



# **Trasformazione dell'AFD in UDSC: aspetti legali e adeguatezza**

## **Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati**

del 23 maggio 2022

---

## L'essenziale in breve

*Allo scopo di migliorare l'efficacia dei compiti nell'ambito del proprio mandato, che consiste nel garantire la sicurezza globale ai confini a beneficio della popolazione, dell'economia e dello Stato, l'Amministrazione federale delle dogane (AFD), rinominata di recente Ufficio federale della dogana e della sicurezza dei confini (UDSC), si trova attualmente in un processo di trasformazione profondo.*

*La Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG-S) ha trattato diversi aspetti della riorganizzazione, in particolare il nuovo profilo professionale dei collaboratori dell'UDSC, la struttura regionale e la fusione della Dogana e del Corpo delle guardie di confine (CGCF). Su quest'ultimo punto è del parere che, anticipando la revisione della legge sulle dogane, l'AFD e il Dipartimento federale delle finanze (DFF) abbiano preso decisioni la cui adeguatezza è discutibile sul piano politico. La nuova organizzazione dell'UDSC mette il Parlamento di fronte al fatto compiuto, in particolare per quanto riguarda la fusione della Dogana e del CGCF, e sarebbe problematico se il Legislativo si discostasse dal progetto di legge del Consiglio federale. Per questi motivi la CdG-S si aspetta che il Consiglio federale adotti i provvedimenti necessari affinché una simile situazione non si ripeta e che, fino all'entrata in vigore della nuova legge che gli fornirà una pertinente base legale, rispetti le condizioni esposte qui di seguito.*

- *I collaboratori della dogana civile non portano né l'arma né l'uniforme prima dell'entrata in vigore della revisione della legge.*
- *Il numero di persone incaricate di compiti di sicurezza, armate e in uniforme nonché abilitate a consultare dati sensibili non viene aumentato considerevolmente prima dell'entrata in vigore della revisione della legge.*

*La CdG-S ritiene inoltre che dalle informazioni fornite nel messaggio concernente il finanziamento della modernizzazione e digitalizzazione dell'Amministrazione federale delle dogane (programma DaziT) trasmesso al Parlamento nel 2017 non è possibile dedurre la portata della riorganizzazione prevista. Affinché il Parlamento possa decidere con cognizione di causa invita il Consiglio federale a informare l'Assemblea federale in modo trasparente e più dettagliato, nel quadro dei suoi messaggi, sulle misure organizzative risultanti da progetti informatici importanti.*

*La CdG-S si è informata sulle ripercussioni della riorganizzazione per il personale e ha sentito a più riprese in particolare i sindacati, l'UDSC e il capo del DFF. Costata che le considerazioni dei sindacati e dell'UDSC divergono ampiamente e che talvolta mancano fatti tangibili per accertare con precisione la situazione. In questo contesto non compete all'alta vigilanza decidere tra differenti punti di vista.*

*Ciononostante la Commissione trae un certo numero di conclusioni alla luce delle informazioni ricevute.*

*La CdG-S ha constatato che, nei lavori preparatori concernenti la riorganizzazione, l'UDSC aveva chiaramente identificato i rischi legati alle conseguenze della trasformazione culturale che potevano ripercuotersi sul personale. Anche secondo il capo del DFF una trasformazione, in particolare se di notevole entità come questa, non avviene mai senza sollevare critiche; ritiene tuttavia che la netta maggioranza dei*

*collaboratori sostenga il processo di trasformazione avviato. Le inchieste concernenti il personale e l'assenza di fluttuazioni particolari non hanno inoltre evidenziato un malcontento generalizzato.*

*D'altra parte, dalle audizioni condotte dalla CdG-S con i sindacati ed ex collaboratori emerge tuttavia che la situazione all'interno dell'AFD era tesa e, almeno in parte, probabilmente lo è ancora. La CdG-S ha constatato che si sono succedute diverse misure di riorganizzazione e che i loro obiettivi e i contorni di certi punti particolarmente sensibili per il personale (ad es. la questione della transizione dei posti civili attuali al futuro profilo professionale, le incertezze legate all'integrazione organizzativa del CGCF e la questione del porto dell'arma) sono stati definiti tardi nel processo, molto tempo dopo l'annuncio delle misure di riorganizzazione.*

*La CdG-S ritiene quindi che si sarebbe dovuta dedicare un'attenzione ancora maggiore all'accompagnamento del personale, in particolare al suo coinvolgimento e alla comunicazione nei suoi riguardi. In quest'ambito invita il Consiglio federale a esaminare l'opportunità di ampliare il campo di applicazione del piano sociale della Confederazione alle riorganizzazioni che comportano ripercussioni importanti per il personale o di elaborare un processo analogo specifico.*

## Indice

<b>L'essenziale in breve</b>	<b>2</b>
<b>1 Introduzione</b>	<b>6</b>
1.1 Situazione iniziale	6
1.2 Oggetto dell'inchiesta	7
<b>2 Decisioni e misure relative alla riorganizzazione</b>	<b>8</b>
2.1 Obiettivi del programma DaziT	8
2.2 Lavori antecedenti il messaggio DaziT e misure organizzative 2016–2018	9
2.3 Nota informativa del DFF del 1° novembre 2018	10
2.4 Documento interlocutorio del DFF del 2 aprile 2019	11
2.5 Decisione del Consiglio federale del 10 aprile 2019	11
<b>3 Elementi specifici della riorganizzazione</b>	<b>12</b>
3.1 Nuovo profilo professionale	13
3.1.1 Basi legali	14
3.1.2 Valutazione della legalità e dell'adeguatezza	14
3.2 Struttura regionale e fusione tra Dogana e Corpo delle guardie di confine	15
3.2.1 Struttura regionale	15
3.2.2 Basi legali relative alla struttura regionale	16
3.2.3 Direzione del nuovo ambito direzionale «Operazioni»	17
3.2.4 Valutazione della legalità e dell'adeguatezza	17
3.3 Cambiamento di designazione	19
3.3.1 Basi legali	19
3.3.2 Valutazione della legalità e dell'adeguatezza	20
3.4 Conclusione intermedia	20
<b>4 Ripercussioni della riorganizzazione per il personale</b>	<b>22</b>
4.1 Lavori preparatori dell'AFD relativi alla trasformazione culturale e all'accompagnamento del personale	22
4.2 Critiche concernenti l'accompagnamento del personale e misure concrete	23
4.2.1 Collaborazione con i partner sociali	24
4.2.2 Comunicazione interna	26
4.2.3 Trattamento dei problemi segnalati	26
4.2.4 Inchieste concernenti il personale	27
4.3 Monitoraggio della riorganizzazione da parte del DFF	27
4.4 Conclusione intermedia	29
<b>5 Prosieguo dei lavori</b>	<b>31</b>
<b>Abbreviazioni</b>	<b>32</b>

**Allegati**

1	Inchieste concernenti il personale 2017 e 2020 per l'AFD	34
2	AFD/UDSC: Effettivo e partenze per anno, 2016–2020	35

# Rapporto

## 1 Introduzione

### 1.1 Situazione iniziale

Allo scopo di migliorare l'efficacia dei compiti nell'ambito del proprio mandato, che consiste nel garantire la sicurezza globale ai confini a beneficio della popolazione, dell'economia e dello Stato, l'Amministrazione federale delle dogane (AFD), rinominata di recente Ufficio federale della dogana e della sicurezza dei confini (UDSC)<sup>1</sup>, si trova attualmente in un processo di trasformazione profondo. La trasformazione poggia su due pilastri: la semplificazione e la digitalizzazione dei processi grazie al programma DaziT, iniziato il 1° gennaio 2018 e attuato fino alla fine del 2026, e lo sviluppo organizzativo concernente segnatamente l'organizzazione dell'unità amministrativa e il personale, delineato nel messaggio DaziT del 2017 e concretizzato nell'aprile 2019 con le decisioni di principio del Consiglio federale. Il progetto informatico è stato oggetto di un messaggio del Consiglio federale<sup>2</sup> e i relativi crediti d'impegno sono stati adottati dal Parlamento il 15 febbraio 2017 (FF 2017 5491). Trattandosi di uno sviluppo di tipo organizzativo, gli elementi che necessitano di adeguamenti nelle basi legali pertinenti saranno integrati nella revisione totale della legge sulle dogane (LD; RS 631.0) e nella nuova legge che definisce i compiti esecutivi dell'UDSC. I due progetti di legge sono stati posti in consultazione nel 2020<sup>3</sup>.

Nel novembre 2020, nell'ambito della trattazione del rapporto del Consiglio federale sulla gestione del personale, i sindacati Garanto e Transfair hanno informato le sottocommissioni DFF/DEFR delle Commissioni della gestione (CdG) che tra il personale erano percepibili incertezze significative concernenti lo sviluppo dell'AFD e le condizioni di lavoro future. Anche diversi articoli apparsi sulla stampa soprattutto nel corso del 2021 hanno allertato la Commissione circa la situazione all'interno dell'unità amministrativa.

Le CdG hanno dunque conferito alla sottocommissione DFF/DEFR della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG-S) il mandato di chiarire gli aspetti legali e l'adeguatezza della riorganizzazione dell'AFD.

- 1 Il 1° gennaio 2022 l'Amministrazione federale delle dogane (AFD) è diventata l'Ufficio federale della dogana e della sicurezza dei confini (UDSC). Per semplificare la lettura, la denominazione precedente dell'unità amministrativa è utilizzata nei capitoli concernenti la situazione iniziale e le decisioni anteriori al 2022 e la nuova denominazione nei capitoli concernenti il presente e le valutazioni.
- 2 Messaggio del Consiglio federale del 15 febbraio 2017 concernente il finanziamento della modernizzazione e digitalizzazione dell'Amministrazione federale delle dogane (programma DaziT) (FF 2017 1473).
- 3 Procedura di consultazione. DFF. Legge federale sulla parte generale della riscossione dei tributi e sul controllo del traffico transfrontaliero di merci e persone da parte dell'Ufficio federale della dogana e della sicurezza dei confini (legge sui compiti d'esecuzione dell'UDSC, LE-UDSC) nonché revisione totale della legge sulle dogane (LD) verso la nuova legge sull'obbligo doganale e sulla determinazione dei tributi doganali (legge sui tributi doganali, LTDo) (FF 2020 6514); cfr. anche [www.fedlex.admin.ch](http://www.fedlex.admin.ch) > Procedure di consultazione > Concluse > 2020 (consultato il 20 gennaio 2022).

## 1.2 **Oggetto dell'inchiesta**

Conformemente al loro mandato legale, le CdG esercitano la loro alta vigilanza nel rispetto dei criteri di legalità, adeguatezza ed efficacia.

Il presente rapporto si concentra sullo sviluppo organizzativo dell'AFD e sulle sue ripercussioni. Nel suo rapporto la CdG-S si focalizza su alcuni elementi specifici della riorganizzazione che ritiene particolarmente importanti, o che sono stati oggetto di critiche, e di cui effettua una valutazione. Per quanto riguarda le misure di riorganizzazione, ha trattato il nuovo profilo professionale (n. 3.1), la nuova struttura regionale dell'AFD e la fusione della Dogana e del Corpo delle guardie di confine (n. 3.2) come pure il cambio di designazione dell'unità amministrativa (n. 3.3), valutando questi punti dal profilo della legalità e dell'adeguatezza. Ha parimenti valutato l'adeguatezza delle misure di accompagnamento del personale adottate dall'AFD e dal Dipartimento federale delle finanze (DFF) (n. 4).

In questo contesto, la CdG-S ha esaminato le decisioni di attuazione e le misure di riorganizzazione principalmente nel periodo compreso tra il 2017 (data della decisione dell'Assemblea federale in merito al progetto DaziT) e la fine del 2021. Ha analizzato anche le misure di accompagnamento di questi cambiamenti ascoltando a più riprese il capo del DFF, alcuni rappresentanti dell'AFD, rappresentanti dei sindacati (Garanto, Transfair) e altre fonti. Ha inoltre esaminato diversi documenti dell'Amministrazione e chiesto all'AFD di fornirle rapporti.

L'obiettivo della CdG-S non consiste nell'effettuare una valutazione integrale del programma DaziT e della riorganizzazione dell'AFD. La presente inchiesta non affronta ad esempio l'attuazione del progetto informatico DaziT in quanto tale, seguito da vicino dal Controllo federale delle finanze (CDF) e dalla Delegazione delle finanze delle Camere federali (DelFin). Non tratta nemmeno le misure di riorganizzazione dal profilo dell'efficacia, non essendoci ancora il distacco sufficiente per farlo<sup>4</sup>. Secondo la loro prassi, questi aspetti non impediscono alle CdG di effettuare una valutazione come nel caso presente. Se del caso, la CdG-S esaminerà l'efficacia delle misure nell'ambito dei suoi lavori ordinari di alta vigilanza. Neppure le revisioni di legge previste sono oggetto del presente rapporto: sarà compito delle commissioni legislative competenti in materia esaminare la legge quando il messaggio del Consiglio federale sarà trasmesso al Parlamento.

Il presente rapporto illustra innanzitutto il contesto del programma di trasformazione DaziT e le decisioni relative alla riorganizzazione dell'AFD (n. 2). La CdG-S tratta poi gli elementi specifici della riorganizzazione e si pronuncia su ciascuno di essi dal punto di vista della legalità e dell'adeguatezza (n. 3). Affronta infine le ripercussioni della riorganizzazione sul personale dell'AFD e la sua soddisfazione (n. 4).

<sup>4</sup> Nell'ambito della consultazione il DFF ha dichiarato che accoglierebbe con favore la realizzazione di un controllo dell'efficacia, poiché una trasformazione così profonda comporterebbe un notevole aumento dell'efficienza.

## 2 Decisioni e misure relative alla riorganizzazione

Per comprendere meglio i motivi per i quali sono state prese le misure di riorganizzazione e il contesto di tali decisioni, i prossimi capitoli illustrano gli antecedenti delle misure a partire dal messaggio del Consiglio federale concernente il finanziamento della modernizzazione e digitalizzazione dell'Amministrazione federale delle dogane, specificano in seguito i progetti del DFF e le decisioni prese, fino ad arrivare alle decisioni di principio del Consiglio federale del 10 aprile 2019 sulla riorganizzazione. Tutto ciò consentirà anche di contestualizzare le misure specifiche esaminate nel numero 3.

### 2.1 Obiettivi del programma DaziT

Il 15 febbraio 2017 l'Assemblea federale ha adottato i crediti d'impegno<sup>5</sup> concernenti il progetto informatico DaziT, il cui obiettivo è di «operare una modernizzazione e digitalizzazione completa dell'AFD sotto il profilo organizzativo, pervenendo in particolare a una notevole semplificazione delle formalità doganali nonché a significativi guadagni di efficienza sia all'interno che all'esterno dell'Amministrazione»<sup>6</sup>. Nell'ambito del suo messaggio il Consiglio federale ha presentato i contorni del progetto informatico e spiegato che «il programma modificherà profondamente anche l'AFD a livello organizzativo. La digitalizzazione sistematica dei processi aziendali consentirà di concentrare l'impiego delle risorse e, quindi, anche l'organizzazione dell'AFD sull'essenziale: in futuro, le risorse che oggi vengono totalmente assorbite da attività amministrative e controlli formali potranno essere utilizzate direttamente per il mandato legale dell'AFD. Quest'ultima tornerà così a concentrarsi sui compiti finalizzati a garantire la sicurezza al confine nel traffico di persone e merci. In conclusione, DaziT va visto come progetto di trasformazione a 360 gradi»<sup>7</sup>. Il Consiglio federale afferma inoltre di essere convinto che «a DaziT debba essere associata una modernizzazione organizzativa affinché l'aumento della produttività auspicato con il programma [...] possa fare sentire appieno i propri benefici. Portando avanti il nuovo orientamento tecnologico e organizzativo con tempistiche parallele, DaziT potrà perseguire un approccio globale alla modernizzazione dell'AFD»<sup>8</sup>.

Il Consiglio federale confida che «le nuove possibilità tecnologiche vengano sfruttate appieno al fine di conseguire guadagni di efficienza» e che «le risorse liberatesi grazie ai guadagni di efficienza siano impiegate ai fini dell'ottimizzazione mirata dell'esecuzione (tra cui l'aumento del tasso dei controlli) o, in alternativa, vengano ridotte»<sup>9</sup>. Da un punto di vista operativo, la strategia dell'AFD<sup>10</sup> prevedeva una «focalizzazione

<sup>5</sup> Decreto federale concernente il finanziamento della modernizzazione e digitalizzazione dell'Amministrazione federale delle dogane (Programma DaziT) (FF 2017 5491).

<sup>6</sup> Messaggio del Consiglio federale del 15 febbraio 2017 concernente il finanziamento della modernizzazione e digitalizzazione dell'Amministrazione federale delle dogane (Programma DaziT) (FF 2017 1473, in particolare 1475).

<sup>7</sup> Messaggio DaziT (FF 2017 1473, in particolare 1494).

<sup>8</sup> Messaggio DaziT (FF 2017 1473, in particolare 1499).

<sup>9</sup> Messaggio DaziT (FF 2017 1473, in particolare 1499).

<sup>10</sup> Messaggio DaziT (FF 2017 1473, in particolare 1499 e 1500).

sui compiti di sicurezza e sulla lotta agli abusi nel traffico di persone, merci e servizi», la «massima automatizzazione nella riscossione delle entrate», la «possibilità per tutti i clienti della dogana di adempiere i propri obblighi in forma digitale, indipendentemente da orari e luoghi» e il «miglior sostegno possibile all'AFD nell'adempimento dei suoi compiti in virtù dei dati disponibili».

## 2.2 Lavori antecedenti il messaggio DaziT e misure organizzative 2016–2018

L'AFD ha informato la CdG-S<sup>11</sup> sulle diverse misure che aveva previsto assieme al DFF prima del 2017 e parallelamente all'adozione del programma DaziT da parte del Parlamento.

Tra il 2010 e il 2015 l'AFD ha commissionato numerosi studi sul panorama delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC). Nel 2015 uno studio ha mostrato che «l'AFD disponeva di un ambiente informatico complesso con molte applicazioni, in alcuni casi ridondanti, che l'ambiente TIC non supportava in maniera ottimale i processi aziendali e che l'insufficiente integrazione dell'ambiente applicativo rende più difficoltosa la riutilizzabilità dei dati e la concretizzazione delle aspettative di politica ed economia»<sup>12</sup>. Questi lavori hanno evidenziato la necessità di rinnovare l'organizzazione informatica e i processi all'interno dell'AFD. Tuttavia, si sono limitati ad analizzare le TIC.

Durante il secondo semestre 2016 il Consiglio di Direzione ha elaborato una strategia d'impresa per l'AFD<sup>13</sup>, discussa con il capo del DFF. Sono state adottate diverse misure organizzative<sup>14</sup>. Sulla base della strategia d'impresa sono state messe a punto strategie dettagliate<sup>15</sup> in diversi settori – tra cui in particolare la gestione del cambiamento – con obiettivi a breve e medio termine (fino al 2019). Le misure strategiche sono state definite in ogni settore sulla base di un'analisi della situazione e di una visione d'insieme degli obiettivi e delle misure che ne conseguono. Le strategie dettagliate e la loro attuazione sono state discusse periodicamente in seno al Consiglio di Direzione per essere poi comunicate ai collaboratori a metà gennaio 2018<sup>16</sup>.

<sup>11</sup> «Dossier synthétique de l'AFD du 1<sup>er</sup> décembre 2021 de tous les travaux préparatoires essentiels et des bases de décision de l'AFD et du DFF qui ont été effectués avant la note de discussion au Conseil fédéral du 2 avril 2019» (disponibile soltanto in ted. e franc.; di seguito «Rapporto dell'AFD del 1° dicembre 2021»).

<sup>12</sup> Rapporto dell'AFD del 1° dicembre 2021, pag. 1.

<sup>13</sup> Principi strategici dell'AFD del gennaio 2018 «Sicurezza globale per la popolazione, l'economia e lo Stato».

<sup>14</sup> Tra queste misure meritano di essere rilevate le seguenti: istituzione per il 1° gennaio 2018 di una nuova unità Dogana; raggruppamento al 1° gennaio 2019 dei compiti delle indagini doganali in un'unica unità; decisione di rivedere il numero e la struttura geografica dei circondari doganali; preparativi in vista dell'uniformazione dei processi concernenti il personale e la formazione all'interno dell'AFD; riorganizzazione della divisione principale delle risorse.

<sup>15</sup> «Stratégies détaillées 2018–2019» dell'AFD del 18 dicembre 2017.

<sup>16</sup> Rapporto dell'AFD del 1° dicembre 2021, pag. 3.

Nel 2018 è stata elaborata e discussa nel Consiglio di Direzione una strategia Impiego e controllo<sup>17</sup> che contemplava tutte le attività dell'AFD in modo globale e che è stata resa nota immediatamente dopo, nell'agosto 2018, mediante un bollettino d'informazione. Il Consiglio di Direzione ha deciso di sviluppare un cosiddetto «Faro»<sup>18</sup> con un orizzonte temporale che va fino al 2026 – e a volte fino a 20 anni dopo – concernente 11 livelli<sup>19</sup>. Il Faro è stato discusso da un gruppo di lavoro «bottom-up» con ciascun membro del Consiglio di Direzione, quindi adottato formalmente e comunicato ai collaboratori mediante un bollettino d'informazione interno. Secondo l'AFD, le strategie dettagliate e il Faro sono sempre stati oggetto di discussione durante i dialoghi di direzione strategica con il capodipartimento<sup>20</sup>.

### 2.3 Nota informativa del DFF del 1° novembre 2018

Il 1° novembre 2018 il DFF ha informato il Consiglio federale sulle sfide esistenti in merito all'organizzazione dell'AFD. Nella sua nota informativa<sup>21</sup> il DFF identifica in particolare i problemi elencati qui di seguito.

- I cambiamenti derivanti dalla digitalizzazione dei processi avranno un impatto sui compiti che l'AFD svolge ai confini. I camion, ad esempio, non dovranno più necessariamente fermarsi alla frontiera e per effettuare i controlli sarà necessaria una maggiore mobilità del personale dell'AFD.
- Un trasferimento di personale tra le unità operative Dogana e Corpo delle guardie di confine (CGCF) non è possibile, circostanza che limita la flessibilità di cui l'unità amministrativa avrebbe bisogno per adempiere i suoi compiti. Dato che la formazione di una guardia di confine dura almeno 18 mesi (più due anni sul campo per completarla), in caso di bisogno l'AFD deve ricorrere all'esercito o alla polizia<sup>22</sup>.
- I casi di collaboratori che non riescono più a far fronte all'elevato carico di lavoro legato al contesto si moltiplicano e le possibilità di trasferimento all'interno dell'AFD sono molto limitate.
- Il Parlamento e i Cantoni si aspettano dall'AFD che assicuri la sua presenza nelle regioni, ma la presenza simultanea di doganieri e di guardie di confine a piccoli valichi non è possibile, tanto più che certe forme d'impiego esigono l'intervento delle forze armate.
- La separazione tra controllo delle persone e controllo delle merci non permette di collegarli coerentemente in rete.

<sup>17</sup> «Stratégie Engagement et contrôle de l'AFD» del gennaio 2019.

<sup>18</sup> Faro 2026 UDSC 4.0 del 29 aprile 2019.

<sup>19</sup> I livelli sono gli interlocutori, le prestazioni, i canali mediante i quali le prestazioni sono offerte, i processi, la cultura, l'organizzazione e la governance, il personale, l'ecosistema e i partner dell'AFD, i dati, i sistemi e l'infrastruttura.

<sup>20</sup> Rapporto dell'AFD del 1° dicembre 2021, pag. 4.

<sup>21</sup> Nota informativa del DFF del 1° novembre 2018 all'attenzione del Consiglio federale.

<sup>22</sup> Cfr. l'ordinanza del 3 settembre 1997 sull'impiego della truppa per il servizio di polizia di frontiera (OSPF; RS 513.72).

Il DFF presenta dunque al Consiglio federale le sue riflessioni sullo sviluppo organizzativo e il suo progetto di creare una nuova unità operativa che riunisca la Dogana e il CGCF. Sono previsti una formazione di base del personale al controllo delle merci, delle persone e dei mezzi di trasporto e una specializzazione supplementare in uno di questi tre settori, nonché il porto dell'arma per il personale i cui compiti lo necessitano.

## **2.4 Documento interlocutorio del DFF del 2 aprile 2019**

Il 2 aprile 2019 il DFF ha trasmesso al Consiglio federale un documento interlocutorio<sup>23</sup> facendo seguito alla nota informativa del 1° novembre 2018. Il DFF vi precisa ulteriormente le sfide che attendono l'AFD.

- Nell'ambito del preventivo 2019 il Parlamento ha deciso di aumentare di 44 posti l'effettivo del personale del CGCF, incaricando il Consiglio federale di compensare l'aumento internamente all'Amministrazione federale. L'Esecutivo ha deciso che la compensazione avverrà in seno all'AFD, nel quadro delle ristrutturazioni collegate al programma DaziT.
- La struttura regionale dell'AFD (quattro circondari doganali e sette regioni guardie di confine) porta ad avere sovrapposizioni nei settori organizzazione e infrastrutture e inoltre le potenziali sinergie non sono utilizzate.
- Il lavoro dell'AFD sta cambiando e, poiché determinati compiti e funzioni sono destinati a sparire, è necessario che l'AFD adegui tempestivamente la sua organizzazione e i profili professionali corrispondenti. Secondo il DFF portare avanti una riorganizzazione parallelamente ai compiti quotidiani rappresenterà una sfida.
- Dall'aumento dell'età di pensionamento dei collaboratori del CGCF manca la flessibilità per impiegare i collaboratori più anziani.

Nel suo documento il DFF identifica anche i rischi collegati al progetto. Ritiene che, trattandosi di compiti concreti da svolgere sul campo, il personale della Dogana, che subirà mutamenti più importanti, percepirà in modo differente i cambiamenti rispetto a quello del CGCF, i cui compiti varieranno di meno. La resistenza al cambiamento come pure una comunicazione trasparente e regolare sono descritte dal DFF come sfide da affrontare nell'ambito della riorganizzazione.

## **2.5 Decisione del Consiglio federale del 10 aprile 2019**

Nel documento interlocutorio summenzionato il DFF ha presentato il progetto di riorganizzazione dell'AFD il quale comprende un nuovo profilo professionale unico che comporterà la scomparsa delle professioni di guardia di confine e di specialista doganale. È prevista la creazione di una nuova unità «Operazioni» che riunisce la Dogana

<sup>23</sup> Documento interlocutorio del DFF del 2 aprile 2019 all'attenzione del Consiglio federale.

e il CGCF. Il DFF ha presentato al Consiglio federale altre quattro varianti organizzative che sono state scartate.

Il 10 aprile 2019 il Consiglio federale ha deciso di conferire al DFF il mandato di integrare diversi elementi nel progetto posto in consultazione, in particolare di descrivere la nuova struttura organizzativa e di rinunciare a menzionare specificamente il CGCF quale unità organizzativa.

Il cambiamento di designazione dell'unità amministrativa in Ufficio federale della dogana e della sicurezza dei confini (UDSC) è parimenti proposto e adottato dal Consiglio federale che incarica il DFF di presentargli un progetto di modifica di ordinanza.

Anche la questione concernente il porto dell'arma da parte del personale è evocata. Non si prevede di armare tutto il personale dell'AFD, ma l'obiettivo di rendere flessibile l'unità amministrativa consiste nondimeno nel disporre in qualsiasi momento del maggior numero di persone da poter mobilitare che soddisfino i criteri del porto d'armi. Il DFF è incaricato di presentare un progetto di ordinanza inteso a concretizzare l'articolo 106 capoverso 2 LD relativo al porto e all'uso dell'arma.

Le decisioni principali prese dal Consiglio federale sono state oggetto di un comunicato stampa<sup>24</sup>.

### **3 Elementi specifici della riorganizzazione**

Nella sua inchiesta la CdG-S ha affrontato diversi aspetti della riorganizzazione. Come illustrato nel capitolo 1.2, nel suo rapporto essa si concentra su alcuni elementi specifici della riorganizzazione che considera particolarmente importanti e che ha deciso di valutare. Si tratta del nuovo profilo professionale (n. 3.1), della struttura regionale dell'AFD e della fusione di Dogana e Corpo delle guardie di confine (n. 3.2) nonché del cambiamento di designazione (n. 3.3).

<sup>24</sup> Il Consiglio federale getta le basi per l'ulteriore sviluppo dell'Amministrazione federale delle dogane, comunicato stampa del Consiglio federale del 10 aprile 2019.

### 3.1 Nuovo profilo professionale

Nei documenti trasmessi alla la CdG-S, l'AFD menziona per la prima volta l'idea di «controlli di base a 360 gradi»<sup>25</sup> (persone, merci, mezzi di trasporto) nella sua strategia Impiego e controllo<sup>26</sup> del gennaio 2019. Questo nuovo modo di concepire i controlli ha portato a modificare i compiti delle professioni finora esistenti di guardia di confine e di specialista doganale e a concepire un nuovo profilo professionale unico di «specialista dogana e sicurezza dei confini»<sup>27</sup>.

L'AFD ha già iniziato ad agosto 2021 la formazione degli aspiranti. La formazione<sup>28</sup>, della durata di due anni, comprende ora una formazione di base seguita da una specializzazione in uno dei tre settori specifici, ossia merci, persone o mezzi di trasporto. Secondo l'AFD, aver già iniziato la formazione per il nuovo profilo professionale permette di prepararsi per il futuro senza dover aspettare ancora due anni e di raggiungere così la flessibilità organizzativa desiderata quando entrerà in vigore questa revisione<sup>29</sup>. Dal 2022 viene impartita anche una formazione continua ai collaboratori esistenti affinché soddisfino i requisiti del nuovo profilo professionale.

La nuova professione di specialista dogana e sicurezza dei confini è stata anche approvata dalla Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione (SEFRI).

Le decisioni relative al nuovo profilo professionale sono state sottoposte al capo del DFF. Quest'ultimo ha dichiarato alla CdG-S che l'evoluzione dei compiti al confine rende necessario un cambiamento nelle due attuali professioni, il che ha motivato la modifica del profilo professionale<sup>30</sup>. Secondo lui, l'evoluzione del mestiere è necessaria e il personale sarà formato di conseguenza per i nuovi compiti che dovrà svolgere. Questo permetterà inoltre una maggiore flessibilità per l'impiego del personale sul campo.

<sup>25</sup> Fino al 2021 esistevano due categorie professionali in seno all'AFD: da un lato i doganieri formati per lo sdoganamento e la circolazione delle merci, funzionari specializzati paragonabili ai funzionari delle imposte per quanto riguarda il contenuto professionale e, dall'altro, le guardie di confine, chiamate a svolgere procedure legate alla sicurezza (in particolare il controllo delle persone, la protezione dei confini) e il cui lavoro è simile a quello di un poliziotto. Con i «controlli di base a 360 gradi» si mira a fare in modo che tutti i controlli (persone, merci e mezzi di trasporto) possano essere effettuati da una persona che, in caso di bisogno, può in seguito fare appello a collaboratori più specializzati.

<sup>26</sup> «Stratégie Engagement et contrôle de l'AFD» del gennaio 2019, pag. 9 e 17–18 (disponibile soltanto in ted. e franc.).

<sup>27</sup> Specialista dogana e sicurezza dei confini, [www.udsc.admin.ch](http://www.udsc.admin.ch) > L'UDSC > Professioni e formazione (consultato l'11 gennaio 2022).

<sup>28</sup> Formazione, [www.udsc.admin.ch](http://www.udsc.admin.ch) > L'UDSC > Professioni e formazione > Specialista dogana e sicurezza dei confini (consultato l'11 gennaio 2022).

<sup>29</sup> Rapporto dell'AFD del 4 giugno 2021 «Questions de personnel en lien avec la réorganisation de l'AFD», pag. 6 (disponibile soltanto in ted. e franc.).

<sup>30</sup> Verbale della seduta della sottocommissione DFF/DEFR della CdG-S del 21 giugno 2021 (audizione del capo del DFF e della direzione dell'AFD).

### 3.1.1 Basi legali

L'AFD ha informato la CdG-S<sup>31</sup> che le decisioni relative al nuovo profilo professionale rimangono su riserva della revisione totale della legge sulle dogane. Essendo competente per la formazione professionale dei suoi collaboratori e per l'emanazione delle corrispondenti disposizioni secondo l'articolo 235 capoverso 2 OD, l'AFD ritiene di poter formare i nuovi specialisti dogana e sicurezza dei confini secondo il nuovo profilo professionale prima dell'entrata in vigore della LD modificata, giacché gli aspiranti vengono in seguito integrati nelle unità ancora distinte della Dogana e del CGCF in base alla specializzazione che scelgono oltre alla loro formazione di base<sup>32</sup>.

L'AFD ha informato la CdG-S<sup>33</sup> che, da un punto di vista tecnico, le persone formate per il nuovo profilo professionale saranno guardie di confine in base al diritto vigente, e questo indipendentemente dalla loro specializzazione. Secondo l'attuale legislazione il CGCF dispone in effetti di competenze proprie<sup>34</sup> di cui disporranno anche tutte le nuove reclute formate in aggiunta a compiti inerenti alla dogana. Attualmente questa situazione esiste già nei Grigioni, dove le guardie di confine assumono in parte compiti che altrove incombono alla Dogana.

### 3.1.2 Valutazione della legalità e dell'adeguatezza

La CdG-S si era fatta presentare il nuovo profilo professionale nell'agosto 2020 durante una visita effettuata al Campus dell'AFD. Essa riconosce il bisogno di una maggiore flessibilità dell'UDSC e non rimette quindi in discussione il nuovo profilo professionale.

La legge sulle dogane non disciplina la questione della formazione. Le responsabilità in materia sono disciplinate nell'articolo 235 OD, secondo il quale l'UDSC è considerato quale organizzazione del mondo del lavoro ai sensi della legge sulla formazione professionale<sup>35</sup>. Tale articolo disciplina inoltre «per quanto riguarda gli esami federali di professione e gli esami professionali federali superiori per il personale dell'UDSC, le condizioni d'ammissione, i contenuti, le procedure di qualifica, gli attestati e i titoli». La CdG-S ritiene dunque che l'UDSC sia effettivamente competente per quanto riguarda le disposizioni relative alla formazione del suo personale.

<sup>31</sup> Rapporto dell'AFD del 4 giugno 2021 «Questions de personnel en lien avec la réorganisation de l'AFD», pag. 6 (disponibile soltanto in ted. e franc.).

<sup>32</sup> Rapporto dell'AFD del 4 giugno 2021 «Questions de personnel en lien avec la réorganisation de l'AFD», pag. 6 (disponibile soltanto in ted. e franc.).

<sup>33</sup> Verbale della seduta della sottocommissione DFF/DEFR della CdG-S del 3 febbraio 2021 (audizione dell'AFD).

<sup>34</sup> Si tratta in particolare dell'impiego della coercizione e del porto dell'arma (art. 106 LD in combinato disposto all'art. 231 OD) che è riservato al CGCF e al personale dell'UDSC di cui all'articolo 228 OD. Anche l'accesso ad alcuni sistemi d'informazione è riservato al CGCF.

<sup>35</sup> Art. 28 cpv. 2 della legge federale del 13 dicembre 2002 sulla formazione professionale (LFP; RS 412.10).

Tuttavia, l'articolo 91 LD prevede attualmente che «il Corpo delle guardie di confine è una formazione armata e in uniforme». L'avamprogetto di legge posto in consultazione nel 2020 prevede, conformemente al mandato conferito dal Consiglio federale il 10 aprile 2019, di rinunciare a menzionare specificatamente il CGCF quale unità organizzativa e, più in generale, i due avamprogetti di legge non menzionano più del tutto il CGCF, ma parlano di «personale dell'UDSC»<sup>36</sup>. La CdG-S constata che il nuovo profilo professionale mira già a fondere le due formazioni preesistenti in una sola rinunciando all'identità specifica del CGCF. Anche se da un punto di vista tecnico le persone formate per il nuovo profilo professionale saranno guardie di confine in base al diritto vigente, la CdG-S considera problematico che decisioni fondamentali concernenti la formazione del personale siano state prese allorché il Parlamento deve ancora pronunciarsi sull'abrogazione delle disposizioni organizzative corrispondenti della legge sulle dogane nelle quali il Corpo delle guardie di confine è esplicitamente menzionato (art. 91, 106 e 110e). Le decisioni prese dall'AFD e dal DFF mettono il Parlamento davanti al fatto compiuto per quanto riguarda la futura organizzazione dell'UDSC e la sorte del CGCF. Pur considerando che non ci sia propriamente un problema di legalità quanto al nuovo profilo professionale, la CdG-S ritiene che queste decisioni presentino un problema di adeguatezza.

La CdG-S constata che, benché sia menzionata nella legge, la designazione «Corpo delle guardie di confine» appare soltanto in maniera molto marginale sul sito Internet dell'UDSC e considera che il nuovo profilo professionale potrebbe essere problematico se il Parlamento dovesse decidere diversamente da quanto proposto nel progetto. L'UDSC ha peraltro scritto in uno dei rapporti all'attenzione della CdG-S che queste decisioni relative alla formazione sono prese su riserva della revisione totale della legge sulle dogane.

## 3.2 **Struttura regionale e fusione tra Dogana e Corpo delle guardie di confine**

### 3.2.1 **Struttura regionale**

In seguito al mandato che il Consiglio federale ha conferito al DFF il 10 aprile 2019 e nell'ottica di creare un nuovo profilo professionale, l'AFD ha preparato la struttura del futuro UDSC abolendo progressivamente la separazione tra Dogana e CGCF. In questo contesto, una nuova struttura regionale è stata definita e comunicata il 5 febbraio 2020<sup>37</sup>. L'ordinanza corrispondente del DFF è stata modificata il 25 maggio 2020<sup>38</sup> ed è entrata in vigore il 1° luglio 2020. In seguito, l'AFD ha adattato la sua struttura a livello locale e ha nominato i rispettivi responsabili<sup>39</sup>. Da allora i capi dei

<sup>36</sup> Avamprogetto di legge federale sulla parte generale della riscossione dei tributi e sul controllo del traffico transfrontaliero di merci e persone da parte dell'Ufficio federale della dogana e della sicurezza dei confini, titolo 9 capitolo 2, [www.fedlex.admin.ch](http://www.fedlex.admin.ch) > Procedure di consultazione > Concluse > 2020 (consultato il 20 gennaio 2022).

<sup>37</sup> Nuova struttura regionale, comunicato stampa dell'AFD del 5 febbraio 2020.

<sup>38</sup> Modifica dell'ordinanza del DFF del 4 aprile 2007 sulle dogane (OD-DFF; RS **631.011**) del 25 maggio 2020 (RU **2020 2135**), in particolare l'art. 29.

<sup>39</sup> Nuova struttura locale, comunicato stampa dell'AFD del 3 settembre 2020.

livelli regionali dirigono nei rispettivi territori sia il Corpo delle guardie di confine sia la Dogana, mentre prima esistevano due organizzazioni gerarchiche distinte (circondari doganali e regioni guardie di confine).

Nel 2020 i capi dei livelli regionali erano ancora subordinati alla direzione del nuovo ambito direzionale «Operazioni» e al comando del CGCF. Dal 1° gennaio 2021 le due unità Dogana e CGCF sono dirette congiuntamente non soltanto a livello regionale e locale, ma anche a livello centrale tramite il nuovo ambito direzionale «Operazioni» e il comando del CGCF è stato soppresso.

Nel corso delle audizioni che la CdG-S ha svolto con ex collaboratori dell'AFD è stata criticata la creazione di nuove gerarchie all'interno della struttura regionale e degli stati maggiori, dato che le riforme precedenti miravano a eliminare i livelli gerarchici superflui. Il capo del DFF ha respinto le critiche spiegando che con la fusione di Dogana e CGCF si creano delle sinergie e che sull'insieme dell'unità amministrativa il numero di livelli gerarchici è invece diminuito<sup>40</sup>.

Un altro aspetto criticato è il fatto che ai membri della direzione mancherebbe l'esperienza pratica. Il capo del DFF ha confermato questa lacuna e ritiene, con il senno di poi, che ci sarebbero volute una o due persone in più con un'esperienza pratica sul campo<sup>41</sup>. Attualmente la metà dei membri della direzione ha un'esperienza pratica.

### 3.2.2 Basi legali relative alla struttura regionale

Per quanto riguarda le competenze in merito all'organizzazione dell'UDSC, la legge sulle dogane definisce i principi generali. Secondo l'articolo 91 capoverso 1 LD «l'UDSC è costituita dalla Direzione generale delle dogane, dalle direzioni di circondario e dagli uffici doganali». In applicazione di quest'articolo, l'articolo 221e capoversi 1 e 2 dell'ordinanza sulle dogane<sup>42</sup> precisa che «il territorio svizzero è suddiviso in circondari doganali e regioni guardie di confine» e che «il DFF determina i circondari doganali e le regioni guardie di confine». L'OD-DFF<sup>43</sup> precisa ulteriormente questa organizzazione regionale. Per il resto, secondo l'articolo 43 della legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA)<sup>44</sup> l'organizzazione dell'unità amministrativa spetta al capo del dipartimento competente. L'OD-DFF è stata modificata il 25 maggio 2020 dal capo del DFF; l'articolo 29 OD-DFF prevede ora sei circondari doganali e fa corrispondere le regioni guardie di confine ai circondari doganali.

Per quanto riguarda la direzione congiunta delle unità Dogana e CGCF a livello regionale, l'UDSC considera che in base al diritto vigente CGCF e Dogana restano due ambiti distinti. L'impiego dell'arma e di altri mezzi di autodifesa e di coercizione ad

<sup>40</sup> Verbale della seduta della sottocommissione DFF/DEFR della CdG-S dell'11 ottobre 2021 (audizione del capo del DFF).

<sup>41</sup> Verbale della seduta della sottocommissione DFF/DEFR della CdG-S dell'11 ottobre 2021 (audizione del capo del DFF).

<sup>42</sup> Ordinanza del 1° novembre 2006 sulle dogane (OD; RS **631.01**).

<sup>43</sup> Ordinanza del DFF del 4 aprile 2007 sulle dogane (OD-DFF; RS **631.011**).

<sup>44</sup> Legge del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA; RS **172.010**).

esempio è riservato al CGCF e alle unità doganali espressamente menzionate in modo esaustivo nell'OD. Secondo l'UDSC e il DFF la legge sulle dogane non si oppone tuttavia a che una sola persona gestisca i due ambiti ai diversi livelli gerarchici (centrale, regionale, locale) a condizione che le funzioni del CGCF e della Dogana siano chiaramente separate e che continui anche a essere possibile identificare chi può utilizzare mezzi di coercizione<sup>45</sup>. L'UDSC ritiene in questo modo che la nuova struttura sia conforme all'articolo 91 LD.

### **3.2.3 Direzione del nuovo ambito direzionale «Operazioni»**

Il capo del DFF ha informato la CdG-S che inizialmente era previsto che l'ex direttrice supplente dell'AFD assumesse la direzione del nuovo ambito direzionale «Operazioni». Quest'ultima ha tuttavia lasciato l'AFD per assumere a inizio 2021 la direzione dell'Ufficio federale della protezione della popolazione (UFPP). I capi del DFF e del DDPS hanno insieme convenuto, in seguito ai problemi all'interno dell'UFPP in relazione al progetto informatico Polycom, che questa persona sarebbe stata proposta per assumere la direzione dell'UFPP.

È stato in seguito deciso, d'accordo con il capo del DFF, che il posto a capo di «Operazioni» sarebbe stato attribuito internamente in modo da garantire la continuità necessaria a istituire questo nuovo ambito direzionale. Si è quindi rinunciato alla messa a concorso e il direttore dell'AFD ha deciso di assumere questa funzione in aggiunta alla direzione dell'Ufficio.

In questo contesto la CdG-S è stata informata, durante le audizioni che ha svolto con ex collaboratori dell'AFD, che la mole di lavoro sarebbe troppo grande per una sola persona e che la concentrazione dei compiti non permetterebbe che vengano svolti in modo soddisfacente.

Il capo del DFF ha dichiarato alla CdG-S che la doppia funzione era effettivamente problematica, malgrado la decisione fosse stata presa con il suo consenso<sup>46</sup>. Ha informato la CdG-S che nel frattempo era stata nominata una direttrice supplente che riprendeva in parte questa funzione e che il posto di capo dell'ambito direzionale «Operazioni» sarebbe stato messo a concorso.

### **3.2.4 Valutazione della legalità e dell'adeguatezza**

Secondo le informazioni ricevute dalla CdG-S, la modifica della struttura regionale era un punto importante per creare sinergie e garantire la flessibilità dell'UDSC. Durante la prima ondata della pandemia di COVID-19, la nuova struttura regionale è stata implementata più rapidamente del previsto. Nella primavera 2020, in piena crisi, l'AFD ha nondimeno effettuato qualche adeguamento nell'intento di ottenere una

<sup>45</sup> Rapporto dell'AFD del 4 giugno 2021 «Questions de personnel en lien avec la réorganisation de l'AFD», pag. 5 (disponibile soltanto in ted. e franc.).

<sup>46</sup> Verbale della seduta della sottocommissione DFF/DEFR della CdG-S dell'11 ottobre 2021 (audizione del capo del DFF).

maggiore efficacia. L'AFD spiega così che i nuovi capi regionali – peraltro già tutti alla testa di un circondario doganale o di una regione guardie di confine – hanno funto da rappresentanti nell'ambito dello Stato maggiore di crisi Coronavirus dell'AFD. La realizzazione sul campo è stata progressiva in seguito alla modifica di ordinanza.

In considerazione del fatto che la legislazione attuale prevede competenze, per quanto riguarda l'organizzazione dei circondari doganali e delle regioni guardie di confine (art. 221e OD, cfr. capitolo precedente), che derivano a cascata dalla LD, la CdG-S considera tuttavia che, per la coerenza dell'ordine giuridico, sarebbe stato preferibile modificare l'ordinanza del Consiglio federale prima di procedere a una modifica dell'ordinanza del DFF, che è di rango inferiore.

La CdG-S ha pure approfondito la questione di sapere se la modifica fatta alla struttura regionale e all'organizzazione generale dell'UDSC e alla direzione comune di Dogana e CGCF sia conforme all'articolo 91 LD. Dato che questa disposizione non è chiara, la CdG-S ritiene che l'interpretazione dell'UDSC per quanto riguarda l'articolo 91 non sia insostenibile. Pur considerando che da un punto di vista strettamente giuridico le misure relative alla struttura regionale sono conformi a questa disposizione, ritiene tuttavia problematico, sul piano politico, che un cambiamento così radicale dell'organizzazione dell'Ufficio sia stato attuato ancor prima che iniziasse la discussione parlamentare sulla revisione della legge sulle dogane. Il fatto che l'articolo di legge sopraccitato sancisca che il CGCF è un'entità a sé stante denota l'importanza che quest'autonomia ha per il legislatore. Se nel quadro della revisione della legge il Parlamento dovesse scegliere di mantenere l'articolo, la CdG-S considera che la nuova organizzazione dell'UDSC sarebbe problematica.

La CdG-S ha consultato in proposito<sup>47</sup> anche l'Ufficio federale di giustizia (UFG). Quest'ultimo si è pronunciato peraltro a più riprese – nella misura in cui si trattava di affari del Consiglio federale – sulle tappe della trasformazione a seguito delle quali il porto d'arma e dell'uniforme cesserebbe definitivamente di essere una caratteristica del Corpo delle guardie di confine (CGCF) già prima della revisione totale della legge sulle dogane.

L'UFG giunge alla conclusione che riunire la direzione di CGCF e Dogane sotto il capo di Operazioni è compatibile con l'articolo 91 capoverso 2 LD. La decisione in merito compete al Consiglio federale<sup>48</sup>. Secondo l'UFG sarebbe invece problematico se, *prima* dell'entrata in vigore della revisione della legge sulle dogane, fossero in uniforme e armati non soltanto le guardie di confine, ma anche i collaboratori della dogana civile. Secondo l'articolo 91 capoverso 2 LD è chiaro che, oltre alla Dogana, esiste un CGCF con funzioni, diritti e doveri chiaramente definiti. L'UFG ritiene che necessitano di una decisione del Parlamento tutte le misure che prevedono in seno all'UDSC un aumento, se non persino un raddoppio del numero delle persone incaricate di compiti di sicurezza in uniforme, armate e abilitate a consultare dati sensibili. Un aumento sostanziale del numero di persone armate modificherebbe l'equilibrio di

<sup>47</sup> Lettera dell'UFG all'attenzione della sottocommissione DFF/DEFR della CdG-S dell'8 aprile 2022.

<sup>48</sup> Durante le deliberazioni nel Consiglio nazionale l'art. 91 cpv. 2 LD è stato completato aggiungendo che il CGCF doveva essere subordinato alla Direzione generale delle dogane. Recentemente l'aggiunta è stata respinta con un rimando alla competenza del Consiglio federale in ambito organizzativo ai sensi della LOGA (Boll. Uff. 2004 S 793).

forze tra le diverse entità della Confederazione. Non deve perciò aver luogo senza il consenso del Parlamento. Secondo l'UFG, se vengono implementate misure di riorganizzazione che comportano investimenti difficilmente reversibili e importanti rapporti contrattuali della Confederazione (formazioni, acquisti, misure edilizie ecc.) *prima* dell'entrata in vigore delle basi legali necessarie, ciò lede il principio di legalità ai sensi dell'articolo 5 capoverso 1 Cost. Un simile modo di procedere limiterebbe inoltre fortemente il margine di manovra del legislatore.

Riguardo alla direzione dell'ambito direzionale «Operazioni», come il capo del DFF anche la CdG-S ritiene che il doppio incarico sia problematico, in particolare a causa della mole di lavoro che comporta. È soddisfatta del fatto che il posto sarà presto riattribuito e che le responsabilità saranno nuovamente ripartite.

### 3.3 Cambiamento di designazione

Nell'ambito della riorganizzazione, il Consiglio federale ha deciso che l'AFD fosse rinominata Ufficio federale della dogana e della sicurezza dei confini (UDSC). L'Esecutivo ha attribuito al DFF il mandato di preparare il cambiamento il 10 aprile 2019 (cfr. n. 2.5) e il 12 giugno 2020<sup>49</sup> lo ha deciso modificando l'ordinanza sull'organizzazione del Dipartimento federale delle finanze (Org-DFF)<sup>50</sup>, l'ordinanza sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (OLOGA)<sup>51</sup> e l'ordinanza sulle dogane (OD).

#### 3.3.1 Basi legali

Il cambiamento di designazione è entrato in vigore il 1° gennaio 2022 e gli atti normativi che prima menzionavano l'AFD sono stati adeguati di conseguenza. Secondo l'articolo 20 capoverso 2 dell'ordinanza sulle pubblicazioni ufficiali (OPubb)<sup>52</sup> «sono adeguate in modo informale le designazioni di unità amministrative che sono modificate in seguito a una decisione di natura organizzativa presa dal Consiglio federale, da un dipartimento o da un ufficio in virtù dell'articolo 8 capoverso 1 LOGA ». Le leggi formali che menzionavano l'unità amministrativa sono dunque state modificate senza intervento del Parlamento.

<sup>49</sup> Modifica del 12 giugno 2020 (RU **2020 2741**) dell'ordinanza del 25 novembre 1998 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (OLOGA; RS **172.010.1**) e dell'ordinanza del 1° novembre 2006 sulle dogane (OD; RS **631.01**).

<sup>50</sup> Ordinanza del 17 febbraio 2010 sull'organizzazione del Dipartimento federale delle finanze (Org-DFF; RS **172.215.1**).

<sup>51</sup> Ordinanza del 25 novembre 1998 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (OLOGA; RS **172.010.1**).

<sup>52</sup> Art. 12 cpv. 2 della legge federale del 18 giugno 2004 sulle raccolte del diritto federale e sul Foglio federale (Legge sulle pubblicazioni ufficiali; LPubb; RS **170.512**) in combinato disposto con l'art. 20 cpv. 2 dell'ordinanza del 7 ottobre 2015 sulle raccolte del diritto federale e sul Foglio federale (Ordinanza sulle pubblicazioni ufficiali; OPubb; RS **170.512.1**).

In maniera generale, il cambiamento della designazione di un ufficio e l'organizzazione di ogni dipartimento federale compete al Consiglio federale, conformemente agli articoli 8 capoverso 1 e 43 capoverso 2 LOGA e all'articolo 28 OLOGA.

Durante la consultazione degli uffici nel 2020, la Cancelleria federale e l'UFG si erano opposti a un cambiamento di designazione in quel momento<sup>53</sup>. Senza rimettere in discussione di per sé il cambiamento di designazione, ritenevano che non fosse opportuno effettuarne uno poco tempo prima di una revisione totale della legge sulle dogane. Agli occhi dell'UFG è parso incomprensibile pure l'argomento addotto dal DFF di una «maggiore legittimazione» dell'unità amministrativa, dato che il cambiamento di designazione sarebbe entrato in vigore soltanto nel 2022.

### **3.3.2 Valutazione della legalità e dell'adeguatezza**

Benché il cambiamento di designazione dell'AFD in UDSC sia di competenza del Consiglio federale e la legalità della misura sia incontestata, per la CdG-S è incomprensibile che il cambiamento sia avvenuto prima della revisione totale della legge sulle dogane. La decisione pertinente è stata presa nel 2020, con entrata in vigore soltanto a inizio 2022, ossia circa sei mesi prima della prevista trasmissione del progetto di legge al Parlamento.

La CdG-S ritiene che il cambiamento di designazione avrebbe dovuto essere presentato nel quadro del progetto di legge adottato dal Consiglio federale in seguito al dibattito parlamentare. Inoltre, poiché il cambiamento di designazione non comportava alcuna modifica relativa alla struttura dell'ufficio o del suo statuto, per la CdG-S non è chiaro quale sia il plusvalore dell'entrata in vigore del cambiamento di designazione a inizio 2022.

### **3.4 Conclusione intermedia**

La CdG-S constata che l'AFD ha regolarmente informato il DFF in merito alla riorganizzazione e che le decisioni importanti sono state prese con l'accordo del capodipartimento. Costata inoltre che il Consiglio federale in corpore è stato informato periodicamente e in modo trasparente dal DFF (cfr. n. 2).

Tuttavia, come illustrato nei capitoli precedenti la CdG-S ritiene che, anticipando la revisione della legge sulle dogane, l'AFD e il DFF abbiano preso decisioni la cui adeguatezza sul piano politico è discutibile. In base alle decisioni che il Parlamento prenderà nell'ambito della revisione della legge sulle dogane (se ad es. respingerà il progetto di legge o prenderà decisioni che si discostano nettamente dal progetto del Consiglio federale) l'organizzazione attuale dell'UDSC potrebbe porre problemi sotto certi aspetti e forse dovrà già essere modificata.

Per questi motivi la CdG-S attende dal Consiglio federale che le condizioni evocate dall'UFG siano rispettate fino all'entrata in vigore della nuova legge che fornirà, se

<sup>53</sup> Decisione del Consiglio federale del 12 giugno 2020.

del caso, una base legale che consenta di modificare l'equilibrio di forze tra le differenti entità della Confederazione.

*Raccomandazione 1* Rispetto del margine di manovra del legislatore

Il Consiglio federale dovrà assicurarsi che i collaboratori della dogana civile non portino né l'arma né l'uniforme *prima* dell'entrata in vigore della revisione della legge.

Il Consiglio federale dovrà assicurarsi che il numero di persone incaricate di compiti di sicurezza, armate e in uniforme nonché abilitate a consultare dati sensibili non venga aumentato considerevolmente *prima* dell'entrata in vigore della revisione della legge.

Nella raccomandazione seguente la CdG-S invita inoltre il Consiglio federale ad assicurarsi che simili casi non si verifichino più.

*Raccomandazione 2* Istituire per tempo le basi legali necessarie

Il Consiglio federale dovrà assicurarsi che, nel caso di riorganizzazioni di notevoli dimensioni, le basi legali necessarie siano sancite per tempo e che la libertà del legislatore non sia ostacolata da misure di riorganizzazione già adottate.

La CdG-S rileva il fatto che il DFF e l'AFD hanno a più riprese indicato<sup>54</sup> che il messaggio del Consiglio federale concernente il programma DaziT costituiva la base della riorganizzazione dell'AFD. Nel suo rapporto del 24 settembre 2021 l'AFD dichiara che questo messaggio contiene, in diversi passaggi, chiare indicazioni che l'AFD avrebbe iniziato una trasformazione globale e non soltanto una semplice digitalizzazione dei processi<sup>55</sup>. La CdG-S è stata informata da diverse persone sentite durante le audizioni (in particolare dai rappresentanti dei sindacati) che, nel momento in cui il progetto DaziT è stato lanciato, la portata e le problematiche che la riorganizzazione avrebbe comportato non erano prevedibili. Nell'ambito di un'audizione effettuata a fine 2018 in merito all'ambiente informatico dell'unità amministrativa, i rappresentanti dell'AFD non hanno neppure menzionato la riorganizzazione prevista<sup>56</sup>. Il messaggio contiene effettivamente alcuni riferimenti al fatto che l'organizzazione avrebbe dovuto essere rivista e che i compiti del personale sarebbero stati modificati in seguito alla digitalizzazione prevista nel quadro del programma DaziT. Le informazioni presentate si basano in gran parte sul previsto aumento di efficienza. Secondo CdG-S le informazioni fornite nel messaggio non permettono invece di dedurre la

<sup>54</sup> Verbale della seduta della sottocommissione DFF/DEFR delle CdG del 27 aprile 2021 (audizione del capo del DFF); verbale della seduta della sottocommissione DFF/DEFR della CdG-S del 21 giugno 2021 (audizione del capo del DFF e della direzione dell'AFD).

<sup>55</sup> Rapporto dell'AFD del 24 settembre 2021 «Développement organisationnel de l'AFD. Mise en œuvre 2017–2021», pag. 2 (disponibile soltanto in ted. e franc.).

<sup>56</sup> Verbale della seduta della sottocommissione DFF/DEFR della CdG-S del 9 ottobre 2018 (audizione dell'AFD).

portata della riorganizzazione prevista, pertanto formula la raccomandazione che segue.

*Raccomandazione 3* Informazione sulle misure organizzative a seguito di progetti informatici importanti

La CdG-S invita il Consiglio federale a informare l'Assemblea federale in modo trasparente e più dettagliato, nel quadro dei suoi messaggi, sulle misure organizzative risultanti da progetti informatici importanti.

## 4 Ripercussioni della riorganizzazione per il personale

Il presente capitolo affronta le ripercussioni della riorganizzazione per il personale dell'AFD. Sono evocate innanzitutto le differenti misure di accompagnamento del personale previste dall'unità amministrativa durante l'elaborazione della riorganizzazione (n. 4.1). I sottocapitoli seguenti trattano le critiche espresse concernenti l'accompagnamento del personale e le misure concrete attuate in proposito dall'AFD (n. 4.2). La CdG-S affronta in seguito il modo in cui il DFF ha accompagnato la riorganizzazione dell'AFD (n. 4.3). Il capitolo termina con una valutazione della CdG-S dal profilo dell'adeguatezza (n. 4.4).

### 4.1 Lavori preparatori dell'AFD relativi alla trasformazione culturale e all'accompagnamento del personale

Nell'ambito della riorganizzazione dell'AFD 300 posti di lavoro saranno soppressi da qui al 2026, conformemente a quanto auspicato dal Parlamento, mediante la fluttuazione naturale del personale<sup>57</sup>. La riorganizzazione prevede anche la riduzione del numero dei quadri in seno all'ambito direzionale «Operazioni» da 11 a 6 a livello regionale e da 58 a 23 a livello locale<sup>58</sup>. Per accompagnare i cambiamenti, l'AFD ha elaborato diverse strategie le cui linee generali sono illustrate qui di seguito.

Nella sua strategia dettagliata del 2018 concernente la gestione del cambiamento (cfr. anche il n. 2.4) l'AFD ha identificato numerosi rischi e sfide relativi al personale e constatato che allora non disponeva di una cultura del cambiamento per farvi fronte. Nel documento rilevava che i grandi cambiamenti, in particolare quelli annunciati ma non ancora sufficientemente concreti (ad es. DaziT), a taluni provocavano malesseri o timori. L'AFD non disponeva ancora di una cultura del cambiamento e dell'innovazione che le permettesse di affrontarli in modo proattivo e positivo<sup>59</sup>. L'AFD si è posta

<sup>57</sup> Verbale della seduta della sottocommissione DFF/DEFR della CdG-S del 3 febbraio 2021 (audizione dell'AFD).

<sup>58</sup> Verbale della seduta della sottocommissione DFF/DEFR delle CdG del 27 aprile 2021 (audizione del capo del DFF).

<sup>59</sup> «Stratégies détaillées 2018–2019» dell'AFD, cap. «Gestion du changement», pag. 7 (disponibile soltanto in ted. e franc.).

come obiettivo di adottare le misure necessarie per permettere ai collaboratori di capire i cambiamenti previsti e di parteciparvi attivamente. Per farlo, ha previsto di attuare un sistema di gestione dei talenti e delle esperienze, di proporre ai collaboratori corsi di formazione e perfezionamento che li aiutino ad affrontare i cambiamenti e di instaurare un clima in grado di contribuire ad aumentare la loro disponibilità ad accettarli. Ha previsto anche che la «capacità di affrontare i cambiamenti» diventi un criterio di selezione dei nuovi collaboratori e quadri.

Nell'analisi della situazione del capitolo «Personale e formazione» delle strategie dettagliate<sup>60</sup> sono identificati diversi rischi: all'interno di un'organizzazione finora stabile e collaudata, mutamenti profondi rimettono in questione l'idea che abbiamo di noi stessi e del nostro lavoro; in una pianificazione continua a lungo termine gli obiettivi sono forzatamente vaghi; a causa delle dimensioni e dell'organizzazione decentralizzata dell'AFD la gestione delle novità è difficile; la rapidità dei cambiamenti continua ad aumentare.

L'AFD prevede anche di definire misure adeguate all'organizzazione, ai bisogni e alla situazione sulla base dei risultati dell'inchiesta 2017 concernente il personale, nonché di consigliare e accompagnare i quadri durante l'attuazione di tali misure<sup>61</sup>.

Il concetto di «trasformazione culturale»<sup>62</sup> è stato adottato dall'AFD nel 2020 e sono stati lanciati diversi progetti relativi alla riorganizzazione. Un pool di collaboratori con una lunga esperienza nei diversi settori di competenza dell'AFD provenienti da tutta la Svizzera, ad esempio, deve sostenere i quadri nell'ambito della trasformazione culturale (Pool Cultura)<sup>63</sup>. La questione della trasformazione culturale è stata valutata anche dalla revisione interna dell'AFD<sup>64</sup> su mandato del direttore. Secondo il rapporto, la definizione sia di «valori culturali UDSC» sia delle misure previste ha avuto luogo nell'ambito di un processo strutturato e comprensibile, motivo per cui la revisione interna dell'AFD valuta l'idea di trasformazione culturale con il voto A (A è il voto migliore, D quello peggiore).

## 4.2 Critiche concernenti l'accompagnamento del personale e misure concrete

Come menzionato nel numero 1.1, nel novembre 2020 i sindacati Garanto e Transfair hanno informato le CdG delle incertezze sentite da una parte del personale in merito alla riorganizzazione dell'AFD<sup>65</sup>. Secondo i sindacati la direzione dell'AFD non pren-

<sup>60</sup> «Stratégies détaillées 2018–2019» dell'AFD, cap. «Personnel et formation», pag. 9 (disponibile soltanto in ted. e franc.).

<sup>61</sup> «Stratégies détaillées 2018–2019» dell'AFD, cap. «Personnel et formation», pag. 10 (disponibile soltanto in ted. e franc.).

<sup>62</sup> Concetto «Kulturelle Transformation» dell'AFD del 6 luglio 2020.

<sup>63</sup> Rapporto dell'AFD del 4 giugno 2021 «Questions de personnel en lien avec la réorganisation de l'AFD», pag. 8 (disponibile soltanto in ted. e franc.).

<sup>64</sup> Rapporto 120002 della revisione interna dell'AFD del 28 novembre 2020: «Prüfung Kulturelle Transformation» (non pubblicato).

<sup>65</sup> Verbale della seduta delle sottocommissioni DFF/DEFR delle CdG del 4 novembre 2020 (rapporto sulla gestione del personale 2019).

deva abbastanza sul serio le loro considerazioni: numerose questioni inerenti alla riorganizzazione erano rimaste in sospeso, segnatamente la transizione tra gli attuali posti civili e il futuro profilo professionale per collaboratori che lavorano all'interno dell'unità amministrativa da lungo tempo. Dal punto di vista dei sindacati sapere chi dovrà essere armato e come le persone che non possono o non vogliono portare armi saranno integrate è una delle principali incertezze. All'interno del CGCF le incertezze sarebbero collegate piuttosto all'integrazione organizzativa in seno all'ambito direzionale «Operazioni».

Nel febbraio 2021 la CdG-S è stata informata più dettagliatamente sulla riorganizzazione e sulla situazione del personale dal sindacato Garanto<sup>66</sup>. Garanto ha fatto notare che due entità dalle culture molto diverse si troveranno all'interno della stessa organizzazione, circostanza che solleva determinate problematiche. Ha dichiarato alla CdG-S che in origine la riorganizzazione era un semplice progetto informatico, che si è poi rapidamente ampliato trasformandosi in un progetto di riorganizzazione totale dell'unità amministrativa senza, a suo parere, un accompagnamento sufficiente. In tal senso il sindacato ha evocato la sensazione che l'AFD lo ponga regolarmente davanti al fatto compiuto. Il sindacato ritiene anche che il personale non sia stato sufficientemente coinvolto nei cambiamenti. Garanto ha deplorato che non vi sia stato, considerata l'ampiezza della riorganizzazione, un piano sociale specifico elaborato con l'AFD. Ha pure criticato il fatto che, a suo parere, manca una cultura aziendale che favorisca la critica costruttiva all'interno dell'unità amministrativa. Gli ex collaboratori dell'AFD ascoltati dalla CdG-S sottolineano inoltre l'assenza di una cultura dell'errore (*just culture*) in seno all'entità.

Garanto ha infine dichiarato di sostenere la revisione della legge e quindi il progetto generale di riorganizzazione dell'AFD e i suoi obiettivi, ma che le misure di accompagnamento, a suo parere insufficienti, sono causa di incertezze e potrebbero minacciare il successo della riorganizzazione.

La CdG-S è stata anche informata da ex collaboratori dell'AFD che il coinvolgimento del personale nella riorganizzazione è stato selettivo e che alcune entità dell'AFD sarebbero state escluse dai lavori di riorganizzazione. Il capo del DFF ha confermato che la collaborazione era stata più stretta con persone desiderose di portare a buon fine il progetto<sup>67</sup>. Stando alle informazioni ricevute dalla CdG-S, ciò ha potuto condurre a decisioni comunicate talvolta all'improvviso e che i collaboratori non si aspettavano o che non corrispondevano ai cambiamenti annunciati in precedenza.

#### 4.2.1 Collaborazione con i partner sociali

Secondo l'AFD<sup>68</sup> la collaborazione con i partner sociali è frequente e buona. Tre sindacati (Garanto, Transfair e l'Associazione dei quadri della Confederazione [AQC])

<sup>66</sup> Verbale della seduta della sottocommissione DFF/DEFR della CdG-S del 3 febbraio 2021 (audizione di Garanto).

<sup>67</sup> Verbale della seduta della sottocommissione DFF/DEFR della CdG-S dell'11 ottobre 2021 (audizione del capo del DFF).

<sup>68</sup> Verbale della seduta della sottocommissione DFF/DEFR della CdG-S del 3 febbraio 2021 (audizione dell'UDSC).

fanno parte del comitato esecutivo del programma DaziT e delle dichiarazioni d'intenti (*Memorandum of Understanding*; MoU) tra l'AFD e i sindacati sono state firmate. La prima «dichiarazione d'intenti per la collaborazione» è stata firmata il 2 marzo 2017 esclusivamente con il sindacato Garanto ed è stata rinnovata il 10 settembre 2018. Alla medesima data sono state concluse dichiarazioni anche con Transfair e con l'Associazione del personale della Confederazione (APC). Con l'Associazione degli ufficiali guardie di confine (AUG), una sezione dell'Associazione dei quadri della Confederazione (AQC), una dichiarazione d'intenti è stata conclusa per la prima volta il 7 gennaio 2019. Il coinvolgimento dei sindacati è una delle misure previste nelle strategie dettagliate 2018–2019<sup>69</sup>. Nel 2020 si sono svolte a cadenza settimanale conferenze telefoniche con l'AFD<sup>70</sup>. Man mano che venivano firmate dichiarazioni d'intenti, gli scambi si sono intensificati<sup>71</sup>; tutto questo a causa della situazione specifica durante la pandemia di COVID-19.

Attualmente l'AFD lavora con i partner sociali in tre gruppi di lavoro<sup>72</sup>: il primo si dedica alle questioni salariali relative alla nuova professione, il secondo si occupa delle condizioni di lavoro e il terzo affronta la questione della transizione per il personale attuale (cfr. anche n. 3.1). Il personale sarà informato non appena i tre gruppi avranno definito le prospettive. Una comunicazione ha ad esempio avuto luogo all'inizio del 2022 in merito alla classe di stipendio per il futuro profilo professionale e alle disposizioni transitorie pertinenti<sup>73</sup>.

L'AFD ha riferito che su molti punti la direzione e i partner sociali sono dello stesso parere, ma che su altri le divergenze sono notevoli e le posizioni talvolta inconciliabili. L'AFD ha inoltre fatto notare alla CdG-S che certi aspetti della politica del personale non sono di sua competenza, ma di quella del DFF, dell'UFPER, del Consiglio federale o del Parlamento.

Secondo il DFF elaborare un piano sociale come quello richiesto dai sindacati non era e non è all'ordine del giorno: in questo caso, infatti, la base legale necessaria non esiste. Il piano sociale della Confederazione<sup>74</sup> si fonda sull'articolo 31 capoverso 4 della legge sul personale federale<sup>75</sup> e sull'articolo 105d dell'ordinanza pertinente<sup>76</sup> e si applica soltanto se una riorganizzazione comporta la disdetta dei rapporti di lavoro o la soppressione dei posti di almeno cinque persone, cosa che non accadrà nel quadro di questa riorganizzazione.

<sup>69</sup> «Stratégies détaillées 2018–2019» dell'AFD, cap. «Gestion du changement», pag. 8 (disponibile soltanto in ted. e franc.).

<sup>70</sup> Verbale della seduta della sottocommissione DFF/DEFR della CdG-S del 3 febbraio 2021 (audizione dell'AFD).

<sup>71</sup> Due incontri all'anno tra l'AFD e Garanto nel 2017, quattro-sei colloqui all'anno tra tutti i partner sociali e il capo «Personale e formazione» nel 2018–2019 e, a partire dal 2021, il capo «Personale e formazione» invita i partner sociali a una discussione a scadenza trimestrale.

<sup>72</sup> Verbale della seduta della sottocommissione DFF/DEFR della CdG-S del 21 giugno 2021 (audizione del capo del DFF e dell'AFD).

<sup>73</sup> Bollettino d'informazione dell'UDSC del 21 gennaio 2022.

<sup>74</sup> Piano sociale per l'Amministrazione federale del 7 novembre 2016, [www.ufper.admin.ch](http://www.ufper.admin.ch) > Temi > Politica del personale > Partenariato sociale (consultato il 26 novembre 2021).

<sup>75</sup> Legge del 24 marzo 2000 sul personale federale (LPers; RS 172.220.1).

<sup>76</sup> Ordinanza del 3 luglio 2001 sul personale federale (OPers; RS 172.220.111.3).

## 4.2.2 Comunicazione interna

Nell'ambito delle strategie dettagliate 2018–2019 l'AFD ha elaborato obiettivi e previsto misure relative alla comunicazione. La comunicazione interna è un punto importante del capitolo «comunicazione»<sup>77</sup>, definita anche nel capitolo «gestione del cambiamento» come una sfida in considerazione delle dimensioni, dell'organizzazione decentralizzata e delle culture diverse e multilingui dell'unità amministrativa<sup>78</sup>.

Dagli inizi del programma DaziT, l'AFD ritiene che la comunicazione interna sia stata frequente e che, man mano che l'attuazione del programma e lo sviluppo dell'organizzazione dell'AFD procedevano, ogni nuova tappa importante è stata presentata ai collaboratori in modo trasparente, precisando quali erano state le decisioni prese e quali i punti ancora da chiarire<sup>79</sup>. L'informazione è avvenuta segnatamente nell'ambito dei bollettini d'informazione pubblicati dal direttore, ma anche in occasione delle diverse sedute informative. L'AFD, ad esempio, ha informato la CdG-S<sup>80</sup> che nel febbraio 2019 il direttore aveva effettuato un tour della Svizzera per presentare a tutti i collaboratori lo sviluppo dell'AFD. Nel 2020 si sono svolte circa 60 sedute in 13 sedi. Il capo del DFF ha partecipato a cinque di esse<sup>81</sup>.

Da quando il programma DaziT è in corso, i collaboratori possono inviare in forma anonima domande alla centrale che pubblica le risposte sull'Intranet dell'unità amministrativa. La direzione dell'AFD e il DFF ritengono che la maggioranza del personale comprenda l'obiettivo della riorganizzazione e che le incertezze possano scomparire progressivamente. Secondo il capo del DFF una riorganizzazione nell'ambito di un'unità amministrativa di queste dimensioni (quasi 4 700 collaboratori) è inevitabilmente fonte di insoddisfazione in un numero relativamente elevato di persone, anche se potrebbe trattarsi di una percentuale ridotta del personale.

## 4.2.3 Trattamento dei problemi segnalati

L'AFD ritiene di trattare adeguatamente tutti i problemi portati a sua conoscenza, sia dal personale che dai partner sociali o dal Controllo federale delle finanze (CDF) per il tramite della sua cellula di *Whistleblowing*<sup>82</sup>. L'AFD ha tuttavia dichiarato alla CdG-S che sono stati segnalati alla direzione pochissimi casi concreti. Ha evocato, a titolo di esempio, un caso segnalato dal CDF in cui certi quadri avevano proibito ai propri collaboratori di rivolgersi direttamente alla direzione. In questo caso specifico la direzione ha preso direttamente delle misure in seguito alla segnalazione.

<sup>77</sup> «Stratégies détaillées 2018–2019» dell'AFD, cap. «Communication», pag. 18 (disponibile soltanto in ted. e franc.).

<sup>78</sup> «Stratégies détaillées 2018–2019» dell'AFD, cap. «Gestion du changement», pag. 6 (disponibile soltanto in ted. e franc.).

<sup>79</sup> Rapporto dell'AFD del 4 giugno 2021 «Questions de personnel en lien avec la réorganisation de l'AFD», pag. 7–8 (disponibile soltanto in ted. e franc.).

<sup>80</sup> Rapporto dell'AFD del 4 giugno 2021 «Questions de personnel en lien avec la réorganisation de l'AFD», pag. 8 (disponibile soltanto in ted. e franc.).

<sup>81</sup> Verbale della seduta delle sottocommissioni DFF/DEFER delle CdG del 27 aprile 2021 (audizione del capo del DFF).

<sup>82</sup> Cfr. [www.cdf.admin.ch](http://www.cdf.admin.ch) > Whistleblowing (consultato il 13 gennaio 2022).

L'AFD ha anche dichiarato di essere stata confrontata, segnatamente da parte dei sindacati, a critiche generiche. Ritiene che senza elementi tangibili non sia possibile adottare misure adeguate. L'AFD osserva che tali critiche generiche hanno potuto deteriorare il clima lavorativo, mentre i sindacati ribadiscono che devono proteggere i propri membri e non esporli.

#### **4.2.4 Inchieste concernenti il personale**

Per rendere plausibili le critiche espresse, la CdG-S ha preso atto di due inchieste concernenti il personale dell'AFD, una anonima effettuata online dal sindacato Garanto tra i suoi membri tra il 2 e il 22 settembre 2019 e l'inchiesta 2020 dell'UFPER concernente il personale dell'Amministrazione federale<sup>83</sup>.

Nell'inchiesta di Garanto, il sostegno (valore medio 41 su 100), la partecipazione (33) e soprattutto il coinvolgimento nel cambiamento (30) sono stati fortemente criticati dai partecipanti. Anche il clima lavorativo avrebbe sofferto a causa del cambiamento (valore medio 24 su 100).

L'AFD e il DFF hanno dichiarato di prendere sul serio i risultati, ma considerano quest'inchiesta meno rappresentativa rispetto a quella condotta dall'UFPER<sup>84</sup>.

Alla fine del 2020 l'UFPER ha condotto, come ogni tre anni, un'inchiesta approfondita concernente il personale dell'Amministrazione federale (cfr. all. 1). Per l'AFD il tasso di partecipazione è stato del 76,3 per cento. In quest'ambito i risultati relativi alla soddisfazione sul lavoro sono relativamente bassi per l'unità amministrativa, com'era accaduto nell'inchiesta precedente risalente al 2017, ma ciononostante migliori di due punti. Il coinvolgimento, l'attaccamento e la conduzione del personale ottengono ciascuno un punto in più. La direzione dell'unità amministrativa perde 3 punti attestandosi a quota 57, ma questa voce ottiene in generale risultati meno buoni delle altre nell'insieme dell'Amministrazione federale. Le cifre concernenti la voce «identificazione e impegno» rimangono invariate.

#### **4.3 Monitoraggio della riorganizzazione da parte del DFF**

Anche il capo del DFF segue la riorganizzazione da vicino e ha dichiarato che prende sul serio il suo impatto e le critiche espresse<sup>85</sup>. È stato introdotto un reporting di monitoraggio del raggiungimento degli obiettivi. Un incontro con il direttore dell'UDSC ha luogo ogni quattro settimane, con un rapporto scritto sul progetto DaziT e un resoconto sulla situazione del personale. Secondo il capo del DFF le incertezze fanno parte

<sup>83</sup> Cfr. [www.ufper.admin.ch](http://www.ufper.admin.ch) > Temi > Politica del personale > Inchiesta concernente il personale (consultato il 21 gennaio 2022).

<sup>84</sup> Verbale della seduta della sottocommissione DFF/DEFR della CdG-S del 21 giugno 2021 (audizione del capo del DFF e dell'AFD).

<sup>85</sup> Verbale della seduta della sottocommissione DFF/DEFR della CdG-S dell'11 ottobre 2021 (audizione del capo del DFF).

di ogni riorganizzazione e riorganizzare un'entità di 4 700 collaboratori con due culture specifiche pone ancora più sfide<sup>86</sup>.

Alcune insoddisfazioni isolate erano senz'altro state portate a conoscenza del DFF in modo informale ma, generalmente, non sono stati riscontrati problemi sistematici. Il capo del DFF ha dichiarato<sup>87</sup> che durante l'estate 2021 erano stati organizzati incontri con i quadri dell'AFD, senza la direzione, per aprire la discussione su eventuali elementi problematici concernenti la situazione all'interno dell'unità amministrativa. Il capo del DFF ha dichiarato che, durante questi eventi, i quadri hanno espresso il proprio sostegno alla direzione dell'AFD.

Il capo del DFF ha informato la CdG-S<sup>88</sup> che aveva previsto di lanciare un'inchiesta esterna sull'insoddisfazione del personale e che il DFF aveva contattato un ufficio di consulenza. È stato inoltre messo a punto un questionario all'attenzione del personale. Dopo una discussione con i quadri dell'AFD, il DFF ha rinunciato a lanciare l'inchiesta, poiché riteneva che non vi fossero indizi tangibili che indicavano la permanenza di problemi all'interno dell'unità amministrativa. Tuttavia, il Dipartimento continua a monitorare la situazione.

Il Consiglio federale in corpore è informato ogni semestre sullo stato di avanzamento tecnico del progetto DaziT come pure sulla situazione relativa al personale. Tuttavia, non ha ritenuto finora necessario discutere approfonditamente sull'argomento.

Il capo del DFF ha comunicato alla CdG-S il suo parere sulla riorganizzazione mediante una lettera datata 12 aprile 2022<sup>89</sup> nell'ambito della consultazione amministrativa.

Nella lettera il capo del DFF dichiara che, come aveva constatato di fronte alla sottocommissione e come viene anche spiegato nel rapporto, una trasformazione – in particolare se di notevole entità – non avviene mai senza sollevare critiche. Nel suo rapporto la sottocommissione si è basata ampiamente sulle descrizioni fornite da (ex) collaboratori critici che ha sentito e da cui si ricava l'impressione che i commenti negativi siano predominanti. Dallo scambio personale avuto a tutti i livelli, il capo del DFF ha invece avuto l'impressione che la netta maggioranza dei collaboratori sostenga il processo di trasformazione avviato. Ritene perciò che varrebbe la pena tener conto anche di queste voci. Che dunque anche la «cultura» nell'UDSC non sia messa così male lo dimostra inoltre il fatto che i risultati dell'inchiesta concernente il personale siano persino leggermente migliorati dal 2017 al 2020, e che nel contempo è stato possibile raggiungere praticamente ininterrottamente gli ambiziosi obiettivi. La percentuale di fluttuazione del personale, inoltre, non soltanto è stata molto bassa, ma nel periodo in esame è persino calata. Tale risultato è dovuto in particolare al grande im-

<sup>86</sup> Verbale della seduta della sottocommissione DFF/DEFR della CdG-S dell'11 ottobre 2021 (audizione del capo del DFF).

<sup>87</sup> Verbale della seduta della sottocommissione DFF/DEFR della CdG-S dell'11 ottobre 2021 (audizione del capo del DFF).

<sup>88</sup> Verbale della seduta della sottocommissione DFF/DEFR della CdG-S dell'11 ottobre 2021 (audizione del capo del DFF).

<sup>89</sup> Lettera del capo del DFF del 12 aprile 2022 all'attenzione della sottocommissione DFF/DEFR della CdG-S.

pegno profuso dalla direzione dell'Ufficio, un impegno personale che merita il massimo rispetto. Il capo del DFF afferma espressamente che soprattutto il direttore Bock, ma anche la direzione dell'UDSC, continuano a godere della sua piena fiducia.

#### 4.4 Conclusioni intermedia

La CdG-S constata che le considerazioni dei sindacati e dell'UDSC divergono ampiamente e che talvolta mancano fatti tangibili per accertare con precisione la situazione. In questo contesto non compete all'alta vigilanza decidere tra differenti punti di vista. Ciononostante la CdG-S trae un certo numero di conclusioni alla luce delle informazioni ricevute e ritiene che le sue basi decisionali siano adeguate ed equilibrate.

La CdG-S constata innanzitutto che, nei lavori preparatori dell'AFD concernenti la trasformazione culturale, i rischi collegati alle conseguenze della riorganizzazione che possono ripercuotersi sul personale sono stati chiaramente identificati. Detti rischi sono menzionati anche nel documento interlocutorio trasmesso al Consiglio federale (cfr. n. 2.4). Costata parimenti che il Consiglio federale è stato regolarmente informato sulla situazione del personale dell'AFD e che non ha espresso il desiderio di approfondire l'argomento.

Al riguardo la CdG-S si riferisce all'inchiesta concernente il personale condotta dall'UFPER nel 2020 da cui non emerge un peggioramento globale della situazione. L'inchiesta si basa su una metodologia costante e il paragone con gli anni precedenti è garantito. La CdG-S si è informata anche sul numero di partenze dall'AFD (cfr. all. 2) e constata che non vi è un particolare aumento che potrebbe indicare un malcontento generalizzato. Rileva pure che alla direzione dell'AFD sono pervenuti soltanto pochi annunci sufficientemente concreti di problemi e che non vi sono indizi tangibili di problemi sistemici.

Dalle audizioni condotte dalla CdG-S con i sindacati ed ex collaboratori emerge tuttavia che la situazione all'interno dell'AFD era tesa e, almeno in parte, probabilmente lo è ancora. Le dichiarazioni di ex collaboratori che indicano una concentrazione di responsabilità in seno all'entità e l'assenza di una cultura dell'errore (*just culture*) o la possibilità limitata di formulare critiche costruttive sono state fonte di preoccupazione per la CdG-S. Essa ha constatato anche che almeno una parte del personale ha espresso una certa preoccupazione in relazione al proprio futuro, poiché le conseguenze precise per il personale sono ancora in corso di elaborazione con i sindacati (cfr. n. 4.2.1).

Dato che l'AFD aveva identificato con precisione i rischi insiti nella riorganizzazione sin dalla sua elaborazione, la CdG-S ritiene che occorre dedicare un'attenzione ancora maggiore all'accompagnamento del personale, in particolare al suo coinvolgimento e alla comunicazione nei suoi riguardi.

Se nel 2021 la collaborazione con i partner sociali sembra essere migliorata e sono in corso lavori concreti, i sindacati ritengono di non essere stati presi sul serio in precedenza. In effetti la CdG-S ha constatato che si sono succedute diverse misure di riorganizzazione e che i loro obiettivi e i contorni di certi punti particolarmente sensibili per il personale (ad es. la questione della transizione tra i posti civili attuali e il futuro

profilo professionale, le incertezze collegate all'integrazione organizzativa del CGCF e la questione dell'armamento) sono stati definiti tardi nel processo, mentre le misure di riorganizzazione erano già state annunciate da tempo. Tutto ciò è stato all'origine di lunghi periodi di insicurezza per una parte del personale. Una migliore collaborazione per quanto riguarda le ripercussioni della riorganizzazione per il personale, una presentazione più chiara della situazione finale prima di introdurre le prime misure di riorganizzazione, una strategia che spieghi quali problemi saranno risolti grazie alla riorganizzazione e in quale misura ciò interagisce con DaziT, nonché una comunicazione più precisa in merito ai punti sensibili avrebbero forse potuto placare le preoccupazioni di una parte del personale.

Secondo la CdG-S le misure di accompagnamento del personale (e le ripercussioni concrete) avrebbero dovuto essere pianificate con maggiore precisione parallelamente alle misure di riorganizzazione, nonché comunicate nel medesimo tempo.

La CdG-S si chiede anche se un simile progetto di riorganizzazione non dovrebbe seguire un processo globale fondato sulle esperienze fatte nell'ambito di riorganizzazioni di notevoli dimensioni in cui si tratta anche di fondere tra loro culture differenti, in modo analogo al piano sociale della Confederazione. Consapevole che quest'ultimo non si applica alla riorganizzazione dell'AFD, la CdG-S si chiede se tali prerequisiti potrebbero essere adattati o se un processo analogo potrebbe essere elaborato per riorganizzazioni future dell'Amministrazione federale che comportano ripercussioni importanti per il personale, anche nel caso in cui non sia previsto sopprimere posti.

*Raccomandazione 4* Ampliare il campo di applicazione del piano sociale della Confederazione o elaborare un processo analogo per riorganizzazioni di notevoli dimensioni

La CdG-S invita il Consiglio federale a esaminare l'opportunità di ampliare il campo di applicazione del piano sociale della Confederazione o di elaborare un processo analogo applicabile alle riorganizzazioni che comportano ripercussioni importanti per il personale.

## 5 **Prosieguo dei lavori**

La CdG-S invita il Consiglio federale a prendere posizione sul presente rapporto entro il 23 settembre 2022. Lo invita parimenti a indicare mediante quali misure ed entro quando intende attuare le raccomandazioni della Commissione.

23 maggio 2022

In nome della Commissione della gestione  
del Consiglio degli Stati:

Il presidente,  
Matthias Michel

La segretaria,  
Beatrice Meli Andres

Il presidente della sottocommissione DFF/DEFR,  
Othmar Reichmuth

Il segretario della sottocommissione DFF/DEFR,  
Pierre-Alain Jaquet

## Abbreviazioni

AQC	Associazione dei quadri della Confederazione
APC	Associazione del personale della Confederazione
AFD	Amministrazione federale delle dogane ( <i>fino al 31 dicembre 2021</i> )
AUG	Associazione degli ufficiali guardie di confine
CDF	Controllo federale delle finanze
CdG	Commissioni della gestione delle Camere federali
CdG-S	Commissione della gestione del Consiglio degli Stati
CGCF	Corpo delle guardie di confine
DaziT	Programma di trasformazione digitale dell'UDSC («dazi» significa dogana in romancio cui è stata aggiunta l'iniziale della parola «trasformazione»)
DDPS	Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport
DelFin	Delegazione delle finanze delle Camere federali
DFF	Dipartimento federale delle finanze
LD	Legge del 18 marzo 2005 sulle dogane (LD RS 631.0)
LE-UDSC	Disegno di legge federale sulla parte generale della riscossione dei tributi e sul controllo del traffico transfrontaliero di merci e persone da parte dell'Ufficio federale della dogana e della sicurezza dei confini (Legge sui compiti d'esecuzione dell'UDSC)
LFPr	Legge federale del 13 dicembre 2002 sulla formazione professionale (RS 412.10)
LOGA	Legge del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (RS 172.010)
LPubb	Legge federale del 18 giugno 2004 sulle raccolte del diritto federale e sul Foglio federale (Legge sulle pubblicazioni ufficiali; RS 170.512)
LTDo	Disegno di legge federale sull'obbligo doganale e sulla determinazione dei tributi doganali (Legge sui tributi doganali)
OD	Ordinanza del 1° novembre 2006 sulle dogane (RS 631.01)
OD-DFF	Ordinanza del DFF del 4 aprile 2007 sulle dogane (RS 631.011)
OLOGA	Ordinanza del 25 novembre 1998 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (RS 172.010.1)
OPubb	Ordinanza del 7 ottobre 2015 sulle raccolte del diritto federale e sul Foglio federale (Ordinanza sulle pubblicazioni ufficiali; RS 170.512.1)
OSPF	Ordinanza del 3 settembre 1997 sull'impiego della truppa per il servizio di polizia di frontiera (RS 513.72)

SEFRI	Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione
TIC	Tecnologie dell'informazione e della comunicazione
UDSC	Ufficio federale della dogana e della sicurezza dei confini <i>(dal 1° gennaio 2022)</i>
UFG	Ufficio federale di giustizia
UFPER	Ufficio federale del personale
UFPP	Ufficio federale della protezione della popolazione

## Inchieste concernenti il personale 2017 e 2020 per l'AFD

Inchiesta 2020 concernente il personale dell'Amministrazione federale	Soddisfazione sul lavoro	Coinvolgimento	Legame	Identificazione e impegno	Comportamento orientato agli obiettivi	Conciliabilità tra lavoro e vita privata	Gestione del personale	Direzione suprema	Superiore diretto	Informazione del personale	Salute
Amministrazione federale (2020) (eccetto Servizi del Parlamento, MPC e tribunali)	73	82	81	82	77	72	69	64	74	–	82
DFP (2020)	70	80	80	80	75	71	67	62	73	–	81
AFD 2020	64	75	75	76	70	61	63	57	69	–	79
AFD 2017	62	76	76	76	69	59	64	60	68	64*	78

\* La rubrica relativa all'informazione del personale non esiste più dopo il 2017.

I valori sono dati da un punteggio (valori medi) da 0 a 100 ed esprimono il grado di apprezzamento del partecipante su un tema o una domanda.

Fonte: sintesi dei risultati dell'inchiesta concernente il personale 2017 per unità; sintesi dei risultati dell'inchiesta concernente il personale 2020 per unità.

Allegato 2

**AFD/UDSC: Effettivo e partenze per anno, 2016–2020**

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Effettivo (in n. di dipendenti)	4 787	4 705	4 735	4 740	4 784	4 690 <sup>90</sup>
<b>Partenze, in base al motivo</b> (in n. di dipendenti)						
<b>Disdetta dipendente</b>	<b>92</b>	<b>120</b>	<b>104</b>	<b>114</b>	<b>107</b>	<b>110</b>
<i>Collaboratori</i>	81	104	91	105	94	84
<i>Quadri</i>	10	16	13	9	10	25
<i>Quadri superiori</i>	1	0	0	0	3	1
<b>Disdetta datore di lavoro (UDSC)</b>	<b>43</b>	<b>21</b>	<b>31</b>	<b>9</b>	<b>28</b>	<b>15</b>
<i>Collaboratori</i>	41	19	29	7	28	11
<i>Quadri</i>	2	2	2	2	0	4
<i>Quadri superiori</i>	0	0	0	0	0	0
<b>Decesso/Invalidità</b>	<b>12</b>	<b>9</b>	<b>7</b>	<b>5</b>	<b>10</b>	<b>6</b>
<i>Collaboratori</i>	6	7	6	3	9	4
<i>Quadri</i>	6	2	1	2	1	2
<i>Quadri superiori</i>	0	0	0	0	0	0
<b>Pensionamento</b>	<b>101</b>	<b>124</b>	<b>139</b>	<b>42</b>	<b>103</b>	<b>107</b>
<i>Collaboratori</i>	60	59	95	30	66	63
<i>Quadri</i>	41	63	43	11	37	43
<i>Quadri superiori</i>	0	2	1	1	0	1
<b>Totale</b>	<b>248</b>	<b>274</b>	<b>281</b>	<b>170</b>	<b>248</b>	<b>238</b>
<i>Collaboratori</i>	188	189	221	145	197	162
<i>Quadri</i>	59	83	59	24	48	74
<i>Quadri superiori</i>	1	2	1	1	3	2

<sup>90</sup> Al 1° gennaio 2022 il personale dell'UDSC è composto di 2 280 guardie di confine e di 2 410 specialisti doganali, revisori doganali, assistenti doganali e altre categorie professionali, per un totale 4 690 collaboratori.

---

---

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Casi di diritto del personale</b>	<b>25</b>	<b>50</b>	<b>40</b>	<b>41</b>	<b>38</b>	<b>29</b>
<i>Collaboratori</i>	<i>18</i>	<i>42</i>	<i>31</i>	<i>31</i>	<i>29</i>	<i>27</i>
<i>Quadri</i>	<i>7</i>	<i>8</i>	<i>9</i>	<i>10</i>	<i>9</i>	<i>2</i>
<i>Quadri superiori</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>

---

Stato: 1° febbraio 2022.