

12.425

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

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

del 1° novembre 2012

---

Onorevole presidente,  
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.

1° novembre 2012

In nome della Commissione:

Il presidente, Yves Nidegger

---

## Compendio

*La proposta modifica dell'ordinanza sui posti di giudice (RS 173.321) prevede di aumentare da 65 a 68 il numero massimo dei giudici del Tribunale amministrativo federale. Obiettivo di questa modifica è conferire allo stesso una maggiore flessibilità nell'occupazione di posti di giudice e renderlo atto a fronteggiare più rapidamente le carenze di personale. I posti di giudice possono essere occupati soltanto se la loro necessità è accertata e vanno soppressi se divenuti superflui.*

# Rapporto

## 1 Genesi del progetto

Il 6 ottobre 2011 il Tribunale amministrativo federale (TAF, Tribunale) ha chiesto per scritto alle Commissioni degli affari giuridici del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati di rivedere l'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) e di aumentare il numero di posti di giudice da 65 a 70. Il presidente della Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale (CAG-N) e la presidente della Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati (CAG-S) hanno convenuto di sottoporre tale richiesta a un primo esame della Commissione del Consiglio nazionale. Il 15 dicembre 2011 il presidente della CAG-N ha invitato il Tribunale federale (TF) a presentare, in veste di autorità di vigilanza, un parere scritto sulla richiesta del TAF. Ha chiesto inoltre al TAF di trasmettere alla Commissione una statistica aggiornata con indicatori riguardanti la procedura e il personale. I due tribunali hanno soddisfatto tali richieste rispettivamente il 22 dicembre 2011 e il 18 gennaio 2012.

Riunitasi il 29 marzo 2012, la CAG-N ha esaminato la richiesta di aumento del numero di posti di giudice presso il TAF e sentito rappresentanti del TAF e del TF. In base alle riflessioni di cui al numero 3, la Commissione è giunta alla conclusione che occorre intervenire e ha quindi deciso, con 14 voti contro 11 e 0 astensioni, di procedere a una modifica dell'ordinanza sui posti di giudice mediante un'iniziativa parlamentare. Diversamente dalle richieste del TAF, la Commissione ha ritenuto che il numero di posti di giudice andasse aumentato di soli tre posti invece di cinque, raggiungendo un numero massimo di 68 posti. La CAG-S ha aderito a questa decisione il 19 giugno 2012 con 11 voti contro 1.

Il 1° novembre 2012 la CAG-N ha accolto l'allegata modifica dell'ordinanza con 15 voti contro 1 e 0 astensioni e l'ha trasmessa alla sua Camera.

## 2 Evoluzione dell'ordinanza sui posti di giudice

Conformemente all'articolo 1 capoverso 3 della legge sul Tribunale amministrativo federale (LTAF; RS 173.32) il TAF è dotato di 50–70 posti di giudice. L'Assemblea federale stabilisce in via di ordinanza il numero esatto dei posti di giudice (art. 1 cpv. 4 LTAF). Nell'ambito dei lavori per l'istituzione del TAF tale numero è stato fissato a 64 dall'ordinanza sui posti di giudice. Competente per l'organizzazione dell'elezione dei giudici, la Commissione giudiziaria dell'Assemblea federale plenaria (CG) aveva proposto, il 5 ottobre 2005, l'elezione di 72 persone alla carica di giudici del TAF per un totale di 61,9 posti a tempo pieno<sup>1</sup>. Il Tribunale amministrativo federale è entrato in funzione il 1° gennaio 2007.

Al fine di sgravare la sua Corte III (stranieri, salute e previdenza sociale), fortemente sollecitata, il Tribunale aveva chiesto alla CG già nel novembre 2007 di mettere a

<sup>1</sup> Boll. Uff. **2005** N (Assemblea federale plenaria) 1542 seg.

concorso anche i 2,1 posti di giudice previsti dall'ordinanza ma non ancora occupati. Tale richiesta era stata accolta dalla CG e, su proposta della stessa, il 19 marzo 2008 l'Assemblea federale plenaria ha eletto ulteriori giudici rendendo così effettiva l'occupazione a tempo pieno dei 64 posti di giudice previsti dall'ordinanza<sup>2</sup>.

Il 2 luglio 2008 il TAF aveva nuovamente chiesto all'Assemblea federale di aumentare i suoi posti di giudice a 70 unità, sottolineando che la sua richiesta non mirava ad aumentare concretamente il suo effettivo di sei posti ma unicamente a modificare da 64 a 70 il numero massimo di posti di giudice disciplinato nell'ordinanza interessata. Tale modifica avrebbe conferito maggiore flessibilità al Tribunale e all'Assemblea federale e avrebbe permesso loro di reagire rapidamente a carenze di personale. Secondo il TAF, una parte dei posti supplementari sarebbe servita in primo luogo a evadere le pendenze nel settore dell'asilo. Quale Commissione della Camera prioritaria, la CAG-S ha esaminato la richiesta del TAF e, pur ritenendo che l'ordinanza sui posti di giudice andasse modificata, ha proposto un adeguamento dei posti di giudice limitato a 65 unità<sup>3</sup>. Le Camere hanno quindi accolto il 12 giugno 2009 una corrispondente modifica dell'ordinanza sui posti di giudice.

Soltanto due mesi dopo Svizzera e USA hanno firmato un accordo di mutua assistenza amministrativa in merito all'affare UBS, ragione per la quale il TAF ha chiesto nuovamente alle Commissioni degli affari giuridici una modifica urgente, benché di durata limitata, dell'ordinanza sui posti di giudice. La necessità di intervenire era indubbia e già il 25 settembre 2009 le Camere hanno accolto un aumento del numero massimo di posti di giudice a tempo pieno a 70 unità per una durata limitata di due anni<sup>4</sup>. Dei posti supplementari autorizzati ne sono stati occupati effettivamente 2,5. Dal 1° novembre 2011 il TAF conta nuovamente 65 posti; il suo organico non è però mai stato pienamente occupato a causa di posti vacanti, periodi di malattia prolungati o congedi maternità.

### **3 Parere dei Tribunali**

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

#### **3.1 Richiesta e parere del Tribunale amministrativo federale**

Il TAF ha esposto il suo parere alla CAG-N per scritto nella sua proposta del 6 ottobre 2012 e oralmente con la partecipazione del suo presidente alla seduta del 29 marzo 2012. In uno scritto del 18 ottobre 2012 il presidente del Tribunale ha inoltre fornito i dati aggiornati sul carico di lavoro del Tribunale.

<sup>2</sup> Boll. Uff. **2008** N (Assemblea federale plenaria) 389, nonché rapporto della CG del 13 marzo 2008.

<sup>3</sup> 08.501 Iv. Pa. Aumento dei posti di giudice presso il tribunale amministrativo federale. Rapporto della CAG-S del 19 febbraio 2009.

<sup>4</sup> 09.475 Iv. Pa. Aumento temporaneo del numero di posti di giudice in seno al Tribunale amministrativo federale. Rapporto della CAG-N del 14 settembre 2009.

Il TAV ha sottolineato che la sua richiesta di aumentare in via d'ordinanza il numero di posti di giudice mira principalmente a conferire maggiore flessibilità al Tribunale nell'occupazione dei posti di giudice. Esso vorrebbe essere in condizione di prepararsi in modo più appropriato e dinamico ad affrontare gli imminenti e probabili incrementi di volume dei casi da trattare. L'occupazione dei posti supplementari di giudice non dovrà essere né immediata né permanente, salvo che la situazione non lo imponga. In particolare va evitata un'elezione aprioristica di giudici. I posti dovranno essere occupati soltanto se concretamente necessari e soppressi qualora divenissero superflui.

Il TAF prevede che saranno necessari posti supplementari di giudice nella Corte III (stranieri, salute e previdenza sociale). Nei prossimi anni il TAV sarà confrontato con un aumento temporaneo ma massiccio di ricorsi derivante dall'entrata in vigore, il 1° gennaio 2012, della revisione della legge federale sull'assicurazione malattie (LAMal; RS 832.10), la quale impone ai Cantoni di ridisciplinare le tariffe e le pianificazioni ospedaliere. Nella prospettiva che la maggior parte dei decreti cantonali adottati sarà impugnata, è ipotizzabile un aumento totale di 35–50 di ricorsi entro i prossimi tre anni. Sulla base delle esperienze maturate, il TAF si attende procedimenti particolarmente complessi e dispendiosi che richiederanno da uno a due mesi per ogni caso e un posto di giudice a tempo pieno. Va parimenti menzionata la revisione 6a della legge federale sull'assicurazione per l'invalidità (LAI; RS 831.20) in vigore dal 1° gennaio 2012. Secondo il diritto transitorio della nuova legge il riesame delle rendite AI in corso, attribuite a causa di disturbi psicosomatici non comprovabili, va svolto entro tre anni. Si presume che circa 750 casi dovranno essere sottoposti a una revisione supplementare. Dato che la nuova legge comporterà la soppressione o riduzione di un numero elevato di rendite, v'è da attendersi un massiccio incremento dei ricorsi indirizzati al TAF. Il Tribunale prevede sull'arco di tre anni un aumento annuo di circa 200 ricorsi.

Poiché la procedura di precedente istanza non era terminata, fino al 18 ottobre 2012 non è stato ancora registrato un aumento importante dei nuovi ricorsi. Secondo il Tribunale questo aumento si verificherà prossimamente e per farvi fronte saranno necessari almeno due giudici supplementari per un periodo di 4–5 anni per la Corte III. Nell'organizzazione interna del Tribunale sono già state prese apposite misure, tra le quali anche il sostegno alla Corte III da parte di giudici di altre Corti.

A medio termine anche la Corte I (infrastruttura, finanze e personale) richiederà un potenziamento. Il Tribunale precisa nel suo scritto del 18 ottobre 2012 che a seguito della revisione del diritto del personale della Confederazione e della liberalizzazione del settore energetico si prospetta un notevole aumento dei ricorsi. Ritiene tuttavia che, fintanto che siano disponibili stime affidabili sull'aumento dell'onere lavorativo, non si debbano eleggere giudici supplementari per la Corte I.

Il TAF non rileva per ora carenze di personale nel settore dell'asilo.

Il TAF sottolinea che a seguito dei problemi descritti le presidenze del Tribunale e delle rispettive Corti elaborano misure al fine di ridurre il volume dei casi pendenti. Benché sia stato istituito un controlling periodico del numero di casi evasi per posto di giudice, sarà possibile aumentare considerevolmente la quota di disbrigo delle pratiche soltanto istituendo posti di giudice supplementari.

## 3.2

### Parere del Tribunale federale

In vista della trattazione in prima lettura dell'oggetto, il 22 dicembre 2011 la Commissione amministrativa del Tribunale federale ha presentato un parere scritto alla CAG-N, nel quale si mostra scettica a modificare l'ordinanza sui posti di giudice, ritenendola di per sé superflua. Nella seduta del 29 marzo 2012 il presidente del TF ha ribadito questa posizione anche verbalmente nei confronti della CAG-N.

Nell'ambito della sua attività di vigilanza il TF avrebbe constatato che, in linea di principio, il TAF sbriga in modo soddisfacente il volume dei suoi casi. Al riguardo riporta le cifre seguenti: nel 2007 il TAF ha ripreso circa 7 500 pendenze dalle giurisdizioni precedenti e ha potuto ridurre entro la metà del 2011 il numero dei casi pendenti a 5 750, ossia circa il 23 per cento in meno. Nello stesso periodo il settore dell'asilo ha addirittura registrato una flessione del 40 per cento dei casi pendenti (da 4 250 a 2 550). La durata media della procedura è invero aumentata nei primi anni da 330 a 395 giorni ma dal 2009 a metà 2011 è ridiscesa a 325 giorni<sup>5</sup>. Queste cifre attesterebbero le capacità del TAF di far fronte all'onere lavorativo e alle pendenze previsti con le sue attuali risorse. Il TF ha invero ribadito più volte che, oggi come in passato, il numero delle pendenze presso il TAF è troppo elevato e la durata della procedura eccessivamente estesa; tuttavia esso ritiene che queste cifre potranno essere migliorate entro termini ragionevoli e che le misure interne impiegate a tal fine non sono ancora state del tutto esaurite.

L'esperienza insegna che è difficile azzardare una previsione sul numero di casi futuri derivanti dalle revisioni legislative. La revisione 6a della LAI menzionata dal TAF interesserebbe principalmente i fori cantonali. Un aumento precauzionale del numero dei posti di giudice entrerebbe quindi in linea di conto per il TAF soltanto se anche i Cantoni ritenessero necessaria tale misura. In generale va osservato che una struttura giudiziaria di vaste dimensioni come il TAF dovrebbe essere in grado di reagire ad aumenti repentini dell'onere lavorativo. L'istituzione di ulteriori posti di giudice s'imporrebbe soltanto in caso di aumento massiccio dei casi da evadere. Il TF considera problematica l'istituzione di posti in vista di esigenze future.

Il TF ha infine sottolineato a più riprese che la decisione sulla necessità o meno di dar seguito alla richiesta di maggiore flessibilità del TAF riveste, in definitiva, una natura politica. Da parte sua può unicamente constatare che il TAF non necessita attualmente di posti supplementari di giudice.

## 4

### Considerazioni della Commissione

La Commissione condivide essenzialmente la motivazione esposta dal TAF (cfr. n. 4.1) e ritiene che la necessità di aumentare il numero dei posti di giudice nell'ordinanza sia comprovata e legittima.

Da quando è entrata in vigore, l'ordinanza sui suoi posti di giudice è già stata riveduta più volte, ciascuna mediante l'iter impegnativo dell'iniziativa parlamentare che ri-

<sup>5</sup> A fine 2011 il numero complessivo delle pendenze ammontava ancora a 5 177; le Corti IV e V (Asilo) registravano unitamente ancora 2 173 pendenze. La durata procedurale media era di 327 giorni. Cfr. Rapporto di gestione 2011 del Tribunale amministrativo federale, pag. 79seg. e 84.

chiede il coinvolgimento di ambedue le Commissioni degli affari giuridici, nonché delle due Camere. Stabilendo un numero superiore di posti di giudici nell'ordinanza si conferisce maggiore flessibilità al Tribunale e all'Assemblea federale. In tal modo, il numero concreto dei giudici può essere adattato alle esigenze del TAF e al volume di casi cui esso è confrontato, senza dover procedere ogni volta a una modifica dell'ordinanza.

Il fatto che il TAF segnali tempestivamente un aumento prevedibile di ricorsi va accolto di principio con favore. Nell'interesse generale occorre impedire che i ricorsi depositati si accumulino e che si verifichino nuovi incrementi delle pendenze. In futuro occorrerà evitare che l'Assemblea federale debba istituire tempestivamente nuovi posti di giudice, com'è stato il caso in relazione con l'accordo di assistenza amministrativa nell'affare UBS.

Le possibilità per il TAF di acquisire maggiore flessibilità mediante il trasferimento interno di posti di giudice sono invero date, seppure in misura limitata. Già oggi il Tribunale valuta, per ogni posto vacante, se vi è una sua reale necessità nel settore in cui si libera o se occorra colmare urgentemente una lacuna in un altro ambito. Il TAF informa puntualmente la CG sulle sue esigenze in modo che i posti che si liberano possano essere messi a concorso. Tali possibilità di gestire in modo flessibile i posti di giudice sono già sfruttate. Tuttavia, il trasferimento di un giudice da una corte a un'altra per carenza di personale non appare di facile realizzazione e nemmeno opportuno. Alle diverse corti del TAF sono attribuiti settori specifici d'attività che presentano differenti gradi di complessità procedurale. Un giudice che tratta da anni ricorsi in materia di asilo nella Corte IV o V non può vedersi attribuire dall'oggi al domani problematiche complesse sull'apertura dei mercati nel settore energetico o su fattispecie di natura fiscale. Per colmare efficacemente le carenze di posti all'interno di una corte occorrono giudici con appropriate conoscenze settoriali. Tale esigenza può essere soddisfatta mediante potenziamenti interni dell'organico o tramite una messa a concorso di posti di giudice che permetta una ricerca mirata delle persone idonee.

La Commissione sottolinea che occorre evitare un'occupazione aprioristica di posti. Anche se il numero massimo dei posti di giudice disciplinato nell'ordinanza venisse aumentato a 68, il TAV non può dedurre il diritto alla loro piena occupazione. La CG valuta per ogni singola richiesta del Tribunale se si giustifica l'apertura di un bando di concorso per un posto supplementare di giudice o l'aumento del grado occupazionale di giudici già attivi al suo interno. Essa porrà a concorso uno o più posti supplementari o approverà un potenziamento dell'organico soltanto se riterrà che la richiesta del TAF sia legittima.

È altresì importante che, una volta occupati, i posti possano essere nuovamente soppressi qualora l'onere lavorativo del TAF lo consenta. Nella prassi tale possibilità è data dalla non rioccupazione di percentuali d'impiego quando singoli giudici riducono il loro grado occupazionale o rassegnano le dimissioni. A causa della sua odierna struttura d'età, il TAF vedrà nei prossimi anni il pensionamento di diversi giudici per raggiunti limiti d'età. L'esperienza ha inoltre mostrato che, diversamente dal TF e dal Tribunale penale federale, il TAF è confrontato regolarmente con casi di giudici che rassegnano le dimissioni per affrontare nuove sfide professionali. Per il TAF si presentano quindi sempre nuove opportunità di sopprimere singoli posti.



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