



**Rapporto della direzione provvisoria
del Tribunale concernente
la propria gestione nel quadro
dei lavori d'istituzione del Tribunale
amministrativo federale (TAF)
nel corso degli anni 2005 e 2006.**



**Tribunale amministrativo
federale**

Schwarztorstrasse 59
Casella postale
CH-3000 Berna 14
Tel. +41 (0)58 705 26 26
Fax +41 (0)58 705 29 80
info@bvger.admin.ch
www.bvger.ch

Autore

Direzione provvisoria del TAF

Redazione finale

Reto Lindegger

Struttura e layout

Scarton+Stingelin, Liebefeld Berna

Fotografie

Monica Schulthess Zettel,
Scarton+Stingelin

Stampa

Jost Druck AG, Hünibach

La presente pubblicazione
è ottenibile anche in lingua tedesca
e francese.

Berna, aprile 2007

Introduzione	2
Compito	3
Breve storia dell'istituzione del Tribunale	4
Istituzione dell'organizzazione: ambiti prescelti	5
Direzione provvisoria del Tribunale e gruppo di collaboratori più stretti	5
Assunzione del personale	6
Diritto	7
Segretariato generale	7
Segretariato presidenziale	7
Risorse umane e organizzazione	8
Finanze e controlling	8
Cancelleria centrale	9
Informatica	9
Biblioteca e documentazione	11
Mantenimento e logistica	13
Corti	14
Controllo esterno del progetto	15
Camere federali	16
Basi legali	17
Costituzione, leggi, ordinanze	17
Regolamenti e direttive interne	17
Statistica: personale e finanze	18
Organigramma	20
Tribunale amministrativo federale	20
Direzione provvisoria	20

Introduzione

Il 1° gennaio 2007 il Tribunale amministrativo federale (TAF) ha iniziato la sua attività come nuovo tribunale amministrativo centralizzato della Confederazione, sostituendosi a 36 Commissioni federali di ricorso e Servizi dei ricorsi dei Dipartimenti che nel contempo sono stati aboliti. Da essi ha ereditato 7639 procedimenti pendenti.

L'incarico di istituire il Tribunale è stato affidato alla direzione provvisoria del Tribunale (DpT) dotato all'occorrenza di un ampio margine di manovra. I suoi membri Hans Urech (presidente), Philippe Weissenberger (vicepresidente), Christoph Bandli, Claudia Cotting-Schalch e Bruno Huber sono stati eletti dall'Assemblea federale il 5 ottobre 2005, contemporaneamente ai giudici. La direzione provvisoria del Tribunale ha potuto riallacciarsi ai lavori preparatori del progetto «Nuovi Tribunali federali», il cui rapporto finale del 28 febbraio 2007 riferisce dettagliatamente in merito alle singole componenti della fase progettuale. L'istituzione del Tribunale, che annovera nel suo organico quasi 350 collaboratori di cui 72 giudici, e la contemporanea integrazione di decine di unità organizzative entro un termine prestabilito di quindici mesi hanno richiesto un impegno consistente ed un lavoro considerevole.

L'inizio delle attività del Tribunale entro il termine prefissato è il stato risultato di una notevole collaborazione. Meritevole di singolare attenzione è l'impegno profuso dal nucleo del segretariato generale e dai giudici designati, in particolare nell'assunzione del personale come pure nell'istituzione delle corti. Anche le organizzazioni precedenti hanno sostenuto la direzione provvisoria del Tribunale mettendole a disposizione risorse umane e non solo oltre alle loro conoscenze specifiche. Da ultimo, ma non per questo meno importante, la direzione provvisoria del Tribunale ha potuto contare pure sul sostegno della Commissione giudiziaria e della Commissione finanziaria.

È difficile fare delle previsioni affidabili sul primo anno di gestione del Tribunale amministrativo federale. Esso, infatti, deve assimilare i cambiamenti e le novità per quanto riguarda il diritto, il personale e l'organizzazione e trovare una propria identità. Ciò richiederà, tra l'altro, una pianificazione strategica che, nei tempi brevi previsti per l'istituzione, non poteva essere considerata prioritaria.

L'attività del Tribunale, in particolare la quantità e la qualità dei procedimenti, non dipenderà soltanto dai giudici, dai cancellieri e dal personale scientifico e amministrativo, bensì anche dal supporto. Un fattore importante è costituito dall'informatica che, a causa di un ritardo da ricondurre al fornitore delle prestazioni, non è stata collaudata e perfezionata come previsto. A causa di questo ritardo, a cui vanno aggiunte le usuali difficoltà di partenza, probabilmente il Tribunale non potrà trattare nel 2007 lo stesso numero di ricorsi delle organizzazioni precedenti. Il primo anno d'attività richiederà un considerevole impegno da parte del Tribunale amministrativo federale e dei suoi collaboratori.

Compito

Secondo l'articolo 191a capoverso 2 della Costituzione federale, la Confederazione istituisce autorità giudiziarie per giudicare le controversie di diritto pubblico inerenti alla sfera di competenze dell'amministrazione federale.

Conformemente a questa norma costituzionale, il 18 marzo 2005 l'Assemblea federale ha varato la legge federale sull'istituzione del Tribunale amministrativo federale (di seguito: legge sull'istituzione) che è entrata in vigore il 1° ottobre 2005. La legge precisava le competenze e la cooperazione degli organi coinvolti nell'istituzione del Tribunale. Inoltre disciplinava, tra l'altro, anche le elezioni dei giudici e della direzione provvisoria del Tribunale.

Secondo l'articolo 3 della legge sull'istituzione, la direzione provvisoria del Tribunale aveva il compito di prendere tutte «le decisioni necessarie per l'istituzione del Tribunale amministrativo federale». Il termine per l'istituzione è stato fissato al 31 dicembre 2006, di modo che la legge federale sul Tribunale amministrativo federale (di seguito: LTAF) è entrata in vigore il 1° gennaio 2007.

Secondo l'articolo 3 capoverso 3 della legge sull'istituzione, alla direzione provvisoria competevano segnatamente:

- l'emanazione dei regolamenti concernenti l'organizzazione e l'amministrazione del Tribunale, la ripartizione delle cause, l'informazione, le tasse di giustizia e le indennità;
- l'assunzione del Segretario generale e del suo supplente, dei cancellieri e del personale scientifico e amministrativo;
- l'assegnazione dei giudici alle camere nell'ambito delle decisioni prese dalla Commissione giudiziaria in merito alla costituzione delle corti;
- l'assegnazione dei cancellieri e del restante personale alle corti e alle camere;
- l'allestimento del preventivo e del piano finanziario.



Breve storia dell'istituzione del Tribunale

Il 12 marzo 2000 il popolo e i Cantoni hanno approvato la riforma giudiziaria. Di seguito, e più precisamente nel corso del mese di febbraio 2001, il Consiglio federale ha pubblicato il messaggio concernente la revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale. Nel corso del mese di settembre 2001 è poi seguito il messaggio aggiuntivo concernente l'ubicazione dei nuovi tribunali ed in quello di dicembre dello stesso anno è iniziato il dibattito parlamentare.

Nel corso del mese di marzo 2002 è stata costituita la direzione generale del progetto per l'istituzione sia del Tribunale penale federale sia del Tribunale amministrativo federale. Nel mese di giugno 2002 il Parlamento ha scelto Bellinzona e San Gallo come sedi del Tribunale penale federale, rispettivamente del Tribunale amministrativo federale. Nello stesso mese la direzione del progetto ha iniziato la sua attività.

Nel corso del mese di dicembre 2003 Christoph Bandli è stato nominato nuovo direttore responsabile del progetto «Nuovi Tribunali federali». Nel corso del mese di agosto dello stesso anno il Consiglio federale ha sottoposto al Parlamento il messaggio concernente l'istituzione del Tribunale amministrativo federale mentre la Confederazione ed il Cantone di San Gallo hanno stipulato un accordo di base concernente il Tribunale amministrativo federale a San Gallo.

Nel corso del mese di febbraio 2005 la Commissione giudiziaria ha deciso in merito alla struttura organizzativa del Tribunale amministrativo federale ed ha definito le competenze. Un mese dopo il Parlamento ha licenziato la legge sull'istituzione ed, infine, nel mese di giugno 2005 la legge sul Tribunale amministrativo federale e l'ordinanza sui posti in qualità di giudice presso il Tribunale amministrativo federale.

Il 5 ottobre 2005 l'Assemblea federale ha eletto la direzione provvisoria del Tribunale ed i 72 giudici. Nel corso del mese di novembre 2005 sono stati assunti il segretario generale e gli altri quadri. Infine, nel mese di dicembre dello stesso anno, la Commissione giudiziaria ha eletto i presidenti delle Corti.

I posti al Tribunale amministrativo federale sono stati messi a concorso nel corso del mese di gennaio 2006 e nel corso del mese di marzo del medesimo anno sono iniziati i colloqui con i candidati. Nel corso dello stesso mese il presidente Hans Urech si è dimesso dalla direzione provvisoria del Tribunale per motivi di salute. Poco dopo anche il segretario generale Jürg Dubs ha rassegnato le dimissioni.

Il 22 marzo 2006 l'Assemblea federale ha eletto Christoph Bandli nuovo presidente del Tribunale e della direzione provvisoria del Tribunale nonché Alberto Meuli quale suo nuovo membro. Nel corso del mese di aprile 2006 la direzione provvisoria del Tribunale ha nominato Prisca Leu quale nuova segretaria generale.

Nel corso del mese di giugno 2006 si è conclusa l'assunzione del personale con l'invio dei contratti e verso la fine dello stesso mese la direzione provvisoria del Tribunale ed il gruppo dei più stretti collaboratori si sono provvisoriamente installati nei locali ubicati in Schwarztorstrasse no. 53 a Berna. A partire da questa data è stata messa a loro disposizione la struttura informatica del Tribunale federale.

Nel corso dei mesi di novembre e dicembre 2006 sono stati occupati i posti di lavoro nelle sedi di Berna e Zollikofen ed i dati concernenti i 7639 incarti dei procedimenti delle organizzazioni precedenti sono stati trasferiti elettronicamente.

Il 1° gennaio 2007 il Tribunale amministrativo federale ha iniziato la sua attività.

Istituzione dell'organizzazione: settori prescelti

Direzione provvisoria del Tribunale e gruppo di collaboratori più stretti

Dopo la sua elezione, la direzione provvisoria del Tribunale si è riunita per la prima volta dal 19 al 21 ottobre 2005 per una riunione di lavoro durante la quale i collaboratori del progetto «Nuovi Tribunali federali» hanno presentato la situazione relativa ai lavori preparatori. La direzione provvisoria del Tribunale ha preso le prime decisioni di fondo ed ha distribuito i compiti. A Hans Urech sono stati affidati i settori del personale e dell'informazione, a Philippe Weissenberger i settori del biblioteca e della documentazione nonché il settore parziale del diritto, a Christoph Bandli quello dell'informatica, a Claudia Cotting-Schalch l'assunzione del personale ed a Bruno Huber i settori delle finanze, delle costruzioni e della cancelleria. In seguito la direzione provvisoria del Tribunale si è riunita, di regola, una volta a settimana.

Fino alla fine di dicembre 2005 si è svolto il periodo introduttivo dei membri della direzione provvisoria del Tribunale e sono stati progressivamente presi a carico i singoli progetti del progetto globale «Nuovi Tribunali federali». Contemporaneamente la direzione provvisoria del Tribunale ha avviato i lavori per l'assunzione dei cancellieri e del personale generale.

Quando è entrata in carica la direzione provvisoria del Tribunale si è trovata di fronte a delle condizioni generali che inaspettatamente influenzato in maniera considerevole il suo lavoro. Infatti tutti i membri della direzione, ad eccezione di Christoph Bandli che aveva diretto con un grado d'occupazione dell'80 per cento il progetto «Nuovi Tribunali federali», hanno dovuto svolgere il loro nuovo incarico accanto alla loro attività originaria. Il carico di lavoro da affrontare nel corso della consueta riunione giornaliera prevista ogni settimana si è rivelato di gran lunga superiore al previsto. La mole di lavoro per il presidente corrispondeva ad un'occupazione superiore al 100% mentre quella del vicepresidente e degli altri membri ad un'occupazione al 50% circa.

Da ultimo, ma non per questo meno importante, anche le strutture di supporto, inizialmente carenti, hanno contribuito a rallentare l'attività della direzione provvisoria del Tribunale. I posti per i quadri del segretariato generale dovevano ancora essere occupati ed i collaboratori del progetto «Nuovi Tribunali federali» dovevano essere integrati nel segretariato generale. Ma ancor più decisivo di questi ritardi è stato il fatto che mancava in gran parte un'infrastruttura comune efficiente. Nei primi mesi, ad esempio, non c'erano locali comuni per la direzione provvisoria del Tribunale ed i collaboratori del segretariato generale. Fino alla fine del mese di giugno 2006 si sono dovute adottare delle soluzioni cosiddette «di emergenza», che sono state messe a disposizione dall'Ufficio federale di giustizia (UFG) e da alcune commissioni di ricorso quali la Commissione di ricorso DFE e la Commissione di ricorso in materia di concorrenza nonché la Commissione di ricorso in materia d'asilo (CRA). Ciò ha richiesto un notevole impegno da parte di tutti gli interessati, rendendo in generale più difficile il lavoro.

Per questi motivi i membri della direzione provvisoria del Tribunale hanno dovuto svolgere, fino alla seconda metà dell'anno 2006, numerosi compiti operativi e pratiche che normalmente vengono delegati a collaboratori specialisti. Il notevole coinvolgimento nel lavoro quotidiano ha impedito alla direzione di dedicarsi ad una gestione e ad una pianificazione strategica adeguata. L'ampliamento del segretariato generale, portato avanti dalla nuova segretaria generale, ed il suo trasferimento in uffici provvisori propri alla fine del mese di giugno 2006, hanno notevolmente contribuito a migliorare la situazione nella seconda metà dell'anno.

La fase finale dell'istituzione è stata caratterizzata da notevoli difficoltà con l'informatica che hanno comportato un considerevole onere di lavoro per la direzione provvisoria del Tribunale, la quale, su invito, le ha fatte notare anche alla Commissione della gestione.



Con l'avvio dell'attività la direzione provvisoria è stata sostituita dalla Commissione amministrativa, così come statuito dalla disposizione transitoria dell'articolo 31 capoverso 1 del regolamento del Tribunale federale. Alla Commissione amministrativa spetta ora il compito di apportare, insieme agli altri organi del Tribunale, i miglioramenti necessari all'organizzazione del nuovo Tribunale.

Assunzione del personale

Uno dei compiti prioritari e più importanti della direzione provvisoria del Tribunale è stata l'assunzione del personale non giudiziario. Nel corso del mese di febbraio 2006 ha messo a concorso su Internet e sulla stampa più di 200 posti per il Tribunale amministrativo federale. Oltre alle cancelliere ed ai cancellieri si è dovuto assumere personale per le cancellerie delle corti come pure per tutti i settori del segretariato generale.

Il 26 gennaio 2006 si è svolto un incontro informativo per i collaboratori delle organizzazioni precedenti. In questa occasione si è ricordato che l'articolo 13a dell'ordinanza sui rapporti di lavoro del personale del Tribunale penale federale e del Tribunale amministrativo federale assegna a tali collaboratori una posizione privilegiata nell'assunzione. Analogamente l'articolo 3 capoverso 3 lett. b della legge sull'istituzione obbliga la direzione provvisoria a prendere «in considerazione innanzitutto i candidati qualificati e idonei provenienti dagli attuali Servizi dei ricorsi e Commissioni di ricorso». L'obbligo di prendere in considerazione i candidati con le migliori qualifiche ha tuttavia comportato che anche le candidature esterne erano da esaminare in modo accurato. È stato inoltre reso noto che i candidati che non sarebbero stati presi in considerazione sarebbero stati informati entro la metà del 2006. L'amministrazione federale, in quanto ex datore di lavoro, li avrebbe inoltre aiutati, per quanto possibile, a trovare un nuovo posto di lavoro ragionevolmente esigibile.

La direzione provvisoria del Tribunale ha nominato quale Ombudsman Bruno Walimann (ex presidente della Commissione di ricorso in materia d'infrastrutture e ambiente, CRINAM) per dare la possibilità ai collaboratori delle organizzazioni precedenti di essere sentiti da un organo indipendente. L'ombudsman è stato contattato in pochi casi, ma, come ha osservato nel suo rapporto finale, non è mai dovuto intervenire in modo decisivo presso la direzione provvisoria del Tribunale.

Dopo la scadenza del termine per le candidature, i 1582 dossier dei candidati (di cui 495 concernenti delle candidature singole ma in più rami) sono stati valutati in due tappe successive. Una prima selezione è stata effettuata in base ad un questionario compilato dai candidati. Questo compito è stato svolto, su incarico della direzione provvisoria del Tribunale, da un ufficio d'assunzione apposito composto da personale proveniente dai servizi delle risorse umane e di cancelleria delle organizzazioni precedenti. In una seconda tappa le diverse corti ed il segretariato generale hanno scelto i candidati da invitare a un colloquio. Il compito di pianificare ed organizzare i 368 colloqui con i candidati è stato affidato all'ufficio d'assunzione. In generale tutti i colloqui si sono svolti in presenza di due o tre collaboratori del nuovo Tribunale. Gli ultimi colloqui del primo turno di assunzioni si sono svolti a metà aprile 2006.

Le unità organizzative hanno dovuto sottoporre le loro proposte d'assunzione alla direzione provvisoria del Tribunale entro la fine del mese di aprile 2006. Le unità organizzative hanno ottenuto l'autorizzazione definitiva per l'assunzione solo dopo la conferenza di coordinamento del 12 maggio 2006 alla quale hanno partecipato, oltre al presidente del Tribunale, tutti i responsabili delle unità organizzative. Ad essi sono state sottoposte ancora una volta le 24 candidature degli ex collaboratori delle organizzazioni precedenti che non erano stati presi in considerazione ma che potevano ancora aspirare a determinati posti. Alla fine sette di questi candidati interni hanno potuto essere riconsiderati.

Il tempo impiegato per trattare ciascun dossier dei candidati nell'ufficio d'assunzione, nelle corti (futuri giudici) e nel segretariato generale è stato stimato in 8,5 ore. Considerando un totale di 368 candidature prese in considerazione, ciò equivale ad un totale di 3128 ore di lavoro oppure all'attività svolta da 6,8 collaboratori (assunti a tempo pieno) per tre mesi.

Alla fine di questa intensa procedura di selezione, durata solamente quattro mesi, sono stati occupati 237 posti. Più dell'85 per cento dei nuovi collaboratori provengono dalle ex Commissioni di ricorso e dagli ex Servizi dei ricorsi dei Dipartimenti. Le conferme d'assunzione e le risposte negative sono state comunicate a tutti i candidati entro i termini previsti durante il mese di giugno 2006.

La fase di assunzione si è potuta concludere nel rispetto delle direttive del Consiglio federale. Dei 234 collaboratori delle organizzazioni precedenti interessati ad un posto al Tribunale amministrativo federale, se ne sono potuti riassumere 205. 20 candidati non sono stati presi in considerazione a causa delle loro qualifiche ed i pochi restanti hanno ritirato la loro candidatura durante la procedura. In questa prima fase sono state considerate anche 32 candidature esterne. In una seconda fase sono stati messi a concorso circa 30 ulteriori posti. Nella maggioranza dei casi si è trattato di posti per specialisti riconosciuti in determinati ambiti giuridici.

Infine, 17 candidati che erano stati scelti non sono entrati in servizio, nel corso dell'anno 2007, presso il Tribunale amministrativo federale.

Diritto

Sin dall'inizio della sua attività, la direzione provvisoria del Tribunale si è occupata intensamente della stesura e dell'emanazione di diversi regolamenti. Dopo una verifica approfondita delle necessità di regolamentazione, i giudici designati del Tribunale amministrativo federale ed i collaboratori giuristi del futuro segretariato presidenziale, con l'appoggio di collaboratori dell'Ufficio federale di giustizia, hanno potuto emanare i seguenti regolamenti:

- Regolamento del Tribunale amministrativo federale;
- Regolamento del Tribunale amministrativo federale concernente l'informazione;
- Regolamento sulle tasse amministrative del Tribunale amministrativo federale;
- Regolamento sulle tasse e sulle spese ripetibili nelle cause dinanzi al Tribunale amministrativo federale
- Direttiva concernente le occupazioni accessorie e le cariche pubbliche dei membri del Tribunale amministrativo federale
- Direttiva concernente le occupazioni accessorie e le cariche pubbliche dei collaboratori del Tribunale amministrativo federale
- Direttiva concernente la redazione delle sentenze, la citazione delle fonti e la pubblicazione ufficiale delle decisioni
- Regolamento sul Comitato di conciliazione del Tribunale amministrativo federale

(La lista completa delle basi legali del Tribunale amministrativo federale cf. p.17.)

Segretariato generale

Segretariato presidenziale

Durante la fase d'istituzione del Tribunale, il segretariato presidenziale, in quanto stato maggiore del presidente e del segretariato generale, ha svolto diverse funzioni trasversali. In collaborazione con le presidenze delle corti, esso ha contribuito, ad esempio, alla definizione delle procedure. Inoltre ha sostenuto la direzione provvisoria del Tribunale ed i gruppi di lavoro nell'elaborazione dei re-

golamenti summenzionati. Con la collaborazione di un consulente in materia di comunicazione è stata sviluppata una strategia di comunicazione ed è stato realizzato un opuscolo sul Tribunale amministrativo federale. È stato organizzato un primo incontro con i giornalisti accreditati presso il Tribunale federale e si è discusso sulle possibili procedure relative all'informazione da parte del Tribunale conformemente al regolamento concernente l'informazione. Per mezzo di comunicati stampa, l'opinione pubblica è stata informata sulle tappe importanti dell'istituzione del Tribunale. Infine i collaboratori del Segretariato presidenziale hanno redatto i verbali delle riunioni della direzione provvisoria del Tribunale.

Risorse umane e organizzazione

Il settore Risorse umane e organizzazione è stato impegnato in maniera considerevole nell'assunzione del personale (cf. p. 6). Come menzionato sopra, i corrispondenti lavori sono stati conclusi entro i termini previsti. Ciò era importante dal punto di vista del diritto concernente il personale, poiché le organizzazioni precedenti dovevano avviare entro i termini previsti dalla legge le procedure di licenziamento per i collaboratori che non erano stati assunti dal Tribunale amministrativo federale. Al termine delle assunzioni i Dipartimenti sono stati informati circa la mancata assunzione di candidati provenienti dalle Commissioni di ricorso federali e dai Servizi dei ricorsi dei Dipartimenti.

Inoltre si sono dovuti valutare gli stipendi dei futuri collaboratori provenienti dai diversi Dipartimenti ed adottare provvedimenti volti a creare, nel 2007, una situazione uniforme per quanto riguarda la struttura dei salari. In seguito all'approvazione delle valutazioni delle funzioni ed all'adattamento della struttura salariale, sono stati stesi 250 contratti di lavoro. Nel sistema d'informazione sul personale «BV-plus» sono stati verificati o inseriti i dati di più di 330 collaboratori.

Per quanto riguarda le spese di personale per il 2007, preventivate nella primavera del 2006 nella rubrica di credito «Personale generale», si è potuto rinunciare a preventivare tre milioni in occasione di una seduta con la Commissione federale delle finanze nel mese di ottobre 2006. Ciò è stato possibile poiché nel frattempo sono stati calcolati i salari effettivi.

Inoltre, sulla base delle direttive concernenti le attività accessorie e le cariche pubbliche, si è proceduto ad un rilevamento di tali attività dei membri rispettivamente dei collaboratori del Tribunale amministrativo federale.

Entro la fine del 2006, 25 collaboratori hanno formalmente iniziato la loro attività presso il segretariato generale. Inoltre, durante tutto l'anno, il Tribunale amministrativo federale ha potuto contare sulla collaborazione di futuri collaboratori messi temporaneamente a disposizione dalle organizzazioni precedenti per i lavori d'istituzione del Tribunale. Alla fine del periodo in esame le corrispondenti spese di personale sono state rimborsate alle organizzazioni precedenti.

Finanze e controlling

Per il 2005 il preventivo per l'istituzione del Tribunale prevedeva spese pari a 2,1 milioni di franchi. Visto che le spese effettive sono ammontate a 0,5 milioni di franchi, è stato possibile restituire alle casse federali 1,6 milioni di franchi. La riduzione delle spese sono dovute al fatto che spesso si è potuto ricorrere al personale ed all'infrastruttura delle organizzazioni precedenti ed al lavoro del progetto «Nuovi Tribunali federali». Dei 10 milioni di franchi preventivati per il 2006 è stato possibile restituire circa 3,5 milioni di franchi.

Nella primavera del 2006 è stato allestito il primo preventivo del Tribunale amministrativo federale che tiene conto dei criteri del Nuovo modello contabile della Confederazione (NMC). Per l'anno 2007 esso prevede entrate di poco superiori ai 3 milioni di franchi e spese pari a 62,7 milioni di franchi. La difficoltà principale nell'allestire il preventivo consisteva nel dover prevedere le necessità finanziarie di un Tribunale con circa 350 collaboratori e circa 10 000 procedimenti all'anno. Nell'allestimento del preventivo si è potuto ricorrere alle cifre già rilevate per il preventivo del progetto «Nuovi Tribunali federali».

Con l'introduzione delle diverse applicazioni SAP nel settore delle finanze del Tribunale amministrativo federale, in particolare con l'istituzione dell'esteso ambito dei debitori, è stato necessario riunire i dati delle organizzazioni precedenti e definire un procedimento di ricorso standardizzato per il Tribunale amministrativo federale. La programmazione degli interfaccia tra l'amministrazione delle pratiche DossPlus e SAP si è rivelata difficile ed alla fine del periodo in esame non funzionava ancora perfettamente.

Si sono dovuti inoltre svolgere lavori preliminari per la vigilanza del Tribunale amministrativo federale sulle Commissioni federali di stima. Il 1° gennaio 2007 il Tribunale amministrativo federale ha assunto tale compito dal Tribunale federale. Infine si è dovuto prestare particolare attenzione all'istituzione dell'incasso di crediti difficili da riscuotere.

L'attuazione del Nuovo modello contabile NMC è stata onerosa ed alla fine del periodo in esame non era ancora conclusa. Di conseguenza, all'inizio del 2007, i dati dei bilanci delle organizzazioni precedenti dovevano essere ancora trasferiti.

Cancelleria centrale

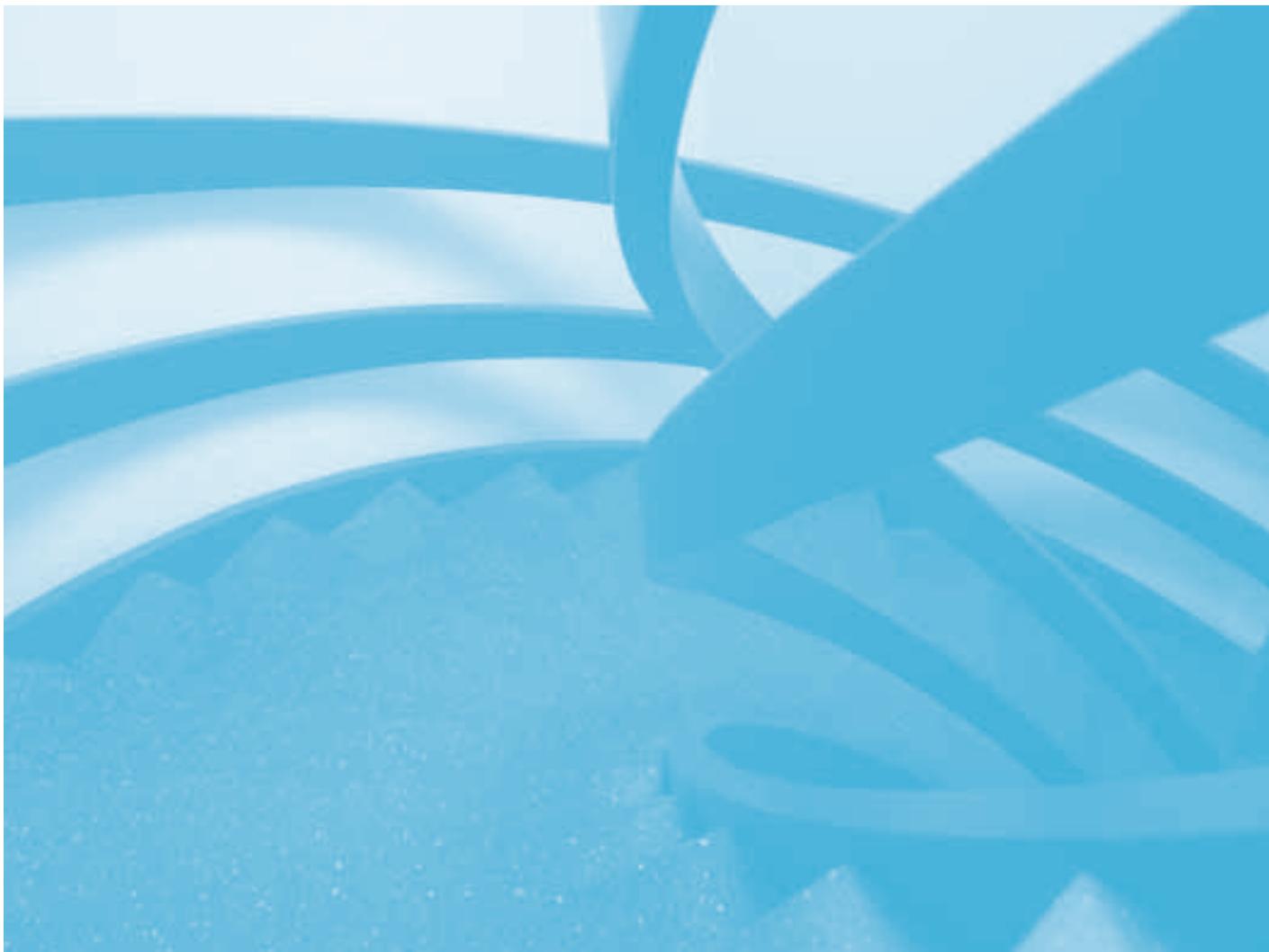
Nonostante le tre sedi del Tribunale amministrativo federale, l'invio e la ricezione della posta deve avvenire in maniera centralizzata. A tal fine sono state elaborate le istruzioni per l'invio della posta e si è esaminato, ed in seguito introdotto, il sistema elettronico di elaborazione della posta «MailWare 2000». Tale sistema permette di registrare gli invii di posta raccomandata.

Nel periodo dal 12 al 29 dicembre 2006 i 7639 incarti delle organizzazioni precedenti sono stati trasferiti nell'amministrazione delle pratiche DossPlus. Nella maggioranza dei casi il trasferimento si è svolto elettronicamente, tuttavia la cancelleria centrale ha dovuto registrare manualmente circa 600 incarti. Inoltre 3384 incarti sono stati depositati in nuovi volumi di atti ed in seguito controllati in «DossPlus». I restanti 4255 incarti sono stati adattati dalle cancellerie delle future corti IV e V nella sede di Zollikofen.

È stata attribuita grande importanza alla pianificazione ed alla realizzazione dell'archivio. Si è pertanto resa necessaria l'elaborazione di un sistema di registrazione conforme alle regole dell'Archivio federale come pure delle istruzioni per l'archiviazione. Il 29 dicembre 2006 tutti gli archivi delle organizzazioni precedenti erano stati trasferiti e l'archivio centrale per gli incarti del Tribunale amministrativo federale era pronto.

Informatica

L'amministrazione delle pratiche DossPlus costituisce il nucleo dell'informatica del Tribunale amministrativo federale. In DossPlus si sono dovuti programmare gli interfaccia con il sistema di gestione delle pratiche AUPER II dell'Ufficio federale della migrazione (sistema automatizzato di registrazione delle persone) e con SAP (per i settori delle Finanze e controlling nonché delle Risorse umane ed organizzazione). Inoltre la sezione Informa-



tica ha gestito e realizzato anche altri progetti parziali quali: la creazione di un archivio delle decisioni, il trasferimento dell'amministrazione delle pratiche delle organizzazioni precedenti, l'installazione dell'infrastruttura per la comunicazione elettronica interna di 350 posti di lavoro, l'installazione di un sistema di registrazione dell'orario e di controllo dell'accesso, la telefonia e l'allacciamento al sistema bibliotecario Alexandria.

Nell'autunno del 2004 l'allora direzione generale del progetto per l'istituzione del Tribunale penale federale e del Tribunale amministrativo federale, ha deciso di realizzare il progetto parziale Informatica, ad esclusione della telefonia, in collaborazione con il servizio informatico del Tribunale federale quale fornitore delle prestazioni, sul sistema di quest'ultimo. La decisione è stata presa contro la volontà della direzione del progetto «Nuovi Tribunali federali» e su riserva della valutazione di un sistema di amministrazione delle pratiche. L'allora esistente collaborazione con l'Ufficio federale dell'informatica e della telecomunicazione è stata bloccata. Nella primavera del 2005 la scelta è caduta sul sistema di amministrazione delle pratiche Bradoss (oggi: DossPlus), preferito dal Tribunale federale. Il confronto è stato effettuato con i prodotti dei leader sul mercato svizzero: la Delta Logic con Tribuna e la Grah SA con Juris. Secondo il gruppo di progetto questi due produttori non sono stati in grado di dimostrare con certezza di poter gestire in modo affidabile i loro prodotti nel sistema del Tribunale federale.

Nella primavera del 2005, in collaborazione con l'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica (UFCL) e il Tribunale federale, è stato scelto il sistema di registrazione dell'orario e di controllo dell'accesso. Il sistema è stato installato in Schwarztorstrasse 53 già nel corso del mese di dicembre 2005 ed è stato utilizzato dalla Commissione federale di ricorso in materia d'infrastrutture ed ambiente (CRINAM) a partire dal mese di febbraio 2006.

Accanto alle due valutazioni e decisioni in merito al sistema, nel corso del 2005 è stata intensificata la ricerca di una soluzione per il trasferimento elettronico dei dati delle organizzazioni precedenti (incarti aperti, decisioni chiuse, archivio delle decisioni). A tale scopo si è analizzato lo status quo nelle organizzazioni precedenti e si sono conclusi degli accordi per il trasferimento dei dati. Infine sono stati elaborati i primi progetti per le procedure di trattamento dei ricorsi presso il Tribunale amministrativo federale.

All'inizio del 2006 sono stati svolti i primi test d'esportazione dei dati dai diversi sistemi d'amministrazione delle pratiche delle organizzazioni precedenti. In base alle analisi della qualità e della struttura dei dati sono stati definiti gli elenchi degli obblighi e gli incarichi per l'elaborazione dei programmi di esportazione.

A partire dalla fine del mese di giugno 2006 la direzione provvisoria del Tribunale ha cominciato a lavorare col sistema elettronico interno del Tribunale federale. La qualità del nuovo sistema informatico era insoddisfacente. I programmi sono stati messi a disposizione solo con alcuni mesi di ritardo e, di conseguenza, non è stato possibile eliminare tempestivamente le gravi lacune. Inoltre, all'inizio, anche il supporto da parte del servizio informatico del Tribunale federale era insoddisfacente.

L'installazione di un primo prototipo di DossPlus è avvenuta con alcuni mesi di ritardo. A partire dal mese di agosto 2006 DossPlus era a disposizione, ma la qualità era scarsa ed instabile. Nel corso dell'autunno 2006 la situazione non è migliorata e pertanto la direzione provvisoria del Tribunale è stata costretta a far elaborare un piano d'emergenza. Solo alla fine del mese di novembre 2006 un test di DossPlus si è svolto con successo, di modo che si è potuto rinunciare ad altre misure.

A metà settembre 2006 è stato reso noto un ritardo nell'introduzione del sistema SIMIC (Sistema d'informazione per il settore della migrazione centralizzato dell'Ufficio federale della migrazione). Si è perciò dovuto adattare ad AUPER II l'interfaccia, allora in fase di sviluppo, per il trasferimento dei dati da DossPlus a SIMIC.

L'applicazione «assegnazione automatica dei casi» («Bandlimat») è stata fornita ed installata a metà dicembre da una ditta esterna, che ne era stata incaricata a breve termine. Il programma permette di generare automaticamente e secondo alcuni criteri predeterminati (quali: lingua, settore, corte di appartenenza o grado d'occupazione) un collegio giudicante.

Alla fine del mese di dicembre 2006 il CSI DFGP ha smantellato nel giro di una settimana l'infrastruttura informatica esistente presso la CRA (Zollikofen) ed il gruppo di progetto ha installato circa 230 posti di lavoro e 28 stampanti collegate in rete.

La formazione dei futuri utenti da parte di collaboratori dell'helpdesk Tribunale federale si è svolta nel corso dei mesi di novembre (comunicazione elettronica interna) e dicembre (DossPlus) 2006. La formazione relativa all'amministrazione delle pratiche si è rivelata problematica. Il sistema è stato ripetutamente adattato e le procedure interne al Tribunale amministrativo federale non erano ancora chiaramente definite. Di conseguenza il 3 gennaio 2007, ovvero all'inizio effettivo dell'attività lavorativa, la formazione degli utenti era decisamente insufficiente.

Per contro l'installazione dei settori Internet e Intranet (in collaborazione con il settore Biblioteca e documentazione) nonché della telefonia non hanno posto seri problemi.

Il 1° gennaio 2007 i diversi settori parziali dell'informatica erano pronti per l'esercizio.

Le spese complessive per l'informatica sono ammontate a quasi 4 milioni di franchi. Si tratta di un importo inferiore di 1,3 milioni rispetto a quello preventivato. Le voci di spesa più importanti sono state: i circa 350 posti di lavoro (377 000 franchi), le 60 stampanti (337 000 franchi), l'estensione del server per la comunicazione interna (un milione di franchi), l'estensione del server per l'amministrazione delle pratiche (190 000 franchi) e le prestazioni esterne per il trasferimento dei dati (310 000 franchi). L'infrastruttura della rete informatica è costata circa 330 000 franchi mentre il progetto SAP 250 000 franchi.

Alcune applicazioni importanti non si possono gestire sul sistema Solaris scelto dal Tribunale federale. La loro utilizzazione è resa più difficile, poiché sono a disposizione soltanto attraverso l'accesso separato ad un server Microsoft Windows. Ciò riguarda soprattutto l'applicazione SAP che è strettamente legata a Microsoft Excel ed alcune applicazioni del CSI DFGP. Queste applicazioni devono essere migliorate quanto prima per gli utenti.

Gli organi di direzione del Tribunale amministrativo federale e quelli del Tribunale federale hanno pareri diversi in merito alle forme di collaborazione. Mentre il Tribunale amministrativo federale si orienta ai ruoli e processi informatici secondo Nove-IT, che hanno dato buoni risultati in seno all'amministrazione federale, il Tribunale federale predilige la propria organizzazione informatica. Non si è pertanto riusciti a concludere col Tribunale federale dei Service-Level-Agreements, nei quali figurino in modo trasparente le prestazioni e le spese. Il Tribunale amministrativo federale ritiene indispensabile per la futura collaborazione un'intesa in forma di un corrispondente accordo.

Biblioteca e documentazione

Il settore Biblioteca e documentazione è suddiviso nei tre settori parziali Pubblicazione delle decisioni e documentazione, Biblioteca e Perizie relative ai Paesi.

Il compito centrale del settore parziale Pubblicazione delle decisioni e documentazione è quello di pubblicare le decisioni del Tribunale amministrativo federale svizzero (TAF). Nel periodo preso in esame è stato concluso un contratto di edizione con il Tribunale federale per la pubblicazione della raccolta delle decisioni. Inoltre, in collaborazione con i membri designati della commissione di redazione, sono state elaborate delle direttive per la redazione delle sentenze, la citazione delle fonti e la pubblicazione ufficiale delle decisioni. Secondo l'articolo 6 capoverso 1 del regolamento del Tribunale amministrativo federale concernente l'informazione, tutte le sentenze di merito del Tribunale amministrativo federale sono pubblicate in una banca dati elettronica. In collaborazione con i servizi informatici si sono messe a disposizione le rispettive banche dati munite di funzioni di ricerca.

L'istituzione della nuova biblioteca del Tribunale amministrativo federale ha richiesto un intenso lavoro preliminare. Si sono dovute riunire otto biblioteche delle ex Commissioni di ricorso e degli ex Servizi dei ricorsi dei Dipartimenti. Da giugno ad ottobre 2006 sono stati inseriti nel sistema bibliotecario Alexandria dell'amministrazione federale i titoli di più di 4000 libri. Il lavoro è stato reso più difficile dal fatto che tutte le biblioteche delle organizzazioni precedenti avevano un proprio sistema di classificazione. È stato pertanto indispensabile introdurre un sistema giuridico unico di classificazione per tutti i libri.

Per l'istituzione del settore parziale Perizie relative ai Paesi, che svolgerà la sua attività soprattutto a favore dell'ambito dell'asilo e degli stranieri, non sono stati necessari lavori specifici. Con il trasferimento di una parte dei collaboratori del settore dell'organizzazione precedente (CRA) incaricato di svolgere gli stessi compiti, si sono potute sfruttare anche le loro conoscenze e le procedure già collaudate.

Il settore Sapere e documentazione ha inoltre allestito, in collaborazione con i servizi informatici, le pagine Internet e Intranet dei due tribunali e ha sviluppato, in collaborazione con una ditta esterna, il logo del Tribunale.

Mantenimento e logistica

Sedi provvisorie e trasloco

Nel 2002 le Camere federali hanno designato San Gallo come sede del Tribunale amministrativo federale. In seguito si è constatato che l'edificio presso il Rosenberg non sarebbe stato pronto prima del 2010. Di conseguenza il tribunale ha dovuto, come peraltro già rilevato, iniziare la sua attività in tre sedi provvisorie nella regione di Berna. A Berna e a Zollikofen si sono dovuti risanare, ristrutturare e adattare entro il 2006 alle necessità del Tribunale amministrativo federale tre edifici. Fra il mese di giugno e la fine del mese di dicembre 2006 si sono dovuti mettere a disposizione quasi 350 posti di lavoro. Il progetto prevedeva spese totali di circa 10,5 milioni di franchi. Per la maggior parte i lavori si sono conclusi entro i termini previsti. Il rispetto dei termini era indispensabile per permettere alle organizzazioni precedenti, sostituite a partire dal 31 dicembre 2006 dal Tribunale, di insediarsi nei nuovi locali, come pure per consentire la riorganizzazione delle Commissioni di ricorso, già ubicate in tali sedi.

Si sono inoltre dovuti riunire nelle nuove sedi di Berna e Zollikofen gli atti ed, in parte, i mobili delle 21 sedi di 36 Commissioni di ricorso e Servizi dei ricorsi dei Dipartimenti. Nel corso del mese di novembre 2006, inoltre, 700 metri lineari di libri e riviste nonché 450 metri lineari di atti d'archivio sono stati trasferiti dalle organizzazioni precedenti alle nuove sedi. Quasi il 70 per cento del trasloco del materiale è stato effettuato dall'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica (UFCL). Per il rimanente sono state incaricate delle ditte di trasloco della regione. Sono stati utilizzati 52 500 franchi (70 %) dei 75 000 franchi preventivati per il trasloco. Il trasloco in collaborazione con una ditta esterna si è concluso entro i termini ed, in parte, addirittura in anticipo.

Nuovo edificio di San Gallo

Dopo la conclusione della gara d'appalto nel mese di novembre 2005 si è continuato a portare avanti il progetto dell'edificazione della nuova sede nell'area di «Chrützwacker» a San Gallo. Affinché i nuovi locali siano disponibili per tempo, il calendario delle scadenze deve essere assolutamente rispettato. Nel periodo in esame il Tribunale amministrativo federale ha partecipato ai lavori – in particolare, per quanto riguarda le esigenze specifiche e la distribuzione degli spazi – ed è stato membro del comitato direttivo, del comitato del progetto e del gruppo del progetto utenti. Il progetto prevede investimenti (escluse le spese per il terreno) pari ad un totale di 70 milioni di franchi. I dettagli del finanziamento sono regolati in un accordo di base del 28 giugno 2004 tra la Confederazione Svizzera ed il Cantone di San Gallo.

Corti

Per i primi due anni le cinque corti del Tribunale amministrativo federale sono state nominate dalla Commissione giudiziaria. Quest'ultima ha designato quali presidenti: Lorenz Kneubühler (prima corte), Bernard Maitre (seconda corte), Alberto Meuli (terza corte), Claudia Cotting-Schalch (quarta corte) e Walter Stöckli (quinta corte).

Gli ambiti di competenza delle corti sono disciplinate dal regolamento del Tribunale amministrativo federale. Secondo tale regolamento la prima corte giudica le cause che riguardano principalmente le infrastrutture, l'ambiente, i tributi e il personale. Esercita inoltre la vigilanza sull'attività delle Commissioni di stima e dei loro presidenti. La seconda corte giudica le cause che riguardano principalmente l'economia, la concorrenza e la formazione. La terza corte giudica le cause che riguardano principalmente il diritto degli stranieri, le assicurazioni sociali e la sanità. La quarta e la quinta corte giudicano le cause che riguardano il diritto d'asilo.

Tutte le corti hanno deciso di suddividersi in due camere, nominandole in base all'articolo 18 del regolamento del Tribunale amministrativo federale e secondo le regole dell'articolo 19 della legge federale sul Tribunale amministrativo federale, tenendo conto delle conoscenze specifiche dei giudici nonché delle lingue ufficiali. La composizione delle camere, la designazione dei rispettivi presidenti e la ripartizione delle cause sulle camere sono state definite dalle corti nei propri regolamenti interni. I predetti regolamenti, che spesso disciplinano altresì l'assegnazione dei cancellieri ai giudici, sono stati sottoposti dalle corti alla direzione per l'approvazione.

Accanto al cospicuo lavoro richiesto per l'assunzione del personale, di cui si è già riferito (cf. p. 6), per le corti il periodo in esame è stato caratterizzato anche dall'assegnazione alle camere ed ai giudici dei procedimenti ripresi dalle organizzazioni precedenti. Inoltre parecchi giudici, riunitisi in gruppi di lavoro, si sono occupati intensamente di progetti e dei lavori parziali per il nuovo Tribunale.

La conferenza dei presidenti, composta dai presidenti delle corti, si è riunita il 22 febbraio 2006 per la seduta costitutiva, nominando nel contempo il presidente della terza corte quale suo direttore. In seguito, la conferenza dei presidenti si è riunita altre sette volte. All'inizio ha trattato soprattutto questioni di coordinamento delle assunzioni mentre di seguito ha nominato i membri della commissione di redazione, ha emanato le direttive per la circolazione degli atti ed il modulo per tale circolazione, rivedendo altresì il documento «Svolgimento delle pratiche e delle procedure presso il Tribunale amministrativo federale» che era stato redatto da un gruppo di lavoro.

Controllo esterno del progetto

La direzione provvisoria del progetto ha rinnovato il mandato di controller esterno che aveva già accompagnato i lavori del progetto «Nuovi Tribunali federali». Con l'incarico di sostenere la direzione del segretariato generale ed i capi dei settori nel loro lavoro, mettere a disposizione le basi decisionali, indicare i rischi e proporre misure, s'intendeva garantire il raggiungimento degli obiettivi e la riduzione dei rischi. Inoltre si è potuto contribuire allo sviluppo del personale e dell'organizzazione in seno al segretariato generale.

Il punto di partenza per il controllo del progetto era il piano direttore concernente tutte le sezioni da istituire completato dai piani dettagliati per tutti le sezioni e dai preventivi per i lavori di progettazione e di istituzione.

Alla direzione provvisoria del progetto è stato trasmesso periodicamente un rapporto sulla situazione contenente una valutazione dei rischi e delle raccomandazioni. Il rapporto si basava sui rapporti delle sezioni, completati da colloqui a scadenze regolari tra i capi delle sezioni ed il controller. I rapporti sulla situazione e le sue conclusioni nonché la loro realizzazione hanno offerto un contributo importante alla buona conclusione dei lavori d'istituzione.



Camere federali

La direzione del progetto «Nuovi Tribunali federali» e – dalla sua nomina nel mese di ottobre 2005 – la direzione provvisoria del Tribunale sono state in contatto con diverse commissioni parlamentari.

La collaborazione è stata intensa con la Commissione giudiziaria nel mese di ottobre 2005, prima dell'elezione dei giudici. Sono stati concordati, ad esempio, la struttura del Tribunale, gli ambiti di competenza delle cinque corti, il numero dei giudici e la loro distribuzione sulle corti. Inoltre sono stati fissati i salari dei giudici e sono state pure preparate le elezioni. Il 16 novembre 2005 è stata definita la competenza per l'elezione dei presidenti delle corti da parte della Commissione giudiziaria. Il 27 aprile 2006 la direzione provvisoria del Tribunale ha informato dettagliatamente il presidente della Commissione giudiziaria sullo stato dei lavori d'istituzione. In seguito vi sono stati solo contatti informali per singole questioni.

Ove necessario, la Commissione della gestione (CdG) è stata ripetutamente informata dalla direzione provvisoria del Tribunale sullo stato dei lavori d'istituzione. Il 12 ottobre 2006 si è svolto un primo incontro, in cui la CdG è stata informata direttamente sui problemi con l'informatica e con il fornitore delle prestazioni IT. Su richiesta, la direzione provvisoria del Tribunale ha trasmesso alla CdG diversi regolamenti e altri documenti.

Prima del 2005 le spese per il progetto «Nuovi Tribunali federali» sono state preventivate e conteggiate esclusivamente tramite il DFGP. Nel 2005 e 2006 le spese per il progetto sono state suddivise tra DFF e DFGP. I preventivi per l'istituzione del Tribunale amministrativo federale del 2005 e 2006, il conto d'esercizio per il 2005 e il primo preventivo d'esercizio per il 2007 sono stati sostenuti nelle Commissioni delle finanze e hanno dato adito a discussioni solo per quanto riguarda il settore dell'informatica.



Costituzioni, leggi, ordinanze

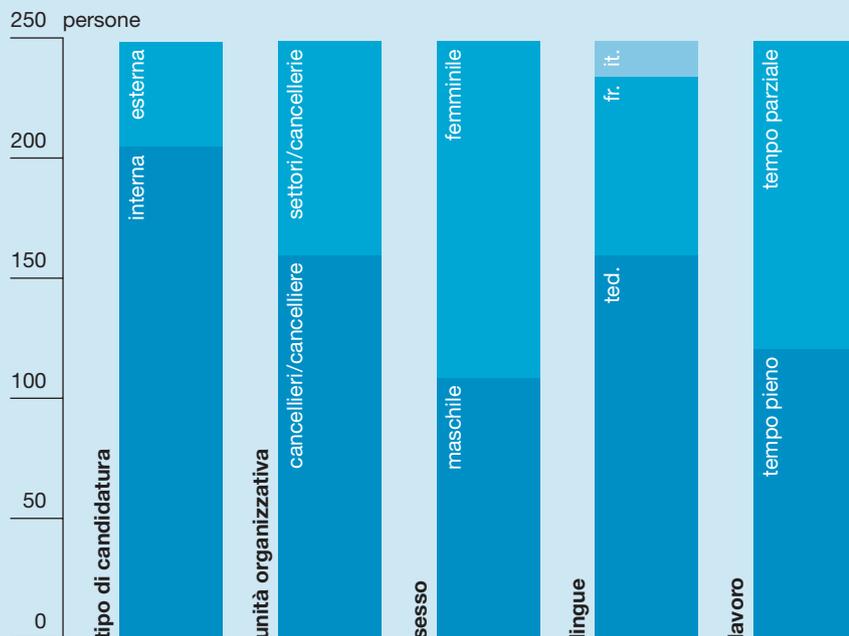
- Art. 191a Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999 [Cost.; RS 101]
- Legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale amministrativo federale [LTAF; RS 173.32]
- Legge federale del 18 marzo 2005 sull'istituzione del Tribunale amministrativo federale [RU 2005 4603]
- Legge federale del 21 giugno 2002 sulle sedi del Tribunale penale federale e del Tribunale amministrativo federal [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]

Regolamenti e direttive interni

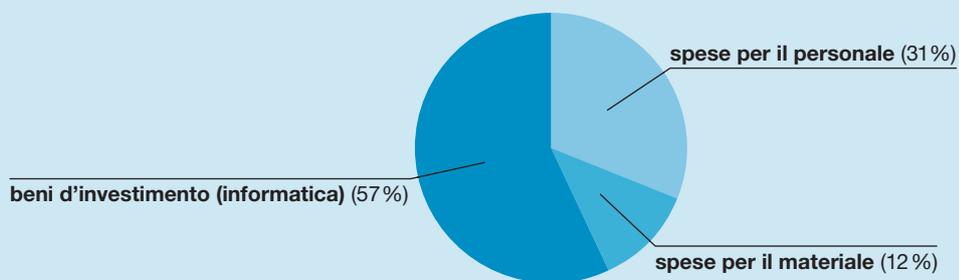
- Regolamento dell'11 dicembre 2006 del Tribunale amministrativo federale [RTAF; RS 173.320.1]
- Regolamento dell'11 dicembre 2006 del Tribunale amministrativo federale concernente l'informazione [RS 173.320.4]
- Regolamento dell'11 dicembre 2006 sulle tasse e sulle spese ripetibili nelle cause dinanzi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

Statistica: personale e finanze

Assunzioni al TAF (al 1° gennaio 2007)

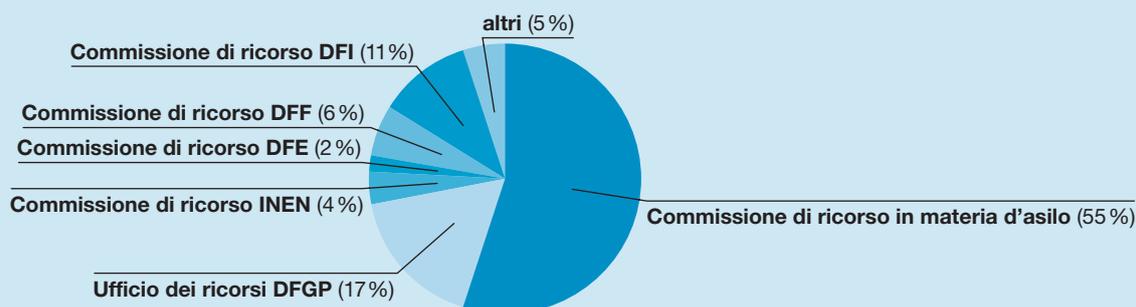


Spese 2006 (in percentuale)

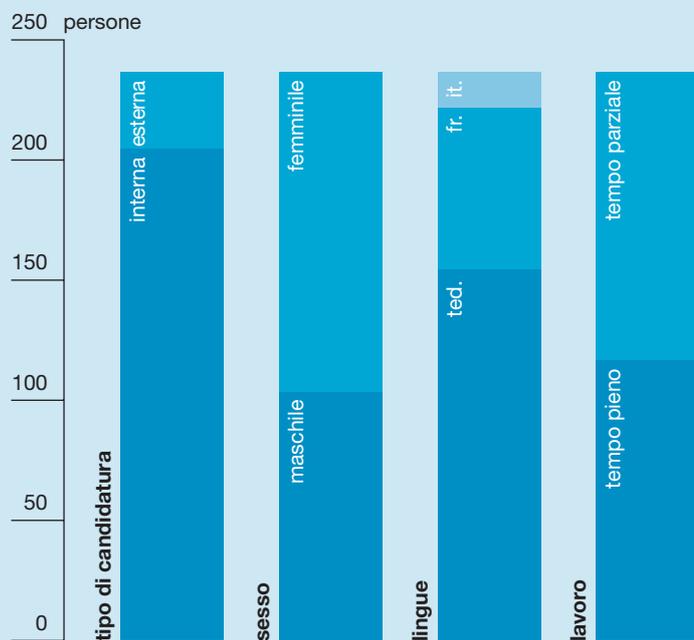


Ripresa delle pratiche delle precedenti organizzazioni (in percentuale)

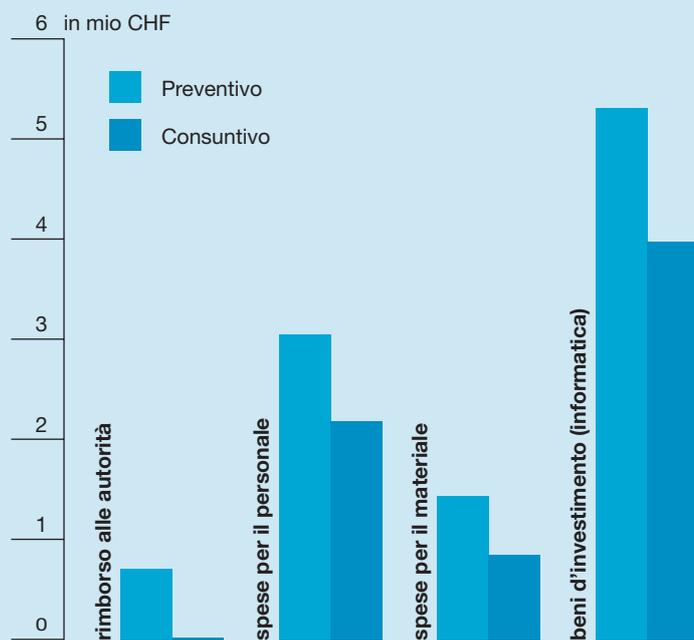
Totale: 7639 incarti



Assunzioni al TAF (prima messa a concorso)

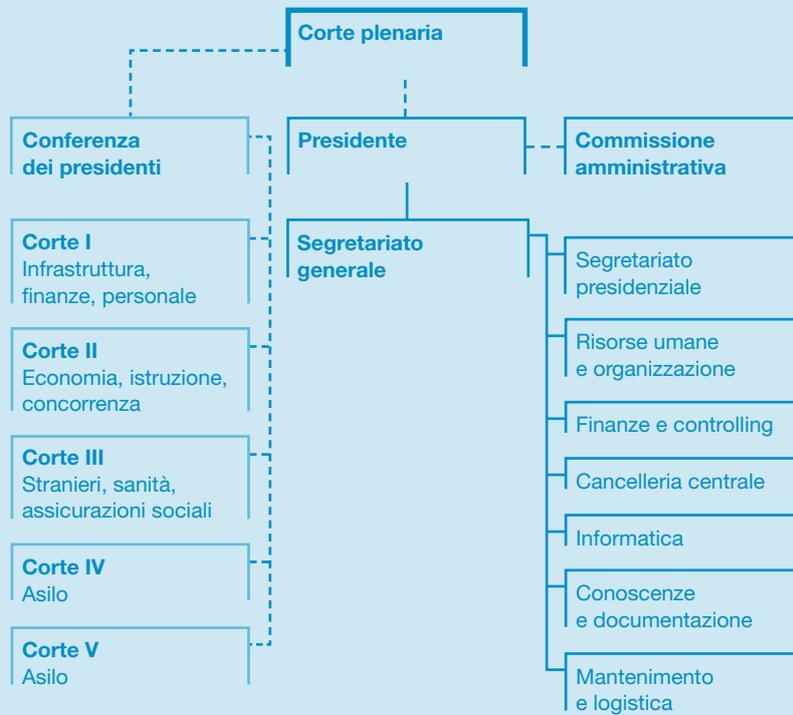


Preventivo – Consuntivo 2006



Organigramma

Tribunale amministrativo federale



Direzione provvisoria

Christoph Bandli, Presidente
Philippe Weissenberger, Vicepresidente
Claudia Cotting-Schalch
Bruno Huber
Alberto Meuli

Prisca Leu, Segretaria generale



Scale, Schwarztorstrasse 59, Berna.

