

16.486

Iniziativa parlamentare
Aumento limitato nel tempo del numero di posti di giudice
al Tribunale amministrativo federale

Rapporto della Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati

del 23 gennaio 2017

Onorevoli colleghi,

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

La Commissione vi propone di approvare il progetto allegato.

23 gennaio 2017

In nome della Commissione:

Il presidente, Fabio Abate

Compendio

La Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati propone di fissare provvisoriamente a 69 il numero massimo di posti di giudice presso il Tribunale amministrativo federale (TAF). Grazie a questo aumento il TAF potrà ridurre il numero di ricorsi attualmente pendenti nel settore dell'asilo e sarà quindi in grado di contribuire ad accelerare le procedure d'asilo come previsto dalla ristrutturazione del settore dell'asilo conformemente alla revisione della legge del 25 settembre 2015 sull'asilo. Dopo un periodo di circa due anni i posti di giudice uscente non saranno più rioccupati fintanto che l'organico non sarà sceso al massimo a 65 posti.

Rapporto

1 Genesi del progetto

Con lettera del 14 settembre 2016 la Commissione amministrativa del Tribunale amministrativo federale (TAF) ha chiesto alla Commissione giudiziaria di aumentare a tempo determinato il numero di posti di giudice in seguito alla ristrutturazione del settore dell'asilo, decisa dalle Camere federali il 25 settembre 2015 e la cui entrata in vigore è presumibilmente prevista per il 1° gennaio 2019¹, dopo che la relativa modifica della legge sull'asilo è stata accettata in votazione popolare il 5 giugno 2016. Dato che uno degli obiettivi di questa ristrutturazione è di accelerare le procedure e di liquidarle rapidamente nei centri della Confederazione, il TAF sarà chiamato a evadere rapidamente i ricorsi in materia d'asilo. Il TAF chiede quattro posti di giudice supplementari a tempo determinato per ridurre, nel corso del 2017 e 2018, il numero dei ricorsi pendenti così da poter rispettare i nuovi termini a partire dal 1° gennaio 2019. Dato che non è una commissione legislativa, la Commissione giudiziaria ha trasmesso la richiesta del TAF alle Commissioni degli affari giuridici invitandole a esaminare e, se del caso, avviare il processo legislativo.

Secondo l'articolo 1 della legge del 17 giugno 2005² sul Tribunale amministrativo federale, 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). Secondo l'ordinanza dell'Assemblea federale del 17 giugno 2005³ sui posti di giudice presso il Tribunale amministrativo federale, l'organico del TAF comprende al massimo 65 posti di giudice.

Dopo aver preso atto dei pareri favorevoli del Tribunale federale e della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati concernente la richiesta del TAF, il 7 dicembre 2016 la Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati (di seguito Commissione) ha deciso, senza voti contrari, di elaborare un progetto di ordinanza dell'Assemblea federale che aumenti provvisoriamente a 69 il numero massimo di posti di giudice presso il TAF, per il tramite di un'iniziativa parlamentare. Il 13 gennaio 2017 la Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale ha approvato questa decisione con 16 voti contro 8.

La Commissione ha dunque potuto elaborare il progetto d'ordinanza, che ha approvato il 23 gennaio 2017 con 11 voti contro 1. Durante i suoi lavori la Commissione si è avvalsa della collaborazione del Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) conformemente all'articolo 112 capoverso 1 della legge sul Parlamento⁴.

¹ RU 2016 3101

² RS 173.32

³ RS 173.321

⁴ Legge federale del 13 dicembre 2002 sull'Assemblea federale (LParl); RS 171.10

2 Punti essenziali del progetto

2.1 La modifica della legge sull'asilo del 25 settembre 2015

2.1.1 Contesto

Le modifiche della legge del 25 settembre 2015 sull'asilo (LAsi) hanno come obiettivo principale di accelerare le procedure d'asilo, la maggioranza delle quali dovrà essere conclusa rapidamente e definitivamente nei centri della Confederazione. Per garantire procedure celeri e corrette sotto il profilo dello Stato di diritto, i richiedenti l'asilo potranno beneficiare gratuitamente di una consulenza sulla procedura d'asilo e di una rappresentanza legale quale misura accompagnatoria. A tale proposito occorre distinguere fra tre categorie di procedure.

Le domande d'asilo che non richiedono ulteriori indagini vanno trattate in una *procedura celere* accompagnata da una protezione giuridica estesa (art. 26c nLAsi; secondo il messaggio del Consiglio federale⁵, questa categoria rappresenta circa il 20% delle domande d'asilo). Per la durata della procedura e fino all'esecuzione dell'allontanamento, i richiedenti l'asilo interessati saranno alloggiati nei centri della Confederazione. Lo stesso vale per la *procedura Dublino* (Art. 26b nLAsi; secondo il messaggio del Consiglio federale, questa categoria rappresenta il 40 % delle domande d'asilo). Le due categorie di procedura menzionate devono essere concluse nei centri della Confederazione e sfociare in una decisione definitiva entro un termine massimo di 140 giorni, compresa l'eventuale esecuzione dell'allontanamento.

Se sono necessari ulteriori accertamenti, la domanda d'asilo è trattata in una *procedura ampliata* (art. 26d nLAsi; secondo il messaggio del Consiglio federale, questa categoria rappresenta circa il 40 % delle domande). Con questa procedura i richiedenti l'asilo sono attribuiti, come sinora, ai Cantoni. La procedura ampliata deve concludersi con decisione passata in giudicato entro un anno, compresa l'esecuzione di un eventuale allontanamento.

Il disegno di modifica della LAsi è stato adottato dal Parlamento il 25 settembre 2015 e accettato dal Popolo nella votazione popolare del 5 luglio 2016 con il 66,8 per cento di voti favorevoli. Le nuove procedure hanno superato la valutazione di esperti indipendenti durante una fase di sperimentazione durata dal 1° gennaio 2014 al 31 agosto 2015.

Per accelerare le procedure d'asilo, la Confederazione, i Cantoni e i Comuni devono riadattare interamente le loro strutture. Inoltre, il DFGP ritiene che, secondo il suo scadenziario attuale, il relativo atto legislativo entrerà in vigore progressivamente (parte dopo parte) fino al 2019, quando sarà integralmente applicabile. A partire da quel momento, le procedure celeri saranno condotte conformemente alla nuova normativa su tutto il territorio della Svizzera.

⁵ FF 2014 6917

2.1.2 Termini d'evasione del Tribunale amministrativo federale

Uno dei principali obiettivi della modifica della LAsi del 25 settembre 2015 è di consentire di evadere rapidamente la maggioranza delle procedure d'asilo nei centri della Confederazione. A tal fine occorre ospitare in tali centri i richiedenti l'asilo la cui domanda è trattata secondo la procedura celere o la procedura Dublino per l'intera durata della procedura d'asilo e di allontanamento. Questi richiedenti l'asilo rientrano dunque nella sfera di competenza della Confederazione. La durata massima della permanenza nei centri della Confederazione è di 140 giorni. Entro questo lasso di tempo sia le procedure celeri che quelle Dublino devono sfociare in una decisione definitiva, compresa l'eventuale esecuzione dell'allontanamento. La durata massima della permanenza può essere prolungata se ciò consente di concludere rapidamente la procedura d'asilo (art. 24 cpv. 5 nLAsi). Allo scadere della durata massima, i richiedenti l'asilo interessati sono attribuiti ai Cantoni (art. 24 cpv. 4 nLAsi) e non sono pertanto più a carico della Confederazione.

Affinché sia effettivamente possibile raggiungere l'obiettivo di evadere rapidamente le procedure nei centri della Confederazione è indispensabile il sostegno del TAF. I nuovi termini d'evasione assegnati al TAF non divergono molto da quelli previsti nel disciplinamento vigente e restano dei termini d'ordine; ad ogni modo sarà possibile portare a termine la maggioranza delle procedure d'asilo nei centri della Confederazione con la celerità auspicata soltanto se il TAF sarà in grado di prendere rapidamente le decisioni. Soltanto a questa condizione la maggioranza dei richiedenti l'asilo non sarà attribuita ai Cantoni e resterà di competenza della Confederazione fino alla chiusura della procedura d'asilo.

I nuovi termini di evasione impartiti al TAF sono menzionati nell'articolo 109 nLAsi. Nella procedura celere il termine di evasione è di 20 giorni sui ricorsi contro una decisione materiale (art. 109 cpv. 1 nLAsi). Questa durata è conforme al disciplinamento in vigore (art. 109 cpv. 4 LAsi).

Nella procedura ampliata il termine d'evasione impartito al TAF è di 30 giorni sui ricorsi contro una decisione materiale (art. 109 cpv. 2 LAsi). Nel diritto vigente questo termine è di 20 giorni (art. 109 cpv. 4 LAsi). Questo prolungamento del termine si giustifica con il fatto che in generale le procedure d'asilo secondo la procedura ampliata sono più complesse.

In entrambe le procedure (celere e ampliata), il termine d'evasione da parte del TAF dei ricorsi contro decisioni di non entrata in merito resta, come nel diritto vigente, di cinque giorni (art. 109 cpv. 3 nLAsi; art. 109 cpv. 1 LAsi); la procedura Dublino è sottoposta allo stesso disciplinamento. Lo stesso termine si applica ai ricorsi contro decisioni pronunciate nella procedura all'aeroporto e ai ricorsi contro il rifiuto di domande d'asilo presentate da persone provenienti da un Paese sicuro. In questo caso, come nella procedura ampliata, è previsto che i termini d'evasione del TAF possano essere superati di alcuni giorni in presenza di motivi fondati (art. 109 cpv. 4 nLAsi).

Negli altri casi (p. es. ricorsi legati a una richiesta multipla) il termine d'evasione del TAF è di 20 giorni. Infine, quando una persona è incarcerata in vista d'extradizione è importante che il TAF decida in modo particolarmente celere, visto che una tale situazione costituisce una grave restrizione della libertà personale dell'interessato. I ricorsi dei richiedenti l'asilo incarcerati in vista d'extradizione vanno pertanto trattati

senza indugio e in via prioritaria, ossia prima di tutti gli altri ricorsi (art. 109 cpv. 7 nLAsi). La norma attualmente in vigore secondo cui questi casi vanno trattati con «particolare celerità» (art. 109 cpv. 5 LAsi) non esprime in modo abbastanza chiaro la necessità del trattamento prioritario.

Infine, non va dimenticato che l'onere di lavoro del TAF dipende fortemente dal numero di domande d'asilo presentate. Conviene pertanto adottare misure che rendano il TAF in grado di fronteggiare le fluttuazioni per impedire che questa autorità diventi la strozzatura del sistema in caso di picchi di attività nel settore dell'asilo. In effetti, se si sottostimano le risorse umane necessarie al TAF vi è il rischio che in alcuni casi, durante i periodi di punta, il TAF non sia più in grado di deliberare sui ricorsi nei tempi brevi che gli sono impartiti, causando in tal modo un prolungamento della durata delle procedure.

2.2 Numero di ricorsi nel settore dell'asilo e maggior fabbisogno di personale

A fine 2016 erano circa 3000 i ricorsi pendenti presso le Corti IV e V che sono competenti per il settore dell'asilo. Il numero dei ricorsi presentati è passato da circa 4830 nel 2014 a 5660 nel 2015, ciò che corrisponde a un aumento di 830 casi. Nel 2015 le due Corti hanno evaso circa 850 ricorsi in più rispetto al 2014. In base alla situazione geopolitica attuale, il TAF ritiene che il numero dei ricorsi dovrebbe mantenersi nel 2017 e nel 2018 a circa 5200 all'anno. Per poter rispettare i nuovi termini per trattare le procedure d'asilo previsti da gennaio 2019 occorrerà ridurre il numero di casi pendenti a 1200-1300 (vale a dire a 600-650 per corte). A tal fine il TAF ritiene di aver bisogno di altri quattro posti di giudice e di circa altri 13 posti di cancelliere.

2.3 Misure interne del Tribunale amministrativo federale

Nel 2013 la Commissione amministrativa del TAF ha lanciato il progetto «GO 2016» per analizzare la struttura del TAF e precisare i compiti, le responsabilità e le competenze degli organi di direzione e dei presidenti delle corti del Tribunale. Questo progetto è stato adottato dalla Corte plenaria nei suoi obiettivi a partire dal 2014. Per la fase iniziale del progetto, che comportava un'ampia analisi della situazione attuale, è stato coinvolto un ufficio di consulenza esterno.

In base ai punti di ottimizzazione proposti e a diverse sedute preparatorie della Commissione amministrativa con i presidenti delle corti, i giudici e i segretari generali, nel novembre 2015 la Corte plenaria del TAF ha preso una serie di decisioni che sono in gran parte state attuate nel 2016:

- istituzione di una sesta corte per gli affari concernenti il diritto degli stranieri e la cittadinanza;
- adeguamento delle materie attribuite alle corti;
- adeguamento delle risorse attribuite alle corti;
- abolizione della Commissione della Corte plenaria;

- rafforzamento delle competenze dei presidenti delle corti (nuovo art. 14a del Regolamento del TAF; RS 173.320.1).

In seguito alla nuova ripartizione delle materie e delle risorse le questioni specifiche concernenti la previdenza professionale sono state trasferite dalla Corte III alla Corte I, mentre la Corte VI ha ripreso alcune materie delle Corti IV e V.

A inizio 2017 il processo di transizione deve ancora essere completato con la ripartizione dei casi Dublino (procedure in materia d'asilo con termini di evasione di 5 giorni) fra le Corti IV, V e VI (invece di IV e V). In tal modo si vuole garantire una maggiore flessibilità nel trattare le cause con termini brevi e dare la possibilità alle tre corti di aiutarsi. Questa riorganizzazione comporta anche alcuni trasferimenti di giudici e di cancellieri alla Corte VI.

Questi miglioramenti strutturali permettono al TAF di diventare più efficiente.

2.4 La nuova normativa proposta

La Commissione ritiene che il Parlamento debba creare le condizioni necessarie all'attuazione della ristrutturazione del settore dell'asilo che egli stesso ha deciso. Per il TAF questo significa innegabilmente una diminuzione delle procedure di ricorso pendenti, attuabile soltanto con personale supplementare. Sia il Tribunale federale sia la Commissione della gestione del Consiglio degli Stati appoggiano la richiesta del TAF. Fra il personale supplementare non rientrano soltanto i cancellieri, ma anche i giudici, affinché la proporzione fra queste due figure professionali continui a garantire un'evasione efficace delle cause. L'aumento di quattro posti di giudice è previsto per un periodo limitato che non dovrebbe superare due, tre anni. Per ampliare la base di reclutamento dei nuovi giudici, la Commissione propone di non limitare nel tempo l'impiego di queste persone. L'aumento degli effettivi sarà compensato da alcune partenze, in particolare i pensionamenti, già fin d'ora prevedibili, fino a quando il numero di posti di giudice ritorni nuovamente a un massimo di 65.

L'aumento del numero di posti di cancelliere – di competenza del TAF – sarà anche limitato nel tempo e sarà compensato dalla fluttuazione naturale del personale.

3 Commento ai singoli articoli

Art. 1 Posti di giudice

Capoverso 1

Nelle versioni tedesca e italiana il primo capoverso di questa disposizione corrisponde esattamente all'articolo 1 capoverso 1 dell'attuale ordinanza sui posti di giudice⁶. Nella versione francese il capoverso è stato completato in modo tale da precisare che i posti sono a tempo pieno, come giustamente prevedono le versioni tedesca e italiana.

⁶ RS 173.321

Dato che l'aumento a 69 dei 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 69 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 69 posti al massimo. La fine dell'aumento temporaneo del numero di posti di giudice non è stabilita in modo preciso nel rispetto della proposta di non limitare nel tempo il periodo di funzione di questi giudici neoeletti. Gli effettivi diminuiranno grazie alle partenze di alcuni giudici, in particolare di quelli che andranno in pensione come già fin d'ora previsto. Conformemente alla richiesta del TAF, la diminuzione dell'organico dei giudici dovrà iniziare circa due anni dopo il potenziamento con quattro posti di giudice supplementari. La Commissione propone di fissare questa data al 1° settembre 2019. 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, non prima del 17 marzo 2017. I giudici potrebbero venire eletti al più presto nel corso della sessione estiva 2017.

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 quattro nuovi posti di giudice vengano occupati da più di quattro 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. Modifica del diritto vigente

L'ordinanza del 17 giugno 2005 ha già subito diverse modifiche. Per maggiore chiarezza è quindi opportuno abrogarla e sostituirla con la presente ordinanza.

Art. 3 Entrata in vigore

La presente ordinanza non è soggetta a referendum e, se approvata dall'Assemblea federale, può entrare in vigore dopo la sua pubblicazione nella Raccolta ufficiale. Sarebbe quindi possibile eleggere uno o più nuovi giudici in occasione della sessione successiva alla votazione finale.

4 Ripercussioni finanziarie

I giudici del Tribunale amministrativo federale sono inseriti nella classe di stipendio 33 conformemente all'articolo 36 dell'ordinanza sul personale federale⁷. L'importo minimo della retribuzione annua lorda dei giudici è attualmente fissato a 166 141 franchi⁸, mentre l'importo massimo, a 237 344 franchi. In tal modo, per quattro nuovi posti di giudice i costi annui per il personale supplementare ammonterebbero al massimo a un milione di franchi. Questo importo sarebbe evidentemente inferiore qualora i posti in questione non fossero tutti occupati.

Occorre tenere conto anche dei costi delle procedure d'asilo. Secondo i calcoli del TAF, un gruppo supplementare (formato da un giudice e da tre cancellieri) evaderebbe circa 190 casi all'anno, ciò che corrisponde a circa 285 persone. I costi di mantenimento che la Confederazione deve versare ai Cantoni per questo numero di persone ammonterebbero a 5 130 000 franchi all'anno. I casi pendenti costerebbero quindi molto di più alla Confederazione delle risorse supplementari destinate al TAF.

5 Basi legali

5.1 Legalità

La competenza dell'Assemblea federale per la decisione relativa a questo aumento temporaneo deriva dall'articolo 1 capoverso 4 LTAF, che prevede che il numero di posti di giudice sia determinato 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 dal momento che questo numero rimane fra 50 e 70.

5.2 Forma dell'atto

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

⁷ Art. 5 cpv. 1 dell'ordinanza dell'Assemblea federale concernente i rapporti di lavoro e la retribuzione dei giudici del Tribunale amministrativo federale, dei giudici ordinari del Tribunale penale federale e dei giudici ordinari del Tribunale federale dei brevetti (Ordinanza sui giudici, RS 173.711.2).

⁸ Art. 5 cpv. 2 dell'ordinanza sui giudici (RS 173.711.2).