

09.475

**Iniziativa parlamentare  
Aumento temporaneo del numero di posti di giudice  
in seno al Tribunale amministrativo federale**

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

del 14 settembre 2009

---

Onorevoli colleghi,

con il presente rapporto vi sottoponiamo il progetto di ordinanza dell'Assemblea federale con validità limitata concernente un aumento temporaneo del numero di posti di giudice in seno al Tribunale amministrativo federale. Nello stesso tempo il Consiglio federale è invitato a esprimere il suo parere in merito.

La Commissione vi propone con 13 voti contro 3 e 0 astensioni di approvare il progetto allegato.

Una minoranza della Commissione (Schwander, Kaufmann, Reimann Lukas) chiede di non entrare nel merito del progetto.

14 settembre 2009

In nome della Commissione:

La presidente, Gabi Huber

# Rapporto

## 1 **Genesi**

Il 27 agosto 2009 il Tribunale amministrativo federale si è rivolto alla Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale (CAG-N) pregandola di esaminare l'eventuale creazione di posti supplementari di giudice per la trattazione dei ricorsi attesi in relazione alla domanda di assistenza amministrativa degli Stati Uniti nella vertenza con UBS SA. Il 28 agosto 2009 la Commissione ha sentito il presidente del Tribunale amministrativo federale e il direttore dell'Ufficio federale di giustizia che le hanno fornito informazioni dettagliate. Essa ha infine deciso con 15 voti contro 8 e 0 astensioni di adottare un'iniziativa della commissione volta ad elaborare la necessaria base legale per un impiego temporaneo di giudici supplementari. Con 16 voti contro 0 e 7 astensioni, la Commissione si è detta favorevole alla creazione di cinque posti supplementari di giudice al massimo, che rimarranno in carica per non più di due anni.

La CAG-S ha aderito all'unanimità a questa decisione l'8 settembre 2009.

Nella sua seduta del 14 settembre 2009, la CAG-N è entrata nel merito del presente progetto di ordinanza con 13 voti contro 3 e 0 astensioni e lo ha infine adottato con la stessa ripartizione di voti a destinazione del suo Consiglio.

## 2 **Elementi fondamentali del progetto**

### 2.1 **Domanda di assistenza amministrativa degli Stati Uniti nella vertenza con UBS SA**

Il 19 agosto 2009 la Svizzera e gli Stati Uniti hanno firmato un accordo che è entrato in vigore lo stesso giorno. In base all'accordo, gli Stati Uniti rinunciano ad adottare misure unilaterali volte all'acquisizione di informazioni su conti e clienti di UBS. Essi si impegnano a ritirare immediatamente l'istanza d'esecuzione pendente davanti al Tribunale competente di Miami nel procedimento civile a carico di UBS e a non presentare altre istanze analoghe. La Svizzera si impegna in contropartita a trattare nel giro di un anno una nuova domanda di assistenza amministrativa degli Stati Uniti riguardante circa 4450 conti. Tale domanda è stata trasmessa il 31 agosto 2009 dall'autorità fiscale americana IRS (Internal Revenue Service) all'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC). Essa si basa su criteri specifici che permettono, nell'ambito del caso UBS e nei limiti previsti dalla legislazione e dalla giurisprudenza svizzera, di identificare casi di frode fiscale o violazioni analoghe. Su domanda degli Stati Uniti e al fine di garantire un'attuazione efficace del programma di comunicazione volontaria dell'IRS, i criteri saranno pubblicati soltanto 90 giorni dopo l'entrata in vigore dell'accordo. Essi non sono pertanto resi noti al pubblico al momento dell'adozione del presente progetto.

L'AFC tratterà in modo accelerato la nuova domanda di assistenza amministrativa con il supporto di un'unità operativa speciale composta di circa 30 specialisti di una società di revisione e circa 40 fra giuristi ed esperti in materia fiscale interni all'Amministrazione. Secondo l'accordo, l'AFC deve emanare la decisione finale sulla trasmissione delle informazioni richieste entro 90 giorni dalla ricezione della

domanda per i primi 500 casi ed entro 360 giorni per i casi rimanenti. Rimane garantita la tutela giurisdizionale delle persone interessate, che possono infatti impugnare le decisioni finali dell'AFC davanti al Tribunale amministrativo federale. Le autorità svizzere non trasmetteranno alle autorità degli Stati Uniti nessun dato relativo a clienti prima che vi sia una decisione finale dell'AFC passata in giudicato. Una trasmissione anticipata di dati di clienti è espressamente vietata dal diritto svizzero.<sup>1</sup>

## **2.2 Ricorsi attesi**

Circa il numero di ricorsi attesi non è ancora possibile formulare stime attendibili. È per contro noto il numero approssimativo dei conti che soddisfano i criteri non ancora resi pubblici e sono quindi toccati dalla domanda di assistenza amministrativa: secondo le stime di UBS si tratta circa di 4 450 conti. Teoricamente potranno quindi essere presentati al Tribunale amministrativo federale, nella peggiore ipotesi, 4 450 ricorsi circa. Quest'ipotesi difficilmente si verificherà, ma non è da escludere completamente. Attualmente non si sa ancora quanti clienti UBS si annunceranno nell'ambito del programma di comunicazione volontaria dell'IRS, che terminerà a fine settembre 2009. A seconda del numero delle comunicazioni volontarie, anche il carico per il Tribunale amministrativo federale risulterà inferiore.

I ricorsi giungeranno in maniera scaglionata: l'Amministrazione federale delle contribuzioni prepara attualmente 500 decisioni che pubblicherà il 30 novembre 2009. A partire da questa data inizierà a decorrere il termine di ricorso di 30 giorni, che non dovrà essere necessariamente esaurito, ma di regola lo sarà. I primi ricorsi dovrebbero quindi essere presentati nel corso del mese di dicembre 2009 al Tribunale amministrativo federale. Per le prime 500 decisioni si presume che vi sarà una quota molto elevata di ricorsi, non esistendo ancora precedenti in materia. Entro il 31 agosto 2010 sono attese altre 4 000 decisioni dell'Amministrazione delle contribuzioni. Dal momento che il Tribunale amministrativo federale avrà già reso le sue sentenze, si suppone che la quota di decisioni impuginate sarà inferiore rispetto alle prime 500 decisioni. Dovrebbe essere possibile per il Tribunale trattare i ricorsi a gruppi e prendere decisioni di principio. Per la trattazione dei ricorsi non è stato convenuto alcun termine fra gli Stati Uniti e la Svizzera. Tuttavia, il Tribunale amministrativo federale deve statuire su questi ricorsi quanto più rapidamente possibile, affinché l'AFC possa fondarsi su questa giurisprudenza di ultimo grado.

## **2.3 Misure interne del Tribunale amministrativo federale**

Per la trattazione dei ricorsi il Tribunale amministrativo federale prevede diverse misure interne: occorrerà costituire un gruppo di lavoro che si occuperà di questi ricorsi e per il quale saranno messi a disposizione uffici e infrastruttura TI. Questo gruppo di lavoro sarà composto prevalentemente da giudici già attivi nella Divisione I, che è competente per la trattazione di questi ricorsi e che vanta la necessaria esperienza. Esso può essere pertanto immediatamente operativo.

<sup>1</sup> Per l'intero paragrafo, cfr. il comunicato stampa del DFGP del 19 agosto 2009 e quello del DFF del 31 agosto 2009.

Sono inoltre previste ulteriori misure a livello di personale: i posti di collaboratori di cancelleria dovranno essere aumentati del 250 per cento e dovranno essere impiegati da 8 a 10 cancellieri supplementari.

Queste misure non bastano tuttavia a garantire una trattazione tempestiva dei ricorsi e nello stesso tempo il normale funzionamento del Tribunale. Lo speciale gruppo di lavoro si dedicherà esclusivamente ai ricorsi contro le decisioni dell'Amministrazione delle contribuzioni e per la durata della loro trattazione non sarà disponibile per occuparsi di altri incarti. Il Tribunale reputa che saranno quindi necessari, per due anni al massimo, da tre a cinque posti di giudice in più.

## **2.4 Considerazioni della Commissione**

Alla luce dell'importanza dell'accordo stipulato fra la Svizzera e gli Stati Uniti, secondo il parere della maggioranza della commissione occorre fare tutto il possibile per consentirne l'attuazione. Vanno quindi realizzati i presupposti necessari per il disbrigo per quanto possibile spedito ed efficace degli eventuali ricorsi. Al riguardo è opportuno prepararsi per il caso peggiore. Sebbene il Tribunale amministrativo federale non sia ancora in grado di valutare in modo affidabile la misura del carico supplementare, le sue stime della situazione vanno prese sul serio e vanno sostenute.

I primi ricorsi sono già giunti nel dicembre 2009 al Tribunale amministrativo federale e occorre dunque agire rapidamente: la base legale necessaria per la nomina di giudici supplementari dev'essere creata quanto prima, affinché l'Assemblea federale plenaria possa eleggere eventualmente già nella sessione invernale 2009 i nuovi giudici.

Il previsto aumento del numero di posti di giudice rappresenta chiaramente una misura limitata nel tempo, suggerita da una situazione eccezionale. La base legale per l'elezione di cinque giudici in più non conferisce al Tribunale il diritto di occupare automaticamente questi posti. Lo saranno solo se ciò si rivelerà necessario nel corso dei mesi seguenti in funzione dei ricorsi inoltrati. La Commissione giudiziaria esaminerà di caso in caso la necessità della nomina dei giudici supplementari.

Dal momento che l'AFC dovrà emanare 4 450 decisioni nell'arco di un anno, appare adeguato prevedere per i giudici supplementari una durata di carica limitata a due anni. Il tempo dovrebbe bastare al Tribunale amministrativo federale per evadere gli eventuali ricorsi.

Una minoranza respinge il presente progetto di ordinanza per ragioni di principio: poter garantire ai clienti UBS interessati procedimenti consoni a uno Stato di diritto è il presupposto per la creazione di posti supplementari di giudice in seno al Tribunale amministrativo federale. La minoranza dubita che tale presupposto sia dato con certezza. Non si può escludere del tutto che l'autorità fiscale degli Stati Uniti non sia già a conoscenza dei conti oggetto della domanda di assistenza amministrativa. Vi è quindi il rischio che la protezione giuridica dei clienti interessati non sia garantita.

### 3

### Parere dei Tribunali

Secondo l'articolo 162 capoverso 4 della legge federale del 13 dicembre 2002<sup>2</sup> sull'Assemblea federale (Legge sul Parlamento, LParl), la Commissione ha offerto al Tribunale amministrativo federale e al Tribunale federale l'opportunità di pronunciarsi nell'ambito dei loro lavori. Il Tribunale amministrativo federale ha comunicato per scritto alla Commissione l'11 settembre 2009 che sosteneva l'iniziativa parlamentare. Il Tribunale federale non solleva alcuna obiezione contro un aumento di durata determinata dei posti di giudice nel Tribunale amministrativo federale. Esso ha comunicato per scritto alla CAG-N il 14 settembre 2009 che riteneva opportuna un'occupazione graduale dei posti di giudice, dato che per il momento non si può ancora prevedere quanti ricorsi saranno effettivamente presentati.

### 4

### Spiegazioni delle singole disposizioni dell'ordinanza

#### *Art. 1* Numero di posti di giudice

Il numero di posti di giudice nel Tribunale amministrativo federale è aumentato provvisoriamente a 70 posti a tempo pieno al massimo. Rispetto all'ordinanza sui posti di giudice<sup>3</sup>, che prevede al massimo 65 posti a tempo pieno, ciò significa un aumento di 5 posti di giudice al massimo. Questi posti in più possono essere occupati gradualmente. Circa il numero dei posti da occupare e il momento del bando di concorso deciderà la Commissione giudiziaria delle Camere federali riunite. Al riguardo terrà conto dell'aggravio di lavoro che deriverà al Tribunale amministrativo federale dai ricorsi in seguito alla domanda di assistenza amministrativa degli Stati Uniti.

I cinque posti di giudice possono essere ripartiti tra più di cinque persone, poiché la funzione di giudice del Tribunale amministrativo federale può essere esercitata anche a tempo parziale (art. 13 cpv. 1 della legge del 17 giugno 2005<sup>4</sup> sul Tribunale amministrativo federale; LTAF).

#### *Art. 2* Durata limitata del mandato

I nuovi posti di giudice hanno una durata limitata al 31 ottobre 2011. I nuovi giudici staranno dunque in carica due anni. Essi non saranno quindi nominati per la durata del periodo amministrativo in corso, ma sino alla data fissata nel capoverso 1. All'occorrenza vi è la possibilità di occupare parte dei posti di giudice aumentando il grado d'occupazione dei giudici già attivi a tempo parziale nel Tribunale. Sull'aumento dei gradi d'occupazione dei giudici già nominati decide la Commissione giudiziaria delle Camere federali riunite (art. 40a cpv. 4 LParl). Anche questa misura è limitata sino al 31 ottobre 2011.

<sup>2</sup> RS 171.10

<sup>3</sup> Ordinanza dell'Assemblea federale del 17 giugno 2005 sui posti di giudice presso il Tribunale amministrativo federale, RS 173.321. Il numero di posti di giudice è stato aumentato mediante decisione dell'Assemblea federale del 12 giugno 2009 da al massimo 64 ad al massimo 65. Questa modifica è entrata in vigore il 1° luglio 2009 (RU 2009 2797).

<sup>4</sup> RS 173.32

*Art. 3*                    **Disposizione finale**

La presente ordinanza dell'Assemblea federale non sottostà a referendum e può entrare in vigore una volta che sarà approvata dalle Camere. In tal modo la nomina di uno o più nuovi giudici del Tribunale è possibile già nella sessione successiva.

## **5                                    Ripercussioni finanziarie**

I giudici del Tribunale amministrativo federale sono classificati nella 33a classe di stipendio secondo l'articolo 36 dell'ordinanza sul personale federale.<sup>5</sup> Lo stipendio annuo lordo dei giudici ammonta attualmente ad almeno 143 471 franchi.<sup>6</sup> Il limite massimo della 33a classe di stipendio è di 227 611 franchi. Per cinque posti di giudice i costi di personale ammontano quindi a circa 1 000 000 franchi al massimo all'anno. Se saranno impiegati meno giudici, questi costi diminuiranno di conseguenza.

Il Dipartimento federale delle finanze presenterà una domanda di credito aggiuntivo per tutti i costi (di personale e altro) in relazione alla domanda di assistenza amministrativa degli Stati Uniti. Vi saranno quindi comprese anche le risorse necessarie per il Tribunale amministrativo federale, inclusi gli stipendi dei giudici.

## **6                                    Basi legali**

### **6.1                                Legalità**

Secondo l'articolo 1 capoverso 5 LTAF, 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 criterio del numero di pratiche straordinarie presentato è senza dubbio adempiuto con i ricorsi attesi in seguito alla domanda di assistenza amministrativa degli Stati Uniti.

### **6.2                                Forma dell'atto**

L'autorizzazione di posti supplementari di giudice per una durata limitata a due anni riguarda non solo il numero dei nuovi giudici da nominare ma anche il loro statuto, ovvero la durata del loro mandato. Quest'ultima è più breve rispetto alla durata ordinaria del mandato di 6 anni (art. 9 cpv. 1 LTAF). Un'autorizzazione ai sensi dell'articolo 1 capoverso 5 LTAF ha carattere legislativo e va pertanto emanata in forma di ordinanza dell'Assemblea federale. Questa scelta è pure corroborata dal fatto che, conformemente all'articolo 13 capoverso 3 LTAF, l'Assemblea federale disciplina il rapporto di lavoro dei giudici in un'ordinanza e, conformemente all'articolo 1 capoverso 4 LTAF, anche il numero di posti di giudice impiegati con durata ordinaria del mandato va fissato in un'ordinanza.

<sup>5</sup> Cfr. 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>6</sup> Cfr. ordinanza sui giudici (SR 173.711.2), art. 5 cpv. 2.

In linea di massima sarebbe possibile adottare una modifica di durata limitata della vigente ordinanza sui posti di giudice (RS 173.321). Tuttavia, una nuova ordinanza dell'Assemblea federale presenta il vantaggio di decadere automaticamente alla sua scadenza e di tener meglio conto della situazione straordinaria rispetto a una modifica limitata nel tempo dell'ordinanza vigente.

