



Trasformazione dell'AFD in UDSC: aspetti legali e adeguatezza

Rapporto breve della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati

del 23 giugno 2023

L'essenziale in breve

La Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG-S) ha analizzato il parere del Consiglio federale del 24 agosto 2022 sulle raccomandazioni formulate nel rapporto del 23 maggio 2022. Nei mesi scorsi, ha esaminato in particolare come il Consiglio federale ha attuato le sue raccomandazioni.

Con il presente rapporto breve, la Commissione conclude la sua ispezione ribadendo la propria valutazione iniziale della situazione. In particolare, rileva come l'Esecutivo abbia confermato che per il momento è escluso che portino l'arma altre categorie di personale dell'Ufficio federale della dogana e della sicurezza dei confini (UDSC) al di fuori di quelle menzionate nel diritto vigente.

Tuttavia, la CdG-S insiste sul fatto che il principio di legalità debba essere rispettato anche all'interno di un contesto flessibile e che non possa essere eluso a seguito di una gestione agile dei progetti. Per il futuro si aspetta espressamente che, nel caso di riorganizzazioni di notevoli dimensioni, il Consiglio federale sancisca per tempo le basi legali necessarie, che la libertà del legislatore non sia ostacolata da misure di riorganizzazione già adottate e che l'Esecutivo informi proattivamente le commissioni di vigilanza in merito a grandi progetti di riorganizzazione.

Rapporto

1 Introduzione

Il 23 maggio 2022 la CdG-S ha pubblicato il suo rapporto sulla trasformazione dell'Amministrazione federale delle dogane (AFD)¹ nell'Ufficio federale della dogana e della sicurezza dei confini (UDSC)². In particolare, ha esaminato il nuovo profilo professionale dei collaboratori dell'UDSC, la struttura regionale e la fusione della Dogana e del Corpo delle guardie di confine (CGCF), come pure le ripercussioni della riorganizzazione per il personale. Nel suo rapporto ha formulato quattro raccomandazioni, sulle quali il Consiglio federale ha espresso il proprio parere il 24 agosto 2022³. Nel presente rapporto breve la CdG-S valuta il parere del Consiglio federale.

2 Considerazioni di carattere generale

2.1 Posizione del Consiglio federale

Nel preambolo del suo parere⁴, il Consiglio federale prende posizione su diversi elementi della riorganizzazione oggetto del rapporto della CdG-S.

Il Consiglio federale non condivide interamente l'analisi della CdG-S secondo cui sono state prese decisioni fondamentali concernenti la formazione del personale, sebbene il Parlamento non si sia ancora pronunciato sull'abrogazione delle corrispondenti disposizioni del diritto attuale, il quale menziona esplicitamente il CGCF. La scelta di condurre congiuntamente le unità DOGANA e CGCF nell'ambito direzionale Operazioni, così come di uniformare le strutture regionali di conduzione, aveva come scopo l'abolizione della separazione organizzativa. Secondo il Consiglio federale, questa decisione rimane, fino all'approvazione del nuovo diritto, una proposta dell'UDSC e del Consiglio federale al Parlamento, che permette di trarre vantaggio dalla flessibilità offerta dalla nuova agilità organizzativa⁵. L'Esecutivo reputa che, anche qualora il Parlamento decidesse di continuare a menzionare esplicitamente il CGCF nel nuovo diritto doganale, la formazione delle guardie di confine secondo il nuovo profilo professionale rimarrebbe conforme alla decisione delle Camere federali.

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 Rapporto della CdG-S del 23 maggio 2022 «Trasformazione dell'AFD in UDSC: aspetti legali e adeguatezza» (FF 2022 1702).

³ Parere del Consiglio federale del 24 agosto 2022. Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati del 23 maggio 2022 «Trasformazione dell'AFD in UDSC: aspetti legali e adeguatezza» (FF 2022 2129).

⁴ Parere del Consiglio federale del 24 agosto 2022 (FF 2022 2129, n. 2).

⁵ Parere del Consiglio federale del 24 agosto 2022 (FF 2022 2129, n. 2.2.1).

Il Consiglio federale ricorda inoltre che la trasformazione dell'AFD in UDSC mira ad accrescere l'efficacia nell'attuazione del mandato dell'ufficio e che la scelta di dirigere le due unità congiuntamente e di attuare gradualmente un organigramma conforme alla nuova struttura organizzativa non ha lo scopo di influenzare politicamente una futura decisione del Parlamento.

Nel suo rapporto⁶, la CdG-S ha criticato anche il fatto che il Dipartimento federale delle finanze (DFF)⁷ ha modificato la propria ordinanza sulle dogane (OD-DFF) prima di quella del Consiglio federale (OD)⁸, che è di rango superiore. Riguardo a questo aspetto, il Consiglio federale ritiene che, viste le competenze «a cascata» definite nella legislazione attuale, si sarebbe potuto tenere conto della sua ordinanza prima di quella del DFF. Tuttavia rileva che, con la sua nuova struttura regionale, l'USDC non ha attuato un cambiamento radicale dell'organizzazione, come suggerito dalla CdG-S⁹.

2.2 Valutazione della CdG-S

Secondo la CdG-S, l'analisi che ha presentato nel suo rapporto del 23 maggio 2022 rimane tuttora corretta. La Commissione non è infatti convinta delle argomentazioni adottate dall'Esecutivo e continua a ritenere che le misure adottate siano problematiche dal punto di vista dell'adeguatezza politica, un concetto la cui definizione non è così chiara come quella di legalità.

La Commissione si attiene pertanto alle sue constatazioni di allora e conclude affermando che permane una divergenza di opinioni con il Consiglio federale. Alla luce di ciò e basandosi sulle raccomandazioni formulate il 23 maggio 2022, nei capitoli che seguono la CdG-S espone al Consiglio federale una serie di aspettative di ordine generale.

3 Rispetto del margine di manovra del legislatore

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.

⁶ Rapporto della CdG-S del 23 maggio 2022 «Trasformazione dell'AFD in UDSC: aspetti legali e adeguatezza» (FF 2022 1702, n. 3.2.4).

⁷ Ordinanza del DFF del 4 aprile 2007 sulle dogane (OD-DFF; RS 631.011).

⁸ Ordinanza del 1° novembre 2006 sulle dogane (OD; RS 631.01).

⁹ Parere del Consiglio federale del 24 agosto 2022 (FF 2022 2129, n. 2.2.2).

3.1 Posizione del Consiglio federale

Il Consiglio federale dichiara che fino all'entrata in vigore del nuovo diritto doganale è escluso che altre categorie di personale, al di fuori di quelle menzionate all'articolo 228 OD, portino l'arma. Conferma inoltre che l'accesso ai dati sensibili continua ad avvenire in modo conforme alle basi legali esistenti ed è riservato generalmente ai membri del CGCF.

L'Esecutivo afferma altresì di accettare la seconda parte di questa raccomandazione e ritiene che non occorran misure particolari per garantirne l'attuazione.

3.2 Valutazione della CdG-S

Secondo la Commissione questa raccomandazione può considerarsi attuata, perché il Consiglio federale conferma che è attualmente esclusa la possibilità che altre categorie di personale al di fuori di quelle menzionate nel diritto vigente portino l'arma e dichiara di accettare la seconda parte della raccomandazione.

4 Istituire per tempo le basi legali necessarie

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.

4.1 Posizione del Consiglio federale

Il Consiglio federale riconosce la necessità di tenere conto per tempo del quadro legale e delle procedure necessarie per il suo adeguamento e accetta pertanto la raccomandazione. Desidera tuttavia sottolineare gli elementi seguenti: qualsiasi riorganizzazione o progetto informatico di notevoli dimensioni, in particolare le trasformazioni digitali, richiede un elevato grado di agilità per potersi adeguare alle esigenze del progetto stesso e alle nuove possibilità che si sviluppano man mano che il programma viene attuato. Senza questa agilità e senza la possibilità di adattamenti in corso d'opera, una riforma di tale portata non sarebbe compatibile con i principi di una moderna gestione di progetto.

Nel corso dell'audizione del 25 aprile 2023 con le sottocommissioni DFF/DEFR delle CdG, il capo del DFF ha inoltre dichiarato che l'istituzione, nel gennaio 2023, di un gruppo di lavoro diretto dall'ex consigliere agli Stati Urs Hofmann ha permesso di chiarire alcune questioni controverse con i Cantoni e le associazioni del personale interessate dall'attuazione del programma di trasformazione DaziT, che fino a quel momento erano rimaste irrisolte. Nell'ambito del suo mandato, Urs Hofmann è stato

incaricato di elaborare proposte per rispondere all'esigenza della certezza del diritto e alle riserve espresse dal sindacato garrNto (sindacato del personale delle dogane e delle guardie di confine) e dall'Associazione del personale della Confederazione in merito all'impatto di DaziT e alla sua tempistica, dato che l'attuazione del programma era già parzialmente iniziata prima dell'adozione della legge riveduta.

4.2 Valutazione della CdG-S

La Commissione è dell'avviso che il Consiglio federale non prenda concretamente posizione su questa raccomandazione. Infatti, pur riconoscendo nel preambolo del proprio parere che avrebbe potuto modificare la sua ordinanza sulle dogane prima che il DFF adeguasse l'ordinanza d'esecuzione, l'Esecutivo non ha fornito ulteriori spiegazioni sulla valutazione della CdG-S secondo cui le misure adottate potrebbero essere state inadeguate. La CdG-S è consapevole del fatto che i grandi progetti informativi richiedono flessibilità. Tuttavia, insiste sul fatto che il principio di legalità debba essere rispettato anche all'interno di un contesto flessibile e che non possa essere eluso a seguito di una gestione agile dei progetti.

La CdG-S ribadisce la propria valutazione e in futuro si aspetta espressamente che, nel caso di riorganizzazioni di notevoli dimensioni, il Consiglio federale sancisca per tempo le basi legali necessarie e che la libertà del legislatore non sia ostacolata da misure di riorganizzazione già adottate.

5 Informazione sulle misure organizzative

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.

5.1 Posizione del Consiglio federale

Il Consiglio federale ritiene che al momento della trasmissione al Parlamento del messaggio concernente il programma DaziT¹⁰, tenuto conto delle informazioni disponibili e delle strategie già sviluppate dall'AFD nel periodo 2017–2018, il testo fosse trasparente e indicasse le conseguenze previste. Tuttavia, successivamente il progetto di trasformazione si è sviluppato a seguito di riflessioni, documenti interlocutori sottoposti all'amministrazione per la consultazione degli uffici e al Consiglio federale, ma anche

¹⁰ 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).

e soprattutto di esperienze maturate sul campo e di discussioni in numerosi gruppi di lavoro con il personale. L'Esecutivo non reputa pertanto necessario adottare misure per attuare questa raccomandazione.

Rimanda tuttavia al suo rapporto del 3 dicembre 2021 «Più sicurezza e qualità per progetti informatici e altri progetti strategici grazie alla trasparenza sui lavori preparatori», in adempimento del postulato 19.4093¹¹, in cui indica come dialoga e intende dialogare in futuro con il Parlamento. Su raccomandazione del Controllo federale delle finanze¹², sta già esaminando come rafforzare il monitoraggio legislativo di tali progetti in uno stadio più precoce.

Per quanto riguarda le ripercussioni per il personale, il Consiglio federale ritiene che gli elementi principali siano stati comunicati con trasparenza nonostante numerosi dettagli non fossero noti al personale dell'AFD quando la trasformazione è stata avviata. Alcuni punti erano però già noti, ossia che il profilo professionale sarebbe stato modificato e la futura organizzazione sarebbe stata più agile per migliorare l'efficienza. Inoltre, per il Consiglio federale era chiaro che il porto dell'arma non sarebbe stato obbligatorio per nessun collaboratore e che sarebbero state trovate soluzioni individuali per coloro che non desideravano essere armati. Ammette però che la pianificazione dei colloqui individuali ha comportato un periodo di attesa, che può aver alimentato le preoccupazioni dei collaboratori prima di conoscere tutti i dettagli e le ripercussioni della loro scelta.

5.2 Valutazione della CdG-S

Secondo la CdG-S sarebbe effettivamente problematico se i progetti non potessero tenere conto degli sviluppi in corso e delle riflessioni effettuate. Nel presente caso si pone tuttavia la questione di come il Parlamento debba essere coinvolto o «semplicemente» informato su progetti di riorganizzazione la cui portata o fisionomia evolvono nel corso del tempo in base alle riflessioni condotte.

La CdG-S ribadisce la propria posizione secondo cui le informazioni fornite nel messaggio DaziT¹³ non permettono di dedurre la portata della riorganizzazione prevista. Dal suo punto di vista, alcune delle spiegazioni addotte dal Consiglio federale nel proprio parere sono potenzialmente contraddittorie: quest'ultimo afferma che il quadro di riferimento è stato definito nel messaggio, ma anche che la portata del progetto è cambiata nel tempo in base alle riflessioni condotte. In questo caso, l'Assemblea federale avrebbe potuto essere informata, in una forma o nell'altra, nel momento in cui fosse stato chiaro che la portata del progetto era aumentata.

¹¹ Po. Vitali «Più sicurezza e qualità per progetti informatici e altri progetti strategici grazie alla trasparenza sui lavori preparatori» del 23 settembre 2019 (19.4093).

¹² Progetto chiave TIC DaziT – Amministrazione federale delle dogane, rapporto dell'8 settembre 2021 (non disponibile in italiano), raccomandazione 1, consultabile all'indirizzo: <https://www.efk.admin.ch/it/> > Pubblicazioni > Archivio (dal 2014) > Progetti informatici (consultato il 26 febbraio 2023).

¹³ 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).

La CdG-S auspica quindi che in futuro il Consiglio federale informi proattivamente le commissioni di vigilanza in merito a grandi progetti di riorganizzazione, affinché questi possano essere seguiti in modo adeguato dall'Assemblea federale. La Commissione reputa positivo il fatto che il Consiglio federale stia esaminando come rafforzare il monitoraggio legislativo di tali progetti.

6 Misure in materia di personale

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.

6.1 Posizione del Consiglio federale

Il Consiglio federale spiega che gli articoli 104–106a dell'ordinanza sul personale federale (OPers)¹⁴ costituiscono il quadro di riferimento per tutte le prestazioni cui può ricorrere il datore di lavoro in caso di ristrutturazione o riorganizzazione nell'Amministrazione federale.

Il Consiglio federale ritiene che gli strumenti attuali garantiscano l'attuazione coerente e uniforme all'interno dell'Amministrazione federale dei vari processi di cambiamento, riorganizzazione e ristrutturazione. Tali strumenti lasciano inoltre un margine di manovra sufficiente per poter reagire a situazioni o aspetti specifici e individuare soluzioni adeguate.

Inoltre, nel 2021 il DFF ha elaborato, su mandato del Consiglio federale, un piano complessivo di riorganizzazione¹⁵ per tenere il passo con l'evoluzione del mondo del lavoro. Tale piano, sotto forma di guida pratica, descrive le condizioni per la realizzazione, lo svolgimento, le responsabilità delle parti coinvolte, la partecipazione ai lavori e gli incentivi per l'attuazione di progetti di riforma, come quello che intende introdurre forme di lavoro flessibili nell'Amministrazione federale. Una rete interna all'Amministrazione federale funge da punto di riferimento per mettere a disposizione delle parti interessate la competenza in materia di gestione del cambiamento.

¹⁴ Art. 104–106a dell'ordinanza del 3 luglio 2001 sul personale federale (OPers; RS 172.220.111.3).

¹⁵ Piano di riorganizzazione «FlexWork» dell'UFPER del novembre 2021 (non pubblicato).

6.2 Valutazione della CdG-S

La sottocommissione competente della CdG-S ha consultato l'Ufficio federale del personale (UFPER) riguardo al campo di applicazione del piano sociale della Confederazione e al piano di riorganizzazione «FlexWork». L'UFPER l'ha informata sul fatto che questi documenti sono strumenti *che possono* essere utilizzati in caso di riorganizzazione, ma che non devono essere applicati *imperativamente*. Secondo l'UFPER, le misure devono essere scelte in base al contesto concreto della riorganizzazione e non tutti gli strumenti sono necessariamente applicabili in ogni situazione.

La CdG-S considera positiva l'adozione di un simile strumento flessibile e ritiene che probabilmente sarà utile per le future riorganizzazioni, a patto che venga effettivamente applicato dai dipartimenti. Poiché il piano «FlexWork» è stato introdotto di recente, è ancora prematuro tracciare un bilancio in questa fase. La Commissione chiederà nuovamente informazioni su questo strumento nell'ambito di un controllo successivo al fine di valutare l'attuazione della raccomandazione.

6.3 Conclusione

La CdG-S ribadisce la propria valutazione della situazione del 23 maggio 2022. In particolare, approva il fatto che il Consiglio federale abbia confermato che al momento è escluso un porto dell'arma che vada oltre quanto previsto dal diritto vigente.

La CdG-S insiste sul fatto che il principio di legalità debba essere rispettato anche all'interno di un contesto flessibile e che non possa essere eluso a seguito di una gestione agile dei progetti. In futuro si aspetta espressamente che, nel caso di riorganizzazioni di notevoli dimensioni, il Consiglio federale sancisca per tempo le basi legali necessarie, che il margine di manovra del legislatore non sia limitato da misure di riorganizzazione già adottate e che l'Esecutivo informi proattivamente le commissioni di vigilanza in merito a grandi progetti di riorganizzazione.

Per il momento, la CdG-S conclude la sua ispezione con queste constatazioni e con le aspettative esposte nel presente rapporto breve. La Commissione valuterà lo stato di attuazione delle sue raccomandazioni nell'ambito di un controllo successivo che avverrà tra circa due anni.

23 giugno 2023

In nome della Commissione
della gestione del Consiglio degli Stati:

Il presidente, Matthias Michel

La segretaria, Ursina Jud Huwiler

Il presidente della sottocommissione DFF/DEFR,
Othmar Reichmuth

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

Abbreviazioni

AFD	Amministrazione federale delle dogane (<i>fino al 31 dicembre 2021</i>)
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»)
DEFR	Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca
DFF	Dipartimento federale delle finanze
OD	Ordinanza del 1° novembre 2006 sulle dogane (OD; RS 631.01).
OD-DFE	Ordinanza del DFF del 4 aprile 2007 sulle dogane (RS 631.011)
OPers	Ordinanza del 3 luglio 2001 sul personale federale (RS 172.220.111.3)
RS	Raccolta sistematica
TIC	Tecnologie dell'informazione e della comunicazione
UDSC	Ufficio federale della dogana e della sicurezza dei confini (<i>dal 1° gennaio 2022</i>)
UFPER	Ufficio federale del personale