolare a seguito dell'attribuzione di 180 posti supplementari alla SEM dopo la decisione del Consiglio federale del 22 febbraio 2023. Nel 2022¹⁰ il TAF ha registrato complessivamente 3467 nuovi ricorsi nel settore dell'asilo, affidati alle Corti IV e V (asilo) e in parte alla Corte VI (diritto degli stranieri). Sebbene sia stato in grado di evadere 3624 ricorsi – per un tasso di evasione pari al 105 per cento – a causa della complessità delle pratiche il TAF è riuscito a rispettare i brevi termini di evasione stabiliti dalla legge (5 o 20 giorni lavorativi secondo la legge sull'asilo) soltanto nel 53 per cento dei casi.

A partire dalla fine del 2024, con l'introduzione del sistema ETIAS, che tratterà in maniera automatizzata le domande di autorizzazione di viaggio dei cittadini di Paesi terzi non soggetti all'obbligo di visto, la Corte VI del TAF avrà inoltre una nuova materia di cui occuparsi. Nel suo messaggio¹¹, il Consiglio federale stima il numero di possibili ricorsi in 400–800 casi all'anno, pari a un carico di lavoro supplementare del 30–60 per cento all'anno per la Corte VI.

Infine, occorre sottolineare che la Corte I deve far fronte a un gran numero di procedimenti relativi alle domande di assistenza amministrativa e quindi necessita del supporto della Corte VI. La Corte II, dal canto suo, ha ricevuto circa 230 ricorsi (da parte di ca. 2500 ricorrenti) a seguito della decisione della FINMA del 19 marzo 2023 di

⁶ Iv. Pa. CAG-S 16.486 s Aumento limitato nel tempo del numero di posti di giudice al Tribunale amministrativo federale.

⁷ RS 173.321

⁸ 23.206 af Tribunale amministrativo federale. Elezione di due membri.

⁹ Comunicato stampa della SEM del 24 gen. 2023.

¹⁰ Rapporto di gestione 2022 del Tribunale amministrativo federale.

¹¹ FF 2022 1449

ordinare a Credit Suisse Group SA di azzerare tutti gli strumenti di capitale «Additional Tier 1» (strumenti AT1)¹²; questi procedimenti sono tuttora pendenti.

2.3 Alternative esaminate e opzione scelta

Il TAF ha adottato diverse misure organizzative per far fronte all'aumento della mole di lavoro. Grazie a una nuova ripartizione interna delle risorse, ha riassegnato alle corti competenti per il settore dell'asilo (Corti IV e V) cinque posti di cancelliere e un posto di giudice all'80 per cento. Inoltre, una parte dei procedimenti in materia di asilo e delle domande di assistenza amministrativa è stata attribuita alla Corte VI, mentre all'inizio del 2024 0,5 posti di giudice saranno trasferiti dalla Corte II alle Corti IV e V. Infine, nove posti supplementari di cancelliere sono stati attribuiti alle corti competenti per l'asilo nell'ambito del bilancio ordinario 2023.

Il TAF non può fare a meno di constatare che le misure interne adottate finora non sono sufficienti per permettergli di gestire il numero crescente di casi. Questa è anche la conclusione cui sono giunti gli organi di vigilanza dopo un attento esame della situazione. Alla luce di ciò, con le lettere del 26 e del 30 maggio 2023, il Tribunale federale ha chiesto al TAF ulteriori informazioni sulla gestione dei precedenti incrementi dei ricorsi in materia di asilo, sulle norme vigenti per le attività accessorie dei giudici, sugli effetti dell'aumento temporaneo delle risorse nel 2017, sull'efficacia del lavoro a tempo parziale, sul margine di manovra disponibile per una riassegnazione provvisoria dei giudici e sulle conseguenze dello sgravio dall'attività di giudice accordato ai membri della Commissione amministrativa. Nella sua risposta del 9 giugno 2023, il TAF ha comunicato al Tribunale federale che i quattro posti creati temporaneamente nel 2017 hanno permesso di evadere circa 1800 procedure d'asilo, precisando tuttavia che la creazione di posti di cancelliere a tempo determinato si è rivelata poco efficace. Ha altresì indicato che solo otto giudici esercitano un'attività accessoria oltre al lavoro a tempo pieno e che questa è limitata a 100 ore all'anno, ossia solo due ore a settimana. Il TAF ha quindi sottolineato che il modello di lavoro a tempo parziale ha permesso di garantire la conciliabilità tra lavoro e vita privata, un elemento indispensabile dal momento che i giudici provengono da tutta la Svizzera. Infine, lo sgravio dall'attività di giudice accordato ai membri della Commissione amministrativa per una percentuale di occupazione complessiva del 125 per cento non è stato sufficiente a coprire la mole di lavoro che comporta realmente l'amministrazione di un tribunale con oltre 430 dipendenti.

Convinto dalle risposte dettagliate fornite dal TAF, nella lettera del 23 giugno 2023 indirizzata alla CAG del Consiglio degli Stati (CAG-S) il Tribunale federale ha indicato che la richiesta del TAF era fondata. Sempre in una lettera del 23 giugno, le Commissioni della gestione (CdG) hanno considerato la richiesta «comprensibile», pur rilevando l'opportunità che il meccanismo scelto consenta altresì di ridurre nuovamente il numero di posti di giudice in caso di diminuzione della mole di lavoro del TAF. Per le CdG questa flessibilità non deve dunque basarsi sulla creazione di posti a tempo determinato, ma piuttosto sui futuri pensionamenti.

¹² Comunicato stampa del TAF del 23 mag. 2023 concernente la decisione B-2254/2023.

3 Iniziativa parlamentare

Nella sua seduta del 10 maggio 2023 la CAG-S ha preso atto della richiesta del TAF, che ha sottoposto per parere al Tribunale federale e alle CdG.

Il 26 giugno 2023, tenuto conto del consenso degli organi di vigilanza (vedi n. 2.3), la CAG-S ha deciso, con 9 voti contro 0 e 1 astensione, di presentare un'iniziativa parlamentare che accoglie la richiesta del TAF, tenendo conto tuttavia della riserva espressa dalle CdG.

Il 31 luglio 2023, la CAG del Consiglio nazionale (CAG-N) ha aderito alla decisione della commissione omologa del Consiglio degli Stati con 18 voti contro 7.

La CAG-S ha quindi potuto elaborare il progetto di ordinanza, che ha adottato il 12 ottobre 2023 con 7 voti contro 1 e 1 astensione.

La CAG-S ha inoltre deciso di rinunciare a una procedura di consultazione, dal momento che il progetto concerne principalmente l'organizzazione di un'autorità federale (art. 3a cpv. 1 lett. a della legge del 18 marzo 2005¹³ sulla consultazione). In virtù dell'articolo 112 capoverso 1 della legge del 13 dicembre 2002¹⁴ sul Parlamento, per i suoi lavori la Commissione si è avvalsa della collaborazione del Dipartimento federale di giustizia e polizia.

4 Commento ai singoli articoli

Art. 1 Posti di giudice

Capoverso 1

Dato che l'aumento a 70 posti di giudice a tempo pieno è limitato nel tempo, il principio secondo cui il numero di posti di giudice a tempo pieno presso il TAF è fissato a 65 deve continuare a essere sancito dal capoverso 1.

Capoverso 2

Il capoverso 2 di questa disposizione prevede la possibilità di una deroga provvisoria al principio sancito dal capoverso 1. È così possibile aumentare a 70 il numero di posti di giudice a tempo pieno per un periodo limitato. A partire dall'entrata in vigore di questa ordinanza potranno essere eletti nuovi giudici fino ad occupare 70 posti al massimo. Si propone di non limitare nel tempo la carica di questi giudici neoeletti, ma di diminuire l'organico grazie ai pensionamenti già previsti. La Commissione propone di fissare al 31 dicembre 2029 la data oltre la quale dovrà iniziare la riduzione dell'organico. Questo termine tiene conto del fatto che i posti potranno essere messi a concorso soltanto dopo l'adozione dell'ordinanza da parte delle Camere federali, quindi non prima del 15 marzo 2024. I giudici potrebbero venire eletti al più presto nel corso della sessione estiva 2024 per la durata totale della carica 2025–2030 o per il periodo rimanente.

¹³ RS 172.061

¹⁴ RS 171.10

Conformemente all'articolo 13 capoverso 1 LTAF, i giudici possono esercitare la loro funzione a tempo pieno o a tempo parziale: è quindi possibile che i cinque nuovi posti di giudice vengano occupati da più di cinque persone. È anche possibile attribuire una parte dei nuovi posti aumentando il tasso d'occupazione dei giudici già impiegati presso il TAF a tempo parziale.

Art. 2 Abrogazione di un altro atto normativo

La presente ordinanza sostituisce l'ordinanza dell'Assemblea federale del 17 marzo 2017 sui posti di giudice presso il Tribunale amministrativo federale.

Art. 3 Entrata in vigore

La presente ordinanza non è soggetta a referendum ed entra in vigore il primo giorno del mese che segue la votazione finale.

5 Ripercussioni finanziarie

Lo stipendio dei giudici del Tribunale amministrativo federale corrisponde all'importo massimo della classe di stipendio 33 secondo l'articolo 36 dell'ordinanza sul personale federale¹⁵. L'importo minimo della retribuzione lorda annua dei giudici è attualmente fissato a 213 278 franchi¹⁶, mentre l'importo massimo a 250 915 franchi¹⁷. In tal modo, per cinque nuovi posti di giudice i costi annui per il personale supplementare ammonterebbero al massimo a 1,25 milioni di franchi. Questo importo sarebbe evidentemente inferiore qualora i posti in questione non fossero occupati integralmente.

Occorre tenere conto anche dei costi generati dalle procedure d'asilo. In base alle cifre degli anni 2019–2022 delle Corti IV, V e VI del TAF, un gruppo supplementare (formato da un giudice e da tre cancellieri) evaderebbe in media 150 casi all'anno. Secondo il TAF¹⁸, le disposizioni dell'ordinanza 2 sull'asilo dell'11 agosto 1999¹⁹ implicano che i costi di manutenzione che la Confederazione deve versare ai Cantoni ammonterebbero a 1500 franchi al mese, ossia 18 000 franchi all'anno per richiedente. I casi pendenti costerebbero quindi molto di più alla Confederazione delle risorse supplementari destinate al TAF.

¹⁵ Art. 5 cpv. 1 dell'ordinanza del 13 dic. 2002 sui giudici (RS 173.711.2).

¹⁶ Art. 5 cpv. 3 dell'ordinanza sui giudici.

¹⁷ Secondo la scala degli stipendi 2023 della Confederazione.

¹⁸ Lettera della Commissione amministrativa del TAF alla Commissione giudiziaria del 10 mar. 2023.

¹⁹ RS 142.312

6 Aspetti giuridici

6.1 Legalità

La competenza dell'Assemblea federale di decidere l'aumento temporaneo del numero di giudici si fonda sull'articolo 1 capoverso 4 LTAF, che prevede che il numero di posti di giudice sia stabilito dall'Assemblea federale. Secondo l'articolo 1 capoverso 3 LTAF questo numero è compreso fra 50 e 70. L'Assemblea federale è quindi autorizzata a stabilire un numero di posti di giudice differente per un periodo limitato, a condizione che questo numero rimanga compreso fra 50 e 70.

6.2 Forma dell'atto

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