

Rapporto finale

Progetto Nuovi Tribunali federali

28 febbraio 2007

Autore: Martin Schmid, MS Schmid Management + Controlling GmbH



Contenuto

1	Situazione iniziale.....	4
1.1	Obiettivi.....	5
1.2	Condizioni quadro.....	6
2	Risultati.....	7
2.1	Diritto.....	7
2.2	Informazione e comunicazione.....	9
2.3	Informatica.....	9
2.4	Costruzione, ristrutturazione, trasloco, logistica	10
2.5	Personale e organizzazione.....	11
2.6	Finanze.....	12
2.7	Conoscenze e documentazione.....	13
2.8	Cancelleria.....	13
3	Costi.....	14
4	Lavoro di progetto.....	15
4.1	Valutazione del rischio.....	15
4.2	Controlling del progetto.....	16
4.3	Direzione di progetto.....	16
5	Riassunto.....	19

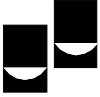


Apprezzamento

Nell'ambito estremamente complesso del Progetto «Nuovi Tribunali federali», il lavoro strategico e attento della direzione di progetto ha permesso di raggiungere i risultati nel rispetto degli obiettivi e dei tempi prefissati nonché dei costi preventivati. L'unico elemento che limita parzialmente la gestione del TAF è l'attuale informatica.

Gli obiettivi erano chiari. Gli organi coinvolti nell'ambito del progetto hanno apportato il loro sostegno e si sono distinti per la loro attenzione e la capacità di decidere tempestivamente.

La gestione opportuna e competente del progetto è stata esemplare e ha sostenuto un lavoro di progetto senza attriti e orientato agli obiettivi nonché una collaborazione affiatata fra partecipanti ed interessati.



1. Situazione iniziale

Il messaggio concernente la revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale, licenziato dal Consiglio federale il 28 febbraio 2001, prevedeva l'istituzione di un Tribunale penale federale (TPF) e di un Tribunale amministrativo federale (TAF).

Per quanto riguarda il TPF, si trattava di istituire una nuova autorità. Con l'istituzione del TAF sono state sostituite numerose autorità giudiziarie già esistenti (Commissioni di ricorso [Reko] e Servizi dei ricorsi [SR]).

Con decisione del 28 settembre 2001 il Consiglio federale ha incaricato il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) e il Dipartimento federale delle finanze (DFF) di creare un'organizzazione di progetto al fine di garantire l'istituzione dei due nuovi tribunali entro le scadenze stabilite.

Con decisione del 5 marzo 2002 il DFGP e il DFF hanno istituito una direzione generale di progetto (DP) ai fini dell'attuazione del Progetto «Nuovi Tribunali federali». I membri di tale direzione erano:

- Heinrich Koller, direttore dell'Ufficio federale di giustizia (presidente della DP)
- Paul Tschümperlin, segretario generale del Tribunale federale
- Jules Busslinger segretario generale supplente del DFF
- Giorgio Battaglioni, rappresentante del Cantone del Ticino (da agosto 2002)
- Hans-Rudolf Arta, rappresentante del Cantone di San Gallo (da agosto 2002)
- André Moser, presidente Reko in materia di personale federale, alcol, acquisti pubblici, e responsabilità dello Stato (da agosto 2003)
- Alex Staub, presidente del Tribunale penale federale (da aprile 2004)
- Christoph Bandli, responsabile del progetto (da gennaio 2004)
- Walter Eberle, segretario generale DFGP (da giugno 2005)
- Hans Brunner, segretario generale supplente del DFGP (fino ad agosto 2002)
- Bruno Huber, presidente della Commissione di ricorso in materia d'asilo (CRA; fino a giugno 2003)
- Daniel Uhlmann, segretario generale supplente del DFGP (da ottobre 2002 fino a novembre 2004)
- Claude Nicati, sostituto procuratore generale della Confederazione (fino ad aprile 2004)
- Bernardo Stadelmann, responsabile del progetto (fino ad aprile 2004).

La DP aveva l'incarico di nominare la direzione di progetto, determinare la composizione dell'organizzazione di progetto, nominare un controllore del progetto, sorvegliare l'attuazione corretta e tempestiva del progetto e riferire regolarmente ai mandatari sui lavori in corso.

I lavori della DP sono stati accompagnati da un comitato costituito da rappresentanti di autorità e organizzazioni (in particolare delle organizzazioni precedenti) interessate dalla riorganizzazione della procedura federale. I membri di tale comitato erano:



- Bruno Wallimann, presidente Reko DATEC (presidente del comitato)
- Antonio Imoberdorf, SR DFGP (vicepresidente del comitato)
- Alberto Meuli, presidente Reko DFI
- Hans Urech, presidente Reko EVD/WEF
- Claudia Cotting-Schalch, vicepresidente CRA (da gennaio 2004)
- Claudia Zuber Glaus, Servizio giuridico Segreteria generale DATEC (da aprile 2005)
- André Moser, presidente Reko DFF (fino a luglio 2003)
- Felix Bänziger, procuratore generale del Cantone di Berna (fino a dicembre 2003)
- Mario Massa, Servizio giuridico DATEC (fino a gennaio 2005).

Il lavoro di progetto vero e proprio spettava alla direzione di progetto, i cui membri erano:

- Christoph Bandli, responsabile del progetto (da gennaio 2004)
- Christoph Auer, responsabile del progetto parziale diritto, responsabile supplente del progetto
- René Brunner, responsabile del progetto parziale finanze, personale, costruzione, biblioteca e documentazione, cancelleria (da gennaio 2004)
- Manfred von Grünigen, responsabile del progetto parziale informatica
- Folco Galli, responsabile del progetto parziale comunicazione
- Margot Sommerer, assistente di progetto
- Daniel Gruber, responsabile del progetto parziale finanze, personale, costruzione (fino a giugno 2003)
- Bernardo Stadelmann, responsabile del progetto (fino ad aprile 2004).

1.1 Obiettivi

L'obiettivo del Progetto «Nuovi Tribunali federali» era creare le condizioni necessarie per l'entrata in funzione del TPF a Bellinzona e del TAF a San Gallo. In un primo tempo gli obiettivi erano i seguenti:

Sotto il profilo giuridico:

- la preparazione delle necessarie leggi e ordinanze all'attenzione del Parlamento e del Consiglio federale
- l'elaborazione di un piano per una possibile organizzazione dei tribunali
- la preparazione, di concerto con l'Ufficio federale di giustizia (UFG), dei regolamenti di competenza dei tribunali (disciplinamento dell'organizzazione dei tribunali, della gestione ecc.).

Sotto il profilo logistico:

- la messa a disposizione di uno o più edifici provvisori con la relativa infrastruttura per il TPF
- la messa a disposizione degli edifici definitivi con la relativa infrastruttura per il TPF e il TAF
- l'analisi, la pianificazione e l'approntamento dell'informatica.



Sotto il profilo del personale:

- il sostegno da parte della commissione giuridica istituita dal Parlamento nella preparazione delle elezioni dei giudici
- l'assunzione del personale dei tribunali.

1.2 Condizioni quadro

All'inizio del progetto le leggi e le disposizioni d'esecuzione erano a disposizione in forma di disegni.

Il fatto che il Parlamento non avesse ancora approvato le basi giuridiche per i nuovi tribunali ha rappresentato un'ingente sfida, in particolare per quanto riguarda la sede dei tribunali, la struttura organizzativa nonché lo statuto giuridico e la remunerazione dei giudici.

In diversi aspetti le condizioni quadro valide per l'istituzione del TPF erano uguali a quelle applicabili al TAF. Nell'ambito del progetto «Nuovi Tribunali federali» i seguenti punti hanno rivestito un'importanza fondamentale:

- il Parlamento nomina i giudici. Una commissione giuridica istituita dal Parlamento prepara la nomina;
- i giudici dei nuovi tribunali esercitano la loro carica a tempo pieno;
- la messa a disposizione degli edifici deve avvenire in collaborazione con il rispettivo Cantone o Comune d'ubicazione. Il Cantone d'ubicazione deve mettere a disposizione il fondo e assumersi una parte adeguata delle spese di costruzione;
- la legge conferisce ai tribunali un'ampia autonomia: essa si limita a disciplinare le linee direttrici della loro organizzazione e amministrazione.

Ai tribunali incombeva in particolare la nomina della direzione del tribunale, l'assunzione del Segretario generale, dei cancellieri, del personale della cancelleria nonché la costituzione delle camere e delle corti e l'assegnazione dei giudici.

L'entrata in funzione del TPF era prevista per il 2004, quella del TAF per il 2007.



2. Risultati

I lavori preparatori e quelli d'istituzione si sono svolti secondo i consueti metodi della gestione di progetto. La scelta della struttura è stata operata in modo tale da permettere un'elaborazione graduata, appropriata e autonoma dei risultati in diversi settori d'attività (progetti parziali). Tali settori erano:

- diritto
- informazione e comunicazione
- informatica
- costruzione, ristrutturazione, trasloco e logistica
- risorse umane e organizzazione
- finanze
- biblioteca e documentazione
- cancelleria.

2.1 Diritto

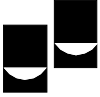
In questo settore si trattava di preparare e far approvare per tempo le basi giuridiche per i due nuovi tribunali di prima istanza.

Le basi giuridiche per l'istituzione dei tribunali erano:

- Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999 [Cost.; RS 101];
- legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale amministrativo federale [LTAF; RS 173.32];
- legge federale del 18 marzo 2005 sull'istituzione del Tribunale amministrativo federale [RS 173.30];
- legge federale del 21 giugno 2002 sulle sedi del Tribunale penale federale e del Tribunale amministrativo federale [RS 173.72];
- legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa [PA; RS 172.021];
- ordinanza dell'Assemblea federale del 13 dicembre 2002 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];
- 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];
- ordinanza del 26 settembre 2003 sui rapporti di lavoro del personale del Tribunale penale federale e del Tribunale amministrativo federale [OPersT; RS 172.220.117].

Alla fine dei lavori d'istituzione erano pronti i seguenti regolamenti interni e direttive:

- regolamento del 20 giugno 2006 del Tribunale penale federale (SR 173.710)
- regolamento del 26 settembre 2004 sulle ripetibili nei procedimenti davanti al Tribunale penale federale (SR 173.711.31)
- regolamento dell'11 febbraio 2004 sulle tasse di giustizia del Tribunale penale federale (SR 173.711.32)



- regolamento dell'11 dicembre 2006 del Tribunale amministrativo federale [RTAF; RS 173.320.1];
- regolamento dell'11 dicembre 2006 del Tribunale amministrativo federale concernente l'in formazione [RS 173.320.4];
- regolamento dell' 11 dicembre 2006 sulle tasse e sulle spese ripetibili nelle cause dinanzi al Tribunale amministrativo federale [TS-TAF; RS 173.320.2];
- regolamento dell' 11 dicembre 2006 sulle tasse amministrative del Tribunale amministrati vo federale [TA-TAF; RS 173.320.3];
- direttive concernenti le occupazioni accessorie e le cariche pubbliche dei membri del Tribu nale amministrativo federale;
- direttive concernenti le occupazioni accessorie e le cariche pubbliche dei collaboratori del Tribunale amministrativo federale;
- direttive concernenti la redazione delle sentenze, la citazione delle fonti e la pubblicazione ufficiale delle decisioni;
- regolamento sul Comitato di conciliazione del Tribunale amministrativo federale;

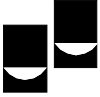
La collaborazione nell'ambito dell'istituzione ha coinvolto le autorità e gli uffici seguenti:

- l'Assemblea federale in quanto organo di nomina dei giudici, dei presidenti dei tribunali e della direzione provvisoria del TAF nonché responsabile dell'elaborazione e della messa in vigore di leggi;
- la Commissione giudiziaria dell'Assemblea federale per la preparazione della nomina dei giudici nonché della struttura organizzativa dei tribunali;
- Il Consiglio federale per la messa in vigore di ordinanze;
- i Dipartimenti federali per le consultazioni e il trasferimento delle Reko e dei SR nel TAF;
- la Cancelleria federale per la preparazione degli affari del Parlamento e del Consiglio fede- rale;
- i Cantoni del Ticino e di San Gallo per gli accordi con i Cantoni d'ubicazione;
- l'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica (UFCL) per i lavori di costruzione e ri- strutturazione;
- l'Ufficio federale di giustizia (UFG) per l'elaborazione delle basi giuridiche.

Le seguenti due decisioni hanno avuto notevoli ripercussioni nell'ambito della preparazione del progetto parziale diritto:

- la decisione di riassumere il maggior numero possibile di collaboratori delle Reko e dei SR;
- la decisione che il TAF doveva avviare la sua attività il 1° gennaio 2007 in una sede provvi- soria a Berna e non soltanto nel 2010 a San Gallo.

Tutte le basi giuridiche, siano esse del TPF o del TAF, hanno raccolto un ampio consenso e sono state messe in vigore senza problemi e ritardi. I necessari regolamenti sono stati messi a disposizione dei tribunali in tempo utile.



2.2 Informazione e comunicazione

Considerata la complessità del progetto, le molteplici sovrapposizioni e i numerosi interessati, è stato essenziale garantire sin dall'inizio un'informazione e una comunicazione intense e regolari.

Al fine di fornire informazioni aggiornate sull'attuale stato dei lavori d'istituzione è stata allestita un'apposita pagina Intranet.

I collaboratori sono stati informati direttamente in occasione di incontri informativi e grazie alle newsletter.

Anche le informazioni relative al trasloco e alla riunione delle organizzazioni precedenti nel TAF erano reperibili in una pagina Intranet istituita a tal fine. Grazie ad essa i collaboratori interessati hanno potuto informarsi dettagliatamente prima del trasloco e quindi prepararsi per quanto riguarda gli spazi disponibili, le scadenze, le modalità d'imballaggio ecc.

2.3 Informatica

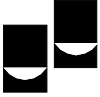
Per entrambi i tribunali è stato necessario ideare, realizzare, e installare in diverse sedi ed edifici la necessaria infrastruttura informatica, ovvero le reti informatiche, il sistema di comunicazione elettronica interna e di amministrazione delle pratiche, la telefonia, i controlli dell'accesso, un sistema di registrazione dell'orario di lavoro e le applicazioni specifiche necessarie per il funzionamento dei tribunali.

Nel contempo è stato necessario creare un'infrastruttura informatica per ogni tribunale e assumere il personale specializzato.

La direzione di progetto voleva realizzare l'infrastruttura informatica per entrambi i tribunali di prima istanza di concerto con il TF. Quest'ultimo non era tuttavia disposto a collaborare, poiché i disegni di legge non gli conferivano una competenza di vigilanza sui tribunali di prima istanza. Per questo motivo la DP ha deciso di installare l'infrastruttura informatica per il TPF in stretta collaborazione con l'Ufficio federale dell'informatica e della telecomunicazione (UFIT). Considerata l'ampia libertà di scelta nell'ambito delle diverse soluzioni e applicazioni informatiche, è stato possibile optare per soluzioni standard adeguate e all'avanguardia.

L'infrastruttura informatica del TPF è stata allestita entro il termine previsto: il 1° aprile 2004 è stata messa in servizio senza difficoltà e ha dimostrato di funzionare bene. Dopo due anni e mezzo i collaboratori del TPF continuano a essere soddisfatti dell'infrastruttura informatica.

Per quanto riguarda l'installazione dell'infrastruttura informatica per il TAF la direzione di progetto voleva seguire lo stesso modo di procedere, il che è avvenuto nell'ambito dei primi preparativi. Dopo circa un anno il TF si è nuovamente interessato della questione poiché nel frattempo per la vigilanza si era deciso diversamente. Il Segretario generale è intervenuto in quali-



tà di membro della DP, la quale nel mese di ottobre 2004 ha deciso che, nell'ambito della messa a disposizione e gestione dell'informatica del TAF, il TF avrebbe assunto la funzione di fornitore di prestazioni. Così facendo, la DP aveva anche deciso che il TFA, contrariamente a quanto avvenuto per il TPF, avrebbe dovuto adottare un sistema proprio del TF (BRADOSS) in particolare per i sistemi di comunicazione elettronica interna (Open Source: Star Office) e di amministrazione delle pratiche.

Al momento dell'entrata in funzione del TAF, l'infrastruttura informatica era disponibile soltanto parzialmente. Il sistema di amministrazione delle pratiche non era ancora completamente a disposizione. Il trasferimento dei dati dalle 36 organizzazioni precedenti all'amministrazione delle pratiche è stata più impegnativa del previsto e ha comportato problemi tecnici (sistemi e strutture precedenti diversi). Tutto sommato, comunque, il trasferimento dei dati è riuscito.

Visto che i sistemi di comunicazione elettronica interna e di amministrazione delle pratiche sono stati messi a disposizione del TAF con sei mesi di ritardo, non è stato possibile istruire gli utenti a dovere e introdurli alla nuova infrastruttura informatica.

I collaboratori del TAF non conoscevano la nuova infrastruttura informatica. Nelle organizzazioni precedenti avevano lavorato soprattutto con il sistema di comunicazione elettronica interna standard della Confederazione.

I problemi legati alle interfacce tra le applicazioni standard della Confederazione (ad es. SAP) e l'informatica del TAF hanno cagionato spese supplementari. Tali spese, assieme ai problemi riscontrati nell'attuale fase di gestione, hanno limitato le capacità di prestazione e l'efficienza del tribunale.

Non è ancora stata chiaramente definita la collaborazione tra il TF e il TAF. Nell'autunno 2006 il TAF ha trasmesso al TF una proposta di disciplinamento sulla collaborazione per la fase di gestione. Tale proposta si fonda sulla soluzione suggerita dall'Organo strategia informatica della Confederazione (programma Nove IT). Non è stato tuttavia raggiunto un accordo con il TF.

Molti collaboratori del TAF hanno difficoltà con l'attuale soluzione informatica e non l'accettano (ancora).

2.4 Costruzione, ristrutturazione, trasloco, logistica

In questa sede si trattava di mettere a disposizione di entrambi i tribunali i necessari edifici e locali, di effettuare le ristrutturazioni e di disciplinare il modo di procedere con i Cantoni d'ubicazione. È stato necessario organizzare ed eseguire il trasloco di 36 organizzazioni precedenti nelle sedi del TAF. I lavori sono stati effettuati in stretta collaborazione con i Cantoni d'ubicazione e l'Ufficio federale della costruzioni e della logistica (UFCL).

Le seguenti due decisioni hanno avuto ripercussioni sui lavori:



- la decisione che in un primo tempo non sarebbe stato costruito un nuovo edificio per il TAF;
- la decisione che a partire dal 1° gennaio 2007 il TAF avrebbe avviato la sua attività in una sede provvisoria a Berna (fino a quando non sarebbe stato pronto l'edificio a San Gallo).

Le necessarie ristrutturazioni per il TPF a Bellinzona sono state portate a termine entro i termini stabiliti (fine marzo 2004) e i costi preventivati non sono stati superati.

Il trasloco delle 36 organizzazioni decentrate nelle tre sedi del TAF a Berna con i loro archivi, le biblioteche e il materiale per ufficio è stato estremamente impegnativo, ma si è svolto senza rilevanti problemi e ritardi. Per pianificare e dirigere il trasloco è stata assunta una ditta specializzata esterna.

La necessaria organizzazione logistica è stata messa a disposizione del TAF nei tempi stabiliti. La direzione di progetto e in seguito il segretariato generale del TAF hanno cooperato nell'ambito dei lavori preparatori, della pianificazione dell'occupazione e del concorso per il nuovo edificio a San Gallo. I lavori sono svolti nel rispetto delle scadenze.

2.5 Personale e organizzazione

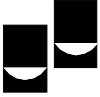
In un primo tempo si è preparata la procedura d'assunzione del personale specializzato per il Servizio del personale del TPF. Dopo la sua nomina la direzione del tribunale ha quindi potuto assumere senza indugio il personale necessario.

Per il TAF sono state messe a concorso tutte le cariche nelle Reko e nei SR. Il processo amministrativo è stato estremamente impegnativo e ha occupato per tanto tempo numerose risorse in seno al gruppo preparatorio.

Il TAF non ha potuto riassumere tutti i collaboratori delle organizzazioni precedenti. Di concerto con l'Ufficio federale del personale (UFPER) e le associazioni del personale è stato allestito un piano socialmente sostenibile che prevede le condizioni generali per i collaboratori che hanno perso il posto di lavoro e i prepensionamenti.

Il Servizio del personale del TAF è stato costituito principalmente nel 2006. L'assunzione del personale specializzato è stata più complessa del previsto e ha impegnato le risorse necessarie per portare avanti altri lavori preparatori nei tempi previsti. Il gruppo di lavoro ha perciò dovuto svolgere un carico di lavoro notevole.

Al fine di garantire l'entrata in funzione del TAF, occorre preparare diversi regolamenti, la pianificazione dei posti di lavoro, la classificazione delle funzioni (salari), il preventivo per il personale, l'annuario elettronico, gli incarti relativi al personale ecc. nonché assumere la direzione tecnica nell'ambito della pianificazione, realizzazione e introduzione degli strumenti (modulo del personale SAP, sistema di registrazione dell'orario di lavoro).



Attualmente la gestione è pregiudicata da interfacce informatiche lacunose o inesistenti (in particolare tra SAP, sistema di registrazione dell'orario di lavoro e comunicazione elettronica interna).

Il trasferimento dei collaboratori dalle 36 organizzazioni precedenti di piccole e medie dimensioni nelle sedi del TAF si è svolto nel rispetto dei termini. Gli strumenti erano sostanzialmente a disposizione. Il versamento dei primi stipendi nel mese di gennaio 2007 è avvenuto senza problemi di rilievo.

Attualmente l'organizzazione del TAF è ancora fortemente improntata all'individualismo. In questa prima fase di gestione si tratta di orientare il TAF alle esigenze di un'organizzazione di grandi dimensioni, sviluppando visioni, strategie e compiti comuni, standardizzando i processi, ottimizzando le strutture, verificando gli strumenti e i mezzi ausiliari e sviluppandoli a seconda del fabbisogno.

2.6 Finanze

Nel settore d'attività «Finanze» andavano elaborati i preventivi, i piani finanziari e i bilanci sia per il progetto «Nuovi Tribunali federali» sia per l'istituzione del TAF. I preventivi e i piani finanziari per i tribunali sono stati inoltrati direttamente alle Commissioni delle finanze che li hanno approvati senza apportare modifiche di rilievo.

Il gruppo di progetto si è occupato dei lavori preparatori in vista dell'assunzione del personale specializzato per il TPF. Dopo la sua nomina, la direzione del TPF ha quindi potuto assumere senza indugio il personale necessario.

Per entrambi i tribunali sono stati messi a disposizione i necessari strumenti nell'ambito finanziario e contabile (SAP). Per il TAF si trattava anche di attuare il Nuovo modello contabile della Confederazione. Questi lavori preparatori sono stati sostenuti da esperti esterni e dal Centro di competenza SAP della Confederazione. Entrambi i tribunali hanno potuto usufruire in tempo utile di strumenti funzionanti, senza dover sopportare spese supplementari. Sin dall'inizio, quindi, entrambi i tribunali erano in grado di tenere una contabilità regolare, pagare le fatture e versare i salari.

Il Servizio finanziario del TPF è stato costituito principalmente nel 2006. L'assunzione degli specialisti è stata più difficile del previsto. Per diverso tempo la direzione del Servizio non disponeva dei collaboratori necessari. Ciò ha comportato ristrettezze di personale e oneri sproporzionati.

Attualmente la gestione del Servizio finanziario è pregiudicata dalle interfacce informatiche lacunose o inesistenti, in particolare tra SAP, comunicazione elettronica interna e amministrazione delle pratiche.



2.7 Conoscenze e documentazione

Nel settore d'attività «Biblioteca e documentazione» si è trattato di creare pagine Internet e Intranet nonché istituire il settore «Pubblicazione delle decisioni e documentazione», le banche dati e la biblioteca per il TAF. Nel contempo il settore ha collaborato all'istituzione della cancelleria centrale e ha coordinato i lavori con i preparativi nell'ambito dell'informatica.

Si trattava inoltre di istituire la necessaria organizzazione della gestione per il TAF e di assumere il personale specializzato. I lavori preparatori in questo settore sono stati avviati nel 2006. Tutti i lavori sono stati portati a termine nel rispetto degli obiettivi, delle scadenze e dei preventivi e i risultati raggiunti sono qualitativamente alti. L'attività d'esercizio funziona senza attriti.

2.8 Cancelleria

I lavori d'istituzione della cancelleria centrale del TAF si sono svolti nel 2006. Si è trattato di progettare e istituire la registrazione, la gestione degli incarti e l'archivio. Allo stesso tempo si è provveduto a elaborare i documenti necessari e ad acquisire la burocratica e il materiale d'ufficio. Si è inoltre sostenuto il settore «Informatica» nella realizzazione delle applicazioni informatiche.

La sfida più importante è stata quella di assumere, registrare e archiviare gli incarti delle 36 organizzazioni precedenti. Sono state assunte oltre 7 500 pendenze. Era previsto di svolgere questo compito entro pochi giorni nel mese di dicembre 2006, ma è stato possibile realizzarlo soltanto a conclusione dei lavori di ristrutturazione e installazione. Il trasferimento degli incarti è stato impegnativo, ma si è svolto nei termini previsti. D'intesa con l'Archivio federale, prima del trasferimento, gli incarti da archiviare sono stati contrassegnati, separati e trasmessi per l'archiviazione finale.

Nel contempo si trattava di istituire la necessaria organizzazione della gestione della cancelleria del TAF nonché di reclutare e istruire il personale specializzato necessario. Tutto ciò è avvenuto entro le scadenze stabilite.

Dalla prima fase di gestione emergono ristrettezze in termini di disponibilità di risorse nell'ambito della registrazione. Per ovviare a questo problema state prese misure organizzative.



3. Costi

L'UFCL si è assunto l'incarico di gestire i crediti per le ristrutturazioni a Bellinzona e a Berna nonché per il nuovo edificio a San Gallo. Esso si è anche occupato della stesura dei relativi rapporti periodici.

L'UFIT si è occupato del finanziamento dei lavori d'installazione dell'informatica per il TPF nonché della relativa pianificazione finanziaria, della gestione dei crediti e della stesura dei rapporti periodici.

Nel 2005 e nel 2006 le spese per i lavori d'istituzione del TAF (senza contare quelle per i lavori di costruzione e ristrutturazione) hanno raggiunto un importo pari a circa 7 milioni di franchi.

Con lo stanziamento di un credito pari a 3 713 600 CHF per gli anni 2002-2006 è stato possibile finanziare la direzione di progetto, le direzioni di progetto parziale, i collaboratori del progetto, i costi salariali accessori, le spese, le spese legate alla consulenza, il segretariato e le traduzioni.

Per tutta la durata del progetto i crediti concessi non sono mai stati superati.



4. Lavoro di progetto

Il Progetto «Nuovi Tribunali federali» e i lavori preparatori d'istituzione sono stati molto complessi se si considera la portata politica del progetto, le svariate sovrapposizioni e interdipendenze, la lunga durata del progetto, l'integrazione dei collaboratori provenienti da 36 organizzazioni precedenti, l'elaborazione dei più svariati settori d'attività, le mutazioni nell'ambito della competenza direttiva, gli importanti acquisti e l'impiego di strumenti informatici inusuali. Il lavoro di progetto ha tenuto conto di tale complessità.

4.1 Valutazione del rischio

I rischi principali che avrebbero potuto ostacolare o ritardare considerevolmente l'entrata in funzione dei tribunali sono stati identificati. I singoli rischi, la probabilità che si verifichi un evento avverso e i relativi effetti sono stati regolarmente valutati e comunicati. I principali rischi insiti nel progetto erano:

mancato raggiungimento dei risultati a causa di:

- incoerenze tra le basi giuridiche e l'organizzazione (struttura delle prestazioni, processi, organizzazione dell'istituzione e strumenti);
- discontinuità e mancato disciplinamento della ripartizione delle competenze in seno alla direzione;
- assenza di know how nell'ambito dei lavori d'istituzione;

ritardi a causa di:

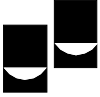
- messa in vigore tardiva di leggi e ordinanze;
- decisioni pendenti di istanze superiori;
- modifiche delle direttive strategiche nell'ambito dei lavori d'istituzione;
- conflitti in relazione al trasferimento delle Reko e dei SR;
- messa a disposizione delle costruzioni e degli edifici e installazione dell'infrastruttura dell'informatica tardive;
- discontinuità e sottovalutazione dell'onere legato ai lavori di progetto e d'istituzione;

superamento dei costi preventivati a causa:

- dell'aumento dei costi - in particolare dei costi legati alle costruzioni e agli edifici nonché all'informatica - e della modifica delle esigenze poste ai risultati da presentare.

Per quanto riguarda i rischi, fino alla fine del 2006 gli ambiti maggiormente esposti erano quelli dei lavori d'istituzione e dell'entrata in funzione dei tribunali.

Dal 1° gennaio 2007, ovvero con l'avvio dell'attività del TAF, il settore più esposto ai rischi è quello dell'organizzazione; in altri termini, in futuro occorrerà valutare la probabilità che si verifichi un evento avverso e i relativi effetti sulla capacità di prestazione, la qualità e l'efficienza del tribunale.



4.2 Controlling del progetto

Il compito del controlling era sostenere il lavoro della direzione di progetto, dei responsabili dei progetti parziali, dei responsabili della direzione del TAF, della segretaria generale del TAF e dei responsabili dei settori amministrativi preparare le basi decisionali, evidenziare i rischi e proporre misure. Lo scopo era garantire il conseguimento degli obiettivi, il rispetto delle scadenze e dei costi preventivati negli ambiti dei lavori d'istituzione e dell'avvio dell'attività, nonché sostenere lo sviluppo dell'organizzazione.

In base a rapporti strutturati, i responsabili dei progetti parziali (nell'ultima fase d'istituzione: i responsabili dei settori amministrativi del TAF) riferivano regolarmente sullo stato dei lavori, sui risultati, sui problemi inaspettati e sulle possibili soluzioni così come sul futuro modo di procedere. Nell'ambito di colloqui il controller esterno verificava tali rapporti e infine riassumeva i risultati in un rapporto sulla situazione all'attenzione della direzione di progetto. Tale rapporto conteneva anche la valutazione del rischio e le raccomandazioni sulle modalità d'intervento all'attenzione dei responsabili della direzione. Il responsabile del progetto comunicava tale relazione alla DP (dopo lo scioglimento della DP, alla direzione provvisoria del TAF).

L'impiego di un controller esterno indipendente incaricato di focalizzare la sua attenzione sull'istituzione operativa ha dato buoni risultati. La subordinazione dal punto di vista organizzativo alla direzione di progetto non ha limitato il margine di manovra del controller e non ha portato in nessuna fase a un occultamento dei risultati. Il controlling è stato accettato da tutti i partecipanti/interessati, i rischi evidenziati sono stati presi sul serio e le raccomandazioni sulle modalità d'intervento sono state attuate. La frequenza (in media ogni 6-8 settimane) corrispondeva al fabbisogno.

4.3 Direzione di progetto

Organizzazione di progetto

La DP ha istituito una direzione di progetto che ha assunto specialisti per l'elaborazione dei diversi progetti parziali. I posti erano a tempo determinato.

La direzione di progetto si è sempre adoperata affinché l'organizzazione di progetto integrasse le persone che influivano in modo decisivo sul progetto. Ciò è andato a vantaggio del progetto, poiché i responsabili, i partecipanti e gli interessati erano in possesso di tutte le informazioni necessarie e le decisioni sono state prese senza indugio. Durante il progetto l'organizzazione di progetto è stata adeguata ragionevolmente e a seconda del fabbisogno. Alla fine del 2005 la direzione di progetto per l'istituzione del TAF è stata affidata alla direzione provvisoria del TAF.

Struttura di progetto

La struttura di progetto scelta (settori d'attività o progetti parziali) ha permesso che le svariate discipline potessero essere elaborate con un alto grado di autonomia. Sin dall'inizio si è tenuto conto della futura organizzazione dei settori amministrativi. Ciò ha promosso un trasferimento



senza intoppi delle conoscenze dall'ambito dei lavori preparatori della direzione di progetto ai responsabili della gestione operativa.

Pianificazione di progetto

All'inizio del progetto sono stati allestiti piani particolareggiati per i singoli settori d'attività. Un piano generale offriva una visione d'insieme. In questo modo è stata definita una situazione di partenza per il lavoro di progetto.

Diversi eventi verificatisi nel corso del progetto hanno imposto adeguamenti della pianificazione. Il tempo sempre più scarso a disposizione per l'elaborazione dei risultati del progetto ha pregiudicato l'aggiornamento della pianificazione. Di conseguenza non è più stato possibile garantire in ogni caso in modo ottimale l'orientamento verso gli obiettivi, il coordinamento e la valutazione dei risultati.

Direzione di progetto

Una direzione di progetto indipendente era incaricata di dirigere i lavori d'istituzione fino alla fine del 2005. In questo modo è stato possibile garantire la necessaria continuità; in altri termini erano disponibili in tempo utile sia le risorse sia le necessarie conoscenze specifiche. La direzione di progetto indipendente ha inoltre sostenuto una posizione neutrale che è stata proficua nell'ambito delle trattative.

Questo tipo di direzione di progetto ha tuttavia presentato determinati svantaggi nell'ambito del trasferimento delle competenze di direzione alle rispettive direzioni dei tribunali. È stato necessario investire molto tempo per la consegna dei lavori preparatori. Ciò è stato sottovalutato soprattutto nell'ambito del trasferimento delle competenze al TAF. Il compito della direzione di progetto e dei responsabili dei progetti parziali era di spiegare le soluzioni scelte così come i lavori di preparazione e di convincerle le direzioni dei tribunali. In questo modo è stato possibile evitare che i lavori si facessero due volte o si rivedessero con spese eccessive.

Le dimissioni del primo presidente del TAF all'inizio del 2006 hanno creato un clima d'insicurezza nell'ambito dei lavori d'istituzione del TAF. Durante questa fase è venuta meno una gestione dei compiti comune e orientata agli obiettivi. I risultati da conseguire con il progetto (lavori d'istituzione), le responsabilità e le competenze non erano più chiaramente definiti.

A esacerbare la situazione vi era il fatto che il segretario generale e il segretario generale supplente nonché i responsabili dei settori amministrativi non esercitavano la loro nuova carica presso il TAF a tempo pieno (inizio 2006), perché adempivano ancora funzioni presso le organizzazioni precedenti.

La nuova nomina del Presidente del TAF nel mese di marzo 2006 e la nomina della nuova segretaria generale hanno contribuito a migliorare celermente la situazione: la direzione provvisoria poteva ora vantare una capacità decisionale tempestiva, una cooperazione con il segretario generale orientata agli obiettivi e la capacità di affrontare i problemi.



Informazione e comunicazione del progetto

Sin dall'avvio del progetto si è attribuito il giusto valore all'informazione e alla comunicazione. La pagina Internet, i regolari incontri informativi e le newsletter hanno sostenuto il lavoro di progetto, contribuito a diminuire le paure e a coinvolgere i collaboratori.



RIASSUNTO

Il messaggio concernente la revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale, licenziato dal Consiglio federale il 28 febbraio 2001, prevedeva l'istituzione di un Tribunale penale federale (TPF) e di un Tribunale amministrativo federale (TAF). Per quanto riguarda il TPF si trattava di istituire una nuova autorità. Con l'istituzione del TAF sono state sostituite numerose autorità giudiziarie già esistenti (Commissioni di ricorso [Reko] e Servizi dei ricorsi [SR]). L'entrata in funzione del TPF era prevista per il 2004, quella del TAF per il 2007.

Con il Progetto «Nuovi Tribunali federali» sono state create le condizioni necessarie all'entrata in funzione dei due tribunali:

- entrambi i tribunali sono entrati in funzione nel rispetto dei termini prefissati;
- il metodo di lavoro strategico e attento della Direzione di progetto ha permesso di portare a termine il progetto nel rispetto degli obiettivi e delle scadenze senza superare i costi preventivati;
- le basi legali di entrambi i tribunali erano costituite e in vigore. I tribunali hanno potuto disporre dei necessari regolamenti in tempo utile;
- l'elezione dei presidenti dei tribunali e dei giudici da parte del Parlamento è avvenuta per tempo;
- l'informatica del TPF si basa su soluzioni standard ed è ampiamente accettata. Per il TAF è stata scelta l'informatica del Tribunale federale (TF). Quest'ultima si scosta decisamente dall'informatica del TPF (Open Source, sistema di gestione delle pratiche proprio). All'entrata in funzione del TAF l'infrastruttura informatica era disponibile soltanto in parte;
- il trasloco delle organizzazioni precedenti nelle tre sedi del TAF a Berna è stato estremamente impegnativo, ma si è svolto senza complicazioni e ritardi;
- le Commissioni delle finanze hanno approvato i bilanci e le pianificazioni finanziarie presentati per i tribunali, senza apportare modifiche di rilievo;
- i settori della finanza e della contabilità disponevano già dei necessari strumenti. Sin dall'inizio entrambi i tribunali hanno potuto tenere una regolare contabilità, pagare le fatture e versare i salari;
- il TAF ha assunto più di 7 500 procedimenti pendenti dalle Commissioni e dai Servizi dei ricorsi.

Il Progetto «Nuovi Tribunali federali» e i lavori preparatori per l'istituzione dei due tribunali sono stati molto complessi. Gli obiettivi erano chiari e sono stati raggiunti tutti ad eccezione dell'informatica.

La gestione di progetto opportuna e competente è stata esemplare e ha sostenuto un lavoro produttivo e orientato agli obiettivi nonché una cooperazione affiatata fra partecipanti e interessati.