

# **Valutazione dell'Amministrazione federale delle dogane: direzione strategica, gestione dei compiti e delle risorse**

**Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati  
del 12 ottobre 2010**

**Parere del Consiglio federale**

del 26 gennaio 2011

---

Onorevoli presidente e consiglieri,

conformemente all'articolo 158 della legge sul Parlamento, vi presentiamo il nostro parere in merito al rapporto del 12 ottobre 2010 «Valutazione dell'Amministrazione federale delle dogane: direzione strategica, gestione dei compiti e delle risorse» della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati.

Gradite, onorevoli presidente e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

26 gennaio 2011

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Micheline Calmy-Rey  
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

# Parere

## 1 Situazione iniziale

Le Commissioni della gestione (CdG) delle Camere federali hanno integrato, nella loro pianificazione annuale, una valutazione della direzione strategica e della gestione dei compiti e delle risorse dell'Amministrazione federale delle dogane (AFD). Nella sua seduta del 22 giugno 2009, la sottocommissione competente ha conferito un mandato alla Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG-S), all'attenzione del Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA), con le seguenti quattro domande principali.

- Le basi legali e le condizioni quadro sono chiare e adeguate?
- Come valutare la direzione e la sorveglianza dell'AFD, del servizio civile e del Corpo delle guardie di confine (Cgcf) da parte del dipartimento?
- Come valutare la pianificazione dei compiti e delle risorse nonché la direzione e il controlling all'interno dell'AFD, del servizio civile e del Cgcf?
- Come valutare la collaborazione con i diversi partner?

La valutazione del CPA si occupa dunque di tre settori tematici: l'analisi delle condizioni quadro legali, l'analisi della direzione sotto il profilo strategico e operativo e infine la collaborazione tra l'AFD e alcuni partner esterni selezionati. In quest'ultimo settore, la valutazione riguarda essenzialmente domande relative alla collaborazione tra l'AFD, l'esercito e i Cantoni in materia di sicurezza. Sono state oggetto della valutazione la direzione strategica e la direzione operativa dell'AFD.

Sulla base dei risultati dell'inchiesta del CPA dell'11 giugno 2010, il 12 ottobre 2010 la CdG-S ha licenziato il rapporto «Valutazione dell'Amministrazione federale delle dogane: direzione strategica, gestione dei compiti e delle risorse» e ha chiesto al Consiglio federale un parere in merito entro il 31 gennaio 2011.

## 2 Parere del Consiglio federale

### 2.1 Introduzione

Le origini dell'AFD risalgono agli albori della Confederazione Svizzera, quando la dogana diventò di competenza della Confederazione<sup>1</sup>. Da allora, essa ha conosciuto cambiamenti significativi riguardo ai compiti, all'organizzazione e agli effettivi, e si è costantemente evoluta. Dal punto di vista organizzativo, l'AFD è un'unità dell'amministrazione federale centrale e fa parte del Dipartimento federale delle finanze (DFF).

L'AFD non solo procura alla Confederazione una parte consistente delle entrate necessarie per finanziare i suoi compiti, ma gestisce anche il traffico merci al confine nonché previene e combatte gli atti illegali nell'area di confine, contribuendo in

<sup>1</sup> Cfr. Rudolf Dietrich, commento all'art. 91 della legge sulle dogane, in: Kocher/Clavadetscher, Zollgesetz, Berna 2009, n. marg. 1.

tal modo alla sicurezza interna del Paese e alla protezione della popolazione<sup>2</sup>. A tale scopo, l'AFD sorveglia e controlla il traffico viaggiatori e il traffico merci attraverso il confine doganale, garantisce la sicurezza nell'area di confine, riscuote i tributi doganali e altri tributi dovuti per legge, partecipa all'applicazione di atti normativi, collabora con l'economia e con le amministrazioni doganali estere, in particolare per quanto concerne le procedure d'imposizione doganale<sup>3</sup>. Infine all'AFD sono affidati anche compiti a livello internazionale. Infatti essa elabora trattati internazionali in materia doganale e rappresenta la Svizzera presso organizzazioni internazionali e in organi specializzati che si occupano di questioni doganali<sup>4</sup>.

Pertanto l'AFD vanta non solo una lunga tradizione, ma è anche un'istituzione versatile in merito alle funzioni che è chiamata a espletare, poiché svolge sia compiti di natura tipicamente fiscale, sia compiti in materia di sicurezza. Dal punto di vista organizzativo, a capo dell'AFD c'è il Direttore generale delle dogane, nominato dal Consiglio federale su proposta del DFF. L'AFD si compone di due unità organizzative strettamente correlate tra loro: il Cgcf, armato e in uniforme, e il servizio civile. Secondo la legge sulle dogane e la Costituzione federale esse hanno, in ampia misura, lo stesso mandato principale a favore dello Stato, dell'economia e della popolazione. Le competenze del servizio civile sono incentrate sul traffico delle merci commerciabili, mentre quelle del Cgcf sul traffico turistico. In questo contesto non si tratta unicamente di riscuotere imposte e dazi, ma anche di applicare oltre 150 leggi e ordinanze di natura doganale e non doganale. L'AFD è organizzata in modo decentralizzato: al Direttore generale delle dogane sono subordinati quattro circondari; al Comando Cgcf, otto regioni guardie di confine. A sua volta, il Comando Cgcf è sottoposto al Direttore generale delle dogane. L'AFD è uno degli uffici federali più grandi: il suo effettivo ammonta a oltre 4000 persone.

L'AFD non è un ufficio diretto secondo la Gestione mediante mandati di prestazioni e preventivo globale (GEMAP). Ai sensi dell'articolo 44 della legge del 21 marzo 1997<sup>5</sup> sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA), il Consiglio federale può gestire le unità amministrative appropriate mediante GEMAP. A tale scopo, esso si attiene ai principi della gestione amministrativa orientata all'efficacia. Il conferimento del mandato di prestazioni compete al Consiglio federale, previa consultazione delle competenti commissioni parlamentari. Parimenti, sul piano strategico l'AFD è gestita attraverso due mandati di prestazioni, che il DFF assegna rispettivamente al servizio civile e al Cgcf. Al contrario di quanto avviene nella direzione GEMAP, i mandati di prestazioni dell'AFD non sono licenziati dal Consiglio federale, né richiedono previamente la consultazione delle commissioni parlamentari competenti. Inoltre l'AFD non dispone di un preventivo globale.

Secondo il Consiglio federale, nella sua valutazione il CPA ha tenuto debitamente conto delle molteplici peculiarità e delle mutate sfide che l'AFD si è trovata ad affrontare. È indubbio che l'AFD operi in un contesto sempre più dinamico. Del resto, il Consiglio federale condivide l'opinione del CPA, secondo cui l'AFD è finora riuscita a reagire in modo consona alle nuove sfide e a intraprendere per tempo i necessari adeguamenti organizzativi e strutturali. Quindi il Consiglio

<sup>2</sup> Art. 14 cpv. 1 dell'ordinanza dell'17 febbraio 2010 sull'organizzazione del Dipartimento federale delle finanze (Org-DFF; RS 172.215.1).

<sup>3</sup> Art. 14 cpv. 2 Org-DFF.

<sup>4</sup> Art. 15 Org-DFF.

<sup>5</sup> RS 172.010

federale non può che compiacersi del fatto che il CPA abbia valutato positivamente la direzione dell'AFD e del Cgcf.

Per quanto concerne la direzione strategica e operativa, il CPA constata che l'AFD dispone di una gamma di strumenti esaustiva, effettua una netta separazione tra direzione strategica e direzione operativa sul piano concettuale e, per l'intero settore di compiti, formula tutti i mandati di prestazioni e le convenzioni sulle prestazioni. Inoltre il Consiglio federale prende atto del fatto che il sostegno fornito dal Cgcf ai Cantoni nell'ambito della sicurezza interna viene in linea di massima apprezzato.

Il Consiglio federale reputa fondamentali le considerazioni della CdG-S in vista dell'ulteriore modo di procedere. Occorre garantire che l'AFD possa continuare a svolgere efficientemente i propri compiti. Il rapporto della CdG-S evidenzia i punti deboli e indica la relativa necessità di intervento. Il Consiglio federale tiene a precisare che non si tratta di intervenire in tutti i settori dell'AFD, ma solo in modo mirato. I punti deboli rilevati dal CPA sono illustrati qui appresso.

- Nel modello di direzione dell'AFD, i compiti e le risorse non sono correlati tra loro. Questa correlazione non appare né nei mandati e contratti di prestazioni né negli strumenti di rendiconto. Di conseguenza, non si sa quali risorse siano destinate a quali compiti. A livello di direzione strategica e operativa mancano così importanti informazioni ai fini di una direzione orientata ai risultati.
- Nel quadro della direzione amministrativa orientata all'efficacia, la determinazione di un effettivo minimo del Cgcf nel decreto federale relativo a Schengen non è conforme al sistema e va considerata come direzione eccessiva da parte del Parlamento. Come valutare dunque la pianificazione dei compiti e delle risorse nonché la direzione e il controlling in seno all'AFD, al servizio civile e al Cgcf?
- Occorre chiarire la collaborazione tra i Cantoni e l'AFD. A questo proposito, il CPA constata che l'AFD supporta viepiù i Cantoni per compiti che rientrano chiaramente nell'ambito di competenza di questi ultimi, senza tuttavia esigere un'indennità per coprire le spese.

Sulla base del rapporto del CPA, il 12 ottobre 2010 la CdG-S ha licenziato sei raccomandazioni e un postulato. Le raccomandazioni 1–4 trattano questioni relative alla direzione dell'AFD, mentre le raccomandazioni 5 e 6 vertono sulla collaborazione tra i Cantoni e il Cgcf nello svolgimento dei compiti di polizia di sicurezza nell'area di confine. Per quanto concerne la collaborazione tra l'esercito e il Cgcf, la CdG-S si limita a fare alcune constatazioni, segnatamente riguardo alla durata del servizio d'appoggio, senza tuttavia sottoporre al Consiglio federale una raccomandazione. Infine, il postulato chiede al Consiglio federale di esaminare la soppressione dell'effettivo minimo del Cgcf, disciplinato nel decreto federale relativo a Schengen.

In merito alle raccomandazioni e al postulato, il Consiglio federale prende posizione come segue.

*Ad raccomandazione 1* Verifica della definizione dei prodotti

La CdG-S chiede al Consiglio federale di verificare se l'attuale definizione dei prodotti è appropriata e se questi ultimi sono utili per la direzione orientata all'efficacia. Affinché il mandato di prestazioni non sia un mero elenco dei compiti svolti ai fini della rendicontazione, ma possa effettivamente servire quale strumento per la direzione, è indispensabile stabilire una correlazione tra compiti e risorse o prodotti/processi e risorse. A tal riguardo, occorre verificare se e come sia possibile riprodurre, nella definizione dei prodotti, l'adempimento dei compiti basato sui processi. Il Consiglio federale è invitato a spiegare in che modo si possano ottimizzare gli strumenti di direzione in tal senso.

In linea di massima, i mandati di prestazioni per il servizio civile e per il Cgcf sono strutturati sulla base dei mandati degli uffici GEMAP. L'AFD non dispone tuttavia di un preventivo globale. Perciò la corrispondente parte dei due mandati di prestazioni deve essere strutturata diversamente rispetto a quello che si fa per gli uffici GEMAP. L'AFD, oltre a svolgere una molteplicità di compiti, è responsabile dell'applicazione di circa 150 leggi e ordinanze. Questi compiti sono trasposti sia nel mandato di prestazioni del servizio civile sia in quello del Cgcf.

Il terzo mandato di prestazioni per il servizio civile in vigore dura un quadriennio (2009–2012). L'ultimo mandato di prestazioni per il Cgcf, che presenta una struttura analoga, è stato adeguato dal punto di vista temporale e dura un biennio (2010–2012). I gruppi di prodotti si articolano negli ambiti relativi alla dogana, alla polizia di sicurezza e alla migrazione. Gli obiettivi prestazionali e gli obiettivi concernenti l'efficacia di ciascun gruppo si fondano sui corrispondenti indicatori e valori effettivi. In base al mandato di prestazioni che il DFF conferisce all'AFD, il Direttore generale delle dogane conclude singole convenzioni sulle prestazioni con le divisioni principali della Direzione generale delle dogane Esercizio, Diritto e tributi, Tariffa doganale e statistica del commercio esterno nonché con i quattro circondari. Tali convenzioni, valide per un anno, applicano nel concreto il mandato di prestazioni del DFF. Il mandato di prestazioni per il Cgcf costituisce a sua volta la base per l'elaborazione annuale delle convenzioni sulle prestazioni, concluse ogni anno tra il capo del Cgcf e le regioni guardie di confine e poi vistate dal Direttore generale delle dogane.

Il conseguimento degli obiettivi relativo ai mandati di prestazioni è fissato in un rapporto annuale stilato dall'AFD e destinato al DFF.

Il vigente mandato di prestazioni del servizio civile è suddiviso in cinque parti. Il limite di spesa contemplato nel conto finanziario della Confederazione e i gruppi di prodotti sono definiti secondo i principi, i compiti e la strategia. Essi sono strutturati in base ai processi e includono l'imposizione di merci, la riscossione di imposte di consumo e di tributi nonché i processi successivi. La determinazione dei parametri finanziari di ciascun gruppo di prodotti, degli obiettivi prestazionali e di quelli concernenti l'efficacia per ogni gruppo di prodotti, come pure degli indicatori e dei valori effettivi per ciascun obiettivo prestazionale e concernente l'efficacia avviene nel quadro del mandato di prestazioni del DFF. Nel 2006, il Controllo federale delle

finanze (CDF) ha effettuato una verifica della trasposizione del mandato di prestazioni 2005–2008 per il servizio civile dell'AFD e delle relative convenzioni sulle prestazioni. Il suo giudizio rispetto al mandato di prestazioni e alle convenzioni sulle prestazioni dell'AFD è positivo. Nel mandato di prestazioni 2009–2012 si è dunque tenuto conto delle raccomandazioni del CDF in merito alla verificabilità degli obiettivi tra mandato di prestazioni e convenzioni sulle prestazioni.

La raccomandazione della CdG-S mira a rafforzare il mandato di prestazioni, allo scopo di potenziare gli strumenti di direzione. Anche il Consiglio federale condivide quest'opinione, secondo cui il mandato di prestazioni esistente è, nell'ottica della direzione strategica, suscettibile di miglioramenti.

Pertanto la direzione dell'AFD deve essere gestita perseguendo in modo coerente gli obiettivi formulati nel mandato di prestazioni. Per conseguire un livello di efficacia ottimale è necessario orientare la gestione operativa verso tali obiettivi, con un impiego dei mezzi possibilmente efficace. Inoltre è indispensabile disporre di uno strumento di direzione appropriato che, periodicamente, fornisca informazioni sulla realizzazione degli obiettivi e funga da base per definire misure correttive. In questo contesto, l'aspetto dei costi rappresenta solo uno dei fattori da considerare. Le dimensioni delle prestazioni fornite, dal punto di vista della qualità e dell'utilità, rivestono un ruolo altrettanto importante. La struttura prestazionale dell'AFD è complessa e mal si presta a essere schematizzata in processi ripetitivi. La definizione e lo sviluppo dei prodotti prestazionali sono elementi utili e opportuni del mandato di prestazioni. Ma l'attribuzione dei costi secondo una contabilità dettagliata basata sui costi dei prodotti – un metodo peraltro diffuso nell'industria e nella gestione di progetti – è fattibile solo una volta che le basi per la misurazione delle prestazioni e per il controlling, tuttora mancanti, saranno realizzate.

Anche il Consiglio federale ritiene che sia necessario, in una tappa successiva, professionalizzare gli strumenti di direzione dell'AFD. Per fare ciò occorre comunque partire dallo stato attuale e individuare esattamente il fabbisogno. Al momento la contabilità di costi e prestazioni non risulta eloquente ed è quindi poco adatta a fungere da base per una contabilità dettagliata basata sui costi dei prodotti. In una prima fase occorre verificare l'adeguatezza dei prodotti attualmente definiti e quindi sviluppare un sistema di direzione integrato (misurazione delle prestazioni, controlling), il quale permetta una direzione globale dell'AFD, dalla strategia ai processi. Il Consiglio federale è favorevole a un progressivo ampliamento degli strumenti di direzione dell'AFD. A tale proposito occorre però tenere conto degli sviluppi della GEMAP, compresa l'introduzione della contabilità basata sui processi e sui costi dei prodotti.

*Ad raccomandazione 2* Trarre i dovuti insegnamenti per un modello di direzione a livello di Confederazione orientato ai risultati

La CdG-S chiede al Consiglio federale di far confluire, nella fase di sviluppo di un nuovo modello di direzione orientato ai risultati valido per l'intera amministrazione federale, le esperienze raccolte sul modello di direzione proprio dell'AFD e, in particolare, di studiare soluzioni volte a elaborare una definizione dei prodotti basata sui processi negli uffici di servizio cui sono affidati compiti disparati e complessi.

Nel 2007, la verifica trasversale condotta dal CDF sulla direzione delle unità amministrative GEMAP da parte dei dipartimenti ha concluso che la direzione politica di questi uffici può essere ulteriormente rafforzata. Il 4 novembre 2009, il Consiglio federale ha licenziato il Rapporto di valutazione GEMAP 2009<sup>6</sup>. In esso, il Governo sostiene il potenziamento della direzione orientata ai risultati e propone tre opzioni di intervento (il consolidamento e/o l'estensione della GEMAP oppure il modello di direzione strategica orientato ai risultati per l'insieme dell'amministrazione federale, definito «modello di convergenza»). Il Consiglio federale è disposto a far confluire le esperienze raccolte sul modello di direzione proprio dell'AFD nella fase di sviluppo di un nuovo modello direttivo orientato ai risultati valido per l'intera amministrazione federale. Del resto, presso gli uffici GEMAP ci si adopera già oggi per garantire il più possibile un'armonizzazione completa tra i gruppi di prodotti o i prodotti e i processi relativi alla fornitura di prestazioni.

*Ad raccomandazione 3* Consultazione di una commissione parlamentare

La CdG-S chiede al Consiglio federale di esaminare, in vista della pianificata rielaborazione del modello GEMAP, se in futuro i mandati di prestazioni dell'AFD debbano essere approvati dal Consiglio federale e discussi a livello parlamentare o presso le competenti commissioni parlamentari, com'è consuetudine per i mandati di prestazioni degli uffici GEMAP. Secondo le commissioni, in tal modo gli obiettivi principali e le priorità dell'AFD verrebbero fissati in ambito politico e godrebbero di un più vasto sostegno politico.

In base al diritto vigente, il Consiglio federale, prima di conferire un mandato di prestazioni a un ufficio GEMAP, è tenuto a consultare le commissioni parlamentari competenti. Questa procedura di consultazione punta al coinvolgimento tempestivo del Parlamento nella valutazione di un mandato di prestazioni. Nella fattispecie si tratta di una forma istituzionalizzata di partecipazione parlamentare alla direzione amministrativa del Consiglio federale, che consente alle commissioni di esercitare la loro influenza sulla gestione delle prestazioni, sull'attribuzione delle risorse e sulla fissazione degli obiettivi<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> FF 2009 6877

<sup>7</sup> Thomas Säggerer, *Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz*, Berna 2007, commento all'art. 44 LOGA, n. marg. 37.

Il Consiglio federale non è tenuto per legge a consultare le commissioni parlamentari competenti riguardo a mandati di prestazioni per le unità dell'amministrazione federale centrale non strutturate con il modello GEMAP. Tali mandati di prestazioni competono infatti al dipartimento afferente. Se il modello GEMAP dovesse essere ampliato in modo mirato o se l'intera amministrazione federale fosse gestita secondo un modello di direzione orientato ai risultati, per garantire una soluzione possibilmente semplice dal punto di vista amministrativo ed evitare un aumento delle spese gestionali e amministrative, occorrerebbe altresì ripensare alle competenze relative al conferimento dei mandati di prestazioni. Pertanto, nel suo Rapporto di valutazione GEMAP 2009, il Consiglio federale propone di delegare ai dipartimenti la competenza relativa al conferimento dei mandati di prestazioni. A tale proposito ci si può anche chiedere se è il caso di sostituire il diritto di consultazione parlamentare con altri mezzi volti all'espletamento delle funzioni di vigilanza<sup>8</sup>. L'alternativa più accreditata è potenziare il piano finanziario per ottenere un piano finanziario ed esecutivo integrato, ispirandosi al modello attuato in diversi Cantoni. Questo piano assumerebbe i connotati di un mandato di prestazioni politico e verrebbe sottoposto ogni anno all'approvazione del Parlamento nel quadro del rendiconto. Un'altra soluzione potrebbe essere quella di dirigere le unità amministrative più grandi ponendo un limite di spesa e di indicare loro, in corrispondenti decreti di stanziamento ai sensi dell'articolo 25 capoverso 3 della legge federale sull'Assemblea federale, gli obiettivi per l'impiego dei crediti. L'ampliamento delle possibilità partecipative del Parlamento potrebbe servire a convertire l'attuale mandato di prestazioni GEMAP in una convenzione sulle prestazioni, stipulata tra dipartimenti e uffici e rinnovabile annualmente. In tal modo la consultazione obbligatoria delle commissioni parlamentari verrebbe automaticamente a cadere.

Il Consiglio federale non ha ancora pronunciato decisioni in merito alle questioni summenzionate. Alla luce di quanto esposto, il punto di vista della CdG-S di sottoporre a consultazione davanti alle commissioni parlamentari competenti anche i mandati di prestazioni di uffici non GEMAP è tuttavia accolto con un certo riserbo. Il Consiglio federale si dichiara comunque disposto a vagliare le richieste della CdG-S nell'ambito dei lavori di ampliamento della direzione amministrativa. In questo contesto vengono esaminati altresì contenuti e strumenti del controllo parlamentare. L'AFD sta preparando le relative basi. Il Consiglio federale adotterà la relativa decisione nel corso del primo trimestre del 2011.

*Ad raccomandazione 4* Rapporto relativo al progetto di un nuovo sistema informatico di reporting

La CdG-S chiede al Consiglio federale di illustrare in un rapporto i principi fondamentali, la tempistica e i costi per realizzare un sistema informatico di reporting per l'AFD basato sulla trasposizione della raccomandazione 1.

Secondo il CPA, il rendiconto è adeguato e comprensibile sia nel servizio civile sia nel Cgcf. Tuttavia, il rilevamento dei dati genera un onere amministrativo relativamente elevato. Ciò rappresenta un incentivo a impiegare strumenti informatici più appropriati, volti a semplificare l'analisi dei dati nell'interesse, ad esempio, di una

<sup>8</sup> FF 2009 6934 segg.

banca dati contenente i risultati dei controlli. La CdG-S, pur sostenendo il progetto sul sistema informatico di reporting, ribadisce chiaramente che le prestazioni da valutare devono essere definite in modo esplicito e la gestione del reporting deve essere effettuata con un onere amministrativo sostenibile.

Il Consiglio federale riconosce l'esigenza di sviluppare un sistema informatico di reporting. Tuttavia, affinché quest'ultimo possa essere impiegato correttamente, è necessario che, a monte, vengano soddisfatte alcune condizioni di ordine concettuale. Attualmente non è possibile designare in modo esaustivo le specifiche necessarie né le dimensioni dei sistemi informatici. Tuttavia è il caso di avvalersene, laddove ciò sia possibile e ragionevole. In questo contesto, va data priorità alle applicazioni standard disponibili sul mercato.

Per quanto concerne il progetto inerente al sistema informatico di reporting, l'AFD non è rimasta certo a guardare e ha già avviato i corrispondenti preparativi. Infatti, da fine 2012 sarà disponibile la piattaforma data warehouse (DWH)<sup>9</sup>. I costi complessivi del progetto DWH ammontano a 5,5 milioni di franchi. Su questa base, nel 2011 deve essere avviato il progetto relativo alla gestione integrata delle prestazioni (IPM). I relativi costi preventivati, per una durata di realizzazione di 12 mesi, sono di 500 000 franchi al massimo<sup>10</sup>. L'ottenimento dei mezzi necessari spetta all'AFD. Si prevede che il progetto IPM diventi operativo nel 2013. Il progetto DWH funge da base, oltre che per l'IPM, anche per l'applicazione riguardante l'analisi dei rischi e la valutazione delle ditte (rating). L'avvio di questo progetto è previsto nel 2012.

### 2.3 Collaborazione tra il Cgcf e i Cantoni

*Ad raccomandazione 5* Definizione più chiara dei compiti e delle competenze del Cgcf

La CdG-S chiede al Consiglio federale di regolare in modo più chiaro i compiti e le competenze del Cgcf, segnatamente riguardo ai compiti di polizia di sicurezza da esso svolti e ai compiti eseguiti per i Cantoni. In particolare occorre esaminare quali compiti di polizia possano essere effettivamente realizzati in sinergia con i compiti doganali originari del Cgcf. Inoltre il Consiglio federale deve garantire che il Cgcf non diventi una polizia ausiliaria nazionale e quindi determinare quali compiti di polizia esso possa assumere su richiesta dei Cantoni.

Il Consiglio federale, nel suo rapporto all'Assemblea federale sulla politica di sicurezza della Svizzera del 23 giugno 2010<sup>11</sup> e nel contesto degli strumenti appositi, si è occupato dei compiti dell'AFD. Esso ritiene che sia il servizio civile dell'AFD sia il

<sup>9</sup> Questa piattaforma costituisce la base non solo per il reporting interno, ma anche per l'analisi dei rischi e la trasmissione dei dati destinati ad altre unità amministrative della Confederazione (p. es. UFAG, UST). Si intende così garantire che in futuro i dati richiesti possano essere richiamati in un'unica volta.

<sup>10</sup> DWH e IPM genereranno costi per circa sei milioni di franchi, che saranno integralmente assunti dall'AFD.

<sup>11</sup> FF 2010 4511

Cgcf forniscono un contributo nella politica di sicurezza. L'AFD, oltre all'imposizione del traffico turistico e commerciale, è chiamata ad applicare circa 150 atti legislativi. In questo modo essa contribuisce alla protezione della popolazione, dell'ambiente e dell'economia. Inoltre l'AFD lotta contro il contrabbando, controlla il traffico transfrontaliero di stupefacenti, armi, materiale bellico, merci pericolose, specie protette, beni culturali, articoli di marca, derrate alimentari, liquidità e via di seguito. Infine, il Cgcf lotta contro la migrazione illegale, partecipa alla ricerca di persone, cose e veicoli nonché alla scoperta di documenti falsificati.

L'AFD e i Cantoni, ma soprattutto il Cgcf e i corpi di polizia cantonali, collaborano strettamente fin dal 1964. Per i controlli delle persone in materia di polizia degli stranieri e di polizia di sicurezza, i Cantoni hanno trasferito al Cgcf determinati compiti, al fine di ottenere, attraverso le loro sinergie, un alleggerimento del carico di lavoro.

La collaborazione tra l'AFD e i Cantoni non è una novità scaturita con Schengen. L'obiettivo è realizzare il maggiore beneficio possibile per migliorare la sicurezza interna e quella a favore della popolazione. Si tratta di utilizzare le sinergie esistenti tra i compiti originari dell'AFD o del Cgcf e alcuni compiti di polizia di sicurezza e di polizia degli stranieri<sup>12</sup>. Anche con Schengen, nell'ambito dei controlli doganali al confine con gli altri Stati Schengen e nelle rispettive aree di confine, è possibile effettuare i controlli delle persone, in presenza di sospetti, in tutti i generi di traffico (stradale, ferroviario, marittimo e aereo).

Al fine di armonizzare in qualche modo tale collaborazione, nonostante il carattere federalista delle strutture svizzere, nel 2006 la Conferenza dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia (CDCGP) ha elaborato, d'intesa con l'AFD, un accordo tipo che fissa i settori in cui i Cantoni possono delegare competenze all'AFD, cioè al Cgcf e al servizio civile. Si tratta nello specifico dei seguenti settori: ricerca di persone, cose e veicoli; infrazioni alla legge sugli stranieri, alla legge sugli stupefacenti, alla legislazione sulle armi e infrazioni alla legislazione sulla circolazione stradale. In tali ambiti, l'AFD detiene la competenza originaria in materia di accertamento, perlomeno al confine. Nel quadro degli accordi tra l'AFD e i Cantoni, si tratta di definire se e in quale misura l'AFD possa liquidare autonomamente le infrazioni accertate (reati di lieve entità) e quando sia necessario l'intervento della polizia. Questa procedura consente di ridurre l'onere amministrativo per la Confederazione e i Cantoni nonché i tempi di attesa per gli interessati. Nell'ambito degli accordi, né al Cgcf né al servizio civile vengono affidate ulteriori competenze in materia di accertamento, perseguimento o impiego.

Conformemente al principio federalista, ai Cantoni è data ancora facoltà di decidere se concludere con l'AFD accordi di questo genere. Finora il Principato del Liechten-

<sup>12</sup> A titolo esplicativo, tra i compiti originari dell'AFD e del Cgcf svolti al confine o nell'area di confine si annoverano i seguenti: 1) Compiti doganali in senso lato (controllo delle merci, imposizioni, lotta al contrabbando, infrazioni alla LIVA ecc.); infrazioni alla legislazione federale nei campi degli stupefacenti, delle armi e del materiale bellico, della protezione delle specie e dei marchi nonché dei beni culturali; riscossione delle tasse sul traffico stradale (TTPCP, contrassegno autostradale); ricerca di persone, cose e veicoli; sequestro di documenti falsificati. 2) Compiti di polizia degli stranieri (constatazioni): condizioni d'entrata dei viaggiatori; entrata, partenza o soggiorno illegali di richiedenti l'asilo e stranieri, attività di passatori, traffico di migranti e lavoro nero. 3) Costatazioni relative a delitti e infrazioni alla LCStr.

stein e 19 Cantoni<sup>13</sup> hanno concluso accordi con l'AFD. Questa cooperazione, supportata dalla piattaforma CDCGP-AFD, serve a promuovere lo scambio di opinioni, la discussione di problemi e la definizione di regole comuni. Nel 2008, nell'ambito di questa piattaforma si sono quindi stabiliti i principi chiave inerenti ai compiti del Cgcf, che la CDCGP ha approvato.

L'esecuzione dei compiti di polizia di sicurezza da parte del Cgcf nonché il modo di procedere nell'assunzione dei compiti di polizia cantonale nell'area di confine sono contemplati nei principi di cui agli articoli 96 e 97 della legge del 18 marzo 2005<sup>14</sup> sulle dogane. Il Consiglio federale condivide l'opinione della CdG-S, secondo cui queste disposizioni non sono sufficienti a fornire una descrizione più precisa dei compiti e delle competenze dell'AFD nell'ambito dell'esecuzione dei compiti di polizia di sicurezza. Pertanto il Consiglio federale ritiene che sia necessario agire per meglio regolare l'assunzione di compiti in materia di sicurezza interna correlata agli organi di sicurezza della Confederazione, segnatamente l'AFD e il Cgcf. L'introduzione di una regolamentazione complementare a livello di ordinanza non è possibile, poiché la Costituzione esige che le disposizioni fondamentali riguardanti i compiti della Confederazione siano disciplinate sotto forma di legge federale<sup>15</sup>.

Frattanto il mandato in materia di polizia di sicurezza affidato al Cgcf può riguardare solo le competenze che la Costituzione attribuisce alla Confederazione nell'ambito della sicurezza interna. L'attuazione dei compiti e delle competenze del Cgcf nel quadro della nuova legge sui compiti di polizia deve perciò avvenire sulla base dell'assegnazione delle competenze in materia di sicurezza tra Confederazione e Cantoni. In questo contesto occorrerà anche chiarire se la competenza relativa al perseguimento penale, che spetta per principio ai Cantoni, può eventualmente essere delegata al Cgcf per il trattamento di reati di lieve entità.

*Ad raccomandazione 6* Rilevamento dei dati relativi alle prestazioni speciali fornite ai Cantoni e indennità appropriata

La CdG-S chiede al Consiglio federale di esaminare l'entità e i costi delle prestazioni di servizi speciali che l'AFD e il Cgcf forniscono ai Cantoni, nonché di verificare se è possibile ottenere un'indennità appropriata dai Cantoni per tali prestazioni.

Rilevare in modo preciso il tempo effettivamente impiegato per le prestazioni fornite nell'ambito degli impieghi con le unità di polizia cantonali è possibile solo se tutti i collaboratori dell'AFD annotano il tempo impiegato nei controlli eseguiti in base agli accordi con i Cantoni. Le stime sulla percentuale del tempo di lavoro negli impieghi con la polizia divergono in modo notevole. Secondo il Comando del Cgcf, tale percentuale ammonta al 15–20 per cento. Dalle uscite complessive (costi del personale ed equipaggiamento) della Confederazione a favore del Cgcf, pari a circa

<sup>13</sup> Gli articoli 44 e 57 della Costituzione federale svizzera prevedono la collaborazione tra Confederazione e Cantoni e, in particolare, che questi coordinino i loro sforzi nel settore della sicurezza interna. Questi due articoli costituzionali fungono altresì da riferimento per gli accordi con i Cantoni interni.

<sup>14</sup> RS 631.0

<sup>15</sup> Art. 164 cpv. 1 lett. e Cost.

300 milioni di franchi l'anno, risultano prestazioni che la Confederazione elargisce ai Cantoni di circa 45–60 milioni, che però non vengono rimborsate da questi ultimi. Trasponendo questa cifra ai 19 Cantoni con i quali il Cgcf ha concluso un accordo, si ottiene un valore compreso tra i 2,37 e i 3,16 milioni di franchi all'anno<sup>16</sup>. Non ci si può tuttavia limitare all'aspetto strettamente monetario. Infatti, la gestione autonoma di reati di lieve entità, senza l'intervento della polizia, permette di risparmiare tempo e sinergie. Ciò, in fin dei conti, alleggerisce il carico di lavoro di tutti gli interessati. Del resto, nel suo rapporto il CPA menziona percentuali molto più elevate, che differiscono a seconda delle regioni e dei Cantoni.

Considerate le risorse sempre più modeste elargite per l'esecuzione dei compiti della Confederazione e dato che, sebbene la mole di lavoro sia aumentata, l'AFD non ha usufruito di un fabbisogno supplementare di personale, è indispensabile che il tempo di lavoro impiegato nella collaborazione con le polizie cantonali sia registrato in modo più preciso. Una registrazione di questo tipo diventa comunque imprescindibile in vista di un'eventuale compensazione con i Cantoni, poiché il rimborso dei costi non può fondarsi su una semplice stima. Pertanto, un calcolo più esatto è necessario anche ai fini di una verifica delle risorse del Cgcf. In questo senso il Consiglio federale ha conferito all'AFD un apposito mandato, che prevede anche il rilevamento dei costi per prestazioni speciali (p. es. impieghi in occasione del WEF, corsi di formazione nell'ambito della falsificazione di documenti, corsi di guida, messa a disposizione di materiale ecc.). Sulla scorta dei risultati si potrà poi verificare la necessità di versare un'indennità per le prestazioni fornite.

## 2.4 **Suppressione dell'effettivo minimo del Cgcf nel decreto federale**

*Postulato 10.3888* Valutazione della soppressione dell'effettivo minimo del Corpo delle guardie di confine nel decreto federale relativo a Schengen

*Testo del postulato del 12 ottobre 2010:*

Il Consiglio federale è incaricato di esaminare se e come debba essere abrogata la regolamentazione di cui all'articolo 1 capoverso 3 del decreto federale relativo a Schengen, in base al quale il Corpo delle guardie di confine (Cgcf) conserva almeno gli effettivi di cui disponeva il 31 dicembre 2003.

Nel contempo, il Consiglio federale è invitato a spiegare come, malgrado la soppressione dell'effettivo minimo del Cgcf, possa essere garantita anche in futuro una protezione dei confini adeguata ed efficace. Deve inoltre precisare quali sono le possibilità d'influenza di cui dispone o potrebbe disporre il Parlamento per fissare gli obiettivi dell'Amministrazione federale delle dogane (AFD), ad esempio quello riguardante appunto una protezione dei confini adeguata ed efficace, e per controllare il loro conseguimento.

<sup>16</sup> Queste cifre corrispondono al valore medio statistico, poiché non vi sono dati provenienti dalla prassi.

Il Consiglio federale condivide la constatazione della CdG-S, secondo la quale è problematico il fatto di determinare un effettivo minimo del Cgcf nel decreto federale del 17 dicembre 2004<sup>17</sup> che approva e traspone nel diritto svizzero gli accordi bilaterali con l'UE per l'associazione della Svizzera alla normativa di Schengen e Dublino. Il Cgcf è l'unica unità amministrativa il cui effettivo è stabilito in un decreto federale. L'effettivo minimo legale del Cgcf pone al DFF e all'AFD alcune limitazioni nella suddivisione e nell'impiego delle risorse del personale. Il fatto di sancire espressamente l'effettivo minimo del Cgcf è comprensibile, se inquadrato nel contesto politico di allora; oggi però non assume più lo stesso significato e, anzi, rappresenta una sorta d'interruzione nell'autonomia organizzativa che il Consiglio federale esercita nei confronti dell'amministrazione federale<sup>18</sup>. Con decisione del 24 novembre 2010, il Consiglio federale si è dichiarato disposto ad accogliere il postulato 10.3888 e ha incaricato l'AFD di preparare un corrispondente progetto. Con questa richiesta il Consiglio federale intende mostrare che, nonostante la soppressione dell'effettivo minimo del Cgcf, una protezione dei confini adeguata ed efficace sarà garantita anche in futuro.

## 2.5 Collaborazione tra il Cgcf e l'esercito

La CdG-S rinuncia a esprimere raccomandazioni al Consiglio federale in merito alla collaborazione tra il Cgcf e l'esercito. In base al decreto federale del 19 dicembre 2007<sup>19</sup> concernente l'impiego dell'esercito per rafforzare il Corpo delle guardie di confine nell'ambito dei compiti di protezione dei confini, il servizio d'appoggio fornito dall'esercito a favore del Cgcf è prorogato sino a fine 2012. Un'ulteriore proroga del decreto federale non rientra nella sfera di competenza del Consiglio federale, bensì in quella del Parlamento. Il servizio d'appoggio per l'autorità civile è un compito transitorio per definizione. Secondo la Costituzione federale, l'impiego dell'esercito va sempre considerato nell'ottica della sua sussidiarietà<sup>20</sup>. Ciò significa che il servizio d'appoggio è fornito solo se il compito è da intendersi di pubblico interesse e se l'autorità civile principalmente competente non ha risorse sufficienti per affrontare una determinata situazione d'emergenza. Un impiego permanente dell'esercito nel quadro di un servizio d'appoggio risulta problematico anche dal punto di vista costituzionale. Infatti, trattandosi di eventi prevedibili, il principio di sussidiarietà decade.

Perciò il Consiglio federale non intende chiedere al Parlamento una proroga del decreto federale. Esso condivide peraltro l'opinione della CdG-S, secondo cui la collaborazione tra il Cgcf e l'esercito è in linea di massima adeguata. Tuttavia questa collaborazione apre un'altra interfaccia sui compiti che il Cgcf è chiamato ad adempiere, oltre a quella già esistente tra il Cgcf e i Cantoni in materia di sicurezza interna. Inoltre, dal 2010 il numero dei membri della Sicurezza militare (Sic mil) a sostegno del Cgcf passerà da 100 a 50. Questo esiguo numero è ancor meno significativo

<sup>17</sup> RU 2008 447

<sup>18</sup> Art. 178 cpv. 1 Cost.

<sup>19</sup> FF 2008 131

<sup>20</sup> Art. 58 cpv. 2 in combinato disposto con l'art. 5 cpv. 2 Cost.

se si considera l'intero effettivo del Cgcf, che ammonta oggi a 1927 membri<sup>21</sup>. Ci si chiede, giustamente, se i compiti tuttora svolti dalla Sic mil possano o meno essere trasferiti al Cgcf nella sua attuale compagine. Va anche detto che il Cgcf, dopo l'introduzione dell'effettivo minimo<sup>22</sup> fissato nel decreto federale relativo a Schengen, ha soppresso 33 posti di lavoro, mentre nello stesso periodo di tempo ne sono stati creati 22. La questione della riorganizzazione dei compiti del Cgcf sarà studiata anche nell'ambito dei chiarimenti sulla delimitazione dei compiti di polizia all'interno dei Cantoni. Il Consiglio federale ha incaricato il DFF di avviare per tempo le opportune misure, affinché i compiti, attualmente svolti dai membri della Sic mil a sostegno del Cgcf, possano essere assunti nel corso del 2012 direttamente da quest'ultimo senza ricorrere a un potenziamento dell'organico.

<sup>21</sup> L'effettivo designa il numero di guardie di confine operative. Ai 1927 membri del Cgcf, ogni anno si aggiungono, in media, 40–80 aspiranti guardie di confine. Queste vengono annoverate nell'effettivo del Cgcf solo una volta conclusa l'apposita formazione, che dura 12 mesi.

<sup>22</sup> Art. 1 cpv. 3 del decreto federale del 17 dicembre 2004 che approva e traspone nel diritto svizzero gli accordi bilaterali con l'UE per l'associazione della Svizzera alla normativa di Schengen e Dublino (RU **2008** 447).