

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

**Rapporto del Controllo parlamentare dell'amministrazione
alla Commissione della gestione del Consiglio degli Stati**

dell'11 giugno 2010

L'essenziale in breve

Dopo che, negli ultimi anni, i media e gli ambienti politici hanno parlato più volte di problemi nell'Amministrazione federale delle dogane (AFD), in particolare nel Corpo delle guardie di confine (Cgcf), le Commissioni della gestione delle Camere federali hanno chiesto al Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) di effettuare una valutazione dell'AFD. Sono state oggetto della valutazione in primo luogo la direzione strategica e operativa dell'AFD e in secondo luogo la collaborazione e le interfacce dell'AFD e del Cgcf con altri attori, specificamente gli organi di sicurezza cantonali e l'esercito.

Le conclusioni tratte dalla valutazione si basano sull'analisi dei documenti rilevanti e, soprattutto, su oltre 50 colloqui svolti con responsabili dell'Amministrazione delle dogane e del Dipartimento delle finanze e con partner esterni. Il CPA ha realizzato l'analisi in collaborazione con un team di econcept SA diretto da Yvonne Kaufmann.

L'AFD assicura con i suoi 4000 collaboratori circa un terzo delle entrate annuali della Confederazione. Si compone del servizio civile, che svolge prevalentemente compiti doganali ed economici tradizionali, e del Cgcf, armato, che, accanto ai compiti doganali, effettua compiti di polizia di sicurezza. Oltre alla legge sulle dogane, l'AFD esegue le disposizioni di circa 150 altri atti legislativi assumendo regolarmente nuovi compiti.

In questo complesso campo di attività, negli ultimi anni, l'AFD ha saputo gestire senza grosse difficoltà cambiamenti considerevoli nel proprio ambiente (ad esempio l'attuazione dell'accordo di Schengen,) come pure ristrutturazioni interne e riduzioni di personale. Dalla nostra analisi è emerso che l'AFD dispone di un modello di direzione completo che soddisfa i principi della gestione amministrativa orientata alle prestazioni e ai risultati. Nell'ambito della sicurezza interna, l'AFD e il Cgcf collaborano strettamente con altri attori, in particolare con l'esercito e i Cantoni. Nel quadro dell'attuazione dell'accordo di Schengen, la collaborazione tra il Cgcf e i Cantoni è stata ridefinita e disciplinata contrattualmente.

L'analisi ha anche evidenziato notevoli lacune sia nella direzione che nella collaborazione con altri attori nell'ambito della sicurezza. Anche se il modello di gestione e di direzione è concepito in modo adeguato, nell'attuazione molte condizioni necessarie per una gestione basata sulle prestazioni e sui risultati non sono soddisfatte. Particolarmente critica è la mancanza di una correlazione tra i compiti e le risorse, che si riscontra nei mandati di prestazioni, nelle convenzioni sulle prestazioni e nei rapporti. Nei mandati di prestazioni e nelle convenzioni sulle prestazioni non sono definite né le risorse necessarie per i singoli compiti (situazione auspicata) né le risorse effettivamente utilizzate per ogni compito (situazione reale). Di conseguenza, mancano informazioni di base per una direzione basata sulle prestazioni e sui risultati sia per quanto riguarda la direzione strategica da parte del Parlamento e del Dipartimento che per la gestione interna dei compiti e delle risorse da parte dell'AFD. L'AFD continua a essere diretta prevalentemente attraverso l'attribuzione delle risorse umane e finanziarie.

Il CPA ha anche appurato che le possibilità di direzione dell'AFD sono notevolmente limitate dalla definizione di un effettivo minimo del Cgcf nel decreto federale relativo a Schengen. Da questa decisione del Parlamento è conseguito che, nel quadro dei programmi di sgravio, il servizio civile ha dovuto sopprimere posti in modo sproporzionato rispetto al Cgcf. La determinazione degli effettivi di una singola divisione da parte del Parlamento è in contraddizione con i principi della gestione amministrativa orientata ai risultati e deve essere considerata come direzione eccessiva.

Dalla nostra analisi è anche emerso che la collaborazione nell'ambito della sicurezza interna – in particolare tra il Cgcf e i Cantoni – sul terreno, in linea di massima, funziona, ma che le competenze e i compiti non sono sufficientemente chiariti. L'AFD e il Cgcf forniscono sempre più un aiuto ai Cantoni e ai corpi di polizia cantonali, in particolare nelle attività tradizionali di questi ultimi, senza essere indennizzati. Finora, l'AFD e il Cgcf non hanno rilevato i costi rappresentati da questo aiuto, che, secondo le persone intervistate nelle regioni guardie di confine, non sono trascurabili. È evidente che la collaborazione tra il Cgcf e i Cantoni è da preferirsi alla non cooperazione; è tuttavia anche evidente che attualmente il Cgcf esercita i suoi compiti (compiti doganali e di sicurezza) sempre più all'interno del territorio nazionale e, pertanto, nello stesso spazio dei corpi di polizia cantonali e che i suoi compiti non possono sempre essere chiaramente distinti da quelli della polizia. Di conseguenza, possono esserci doppiioni e problemi di delimitazione. Sulla base di questa conclusione ci si può chiedere se le attuali strutture nell'ambito della sicurezza interna siano ancora adeguate.

Per rispondere alla domanda e realizzare una direzione realmente basata sulle prestazioni e sui risultati mancano attualmente le necessarie informazioni sui costi dei compiti dell'AFD e sulle prestazioni che l'AFD fornisce ai Cantoni. Solo quando questi dati saranno disponibili sarà possibile occuparsi dei compiti delle differenti organizzazioni e degli effettivi che questi compiti richiedono.

Indice

L'essenziale in breve	1760
Elenco delle abbreviazioni	1764
1 Introduzione	1765
1.1 Contesto e problematica	1765
1.2 Esame e metodologia	1766
2 Oggetto dell'esame e contesto	1767
2.1 L'Amministrazione federale delle dogane (AFD)	1767
2.2 Contesto dell'AFD	1769
2.2.1 I programmi di sgravio PS 2003 e PS 2004, conseguenze del freno all'indebitamento	1769
2.2.2 Riorganizzazione del Cgcf (progetto «Innova»)	1771
2.2.3 Accordo di Schengen	1773
3 Disposizioni normative	1773
3.1 Descrizione delle disposizioni normative	1773
3.2 Domande e basi della valutazione	1775
3.3 Valutazione delle disposizioni normative e delle condizioni quadro	1775
4 Direzione	1779
4.1 Descrizione del ciclo di direzione	1779
4.2 Domande e basi della valutazione	1781
4.3 Valutazione della direzione strategica	1782
4.3.1 Gli strumenti e i processi della direzione strategica	1783
4.3.1.1 Valutazione della gamma di strumenti	1783
4.3.1.2 Valutazione dei mandati di prestazioni	1784
4.3.1.3 Adeguatezza del reporting	1785
4.3.1.4 Correlazione tra i compiti e le finanze	1786
4.3.1.5 Valutazione globale	1786
4.3.2 Direzione dell'AFD da parte del Parlamento e del Dipartimento	1788
4.3.2.1 Valutazione della direzione da parte del Dipartimento	1788
4.3.2.2 Valutazione della direzione da parte del Parlamento	1789
4.3.2.3 Valutazione globale	1790
4.4 Valutazione della direzione operativa	1791
4.4.1 Gli strumenti e i processi della direzione operativa	1791
4.4.1.1 Valutazione della gamma di strumenti	1791
4.4.1.2 Valutazione delle convenzioni sulle prestazioni	1792
4.4.1.3 Valutazione del reporting	1792
4.4.1.4 Valutazione globale	1793
4.4.2 Direzione e attribuzione del personale	1794
4.4.2.1 Situazione in termini di personale	1794
4.4.2.2 Attribuzione del personale	1795
4.4.2.3 Valutazione globale	1796

4.4.3 Direzione e attribuzione delle risorse (senza personale)	1797
4.4.3.1 Situazione in termini di risorse	1797
4.4.3.2 Direzione delle risorse	1798
4.4.3.3 Valutazione globale	1798
5 Collaborazione dell'AFD con partner esterni	1799
5.1 Presentazione della collaborazione	1799
5.2 Domande poste e basi della valutazione	1800
5.3 Valutazione della collaborazione tra il Cgcf e i Cantoni	1801
5.4 Valutazione della collaborazione tra il Cgcf e l'esercito	1805
6 Conclusione	1807
6.1 Disposizioni normative	1807
6.2 Direzione	1808
6.3 Collaborazione del Cgcf con partner esterni	1810
6.4 Bilancio	1811
Bibliografia	1814
Elenco delle persone intervistate	1821
Impressum	1825

Elenco delle abbreviazioni

AFD	Amministrazione federale delle dogane
AFF	Amministrazione federale delle finanze
AG	Argovia
BS	Basilea-Città
CA	Contabilità analitica
CDCGP	Conferenza dei direttori cantonali di giustizia e polizia
CDF	Controllo federale delle finanze
CdG	Commissioni della gestione delle Camere federali
CdG-S	Commissione della gestione del Consiglio degli Stati
CdG-N	Commissione della gestione del Consiglio nazionale
Cgcf	Corpo delle guardie di confine
CPA	Controllo parlamentare dell'amministrazione
DDPS	Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport
DFE	Dipartimento federale delle finanze
DGD	Direzione generale delle dogane
SMCOEs	Stato maggiore di condotta dell'esercito
GE	Ginevra
GEMAP	Gestione mediante mandati di prestazioni e preventivo globale
LD	Legge sulle dogane del 18 marzo 2005, RS 631.0
NGP	Nuova gestione pubblica
RS	Raccolta sistematica del diritto federale
Sic mil	Sicurezza militare
SG	Segreteria generale
SG	San Gallo
SIS	Sistema d'informazione di Schengen (sistema europeo di ricerca di persone e oggetti)
TG	Turgovia
TI	Ticino

Rapporto

Il presente rapporto è dedicato ai risultati dell'analisi e alla loro valutazione. La descrizione dettagliata degli argomenti e processi analizzati, la loro valutazione da parte delle persone intervistate e le basi teoriche relative alla direzione figurano in allegato.

1 Introduzione

1.1 Contesto e problematica

Negli ultimi anni e durante la realizzazione della presente analisi, i media e i sindacati hanno ripetutamente parlato di problemi nell'Amministrazione federale delle dogane (AFD), in particolare nel Corpo delle guardie di confine (Cgcf). I problemi concernono da una parte la direzione strategica, gli effettivi e la gestione delle risorse e dall'altra le interfacce tra il Cgcf e altri attori nell'ambito della sicurezza.

I problemi sono stati anche discussi dai parlamentari. La mancanza di risorse e gli effettivi, in particolare, sono stati più volte dibattuti e sono anche oggetto di interventi parlamentari¹.

In questo contesto, il Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) ha proposto alle Commissioni della gestione (CdG) delle Camere federali di effettuare una valutazione della direzione strategica e della gestione dei compiti e delle risorse dell'AFD, in particolare del Cgcf. Nell'ambito della loro pianificazione annuale, il 23 gennaio 2009, le CdG hanno deciso di realizzare la valutazione.

Oggetto della valutazione dovevano essere da una parte la direzione strategica e operativa e dall'altra la collaborazione tra il Cgcf e i partner esterni. Si dovevano prima di tutto esaminare le basi legali e le condizioni quadro dell'AFD. Concretamente, si trattava di rispondere alle domande seguenti:

1. *Le disposizioni normative per l'AFD sono chiare e adeguate?*
2. *Come valutare la direzione e il controlling dell'AFD? (Direzione strategica dell'AFD e direzione operativa nell'AFD)*
3. *Come valutare la collaborazione tra l'AFD – in particolare il Cgcf – e i partner esterni (Cantoni e esercito)?*

Nell'ambito della presente valutazione ci occupiamo dunque di tre domande principali che corrispondono a tre settori tematici. Si tratta prima di tutto di analizzare le condizioni quadro, cioè le basi legali e altri vincoli importanti che determinano il margine di manovra per la direzione dell'AFD (n. 3). L'analisi della direzione è effettuata in un secondo tempo. Il ciclo di direzione comprende la direzione strategica (n. 4.3) come pure la direzione e l'attuazione operativa (n. 4.4). Il terzo ambito tematico concerne la collaborazione tra l'AFD e i partner esterni (n. 5).

¹ Mozione Fehr: aumento degli effettivi e migliori condizioni d'impiego per il corpo delle guardie di confine (08.3510); postulato Fässler: analisi degli effettivi dell'AFD (08.3513).

Le domande principali sono state concretizzate mediante domande supplementari più dettagliate. A tal fine sono stati definiti i criteri di valutazione e le variabili rilevanti per rispondere alle domande. Inoltre si è determinato su quali basi empiriche si dovevano fornire risposte alle domande: essenzialmente colloqui e analisi di documenti.

- Complessivamente, sono stati svolti 51 colloqui (con 65 persone), di cui 3 esplorativi e 48 nell'ambito della valutazione vera e propria². Oltre a 3 colloqui nella Segreteria generale del Dipartimento federale delle finanze (DFF) e 12 nella Direzione generale delle dogane a Berna, sono state intervistate (18 colloqui) anche persone che hanno posti di responsabilità nei circondari e nelle regioni guardie di confine. Inoltre, abbiamo avuto colloqui con 15 rappresentanti dei Cantoni (9 colloqui)³ e con 5 persone del DDPS/dell'esercito. Un colloquio è stato svolto anche con rappresentanti del sindacato garaNto.
- Ulteriore base empirica: i documenti rilevanti dell'AFD⁴, di cui i principali sono le basi legali, i mandati di prestazioni, le convenzioni sulle prestazioni e i relativi rapporti d'attività dell'AFD come pure i documenti strategici e gli accordi con i partner esterni.

Per quanto riguarda la collaborazione dell'AFD e del Cgcf con i partner esterni, la sottocommissione competente della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG-S) ha deciso, il 10 giugno 2009, che la valutazione doveva limitarsi alla collaborazione tra il Cgcf e l'esercito⁵ e tra il Cgcf e i Cantoni. La collaborazione con i Cantoni è stata valutata sia in generale sia in dettaglio sull'esempio di cinque Cantoni (AG, BS, GE, SG, TI). La scelta è motivata al numero A 7 dell'allegato, che contiene anche una descrizione della collaborazione.

Per ciascuno dei tre settori tematici, sono stati definiti i criteri di valutazione e le basi pertinenti:

- l'adeguatezza delle disposizioni normative deve essere verificata: sono considerate adeguate se sono formulate in modo chiaro, completo e coerente;

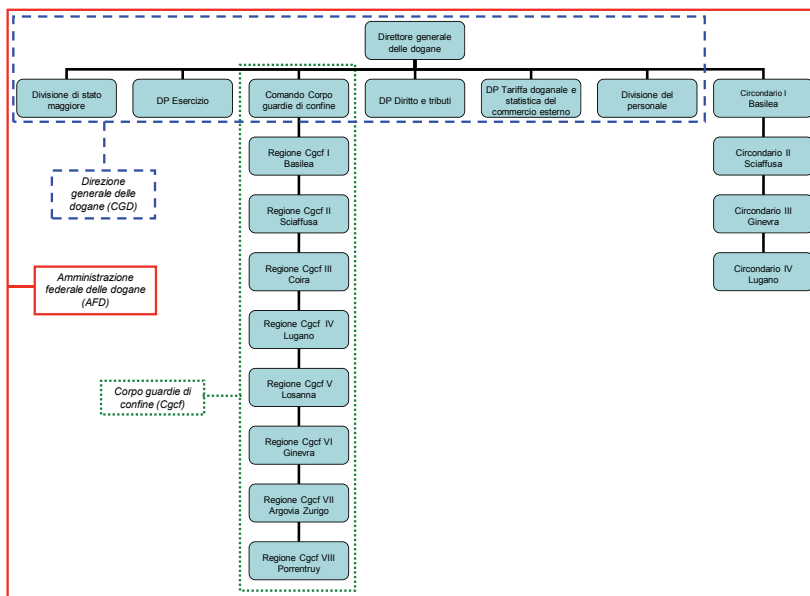
² I colloqui erano basati su un'apposita guida. Per quelli svolti nella Direzione generale delle dogane e nel Dipartimento federale delle finanze, che riguardavano i processi di direzione e la loro valutazione, è stata realizzata una descrizione dei processi sulla base dell'analisi dei documenti (cfr. n. A 5 e A 6 in allegato). La descrizione è stata spedita prima del colloquio alle persone intervistate, le quali, durante il colloquio, hanno potuto segnalare errori e aggiunte.

³ Per quanto riguarda i colloqui con i rappresentanti dei Cantoni, si è rinunciato in alcuni casi, su richiesta delle persone intervistate, a colloqui individuali e si è fatto ricorso a colloqui di gruppo.

⁴ L'AFD ha messo a disposizione del CPA, entro i termini, la maggior parte dei documenti richiesti. Alcuni documenti rilevanti tuttavia sono stati forniti solo con le risposte al progetto di rapporto.

⁵ L'esercito sostiene il Cgcf mettendo a sua disposizione personale e materiale (trasporti e vigilanza aerei, logistica). A causa dei problemi menzionati e dei dibattiti politici, la sottocommissione ha deciso che la valutazione doveva concentrarsi sulla collaborazione a livello di personale.

Organigramma dell'AFD



Fonte: AFD

L'AFD è uno degli uffici federali più grandi. Alla fine del 2008, il suo effettivo ammontava a 4389 persone. Nel quadro dei programmi di sgravio, è stato ridotto di oltre 400 posti rispetto al 2003 (cfr. n. 2.2.1 e 4.3.2).

Ogni anno, l'Amministrazione delle dogane incassa circa un terzo delle entrate federali. Conformemente al preventivo, genera ogni anno entrate fiscali pari a quasi 10 miliardi di franchi, di cui la maggior parte costituita dalla tassa sui carburanti. Inoltre riscuote 10 miliardi di franchi di imposte sul valore aggiunto all'importazione, che tuttavia non figurano nel suo conto. Complessivamente, l'AFD incassa ogni anno circa 20 miliardi di franchi. Nonostante la riduzione del personale, le entrate globali sono aumentate tra il 2005 e il 2008 da 20,5 miliardi a 23,7 miliardi di franchi. Nel 2009 sono invece scese a 21,3 miliardi di franchi (comprese le entrate dell'IVA)⁷.

Sempre secondo il preventivo 2009, le spese ammontano a circa 820 milioni di franchi⁸. Le spese di personale ne costituiscono la parte più importante (550 milioni di franchi), dato che presso l'AFD sono impiegati complessivamente 4400 collaboratori. Le spese di materiale e le spese d'esercizio, ammortamenti compresi, ammontano a 270 milioni di franchi.

⁷ Le entrate dell'AFD dipendono molto dalla situazione economica.

⁸ Le spese non contengono le quote versate da terzi alle entrate (tassa sul traffico pesante), i contributi e le indennità.

Il compito principale dell'AFD, in particolare del servizio civile, consiste nel registrare le merci in entrata, uscita e transito come pure nel controllare il rispetto delle pertinenti prescrizioni legali. Il servizio civile riscuote, oltre ai dazi doganali, imposte sul consumo come l'imposta sul valore aggiunto, l'imposta sugli oli minerali e l'imposta sul tabacco. Accanto a questi compiti di ordine economico, le dogane assumono anche compiti di sicurezza, per esempio il controllo di materiale bellico e di derrate alimentari o la protezione delle specie.

Il Cgcf è, a livello nazionale, il più grande organo di sicurezza non militare della Svizzera. Svolge, e si tratta di una particolarità elvetica, una duplice funzione: oltre ai compiti doganali, anche compiti di polizia di sicurezza. I servizi doganali, la lotta contro il contrabbando come pure la lotta contro la migrazione illegale e la criminalità internazionale fanno parte dei suoi compiti chiave. Inoltre, il Cgcf può, su mandato dei Cantoni, esercitare compiti di polizia al confine e nell'area di confine (cfr. n. 5.3). Conformemente al suo campo di attività, collabora strettamente con differenti attori del settore della sicurezza.

Sebbene siano in parte separati sul piano organizzativo e dispongano ognuno di un mandato di prestazioni, il servizio civile dell'AFD e il Cgcf collaborano strettamente al confine. Le differenti persone intervistate indicano che sono convenuti accordi a breve termine e che sono effettuati interventi mirati, pianificati congiuntamente.

2.2 Contesto dell'AFD

In vista della valutazione della direzione dell'AFD, riportiamo ora importanti sviluppi che hanno influito e continuano a influire sull'AFD e sulla sua direzione.

2.2.1 I programmi di sgravio PS 2003 e PS 2004, conseguenze del freno all'indebitamento

Accettando il freno all'indebitamento, nel dicembre 2001, il popolo ha adottato la seguente regola: durante un ciclo congiunturale, le uscite non devono superare le entrate⁹. Questa regola è stata attuata tramite i programmi di sgravio (PS) 2003 e 2004, il programma di rinuncia a determinati compiti e riduzioni mirate.

Ciò significa per l'AFD una soppressione di 420 posti tra inizio 2003 e fine 2008, prevalentemente nel servizio civile (cfr. Figura 2)¹⁰. Alla fine del 2008, gli effettivi

⁹ Questa regola basilare vincola il Consiglio federale e il Parlamento. La sovranità del Parlamento in materia di preventivo resta comunque assicurata entro il limite di spesa.

¹⁰ Il settore civile ha soppresso 193 posti nel quadro del PS 2003 e 93,5 posti nel quadro del PS 2004, mentre gli effettivi del Cgcf sono scesi rispettivamente di 74 e 10 posti. Inoltre 10 posti sono stati soppressi presso il personale in formazione e 36 presso il personale ausiliario.

La differenza tra il settore civile e il Cgcf è basata sulla decisione parlamentare di fissare un valore minimo per gli effettivi del Cgcf nell'ambito del decreto federale che approva e traspone nel diritto svizzero gli accordi bilaterali con l'UE per l'associazione della Svizzera alla normativa di Schengen e Dublino (cfr. n. 3.1).

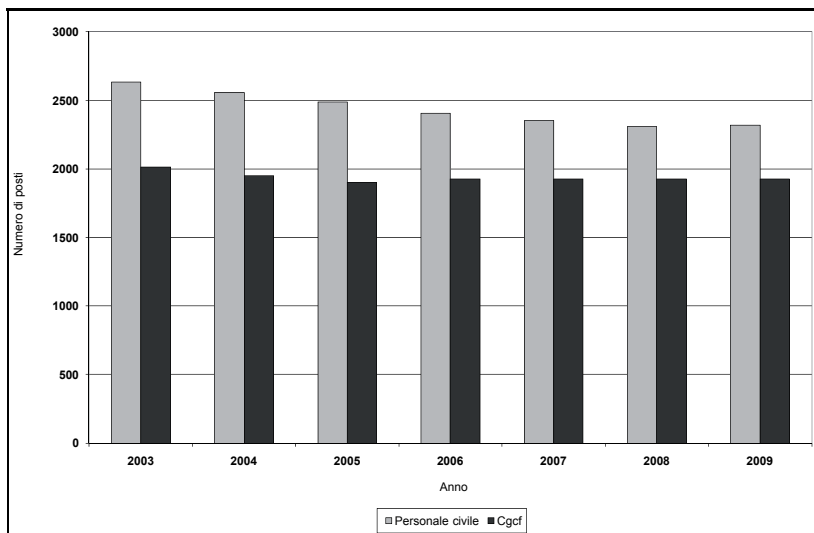
preventivati¹¹ ammontavano a 2320 posti nel servizio civile e a 1928 posti nel Cgcf (senza il personale ausiliario e il personale in formazione).

Anche se, durante lo stesso periodo, ha dovuto far fronte a nuovi compiti e nuove sfide, in particolare nell'ambito di Schengen, l'AFD è riuscita ad attuare senza grandi difficoltà gli obiettivi di riduzione del personale. Il merito va in ampia misura alla Direzione dell'AFD.

Il Consiglio federale prevede di sopprimere nuovamente posti nell'ambito del programma di consolidamento 2011–2013. Entro il 2013, gli effettivi della Confederazione devono essere ridotti del 2 per cento in due tappe¹². Anche l'AFD ne è toccata.

Figura 2

Evoluzione degli effettivi approvati nell'AFD



Fonte: schema di concept; dati: Direzione generale delle dogane

Osservazione: il personale ausiliario e il personale in formazione non sono compresi in questi dati.

¹¹ Gli effettivi preventivati corrispondono agli effettivi approvati dal Dipartimento. Non si tratta necessariamente di effettivi reali. Sulla base della media l'AFD cerca di armonizzare quanto più possibile gli effettivi reali con gli effettivi preventivati. In questo contesto è importante anche il fatto che i doganieri e le guardie di confine esercitano professioni di monopolio. La Direzione dell'AFD stabilisce ogni primavera il numero di persone in formazione da assumere.

¹² DFF 2009b.

2.2.2 Riorganizzazione del Cgcf (progetto «Innova»)

Da gennaio 2007, il Cgcf ha una nuova struttura organizzativa. Obiettivo del progetto «Innova» era ottimizzare l'attribuzione delle risorse e consentire un miglior sfruttamento delle sinergie con i partner interni ed esterni¹³. «Innova» è stato creato nel 2000 e attuato indipendentemente da Schengen. In seguito all'adesione a Schengen tuttavia, sono state apportate al progetto piccole modifiche.

«Innova» era incentrato sulla riduzione dei livelli gerarchici, sulla nuova definizione della ripartizione dei compiti tra il Comando Cgcf e le regioni guardie di confine come pure sull'introduzione di una gestione omogenea¹⁴.

Ecco i cambiamenti concreti prodotti dal progetto nel Cgcf:

- *Riorganizzazione*: creazione di otto regioni guardie di confine definite in funzione di considerazioni geotattiche (cfr. Figura 3), che collaborano strettamente con i circondari ma non coincidono più con essi¹⁵. Parallelamente, sono stati definiti tre livelli gerarchici, dato che il livello gerarchico dei capi settore è stato soppresso: il Comando Cgcf a Berna costituisce il livello strategico, le otto regioni guardie di confine formano il livello operativo e i capi posto, il livello tattico. Il Comando Cgcf (divisione principale 3), che fa parte della Direzione generale delle dogane, è stato rafforzato e ingrandito¹⁶. Tuttavia i cambiamenti alla struttura e all'organizzazione del Cgcf hanno riguardato parzialmente anche le altre divisioni principali della Direzione generale delle dogane, che, da «Innova», assumono funzioni trasversali per il Cgcf¹⁷.

¹³ Nella risposta a un'interpellanza, il Consiglio federale afferma che la riorganizzazione deve permettere al Cgcf di assumere eventuali nuovi compiti (Ip. 05.3051).

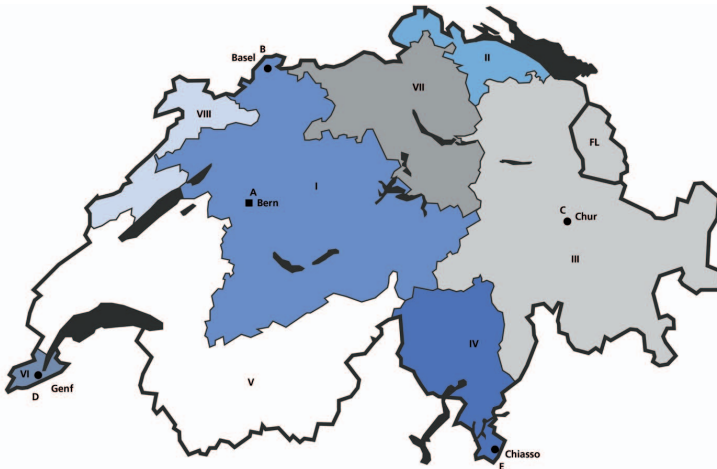
¹⁴ AFD 2005.

¹⁵ Prima di «Innova», le regioni guardie di confine e i circondari coincidevano e i comandanti delle regioni Cgcf erano subordinati ai direttori dei circondari.

¹⁶ Da «Innova», ad esempio, la pianificazione del personale del Cgcf è effettuata dal Comando Cgcf e non più dalla divisione 6 (Personale) della Direzione generale delle dogane.

¹⁷ Compiti trasversali come materiale, informatica e immobili sono svolti dalla divisione principale 2 (Esercizio) della Direzione generale delle dogane per il Cgcf.

Le otto regioni guardie di confine svizzere



Fonte: AFD (<http://www.ezv.admin.ch/ezv/00434/01477/index.html?lang=it>)

Osservazione: (I = Basilea, II = Sciaffusa, III = Coira, IV = Lugano-Paradiso, V = Losanna, VI = Ginevra, VII = Argovia-Zurigo, VIII = Giura/Neuchâtel, A = centro di situazione e informazione Berna, B = centrale d'intervento Nord/Basilea, C = centrale d'intervento Est/Coira, D = centrale d'intervento Ovest/Ginevra, E = centrale d'intervento Sud/Chiasso)

- *Gestione omogenea*: la nuova struttura organizzativa deve garantire una gestione omogenea del Cgcf. È stata concepita in modo da tenere ampiamente conto delle condizioni ed esigenze regionali¹⁸.
- *Nuova definizione della ripartizione dei compiti*: da «Innova», il Comando Cgcf esercita nuovi compiti nell'ambito della dottrina e dell'intervento, delle risorse umane e della gestione dell'organizzazione come pure della tecnica e della logistica. Il raggruppamento di questi compiti allo stesso livello ha come obiettivo di evitare doppioni e garantire l'unità di dottrina. Il Comando Cgcf può dedicarsi maggiormente ai compiti strategici. Attribuisce particolare importanza al processo di pianificazione strategico per assicurare una strategia e una dottrina omogenee e orientate verso il futuro. Inoltre definisce la gestione della qualità e coordina la gestione delle informazioni.

Complessivamente, «Innova» ha portato solo variazioni minime di effettivi nelle regioni guardie di confine. Il raggruppamento di compiti nel Comando Cgcf e la soppressione di un livello gerarchico hanno permesso di ridurre di circa il 10 per cento le risorse nell'ambito dell'aiuto alla condotta.

Le persone intervistate del Comando Cgcf ritengono indispensabile la riorganizzazione e molto importante la nuova dottrina della gestione omogenea. Secondo loro l'attuazione di «Innova» è in corso, ma occorreranno sicuramente ancora anni prima

¹⁸ Gli stati maggiori regionali svolgono compiti di sostegno e di stato maggiore che non possono essere centralizzati nel Comando Cgcf.

che il processo sia entrato «nelle teste» e accettato. Complessivamente, questa riforma radicale ha potuto essere attuata senza grandi problemi, cosa che consente di dare una valutazione positiva alla direzione e al Comando Cgcf.

2.2.3 Accordo di Schengen¹⁹

Nel giugno 2005, il Popolo svizzero ha votato a favore dell'adesione della Svizzera all'accordo di Schengen, che è in vigore da dicembre 2008 (agli aeroporti, da marzo 2009). Tramite questo accordo, gli Stati firmatari si impegnano ad abolire i controlli sistematici di persone al confine e ad autorizzare la libera circolazione delle persone. La sicurezza interna dello spazio Schengen è assicurata tramite differenti misure. Invece di controlli sistematici di persone, ogni Stato può prevedere misure sostitutive nazionali. La Svizzera ha optato in particolare per controlli mobili nell'area di confine e all'interno del Paese, nell'ambito dei quali l'AFD e il Cgcf si coordinano con i Cantoni e i loro corpi di polizia.

L'accordo di Schengen abolisce i controlli sistematici di persone al confine, tuttavia, dato che non fa parte dell'Unione doganale europea, la Svizzera non ha soppresso i controlli doganali delle merci che superano la frontiera. Nell'ambito del controllo delle merci e in caso di sospetti concreti, l'AFD e il Cgcf possono anche controllare persone.

3 Disposizioni normative

Questo capitolo è dedicato alle disposizioni normative per l'AFD, che vengono elencate e descritte brevemente. Una descrizione più esaustiva figura al numero A 3 dell'allegato. Sono quindi presentate le domande sollevate e le basi per la valutazione delle disposizioni normative, le quali sono valutate al numero 3.3.

3.1 Descrizione delle disposizioni normative

Le principali disposizioni relative all'organizzazione e all'ambito di competenza dell'AFD figurano nella legge del 18 marzo 2005 sulle dogane (LD)²⁰ e nelle relative ordinanze²¹ come pure nell'ordinanza sull'organizzazione del DFF²². La LD è stata oggetto di una revisione totale alcuni anni fa ed è in vigore da marzo 2005. Nell'ambito della procedura di consultazione, l'avvicinamento al diritto doganale dell'allora Comunità europea (CE) e le novità in ambito fiscale sono stati accolti favorevolmente. Per contro, le nuove regolamentazioni relative ai compiti e alle competenze dell'AFD nell'ambito della polizia di sicurezza sono state aspramente criticate. Per i Cantoni i due articoli relativi ai compiti di polizia di sicurezza e alla delega di compiti di polizia cantonale al Cgcf nell'area di confine (art. 96 e 97 LD) collidevano con la sovranità cantonale in materia di polizia. I Cantoni temevano

¹⁹ Cfr. anche n. 3.

²⁰ RS **631.0**

²¹ In particolare RS **631.01/.011/.013**

²² RS **172.215.1**

inoltre che la LD potesse creare pregiudizi per altri ambiti (cfr. n. A 3 dell'allegato). Nonostante ciò, gli articoli contestati sono stati essenzialmente mantenuti.

Oltre ai compiti doganali tradizionali fissati nella LD, l'AFD esercita molti compiti esecutivi in altri ambiti. Si tratta in particolare della riscossione di tasse (p. es.: imposta sul valore aggiunto, imposta sugli oli minerali, imposta sul tabacco e tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni), di misure di ordine economico (protezione dei marchi, controllo dei metalli preziosi) e di compiti di protezione (p. es.: sicurezza alimentare, epizootie). L'AFD è integrata nell'esecuzione di circa 150 leggi e ordinanze federali (disposti di natura non doganale).

I differenti accordi bilaterali conclusi tra la Svizzera e l'Unione europea costituiscono altre importanti condizioni quadro per le dogane e il Cgcf. Il principale è l'accordo di Schengen, che disciplina la libera circolazione delle persone ed è in vigore dalla fine del 2008 (cfr. n. 2.2.3). Per compensare la soppressione dei controlli sistematici di persone al confine, la Svizzera potenzia in particolare i controlli mobili nell'area di confine e all'interno del Paese. Questi controlli sono di competenza dei corpi di polizia cantonali, che, sulla base di un accordo, possono tuttavia delegarli al Cgcf conformemente all'articolo 97 LD²³ (cfr. anche in allegato, n. A 3.1.1). Secondo il decreto federale che approva e traspone nel diritto svizzero gli accordi bilaterali con l'UE per l'associazione della Svizzera alla normativa di Schengen e Dublino²⁴ il Cgcf adempie compiti di sicurezza in collaborazione con le polizie cantonali e la polizia federale, la sovranità cantonale in materia di polizia rimane garantita e il Cgcf conserva almeno gli effettivi di cui disponeva il 31 dicembre 2003. Questa determinazione di un effettivo minimo, che influisce considerevolmente sulla direzione dell'AFD (cfr. n. 4.3.2.2), è fondata su una proposta parlamentare. Secondo il Parlamento la Confederazione non doveva sottrarsi ai compiti svolti sino ad allora ma continuare a contribuire alla sicurezza nell'area di confine e alla sicurezza interna²⁵.

Infine, per l'AFD e il Cgcf sono indirettamente rilevanti anche parti della legislazione militare, in particolare l'articolo 67 della legge militare²⁶. Secondo l'articolo menzionato, in determinate situazioni, l'esercito può fornire un aiuto alle autorità civili (impieghi sussidiari), ad esempio per adempiere compiti d'importanza nazionale come la protezione dei confini. Gli interventi di una certa ampiezza e di una certa durata devono essere approvati dall'Assemblea federale. È sulla base di questo articolo 67 che, per la protezione dei confini, il Cgcf riceve dal 1997 l'aiuto di membri dell'esercito nell'ambito del cosiddetto impiego LITHOS. Quest'ultimo è stato confermato e prolungato più volte dal Parlamento attraverso decreti federali²⁷. Le principali responsabilità per questa collaborazione sono definite in un'ordinanza e soprattutto in un accordo quadro tra il DDPS e il DFF. Nell'ambito di un test, il Cgcf e l'esercito provano inoltre dal 2007 un aiuto fornito al Cgcf da militari in

²³ RS 631.0

²⁴ RS 362

²⁵ La motivazione della proposta era che fissando un effettivo minimo si contribuiva alla sicurezza e si poteva rafforzare il sentimento di sicurezza nella popolazione. Un ulteriore argomento: con un effettivo minimo si poteva garantire ai Cantoni che la Confederazione non si sarebbe sottratta alla responsabilità in materia di protezione delle frontiere, tanto più che, nel quadro del programma di sgravio 2004, si temeva una considerevole riduzione dell'effettivo del Cgcf.

²⁶ RS 510.10

²⁷ FF 2008 131

ferma continuata della fanteria. Questa prova pilota si basa sul decreto federale e sull'accordo quadro menzionati.

3.2 Domande e basi della valutazione

L'obiettivo della presente analisi non è procedere a una valutazione giuridica approfondita delle disposizioni legali e di altre condizioni quadro, ma piuttosto verificare se le disposizioni esistenti consentono una direzione adeguata dell'AFD. Si deve dunque rispondere alla seguente domanda principale:

- *Le disposizioni normative su cui si basa l'AFD sono chiare e adeguate?*

Si tratta di valutare se i compiti e le responsabilità dell'AFD sono chiaramente disciplinati e delimitati rispetto a quelli di altri attori (i Cantoni e l'esercito p. es.) o se vi sono conflitti di competenza e doppioni.

Tabella 1

Oggetti e criteri di valutazione: le disposizioni normative

Oggetto della valutazione/ domanda	Criteri di valutazione
Adeguatezza delle disposizioni normative	<i>Chiarezza</i> <i>Esautività (lacune)</i> <i>Coerenza (contraddizioni, conflitti di competenze)</i>

La valutazione si basa sull'analisi delle disposizioni e di altri documenti rilevanti come pure sulle dichiarazioni delle persone intervistate.

3.3 Valutazione delle disposizioni normative e delle condizioni quadro

Legislazione doganale

Laddove concerne i compiti doganali tradizionali, la legislazione doganale è chiara e adeguata. La legge sulle dogane (LD) e le relative ordinanze definiscono i compiti dell'AFD, ma le lasciano un margine di manovra adeguato per l'attuazione. Tutte le persone intervistate sono unanimi a questo merito.

Il caso è diverso invece per le parti della legislazione doganale che concernono i compiti di polizia di sicurezza e la delega di compiti di polizia cantonale all'AFD, più precisamente al Cgcf²⁸. I relativi articoli della LD (art. 96 e 97) sono formulati in modo vago e lasciano un grande margine di interpretazione ai Cantoni e all'AFD. Anche la compatibilità di queste disposizioni con la sovranità cantonale in materia di polizia, fissata nella Costituzione federale, è criticata.

²⁸ La LD propone una definizione globale dei compiti di polizia di sicurezza dell'AFD (servizio civile e Cgcf). Dato che il presente rapporto si focalizza sullo svolgimento di questi compiti da parte del Cgcf e sulla collaborazione tra quest'ultimo e altri attori, si parlerà in parte, in futuro, delle competenze del Cgcf in materia di polizia di sicurezza.

Le competenze di polizia di sicurezza della Confederazione e dei Cantoni sono state oggetto anche del dibattito svolto nell'ambito del progetto «Riesame del sistema di sicurezza interna della Svizzera» (USIS)²⁹. Lo scopo del progetto era definire una ripartizione adeguata dei compiti tra Confederazione e Cantoni come pure chiarire i compiti e le competenze del Cgcf. In questo contesto sono stati menzionati, ma considerati come non rilevanti, i conflitti di competenza citati nel nostro rapporto³⁰.

I teorici del diritto non condividono questo avviso: vedono in modo critico la delega di compiti di polizia di sicurezza al Cgcf e contestano sia la costituzionalità delle relative disposizioni della legge sulle dogane che quella della trasposizione nella prassi³¹. L'AFD sostiene che si tratta di un problema di interpretazione e che non può essere scopo della Costituzione impedire una collaborazione sensata tra la Confederazione e i Cantoni.

La mancanza di coerenza delle regolamentazioni relative alle competenze dell'AFD e dei corpi di polizia cantonali costituisce un ulteriore problema. La LD attribuisce all'AFD e, pertanto, al Cgcf competenze che in parte superano quelle della polizia³². A ciò si aggiunge il fatto che, pur svolgendo compiti di polizia, il Cgcf fa capo alla giustizia militare, mentre gli agenti di polizia, in caso di infrazioni, devono presentarsi davanti a un tribunale civile. Queste regolamentazioni sono incoerenti e potrebbero creare problemi in caso di impieghi congiunti.

Leggi e ordinanze diverse da quelle doganali

Nonostante il grande numero di leggi e ordinanze che non rientrano nella legislazione doganale e che l'AFD deve attuare, non vi sono tra esse contraddizioni o conflitti di obiettivi. Secondo le persone intervistate i compiti dell'AFD sono chiaramente definiti. Questo giudizio positivo deriva anche dal fatto che l'AFD cerca di partecipare all'elaborazione o all'adattamento di questi testi e di risolvere così eventuali problemi già prima. I compiti che non rientrano nella legislazione doganale sono integrati nel mandato di prestazioni (cfr. n. 4.3.1.2).

²⁹ USIS è stato un progetto svolto congiuntamente dalla Confederazione e dai Cantoni, sotto la direzione del capo del Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) e del presidente della Conferenza dei direttori cantonali di giustizia e polizia (CDCGP). Il compito del gruppo di progetto era esaminare il sistema di sicurezza interna della Svizzera nel suo insieme, scoprire eventuali lacune e presentare proposte di riorganizzazione e soluzioni. Il progetto USIS doveva permettere di riesaminare la ripartizione dei compiti a livello federale (DFGP, DFF e DDPS) e la sua adeguatezza in vista dei futuri compiti come pure rispondere alla domanda del futuro campo di attività e della subordinazione del Cgcf. Nel quadro di USIS sono stati valutati tre modelli di ripartizione dei compiti. L'attuale modello di collaborazione tra i Cantoni e il Cgcf («variante combinata») aveva ottenuto la migliore valutazione complessiva.

³⁰ A questo merito si può leggere nel rapporto che ne è interessato il criterio politico «una regione/un capo/un mandato». Attualmente tale principio non è attuato sistematicamente in Svizzera. La collaborazione tra la polizia e il Cgcf è positiva per le due parti e potrebbe essere potenziata (USIS IV 2003).

³¹ Schweizer/Mohler 2009.

³² Punti concreti menzionati: le competenze del Cgcf in materia di utilizzazione del teaser e dei mezzi tecnici per sorvegliare persone sospette.

*L'accordo di Schengen e il relativo decreto federale*³³

Molte persone intervistate nell'AFD e nel Cgcf indicano che Schengen non ha modificato in maniera decisiva i compiti del servizio civile né quelli del Cgcf. Quest'ultimo continua a soddisfare i suoi compiti doganali. Inoltre, già prima di Schengen, aveva puntato sui controlli mobili di persone e di merci. Di conseguenza, diversamente da un'opinione molto diffusa, nessun compito è stato soppresso a causa di Schengen e il dispositivo del Cgcf è restato praticamente identico.

La collaborazione tra i Cantoni e il Cgcf definita nel decreto federale relativo a Schengen per mantenere la sicurezza al confine e nell'area di confine corrisponde alla ripartizione costituzionale delle competenze, ma la sua formulazione è molto vaga. Considerato il contesto, in particolare le attività e gli ambiti d'intervento relativi alla sicurezza interna che, nell'attuazione concreta, coincidono notevolmente, l'adeguatezza di questa collaborazione ci sembra problematica (cfr. n. 5.3).

Il decreto federale relativo a Schengen definisce in modo chiaro ed inequivocabile un effettivo minimo per il Cgcf. Il Cgcf accoglie favorevolmente questo decreto. Tuttavia, persino i fautori di un effettivo minimo hanno riconosciuto, al momento del dibattito parlamentare, che la disposizione non era ottimale in termini di tecnica legislativa. Considerato che l'effettivo minimo del Cgcf è stato approvato dal Popolo nell'ambito del referendum su Schengen, il Parlamento ha le mani legate per far scendere l'effettivo del Cgcf sotto questo effettivo minimo nel quadro del dibattito sul preventivo. L'effettivo minimo può essere soppresso solo tramite un decreto federale sottoposto a referendum facoltativo. Regolamentare l'effettivo di una sottounità di un Ufficio federale in un decreto federale non è conforme al livello e poco adeguato. Come vedremo (cfr. n. 4.3.2.2), questa regolamentazione ha conseguenze importanti per la direzione dell'AFD.

*La legge militare*³⁴ e il decreto federale concernente l'impiego dell'esercito per rafforzare il Corpo delle guardie di confine nell'ambito dei compiti di protezione dei confini³⁵

Gli impieghi sussidiari dell'esercito, in particolare il sostegno fornito al Cgcf nei suoi compiti di protezione dei confini, si basano sull'articolo 67 della legge militare. Questo impegno è stato approvato dall'Assemblea federale e prolungato a più riprese.

Tutte le persone intervistate nel Comando Cgcf e nel DDPS sono unanimi: le disposizioni normative relative al sostegno fornito dall'esercito al Cgcf non sono abbastanza chiare. Il decreto federale non menziona né le competenze decisionali né il

³³ 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, RS 362.

Finora gli attori sono nel complesso soddisfatti dell'attuazione dell'adesione a Schengen. Secondo loro in particolare si è dimostrato valido il sistema d'informazione di Schengen (SIS) e le forze di sicurezza hanno già realizzato 6500 ricerche fruttuose di persone e oggetti (di cui quasi 4000 da parte del Cgcf). Grazie al SIS e a una collaborazione più stretta in Svizzera e con l'estero, Schengen non ha provocato lacune in termini di sicurezza. Non è stata ancora effettuata una valutazione approfondita delle conseguenze di Schengen. Il DFF ha però incaricato l'AFD, e precisamente, il Cgcf, di redigere un rapporto in cui l'attuazione e le ripercussioni di Schengen devono essere analizzate dal punto di vista del Cgcf. Tale rapporto dovrebbe essere disponibile nell'estate o autunno 2010.

³⁴ RS 510.10

³⁵ FF 2008 131

numero di membri dell'esercito da inviare. Il corrispondente messaggio contiene contraddizioni o almeno formulazioni poco chiare. Le competenze decisionali non sono chiaramente definite³⁶ e le cifre relative al numero di membri dell'esercito da inviare divergono³⁷. È in questo contesto che nel 2009 sono nate divergenze tra l'esercito e il Cgcf. Lo Stato maggiore di condotta dell'esercito (SMCOEs) ha informato il Cgcf che dal 2010 non avrebbe più avuto a disposizione 100 specialisti della sicurezza militare (Sic mil), ma solo 50. Il Cgcf ha messo in dubbio la competenza dello SMCOEs di prendere indipendentemente una decisione di tal genere, ma ha dovuto poi accettare la riduzione (cfr. n. A 8 in allegato).

A parte questi problemi molto concreti, ci si può chiedere se un servizio d'appoggio fornito dall'esercito al Cgcf che dura ormai da 13 anni rispetti lo spirito della legge militare, che prevede solo impieghi sussidiari.

Tabella 2

Valutazione delle disposizioni normative

Criteria di valutazione	Valutazione
Chiarezza	<p>La legislazione doganale è chiara e inequivocabile per i compiti doganali tradizionali. Per contro, è formulata in maniera molto vaga per quanto riguarda i compiti e le competenze di polizia di sicurezza.</p> <p>Gli atti normativi che non rientrano nella legislazione doganale definiscono chiaramente i compiti e le competenze dell'AFD.</p> <p>L'effettivo minimo del Cgcf è chiaramente definito nel decreto federale relativo all'accordo di Schengen. La disposizione concernente la collaborazione con i Cantoni è formulata in maniera molto vaga.</p> <p>Le disposizioni normative relative al sostegno fornito dall'esercito al Cgcf non sono sufficientemente chiare per quanto riguarda le competenze decisionali.</p>
Esaustività (lacune)	<p>La LD e gli atti normativi che non rientrano nella legislazione doganale coprono il campo di attività dell'AFD. Non vi sono lacune.</p> <p>Si può affermare che anche le disposizioni relative a Schengen e al sostegno fornito dall'esercito al Cgcf sono esaustive.</p>
Coerenza (contraddizioni, conflitti di obiettivi)	<p>Dalla LD e dai numerosi atti normativi che non rientrano nella legislazione doganale non risultano contraddizioni o conflitti di obiettivi di rilievo.</p> <p>A seconda dell'interpretazione, gli articoli concernenti i compiti di polizia di sicurezza dell'AFD, formulati in maniera molto vaga, possono essere incompatibili con la sovranità cantonale in materia di polizia. Le differenti competenze come pure la subordinazione del Cgcf e della polizia a differenti tribunali sono incoerenti e problematiche.</p>

³⁶ Si tratta della formulazione: il capo dell'esercito ha la competenza di assegnare questo sostegno. A differenza del DFF, il DDPS non lo interpreta come un obbligo assoluto (deve), ma come una possibilità (può).

³⁷ Una volta si parla di 100 membri dell'esercito, poi di almeno 100 membri dell'esercito e infine di al massimo 100 membri dell'esercito.

Criteria di valutazione	Valutazione
	<p>La regolamentazione isolata dell'effettivo di una divisione di un Ufficio federale così come è stipulata nel decreto federale relativo a Schengen non è adeguata (cfr. n. 4.3.2.2).</p> <p>Le regolamentazioni relative alla collaborazione tra l'esercito e il Cgcf sono coerenti. Per contro, l'adeguatezza di un servizio d'appoggio dell'esercito che dura da più di 10 anni è contestabile.</p>

Complessivamente, si può affermare che le disposizioni normative, quando concernono i compiti doganali tradizionali, sono chiare e adeguate. Ma, quando si tratta di disposizioni legali che concernono compiti di sicurezza di polizia e competenze in materia di sicurezza interna, i pareri dei differenti attori divergono. I compiti e le competenze dell'AFD e del Cgcf in questo ambito sono controversi. Anche i teorici ritengono necessario chiarire le cose. Il progetto USIS non ha dunque raggiunto i suoi obiettivi di chiarire le competenze e gli ambiti d'attività del Cgcf come pure di ripartire adeguatamente i compiti tra la Confederazione e i Cantoni.

Tenuto conto degli sviluppi costatati, ci si chiede se la regolamentazione delle competenze definita dalla Costituzione, che opera una distinzione tra sicurezza interna (competenza dei Cantoni) e sicurezza esterna/sicurezza dei confini (competenza federale), e le relative strutture di attuazione e organizzazione riflettano ancora la situazione reale. Questa domanda riguarda la delimitazione tra il Cgcf e le polizie cantonali, che precisiamo al n. 5.3 basandoci sulle esperienze fatte sul campo. La domanda della delimitazione delle competenze è controversa anche in altri ambiti della sicurezza interna, per esempio nel settore della polizia³⁸.

4 Direzione

In questo capitolo, procediamo alla valutazione della direzione strategica e operativa dell'AFD. A tal fine, descriviamo prima di tutto brevemente il ciclo di direzione e le principali responsabilità (per la descrizione dettagliata della direzione strategica e operativa, rimandiamo ai n. A 4, A 5 e A 6 dell'allegato). Successivamente riportiamo le principali domande concernenti l'argomento della direzione e le basi della valutazione (n. 4.2). Segue quindi, su questa base, la valutazione della direzione strategica e operativa (n. 4.3 e 4.2).

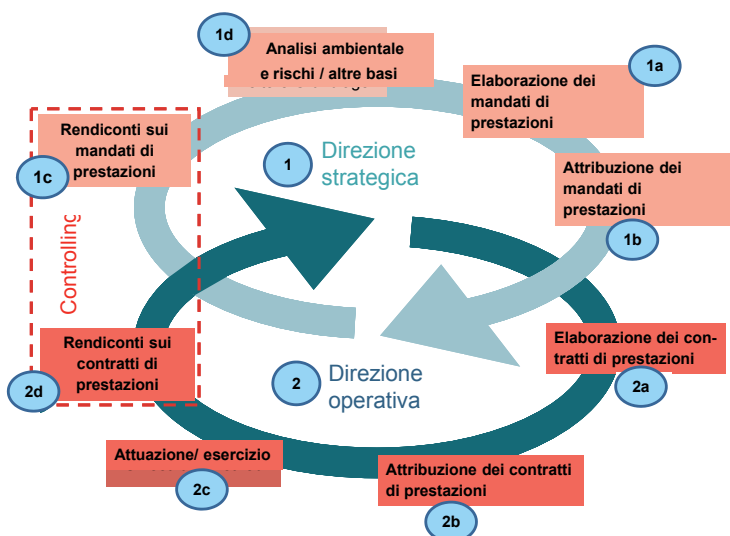
4.1 Descrizione del ciclo di direzione

La Figura 4 è uno schema del ciclo di direzione dell'AFD, che comprende un livello strategico (1a–1d) e un livello operativo (2a–2d)³⁹. Il ciclo di direzione vale sia per il servizio civile che per il Cgcf. Tuttavia, gli strumenti e i processi variano in funzione dei due ambiti.

³⁸ Questo argomento è discusso nel quadro del progetto di nuova legge sui compiti di polizia.

³⁹ I differenti elementi e processi del ciclo di direzione sono descritti ai numeri A 5 (livello strategico) e A 6 (livello operativo) dell'allegato.

Modello di analisi: il ciclo di direzione dell'AFD



Fonte: schema di econcept

Il modello di direzione utilizzato dall'AFD si basa sui principi e sui modelli della nuova gestione pubblica (NGP). Contiene strumenti e processi della gestione amministrativa orientata alle prestazioni e ai risultati. L'idea di fondo è che la direzione non si basa più sull'attribuzione di risorse (p. es. delle risorse umane) ma sul risultato e sull'efficacia e che questa direzione tramite risultati è legata alla direzione finanziaria (cfr. n. A 4 dell'allegato). In questo modo si può vedere quali mezzi sono utilizzati o devono essere utilizzati per quali risultati.

Anche se non è un ufficio GEMAP⁴⁰, l'AFD è gestita tramite mandati di prestazioni (MP) che il capo del DFF assegna al servizio civile e al Cgcf (*direzione strategica*). I mandati di prestazioni sono concretizzati nelle convenzioni sulle prestazioni (CP) della Direzione generale delle dogane e del Comando Cgcf destinati ai circondari e alle regioni guardie di confine (*direzione operativa*).

Direzione strategica

Se si considerano le responsabilità in materia di direzione strategica dell'AFD, si osserva subito una differenza sostanziale rispetto a un ufficio GEMAP: diversamente da un ufficio GEMAP, il mandato di prestazioni dell'AFD non è attribuito dai membri del Consiglio federale dopo consultazione delle Commissioni parlamentari competenti, ma «unicamente» dal capo del Dipartimento. I mandati di prestazioni sono elaborati nell'AFD sulla base delle disposizioni del Dipartimento in materia di risorse.

⁴⁰ Gestione mediante mandati di prestazioni e preventivo globale (modello di NGP della Confederazione). Il modello GEMAP è illustrato brevemente al numero A 4 dell'allegato.

Il documento «la situazione in materia di rischi» costituisce una base essenziale per i mandati di prestazioni; è redatto dal servizio Analisi dei rischi della Direzione generale delle dogane sulla base di una consultazione interna e di un sondaggio presso persone soggette all'obbligo di dichiarazione come pure presso le autorità per le quali l'AFD assume compiti esecutivi. La «situazione in materia di rischi» elenca i rischi di ordine generale, che non si riferiscono a singoli prodotti, e i rischi per gruppo di prodotti⁴¹; è elaborata nell'AFD e non deve essere approvata dal Dipartimento.

Un'altra differenza importante tra la direzione dell'AFD e la direzione secondo GEMAP risiede nel fatto che l'AFD non dispone di un preventivo globale. Di conseguenza, il Parlamento approva in maniera «tradizionale» le risorse finanziarie e umane a disposizione dell'AFD (crediti relativi al personale e crediti di materiale) e dirige dunque tramite risorse⁴².

Direzione operativa

La direzione operativa ha luogo a livello dell'AFD. Il servizio civile è diretto dalla Direzione generale delle dogane e il Cgcf dal Comando Cgcf. Con i circondari e le regioni guardie di confine sono concluse ogni anno convenzioni sulle prestazioni.

4.2 Domande e basi della valutazione

In questo capitolo si tratta di valutare la direzione strategica e operativa dell'AFD e di dare risposte alle principali domande seguenti:

- *Come valutare la direzione strategica e la vigilanza dell'AFD?*
- *Come valutare la pianificazione dei compiti e delle risorse come pure la direzione e il controlling nell'AFD e dei suoi due settori (direzione operativa)?*

Dato che la direzione dell'AFD comprende, come menzionato, gli strumenti e i processi della gestione amministrativa orientata alle prestazioni e ai risultati, il modello di direzione utilizzato dall'AFD è valutato in particolare sulla base del modello GEMAP. Per la valutazione sono dunque utilizzati, in analogia alle basi GEMAP, i criteri seguenti.

⁴¹ Il luogo e il tempo in cui si manifestano questi rischi non sono specificati.

⁴² In virtù del decreto federale relativo a Schengen, il Parlamento interviene tuttavia in un singolo caso nella direzione operativa e precisamente nell'attribuzione del personale in seno all'AFD (cfr. n. 4.3.2.2).

Oggetti e criteri di valutazione: la direzione

Oggetto della valutazione/ domanda	Criteri di valutazione
Adeguatezza degli strumenti e dei processi della direzione strategica	Valutazione della gamma di strumenti <i>Completezza del concetto di gestione e di direzione, esaustività della gamma di strumenti, separazione netta tra direzione strategica e direzione operativa</i> Valutazione dei mandati di prestazioni <i>Concezione, contenuto, esaustività, comprensione, coerenza</i> Valutazione del reporting <i>Comprensione, presentazione, efficacia, contenuto</i> Correlazione tra compiti e finanze
Adeguatezza della direzione da parte del Dipartimento e del Parlamento	Adeguatezza della ripartizione effettiva dei ruoli (separazione netta tra direzione strategica e direzione operativa), influenza e grado di direzione
Adeguatezza degli strumenti e dei processi della direzione operativa	Valutazione della gamma di strumenti <i>Esaustività della gamma di strumenti, armonizzazione temporale degli strumenti, completezza del concetto di gestione e di direzione</i> Valutazione delle convenzioni sulle prestazioni <i>Concezione, contenuto, esaustività, comprensione, coerenza</i> Valutazione del reporting <i>Comprensione, presentazione, efficacia, contenuto</i>
Adeguatezza della direzione operativa effettiva (accento posto sulla direzione del personale e delle risorse)	Valutazione della situazione in termini di personale e di risorse Adeguatezza e chiarezza/trasparenza della ripartizione del personale e delle risorse

4.3 Valutazione della direzione strategica

In questo capitolo si valutano i principali strumenti e processi della direzione strategica (cfr. 1a–1d, Figura 4) sulla base dei criteri appena definiti (cfr. Tabella 3). Una distinzione è fatta tra gli strumenti e i processi (n. 4.3.1) e la direzione effettiva da parte del Dipartimento e del Parlamento (n. 4.3.2)⁴³.

⁴³ La concezione degli strumenti di direzione strategica, comprese le responsabilità e le competenze, è descritta al n. A 5 dell'allegato.

4.3.1 Gli strumenti e i processi della direzione strategica

La valutazione dei principali strumenti della direzione strategica è strutturata come segue: valutazione della gamma di strumenti (n. 4.3.1.1), dei mandati di prestazioni (n. 4.3.1.2), del reporting (n. 4.3.1.3) come pure della correlazione tra compiti e finanze (n. 4.3.1.4).

Salvo altra indicazione, le valutazioni valgono sia per il servizio civile che per il Cgcf.

4.3.1.1 Valutazione della gamma di strumenti

L'AFD utilizza il suo proprio modello di direzione, i cui strumenti e processi si basano sulla gestione orientata alle prestazioni e ai risultati (cfr. Figura 4). Tale modello ha tuttavia alcune differenze importanti rispetto al modello di NGP della teoria e al modello GEMAP della Confederazione (cfr. allegato 1)⁴⁴. L'AFD non dispone in particolare di preventivo globale e il suo budget è destinato a due mandati di prestazioni (servizio civile e Cgcf).

Complessivamente, le persone intervistate nell'AFD ritengono che gli strumenti e i processi di direzione siano soddisfacenti e adeguati per i due settori. La gamma di strumenti può essere qualificata come esaustiva e il concetto di gestione come completo. La struttura organizzativa dell'AFD è evoluta nel corso del tempo; non ha nessuna giustificazione funzionale e sembra poco trasparente alle persone esterne⁴⁵; tuttavia, i cicli di direzione del servizio civile e del Cgcf si situano a livelli differenti. Infatti, il mandato di prestazioni per il servizio civile è elaborato da un gruppo di direzione comprendente responsabili in diverse divisioni; quello del Cgcf è invece elaborato dal suo stesso Comando (che è una divisione). I mandati di prestazioni sono assegnati dal capo del DFF; la direzione strategica e la direzione operativa sono dunque formalmente separate.

Le decisioni nella direzione dell'AFD sono prese unicamente dal direttore generale delle dogane, il quale è dunque unico responsabile. La direzione aziendale assume una funzione importante nell'elaborazione delle decisioni.

⁴⁴ I mandati di prestazioni (MP) sono firmati dal capo del Dipartimento. Non sono dunque soggetti alla decisione del Consiglio federale e le commissioni parlamentari non sono consultate. Di conseguenza, la valutazione politica è meno rappresentata che nei MP degli uffici GEMAP. Il fatto che l'AFD sia stata spesso oggetto di dibattiti politici spiega forse l'introduzione di MP, che sono prima di tutto un giustificativo delle prestazioni fornite dall'AFD in caso di pressione politica.

⁴⁵ A titolo d'esempio, i quattro circondari sono subordinati direttamente al direttore generale delle dogane, mentre vi è un livello tra quest'ultimo e le regioni guardie di confine: il Comando Cgcf, in qualità di divisione principale 3 della DGD. In altri termini, il capo del Comando Cgcf è il solo tra gli undici membri della Direzione dell'AFD a rappresentare il Cgcf. Le altre divisioni (principali) della DGD sono responsabili sia del settore civile che del Cgcf.

4.3.1.2 Valutazione dei mandati di prestazioni

Un mandato di prestazioni è adeguato se le risorse disponibili per soddisfarlo sono chiaramente definite. Questa condizione non è però soddisfatta presso l'AFD, dato che è definito solamente il preventivo globale per la realizzazione dei due mandati di prestazioni. Di conseguenza, la decisione volta a determinare quante risorse possono essere utilizzate per ciascuno dei due mandati di prestazioni è presa solo al livello del direttore generale delle dogane (e non, come per gli uffici GEMAP, a livello di Dipartimento o addirittura di Parlamento).

L'AFD non dispone di preventivo globale. Ciò è giustificato dal fatto che a causa di fattori esterni, le entrate dell'AFD sono molto variabili mentre le sue spese sono praticamente fisse (spese di personale soprattutto). Tale argomento è comprensibile; nella situazione attuale, un preventivo globale sarebbe effettivamente poco adeguato. Tuttavia, l'introduzione di crediti globali (nel senso di una libertà d'impiego dei mezzi attribuiti) potrebbe conferire all'AFD un margine di manovra più vasto.

I prodotti dei mandati di prestazioni non riproducono i processi nell'AFD. Nella prassi, l'AFD è organizzata in processi e un'operazione (ad esempio lo sdoganamento) concerne numerosi prodotti. Di conseguenza, dal punto di vista della direzione occorre rimettere in discussione l'adeguatezza dei prodotti definiti nel mandato di prestazioni.

Si costata inoltre che, tra i due compiti principali del servizio civile – procurare introiti per la Confederazione e garantire la sicurezza – il primo è chiaramente prioritario. Il mandato di prestazioni contiene anche obiettivi generali concernenti l'efficacia e le prestazioni dei compiti non doganali. Complessivamente, nel mandato di prestazioni manca una definizione chiara delle priorità in termini di obiettivi e di compiti. L'AFD sostiene di essere responsabile dell'attuazione di quasi 150 leggi e ordinanze e di non poterne privilegiare alcune. Questo argomento non convince. Anche se non può rinunciare completamente all'attuazione di determinate leggi, l'AFD, come tutte le unità amministrative, deve, nell'ambito del suo mandato legale, fissare delle priorità. Nel suo caso, le decisioni sono prese sulla base della situazione in materia di rischi e delle analisi dei rischi (priorità negli ambiti in cui la realizzazione degli obiettivi è maggiormente minacciata). Secondo le persone intervistate nella Direzione generale delle dogane, nei circondari e nelle regioni guardie di confine, la situazione in materia di rischi costituisce del resto il principale strumento per la definizione delle priorità. Tuttavia, non vi è una correlazione chiara con il mandato di prestazioni, né con i reporting. Tuttavia una simile correlazione e una definizione trasparente degli obiettivi e dei compiti fondata su questa correlazione sono importanti e indispensabili, in particolare quando le risorse sono scarse⁴⁶.

Inoltre alcuni obiettivi e indicatori compresi nel MP non sono sufficientemente precisi. Dalle formulazioni spesso molto generali deriva che gli obiettivi e gli indicatori sono difficili da misurare e valutare o che possono essere compresi e misurati

⁴⁶ Se, per determinati compiti definiti nel quadro della legge, non può procedere, ad esempio per mancanza di risorse, a una definizione delle priorità in funzione dei rischi, l'AFD deve presentare le domande al livello superiore e chiedere al Dipartimento, o al Parlamento, di decidere.

differentemente⁴⁷. Questa problematica ha un'origine più profonda e si basa sul fatto che i prodotti definiti nel mandato di prestazioni non riproducono i processi realmente utilizzati (cfr. sopra). Di conseguenza, sulla base di questi prodotti non si può definire nessun indicatore adeguato.

Mancano anche, secondo noi, indicatori adeguati per la direzione, in particolare la quantità di controlli o un'altra grandezza significativa per alcuni compiti classificati come prioritari sulla base della situazione in materia di rischi. Informazioni a questo merito rappresenterebbero una base di argomenti utile, in particolare nell'ambito del dibattito (politico) sulla ripartizione delle risorse⁴⁸. Gli indicatori attualmente presentati nei rapporti sulle prestazioni, per esempio l'evoluzione delle entrate generate per collaboratore dei posti doganali, sono poco significativi e in parte non sono appropriati quale informazione destinata alla direzione. Infatti, gli indicatori di questo tipo dipendono molto dalla situazione economica e di conseguenza l'AFD ha poco influsso su essi.

4.3.1.3 Adeguatazza del reporting

La valutazione del reporting si basa sulla presentazione dei dati rilevati come pure sull'efficienza (onere per la produzione di questi dati) e sulla loro efficacia nella prassi (attuazione dei risultati). Si tratta in particolare di sapere se sono rilevate le informazioni giuste e significative per la direzione.

La presentazione e la forma dei dati sono insufficienti nei due ambiti; in particolare manca un confronto diretto su un periodo in diversi anni⁴⁹. Molte cifre figurano nel testo e, per la mancanza di disposizioni, i dati non sono sempre strutturati allo stesso modo. Inoltre, l'efficacia del reporting e dei rapporti d'attività non è ottimale, in particolare per il servizio civile. Il rilevamento manuale dei dati presenta dei rischi di errore e rappresenta un onere importante. Inoltre, non si capisce perché i dati relativi ai rapporti d'attività non sono coordinati con quelli relativi all'analisi dei rischi e alla situazione in materia di rischi⁵⁰.

⁴⁷ Ad esempio per il gruppo di prodotti 1, l'indicatore «Perturbazioni del mercato» è fissato per l'obiettivo in materia di risultati «La realizzazione degli obiettivi fissati dalla legislazione agricola è sostenuta dal contributo dell'AFD». Non si dice cosa si intende con ciò. O anche, sempre nello stesso gruppo di prodotti, l'indicatore «Irregolarità scoperte» deriva dall'obiettivo in materia di prestazioni «le infrazioni alle prescrizioni della legge sulla circolazione stradale sono scoperte». Anche questo indicatore non è concretizzato e non è chiaro almeno per gli esterni.

⁴⁸ Al momento dell'attribuzione del budget all'AFD, si dovrebbe dibattere sul numero di controlli auspicati dai responsabili politici o di un'altra grandezza significativa (correlazione tra compiti e finanze). A tal fine, tuttavia, bisognerebbe potersi basare su dati relativi alla quantità attuale di controlli per processo e all'evoluzione di tale quantità.

⁴⁹ Il «rapporto annuale sul MP per il settore civile dell'amministrazione delle dogane: CP circondari I – IV» dà una visione d'insieme della realizzazione dei CP del servizio civile. Secondo il nostro punto di vista, il rapporto è strutturato in modo adeguato nella misura in cui presenta le principali cifre prima di riassumere i dettagli relativi ai circondari. Un confronto su più anni rappresenta però un grande onere perché, per la mancanza di disposizioni, i dati sono strutturati in maniera differente e il testo contiene molti dati. Il reporting nel Cgcf è concepito in modo più chiaro, ma anche qui mancano dati raccolti nel tempo.

⁵⁰ In questo ambito, sono molto importanti strumenti informatici appropriati come il data warehouse attualmente in fase di pianificazione. L'AFD afferma che, senza notevoli cambiamenti in ambito informatico, il settore civile non potrà più seguire gli sviluppi internazionali e perderà la sua capacità di agire.

Complessivamente, l'efficacia del reporting dipende dagli obiettivi e indicatori definiti nei mandati di prestazioni o nelle convenzioni sulle prestazioni. Tuttavia, come già spiegato, diversi obiettivi e indicatori sono formulati in maniera imprecisa e sono dunque piuttosto inappropriati, al punto che, nel reporting, mancano determinate informazioni di rilievo per la direzione. Inoltre, secondo le persone intervistate i dati relativi ai rapporti d'attività e i dati concernenti la situazione in materia di rischi non sono rilevati insieme e le informazioni disponibili nel reporting sono troppo poco utilizzate per la situazione in materia di rischi e per le analisi dei rischi.

4.3.1.4 Correlazione tra i compiti e le finanze

La contabilità analitica (CA) dell'AFD non permette di stabilire una correlazione tra i compiti e le finanze⁵¹. L'AFD sostiene che una CA più complessa non è possibile perché, al confine, «tutti fanno tutto in permanenza»; in altri termini, i collaboratori devono assumere contemporaneamente diversi compiti. Il CPA è consapevole del fatto che è difficile stabilire questa correlazione nell'AFD. Ci si deve tuttavia sforzare di migliorare la situazione attuale. A titolo di esempio, i gruppi di prodotti o i prodotti del mandato di prestazioni potrebbero essere formulati in modo da riprodurre i principali processi dell'AFD al confine: ciò permetterebbe di stabilire più facilmente una correlazione tra i compiti e le finanze e corrisponderebbe meglio al lavoro quotidiano.

Il modello di direzione dell'AFD non permette di soddisfare una condizione preliminare centrale della gestione amministrativa orientata ai risultati, cioè la correlazione tra i compiti e le risorse. I decisori a livello di Dipartimento e dell'AFD non sanno quanto costa la realizzazione di un compito né quanto l'onere influenza il grado di realizzazione. Mancano dunque informazioni importanti per la direzione.

4.3.1.5 Valutazione globale

La Tabella 4 riassume la valutazione degli strumenti e dei processi della direzione strategica.

Tabella 4

Valutazione degli strumenti e dei processi della direzione strategica

Criteria di valutazione	Valutazione
Valutazione della gamma di strumenti <i>Completezza del concetto di gestione e di direzione, esaustività della gamma di strumenti, distinzione tra direzione strategica e direzione operativa</i>	L'AFD dispone di due concetti di gestione distinti e dettagliati per il servizio civile e il Cgcf. A causa della struttura organizzativa attuale dell'AFD evoluta nel corso del tempo, questi due concetti si situano tuttavia a due livelli diversi. La gamma di strumenti è esaustiva sia per il servizio civile che per il Cgcf. Dato che i MP sono assegnati dal capo del Dipartimento, viene operata una distinzione tra direzione strategica e direzione operativa a livello concettuale.

⁵¹ L'AFD non dispone pertanto delle condizioni tecniche e contabili per diventare un ufficio GEMAP.

Criteria di valutazione	Valutazione
<p>Valutazione dei mandati di prestazioni <i>Concezione, contenuto, esaustività, comprensione, coerenza</i></p>	<p>I mandati di prestazioni sono comprensibili, esaustivi e coerenti.</p> <p>Il principio secondo cui nel mandato di prestazioni devono figurare, oltre alle prestazioni/compiti, anche le risorse necessarie non è realizzato né per il servizio civile né per il Cgcf.</p> <p>Il contenuto dei mandati di prestazioni è poco adeguato per la direzione per quel che concerne i prodotti definiti, dato che i prodotti non riproducono i processi dell'AFD al confine.</p> <p>Nessuno dei due mandati di prestazioni classifica gli obiettivi per ordine di priorità. Anche se con la situazione in materia di rischi esisterebbe una base per una definizione delle priorità in funzione dei rischi, almeno per il servizio civile, la situazione in materia di rischi non è chiaramente correlata con il mandato di prestazioni.</p> <p>Alcuni indicatori non sono formulati con precisione e sono poco significativi per la direzione.</p>
<p>Valutazione del reporting <i>Comprensione, presentazione, efficacia, contenuto/effettività</i></p>	<p>Complessivamente, i rapporti d'attività e i rapporti sulle prestazioni del servizio civile e del Cgcf sono comprensibili.</p> <p>Tuttavia, la presentazione dei dati, in particolare per il servizio civile, è lacunosa.</p> <p>Il rilevamento manuale dei dati rappresenta un grande onere e aumenta il rischio di errori. Le interfacce tra reporting e gestione dei rischi non sono ottimali e mancano di chiarezza.</p> <p>Le informazioni destinate alla direzione e contenute nei reporting e nei rapporti d'attività non sono tutte adeguate per la direzione.</p>
<p>Correlazione tra i compiti e le finanze</p>	<p>Né il servizio civile né il Cgcf stabiliscono una correlazione tra compiti e finanze. Mancano dunque importanti informazioni per la gestione delle risorse.</p>

Dalla tabella si può trarre una conclusione centrale: l'AFD dispone di uno strumentario esaustivo e adeguato, ma per la sua applicazione non sono soddisfatte condizioni essenziali della direzione basata sulle prestazioni e sui risultati. Si nota in particolare l'assenza di una correlazione tra i compiti e le risorse, che è un elemento di grande importanza della NGP e del modello GEMAP. Di conseguenza mancano informazioni sui costi di un compito e sul rapporto tra costi e realizzazione di un obiettivo. È dunque evidente che di regola, la realizzazione insufficiente di un obiettivo non può avere conseguenze e comportare per esempio un adattamento dell'obiettivo o un adattamento delle risorse disponibili per la realizzazione del compito. A queste condizioni, la direzione non può essere basata sui risultati. Concretamente, l'AFD è diretta principalmente attraverso l'attribuzione delle risorse umane. La direzione strategica dell'AFD da parte del DFF è dunque una direzione tradizionale basata sulle risorse, anche se ispirata al modello della NGP.

Altro aspetto negativo: nei mandati di prestazioni, non sono definite per gli obiettivi priorità in funzione dei rischi, anche se, con la situazione in materia di rischi, una base esisterebbe. Secondo molte persone intervistate, la situazione in materia di rischi costituisce lo strumento centrale per la definizione di priorità, tuttavia, non è evidentemente effettuata a livello strategico e a livello di mandati di prestazioni ma rientra nella responsabilità delle persone al confine.

4.3.2 Direzione dell'AFD da parte del Parlamento e del Dipartimento

Questo capitolo è dedicato alla descrizione e alla valutazione della direzione concreta da parte del Parlamento e del Dipartimento. Analizziamo prima di tutto la direzione dell'AFD da parte del Dipartimento e l'influenza di quest'ultimo sulla configurazione dei mandati di prestazioni. Esaminiamo quindi la direzione da parte del Parlamento e del Dipartimento attraverso le risorse. Salvo altra indicazione, le valutazioni valgono sia per il servizio civile che per il Cgcf.

4.3.2.1 Valutazione della direzione da parte del Dipartimento

Come detto, l'AFD è relativamente libera nell'attuazione delle disposizioni normative e dei compiti. Il DFF esamina i due mandati di prestazioni, concepiti a livello dell'AFD, e li firma, ma non interviene sul loro contenuto. La direzione da parte del Dipartimento avviene principalmente attraverso l'attribuzione delle risorse. In rari casi, il DFF interviene puntualmente sul contenuto, per esempio quando l'AFD o la realizzazione dei compiti da parte dell'AFD sono al centro di dibattiti politici o sono molto tematizzati dai media⁵². Nel quadro del rendiconto, il DFF riceve i rapporti dei risultati e delle prestazioni relativi al mandato di prestazioni nel servizio civile come pure i rapporti sulle prestazioni delle divisioni principali e il rapporto sulle prestazioni del Cgcf; prende atto di questi rapporti, ma non adotta nessuna misura quando vi sono obiettivi non soddisfatti⁵³. La direzione strategica da parte del Dipartimento può dunque essere ritenuta debole.

Questa constatazione coincide con le conclusioni di un esame trasversale della direzione delle unità amministrative GEMAP svolto dal Controllo federale delle finanze (CDF) nel 2007⁵⁴. Quest'ultimo rilevava, in generale, una scarsa direzione da parte del Dipartimento nelle unità amministrative GEMAP. In questo contesto occorre relativizzare il rimprovero secondo cui il Dipartimento esercita una direzione debole o inesistente sull'AFD.

Dato che i compiti dell'AFD non sono direttamente legati alle risorse (cfr. n. 4.3.1.4), le direttive in materia di risparmio non portano a una pianificazione dei compiti o di rinuncia a compiti. Inversamente, l'attribuzione di nuovi compiti non significa necessariamente risorse supplementari. Quando assegna nuovi compiti, l'AFD si sforza di indicare le risorse necessarie e, se del caso, di integrare questi dati nei corrispondenti progetti di messaggio. Inoltre, di norma presenta al Dipartimento

⁵² Per esempio dopo che nell'estate 2009 i media hanno riferito del rimprovero mosso dalla Repubblica Ceca alla Svizzera di non rispettare l'accordo di Schengen perché il Cgcf continua a effettuare controlli sistematici di persone al confine nazionale. Secondo l'AFD, il rimprovero è stato discusso e si è rivelato infondato.

⁵³ Nella presa di posizione sul progetto di rapporto del CPA, il DFF fa notare che il capo del Dipartimento interviene nella direzione solo quando sono state fatte abbastanza esperienze riguardo all'esecuzione dei compiti in condizioni quadro modificate. Il capo del Dipartimento ha pertanto incaricato l'AFD di elaborare una visione generale delle conseguenze di Schengen/Dubliino sui compiti dell'AFD. In base a questa analisi il DFF adegua se necessario i MP.

⁵⁴ Anche se l'AFD non è un ufficio GEMAP, dato che non dispone di preventivo globale, il suo ciclo di direzione si basa sulla GEMAP. Si possono dunque fare dei paralleli.

una richiesta per ottenere le risorse necessarie. Secondo le persone intervistate nell'AFD e nel Dipartimento, la maggior parte di queste risorse non sono approvate oppure, se lo sono, unicamente a carico del budget dell'AFD per le risorse umane, ciò che corrisponde praticamente a un rifiuto. Il Dipartimento esige dunque, in maniera esplicita o implicita, un trasferimento interno o una compensazione delle risorse, senza tuttavia indicare dove realizzare queste misure e senza definire priorità. Questa prassi del DFF è problematica perché impedisce o almeno non favorisce un eventuale dibattito a livello di Consiglio federale, o addirittura di Parlamento, sulla penuria di mezzi o sugli ambiti d'attività dell'AFD.

Nell'Amministrazione federale la pressione al risparmio è forte e il DFF, in qualità di dipartimento responsabile delle risorse, deve dare l'esempio in materia di programmi di riduzione dei costi. È tuttavia importante rispondere esplicitamente e su basi chiare alle domande se e come, con le risorse disponibili, l'AFD possa ancora fornire compiti in costante aumento o se le spese supplementari corrispondenti a nuovi compiti debbano eventualmente essere compensate con la decisione di posticipare altri compiti. Queste basi attualmente mancano⁵⁵.

In tale contesto di penuria di risorse e di risparmi da realizzare, il CPA è dell'avviso che sia indispensabile che il Dipartimento classifichi i compiti per ordine di priorità e realizzi un controlling delle risorse basato sui compiti.

4.3.2.2 Valutazione della direzione da parte del Parlamento

Nel quadro della legislazione, il Parlamento affida all'AFD compiti che possono essere attuati più o meno liberamente. Inoltre, il Parlamento può esercitare una determinata influenza sull'AFD tramite il budget o i crediti relativi al personale e i crediti di materiale.

Il decreto federale relativo a Schengen, che definisce un effettivo minimo per il Cgcf, rappresenta invece una decisione puntuale del Parlamento, e, in un contesto di attribuzione di risorse umane altrimenti restrittivo, ha importanti conseguenze sulla direzione strategica e operativa dell'AFD. Questo decreto influenza la direzione dell'AFD da parte del Parlamento e limita considerevolmente il margine di manovra della Direzione generale delle dogane. La determinazione di un effettivo minimo del Cgcf ha avuto per effetto che, nel quadro dei programmi di sgravio, il servizio civile ha dovuto sopprimere molti più posti del Cgcf e, secondo diverse persone intervistate, non è quasi più in grado di esercitare i suoi compiti né di proporre servizi economici.

La determinazione, da parte del Parlamento, degli effettivi di singoli uffici e, nel nostro caso, degli effettivi della divisione di un ufficio, è in contraddizione con i principi della gestione amministrativa orientata ai risultati. Si deve comunque sottolineare che il Parlamento non ha la possibilità di esercitare una direzione conforme alla NGP. Diversamente dai mandati di prestazioni degli uffici GEMAP, i mandati di prestazioni dell'AFD non sono trattati dal Parlamento o dalle Commissioni parlamentari competenti. Inoltre, il Dipartimento non influisce molto sul contenuto dei mandati di prestazioni e dirige principalmente tramite le risorse. A causa della

⁵⁵ Dato che i compiti e le risorse non sono correlati, l'AFD e il Dipartimento non possono p. es. sapere come le riduzioni di personale si ripercuotono sulle entrate.

mancanza di correlazione tra compiti e risorse, anche il rendiconto non è concepito in modo che le informazioni necessarie permettano una direzione conforme alla NGP da parte del Parlamento (cfr. n. 4.3.1.4). L'AFD, il Dipartimento competente e il Consiglio federale non informano gli ambienti politici sui compiti che possono essere soddisfatti per mezzo delle risorse disponibili o sugli obiettivi che non possono essere raggiunti a causa della riduzione delle risorse.

La determinazione di un effettivo minimo per il Cgcf in una legge formale non sembra tuttavia più essere adeguata al livello neppure nel quadro di modelli di direzione tradizionali e contraddice i principi della teoria legislativa moderna (cfr. n. 3). La direzione dovrebbe intervenire piuttosto a livello di decreti relativi al budget (crediti relativi al personale)⁵⁶.

4.3.2.3 Valutazione globale

La Tabella 5 propone, in forma di sintesi, una valutazione della direzione da parte del Dipartimento e del Parlamento.

Tabella 5

Valutazione della direzione da parte del Parlamento e del Dipartimento

Criteria di valutazione	Valutazione
Adeguatezza della ripartizione effettiva dei ruoli	Determinando l'effettivo minimo del Cgcf nel decreto federale relativo a Schengen, il Parlamento influisce in modo molto diretto sulla direzione delle risorse umane e limita considerevolmente la possibilità di direzione da parte del Dipartimento e dell'AFD. Questa direzione eccessiva da parte del Parlamento è comprensibile, almeno in parte, perché quest'ultimo (come il Dipartimento e l'AFD) non dispone delle basi d'informazione necessarie per una direzione conforme alla NGP.
Influenza effettiva e grado di direzione	
Distinzione tra direzione strategica e direzione operativa	
	Anche il Dipartimento dirige l'AFD principalmente tramite la ripartizione delle risorse; ha poco influsso sul contenuto e non fissa priorità. Si può dunque valutare come debole la direzione dell'AFD da parte del Dipartimento. Occorre tuttavia relativizzare la critica di una direzione insufficiente, perché anche per gli uffici GEMAP, l'influenza esercitata sulla direzione strategica è in generale debole.
	È problematico che dalle richieste di risorse fatte a causa di nuovi compiti e respinte non consegua un adattamento dei mandati di prestazioni. Di conseguenza, non vi sono né trasparenza né verità dei costi.

Complessivamente, si può affermare che né il Parlamento né il Dipartimento dirigono in modo conforme al sistema, cioè tramite prestazioni e risultati, ma praticano una direzione basata sulle risorse. Ci si può comunque chiedere come potrebbero esercitare una direzione basata sui risultati se, evidentemente, importanti informa-

⁵⁶ La determinazione dell'effettivo minimo del Cgcf nel decreto federale relativo a Schengen corrisponde a una logica politica secondo la quale si trattava di definire a lungo termine e indipendentemente dalle misure di risparmio lo svolgimento di compiti della sicurezza esterna da parte della Confederazione. Occorre vedere questa logica nel contesto del controverso referendum su Schengen.

zioni adeguate per la direzione non sono disponibili per la mancanza di una correlazione tra le finanze e i compiti (cfr. n. 4.3.1.4) e se la definizione di priorità per i compiti e il controlling delle risorse sono insufficienti a livello dipartimentale.

Il Parlamento ha fissato l'effettivo minimo del Cgcf nel decreto federale relativo a Schengen. Questa decisione non è adeguata al livello nemmeno nei modelli di direzione tradizionali. Occorre considerare la decisione nel contesto del controverso referendum su Schengen. Nel sistema attuale, il Parlamento non ha grandi possibilità di definire e priorizzare i compiti e gli obiettivi dell'AFD (impedire il passaggio illegale della frontiera per esempio). In questo contesto, la determinazione degli effettivi delle unità incaricate principalmente di questo obiettivo costituisce un intervento comprensibile, tanto più che persino le persone intervistate nell'AFD e nel Cgcf sottolineano che le risorse umane costituiscono per loro la principale grandezza per dirigere.

Per quanto riguarda la direzione da parte del Dipartimento, si critica anche che perfino quando l'AFD assume nuovi compiti il dibattito sulle risorse necessarie non è adeguato o i nuovi compiti non sono compensati mediante risorse supplementari o adattamenti del mandato di prestazioni.

4.4 Valutazione della direzione operativa

In questo capitolo presentiamo la valutazione della direzione operativa (cfr. 2a–2d nella Figura 4) effettuata dalle persone intervistate e dal CPA sulle basi della valutazione fissate al n. 2.1 (cfr. Tabella 3). Strutturato secondo gli oggetti di valutazione, il capitolo comincia con gli strumenti della direzione operativa, quindi si occupa della valutazione della direzione operativa effettiva concentrandosi sulla direzione del personale e delle risorse.

Dato che il servizio civile e il Cgcf dispongono di direzioni operative indipendenti l'una dall'altra, viene talvolta fatta una distinzione esplicita tra questi due ambiti.

4.4.1 Gli strumenti e i processi della direzione operativa

La valutazione della direzione operativa dell'AFD comprende prima di tutto una valutazione degli strumenti e dei processi della direzione operativa. Questi strumenti come pure le responsabilità e i processi sono descritti dettagliatamente al numero A 6 dell'allegato. Vi figura anche una presentazione completa della valutazione da parte delle persone intervistate. La valutazione è strutturata come segue: valutazione della gamma di strumenti, valutazione delle convenzioni sulle prestazioni e valutazione del reporting.

4.4.1.1 Valutazione della gamma di strumenti

La gamma di strumenti è esaustiva e coerente sia per il servizio civile che per il Cgcf. La coordinazione temporale dei diversi strumenti è adeguata. Le persone intervistate nei circondari e nelle regioni guardie di confine ritengono che la situazione in materia di rischi e le valutazioni della situazione siano elementi di direzione particolarmente importanti.

Complessivamente, le persone intervistate esprimono prevalentemente un giudizio positivo sugli strumenti della direzione operativa. Apprezzano il fatto che i circondari e le regioni guardie di confine dispongano di un margine di manovra relativamente importante e, secondo loro, appropriato. La direzione materiale da parte della Direzione generale delle dogane e del Comando Cgcf è piuttosto debole.

4.4.1.2 Valutazione delle convenzioni sulle prestazioni

Complessivamente, le convenzioni sulle prestazioni dei circondari e delle regioni guardie di confine sono comprensibili e riproducono i principali ambiti d'attività. Tuttavia, non contengono, né nel servizio civile né nel Cgcf, indicazioni sulle risorse finanziarie disponibili. Di conseguenza, anche a livello operativo i compiti e le risorse non sono non più correlati tra loro. Tuttavia le persone intervistate nei circondari e nelle regioni guardie di confine non vi vedono nessun problema, perché, secondo loro, sono importanti soprattutto le risorse umane e queste sono fissate o sono state più o meno decise per il Cgcf attraverso il progetto «Innova».

Nelle convenzioni sulle prestazioni sono definite priorità per i compiti nella misura in cui non tutti i compiti sono riprodotti allo stesso modo negli obiettivi. Nessuna priorità è per contro fissata per questi ultimi, che devono essere realizzati tutti nella stessa maniera. La direzione materiale da parte della Direzione generale delle dogane e il margine di manovra in materia di controllo sono molto ampi. In questo contesto, le persone intervistate nei circondari e nelle regioni guardie di confine si basano principalmente sulla situazione in materia di rischi e sulla valutazione della situazione per definire quindi criteri di selezione e priorità in termini d'intervento. Complessivamente, si può affermare che la definizione di priorità per i compiti è affidata in larga misura ai livelli operativi inferiori.

Le convenzioni sulle prestazioni delle regioni guardie di confine sono individualizzate, quelle dei circondari si somigliano invece notevolmente. Nonostante le analogie tra i circondari, bisognerebbe almeno chiedersi se non sarebbe opportuna una differenziazione più accentuata. Quest'ultima potrebbe per esempio essere ottenuta mediante una definizione di priorità per gli obiettivi, che varierebbe sia da un circondario all'altro che nel corso degli anni. Infine si deve dire che, spesso, gli indicatori non sono specificati né precisati nelle convenzioni sulle prestazioni.

4.4.1.3 Valutazione del reporting

I rendiconti sono adeguati e comprensibili per il servizio civile e il Cgcf. Tuttavia, il rilevamento dei dati genera un onere relativamente grande. Anche se quest'ultimo potrebbe essere ridotto solo in parte con strumenti informatici appropriati, questi avrebbero almeno il merito di semplificare e migliorare l'analisi dei dati. Una banca dati contenente i risultati dei controlli sarebbe utile (statistica dei casi e sintesi) perché permetterebbe di individuare le tendenze. Sulla base della possibilità, menzionata, di definire priorità per gli obiettivi, i rapporti potrebbero inoltre concentrarsi su alcuni fenomeni chiave importanti e analizzarli in profondità.

Il reporting dei circondari e delle regioni guardie di confine consente di rendere conto delle attività, ma è poco utilizzato per dirigere. Infatti, la non realizzazione

degli obiettivi deve essere motivata nel rapporto sulle prestazioni, ma, in generale, è senza conseguenze per i circondari e le regioni guardie di confine.

Come descritto (cfr. n. 4.3.1.2), il reporting si basa sul mandato di prestazioni. Tuttavia, dato che i prodotti definiti nel mandato di prestazioni non riproducono che in maniera insufficiente i processi dell'AFD, le risorse non possono essere attribuite ai prodotti. I rapporti possono dunque essere utilizzati soltanto in maniera limitata per dirigere.

4.4.1.4 Valutazione globale

La Tabella 6 contiene i criteri considerati per la valutazione come pure la valutazione vera e propria. Dato che, per gli strumenti e i processi della direzione operativa, la valutazione è la stessa per il servizio civile e il Cgcf, essi sono riuniti nella tabella.

Tabella 6

Valutazione degli strumenti della direzione operativa

Criteri di valutazione	Valutazione
Valutazione della gamma di strumenti <i>Esaustività, coordinazione temporale degli strumenti, completezza del concetto di gestione e di direzione</i>	La gamma di strumenti può essere considerata esaustiva e adeguata sia per il servizio civile che per il Cgcf. La situazione in materia di rischi e la valutazione della situazione costituiscono i principali strumenti secondo le persone intervistate nei circondari e nelle regioni guardie di confine.
Valutazione delle convenzioni sulle prestazioni <i>Concezione, contenuto, esaustività, comprensione, coerenza</i>	<p>Complessivamente, le convenzioni sulle prestazioni sono comprensibili e coerenti. Sono tuttavia poco individualizzate nel servizio civile. Non si è quasi tenuto conto dei problemi specifici e delle prospettive di sviluppo dei differenti circondari.</p> <p>Le convenzioni sulle prestazioni dei circondari e delle regioni guardie di confine non definiscono nessuna priorità per gli obiettivi. Dato che la direzione materiale da parte della Direzione generale delle dogane e del Comando Cgcf è debole, i circondari e le regioni guardie di confine dispongono di un grande margine di manovra nella prassi e definiscono loro stessi le priorità.</p> <p>Tra i compiti e le risorse non vi è nessuna correlazione nelle convenzioni sulle prestazioni.</p>
Valutazione del reporting <i>Comprensione, presentazione, efficacia, contenuto/effettività</i>	<p>I rapporti d'attività sono adeguati e comprensibili nei due ambiti dell'AFD. Tuttavia, il rilevamento dei dati per i rapporti costituisce un onere relativamente alto. Inoltre, nel servizio civile, il rilevamento dei dati non è coordinato per i rapporti e l'analisi dei rischi.</p> <p>Di regola, la mancata realizzazione degli obiettivi non ha ripercussioni sugli obiettivi o sui compiti e sulle risorse dell'anno successivo. Il reporting e i rapporti d'attività hanno dunque un impatto debole.</p> <p>Dato che i prodotti definiti nel mandato di prestazioni non riproducono che parzialmente i processi dell'AFD, anche i relativi rapporti sono poco adeguati e hanno un impatto debole.</p>

Per le convenzioni sulle prestazioni, si ritrova a livello operativo ciò che era già stato constatato per i mandati di prestazioni a livello strategico: anche se gli strumenti di direzione esistono, la loro utilizzazione non è adeguata e il personale non li ha interiorizzati. Concretamente, due condizioni importanti per una direzione basata sulle prestazioni e sui risultati non sono raggiunte. In primo luogo, i compiti/prodotti non sono correlati con le risorse. In secondo luogo, la mancata realizzazione degli obiettivi non ha per conseguenza l'adattamento, per il periodo successivo, delle risorse e degli obiettivi e/o dei compiti necessari all'adempimento di un compito. Questo secondo aspetto rinvia al primo aspetto criticato: dato che i compiti e le risorse non sono correlati tra loro, i responsabili non dispongono di informazioni essenziali per una direzione basata sui risultati.

4.4.2 Direzione e attribuzione del personale

In questo capitolo proponiamo una valutazione della direzione operativa effettiva mettendo l'accento sulla direzione e sull'attribuzione del personale. Tale direzione è descritta al numero A 6.3 dell'allegato, che tratta anche dell'attuazione delle direttive del DFF in materia di risparmi, dell'evoluzione delle entrate e della realizzazione degli obiettivi. Questo capitolo contiene anche una presentazione più dettagliata della valutazione della direzione e dell'attribuzione del personale da parte delle persone intervistate.

4.4.2.1 Situazione in termini di personale

Complessivamente, si osserva che la direzione del personale, più precisamente l'attribuzione delle risorse umane sui due settori dell'AFD, è definita prevalentemente attraverso la determinazione, mediante il decreto federale relativo a Schengen, di un effettivo minimo per il Cgcf. Questo decreto ha in particolare avuto come conseguenza che, a causa dei programmi di sgravio e delle direttive in materia di risparmi, il servizio civile dell'AFD ha dovuto sopprimere molti più posti del Cgcf. Dall'inizio del 2003, l'AFD ha soppresso più di 400 posti, di cui i $\frac{3}{4}$ circa nel servizio civile. Nell'ambito del programma di sgravio 2003, il Cgcf ha dovuto ridurre i suoi effettivi di altri 70 posti; per contro, è stato interessato solo in misura minore dal programma di sgravio 2004, perché il Parlamento gli aveva già fissato un effettivo minimo⁵⁷ (cfr. n. 2.2.1 come pure il n. A 6.3.1 dell'allegato).

Si osserva inoltre che, negli ultimi anni, gli effettivi sono stati spostati dal confine, in particolare dai circondari, alla centrale a Berna (cfr. n. A 6.3.1 dell'allegato). In maniera continua tra inizio 2003 e 2010, sono stati soppressi 300 posti nei circondari, il che equivale a una soppressione del 15 per cento dei posti. La situazione nelle direzioni dei circondari si presenta in maniera analoga (-15% di posti). Durante lo stesso periodo, l'effettivo della Direzione generale delle dogane è passato da 450 a

⁵⁷ Gli effettivi preventivati corrispondono agli effettivi approvati dal Dipartimento. Non si tratta necessariamente di effettivi reali. Sulla base della media l'AFD cerca di armonizzare quanto più possibile gli effettivi reali con gli effettivi preventivati. In questo contesto ha un ruolo anche il fatto che i doganieri e le guardie di confine esercitano professioni di monopolio. La Direzione dell'AFD stabilisce ogni primavera il numero di persone in formazione da assumere.

500 posti. L'AFD distingue unicamente tra servizio amministrativo (Direzione generale delle dogane e direzioni dei circondari) e servizio operativo (uffici doganali nei circondari) e, sulla base di tale differenziazione, precisa che il servizio amministrativo è cresciuto solo del 2 per cento. Secondo la direzione dell'AFD, questa evoluzione si spiega in particolare con la maggiore informatizzazione delle operazioni doganali, che consente risparmi a livello dell'esercizio (sul campo) ma richiede nello stesso tempo un onere più importante per il servizio di supporto di questi sistemi e dei loro utilizzatori. Il supporto è fornito in maniera centralizzata dalla Direzione generale delle dogane e parzialmente dalle direzioni dei circondari. La Direzione generale delle dogane afferma anche che l'adempimento di nuovi compiti, in particolare nei settori della lotta contro la frode e degli operatori economici autorizzati (*Authorised Economic Operators AEO*), ha avuto per effetto un aumento del fabbisogno di personale nella Direzione generale delle dogane e nelle direzioni di circondario. Dato che i crediti dell'AFD relativi al personale non sono aumentati parallelamente ai compiti, si è dovuto creare questi posti a scapito degli uffici doganali⁵⁸.

Molte persone intervistate nell'AFD, in particolare nei circondari, sono dell'avviso che è a causa di questi sviluppi che attualmente il servizio civile sarebbe sottodotato, in particolare sul campo. Secondo loro questi sviluppi portano alla chiusura di uffici doganali, a una riduzione delle prestazioni per l'economia e a un numero di controlli inferiore, il che sembra poco adeguato sia dal punto di vista finanziario (meno introiti per la Cassa federale) che per considerazioni di sicurezza⁵⁹.

4.4.2.2 Attribuzione del personale

Le risorse umane del servizio civile sono attribuite in maniera centrale, in occasione di una conferenza dedicata alle risorse alla quale partecipano i responsabili del personale nei circondari. Dal 2008, l'attribuzione del personale del servizio civile si basa su un nuovo sistema: è basata sugli effettivi dell'anno precedente, dato che i trasferimenti di personale sono effettuati sulla base di variazioni del traffico al confine, di misure organizzative (compresi i programmi di sgravio) e eventuali altri criteri definiti in occasione della conferenza. Tuttavia molte persone intervistate non conoscono questi criteri. Le persone intervistate hanno inoltre indicato che la situazione in materia di rischi non era determinante per l'attribuzione del personale. Complessivamente, l'attribuzione del personale è relativamente immutata nel servizio civile.

Nel Cgcf, gli effettivi sono stati ridefiniti nell'ambito del progetto «Innova» (cfr. n. 2.2.2), principalmente sulla base della situazione in materia di rischi⁶⁰. Le persone intervistate nelle regioni guardie di confine hanno detto di non conoscere nessun criterio relativo all'attribuzione del personale e di non avere praticamente nessun influsso su di essa. Ritengono inoltre problematica un'attribuzione fissa: anche se il Cgcf ha rilevato differenti sfide dopo «Innova», in particolare l'attuazione dell'accordo di Schengen, e anche se vi sono cambiamenti a livello dei compiti o

⁵⁸ Nel quadro della presente valutazione, non abbiamo potuto verificare in dettaglio la fondatezza di questo argomento.

⁵⁹ Queste dichiarazioni non hanno potuto essere verificate nel quadro della presente valutazione.

⁶⁰ AFD 2005b.

variazioni a livello del traffico l'attribuzione del personale non è controllata (a intervalli regolari). Tuttavia, il Cgcf può, basandosi sulla valutazione della situazione, trasferire personale all'ultimo minuto e organizzare così interventi di una certa ampiezza o definire priorità a breve termine.

I problemi di reclutamento del Cgcf riguardano unicamente la regione guardie di confine VI Ginevra, ma influiscono su tutta la direzione del personale del Cgcf, dato che le altre regioni devono mettere a disposizione personale per impieghi a Ginevra. Misure come le indennità in funzione del mercato del lavoro per la regione di Ginevra⁶¹ devono consentire di risolvere questi problemi di reclutamento di guardie di confine francofone. Ma, ed è problematico, queste misure hanno per effetto una disparità di trattamento e possono contrariare, soprattutto nel servizio civile. Del resto, alcune persone intervistate nel servizio civile e nei circondari hanno espresso la loro insoddisfazione per la disparità di trattamento.

4.4.2.3 Valutazione globale

La Tabella 7 riassume i criteri considerati per la valutazione come pure la nostra valutazione della direzione e dell'attribuzione del personale.

Tabella 7

Valutazione della direzione e dell'attribuzione del personale

Criteria di valutazione	Valutazione
Valutazione della situazione in termini di personale	L'effettivo minimo garantito per il Cgcf ha per effetto che, nell'ambito delle misure di risparmio degli ultimi anni, il numero di posti soppressi è stato più importante nei circondari. Inoltre, negli ultimi anni, sono stati trasferiti posti «dal fronte» alla Direzione generale delle dogane. Secondo molte persone intervistate nell'AFD, manca personale soprattutto al servizio civile mentre, rispetto ai circondari, le regioni guardie di confine dispongono di più personale.
Pertinenza e chiarezza/ trasparenza dell'attribuzione del personale	Complessivamente, la centralizzazione dell'attribuzione del personale e i ruoli degli attori sono adeguati. Tuttavia è problematico che i criteri di attribuzione manchino di trasparenza nei due ambiti e non siano noti a molte persone intervistate. L'effettivo del Cgcf è stato fissato nell'ambito del progetto «Innov» e da allora non è mai stato sottoposto a una verifica. A seconda della situazione, il Cgcf trasferisce personale all'ultimo minuto per impieghi limitati nel tempo. Gli effettivi sono relativamente fissi anche nel servizio civile, i trasferimenti di personale tra i circondari sono pochi. La situazione in materia di rischi non è determinante per l'attribuzione del personale.

La situazione in termini di personale nell'AFD è regolarmente oggetto di discussione nei media e negli ambienti politici. È innegabile che, negli ultimi anni, il servizio civile ha dovuto sopprimere molti posti a causa dell'effettivo minimo del

⁶¹ Questa indennità è limitata al periodo di sottodotazione.

Cgcf fissato nella legge. Secondo diverse persone intervistate nel servizio civile dell'AFD queste soppressioni di posti hanno portato a una mancanza di personale al fronte e, di conseguenza, alla chiusura di uffici doganali e a un abbassamento della frequenza dei controlli. Infatti, la riduzione del personale del servizio civile è avvenuta in primo luogo a scapito degli uffici doganali (soppressione di 300 posti, ma, nello stesso tempo, creazione di 50 posti alla Direzione generale⁶², cfr. n. A 6.3.1 dell'allegato). Secondo la Direzione generale delle dogane, ciò si spiega in particolare con l'adempimento di nuovi compiti e la maggiore informatizzazione delle operazioni doganali. Quest'ultima consente di realizzare risparmi nell'esercizio, ma richiede un onere più elevato per il supporto, che è assicurato dalla centrale (cfr. n. A 6.5 dell'allegato).

L'attribuzione del personale e i criteri su cui è fondata sono considerati poco trasparenti dalla maggior parte delle persone intervistate. Gli effettivi sono fissi essenzialmente nei due ambiti dell'AFD e i cambiamenti a livello di situazione in materia di rischi o di compiti non hanno un forte impatto sull'attribuzione del personale.

4.4.3 Direzione e attribuzione delle risorse (senza personale)

In questo capitolo proponiamo una valutazione della direzione operativa effettiva mettendo l'accento sulla direzione e sull'attribuzione delle risorse (senza il personale) nella Direzione generale delle dogane e a livello delle divisioni principali o dei circondari e delle regioni guardie di confine. La direzione e l'attribuzione delle risorse sono descritte al numero A 6.5 dell'allegato.

4.4.3.1 Situazione in termini di risorse

Secondo le persone intervistate nei circondari e nelle regioni guardie di confine sono significative soprattutto le risorse umane dato che costituiscono la parte più importante del budget. I crediti di materiale e d'investimento hanno invece poca importanza. Ciò è sorprendente, perché, conformemente al budget 2009, su una spesa totale di quasi 820 milioni di franchi⁶³, non meno di 270 milioni di franchi sono destinati ai crediti di materiale e d'esercizio, ammortamenti compresi (contro i 550 milioni di franchi per costi di personale). È tuttavia comprensibile che le persone intervistate mettano l'accento sulle risorse umane, perché le ritengono spesso insufficienti, mentre ritengono sufficienti le risorse finanziarie di cui dispongono per i crediti di materiale e gli investimenti.

⁶² Vi sono compresi i posti dei servizi della logistica e del personale. I collaboratori sono stati subordinati alla Direzione generale delle dogane, ma restano «sul posto», nelle direzioni dei circondari.

⁶³ Le spese non contengono le quote versate da terzi alle entrate (tassa sul traffico pesante), i contributi e le indennità.

4.4.3.2 Direzione delle risorse

La direzione delle risorse avviene in maniera molto centralizzata sia nel servizio civile che nel Cgcf. Secondo diverse persone intervistate, ciò presenta il vantaggio che si possono definire priorità a livello nazionale. Allo stesso tempo, tuttavia, si deplora una mancanza di flessibilità. Complessivamente, le persone intervistate ritengono che non sia necessario intervenire. Ciò si può in particolare spiegare con il fatto che secondo loro le risorse umane sono molto più importanti delle altre risorse.

I criteri in materia di attribuzione e di grado di priorità dei mezzi finanziari non sono trasparenti. Inoltre, i beni materiali e gli investimenti non sono chiaramente attribuiti al servizio civile o al Cgcf. Secondo l'AFD, una suddivisione contabile delle risorse sarebbe troppo complicata e non avrebbe senso, perché molti beni materiali e investimenti valgono per i due ambiti.

4.4.3.3 Valutazione globale

La Tabella 8 riassume i criteri considerati per la valutazione come pure la nostra valutazione della direzione e dell'attribuzione delle risorse.

Tabella 8

Valutazione della direzione e dell'attribuzione delle risorse

Criteri di valutazione	Valutazione
Valutazione della situazione in termini di risorse	I mezzi destinati ai beni materiali e agli investimenti sono giudicati sufficienti dai circondari e dalle regioni guardie di confine. Le persone intervistate li ritengono molto meno importanti delle risorse umane (sentite come insufficienti).
Pertinenza e chiarezza/trasparenza dell'attribuzione delle risorse	L'attribuzione delle risorse avviene in maniera molto centralizzata nel servizio civile e nel Cgcf. Questo approccio è adeguato nella misura in cui consente di definire priorità a livello nazionale per i progetti. Tuttavia, i criteri in materia di grado di priorità e di attribuzione delle risorse non sono trasparenti. I beni materiali e gli investimenti non sono rappresentati in funzione della loro quota attribuita al servizio civile e/o al Cgcf per la realizzazione dei mandati di prestazioni.

Le risorse finanziarie sono molto meno importanti delle risorse umane per i circondari e le regioni guardie di confine. Inoltre, le persone intervistate ritengono sufficienti i mezzi destinati ai beni materiali e agli investimenti; di conseguenza, sono ampiamente soddisfatte della situazione attuale.

Le decisioni relative all'attribuzione delle risorse e ai beni materiali e agli investimenti sono prese in maniera centralizzata nella Direzione generale delle dogane. Questo approccio è adeguato perché consente di avere una visione globale e di definire priorità a livello nazionale per i progetti. Tuttavia, i criteri di attribuzione

dei mezzi finanziari, come quelli di attribuzione del personale, mancano di trasparenza. Come per l'attribuzione del personale, non si sa se e in che modo la situazione in materia di rischi e le valutazioni della situazione sono prese in considerazione nelle decisioni.

5 Collaborazione dell'AFD con partner esterni

L'Amministrazione delle dogane assume, oltre ai compiti doganali tradizionali, diversi altri compiti esecutivi di altri ambiti politici (cfr. n. 2.1). In questo contesto, collabora strettamente con differenti servizi amministrativi. L'AFD, in particolare il Cgcf, fornisce prestazioni in materia di polizia di sicurezza e presenta in questo ambito molte interfacce con altri attori.

Abbiamo esaminato più da vicino solo alcune di queste numerose interfacce. Basandosi sulle problematiche emerse e sul dibattito politico, la competente sottocommissione della CdG-S ha deciso, su proposta del CPA, di studiare le interfacce dell'AFD con i Cantoni, più precisamente con i loro corpi di polizia, e con l'esercito. Per quest'ultimo è stata considerata solo la collaborazione a livello di personale⁶⁴. Nell'AFD, tale collaborazione concerne più in particolare il Cgcf, ragione per la quale parliamo nel seguito della collaborazione tra il Cgcf e i Cantoni e tra il Cgcf e l'esercito.

Nel punto seguente esponiamo brevemente le interfacce e la collaborazione. Come per gli altri numeri, una descrizione dettagliata figura in allegato (n. A 7 e A 8). Presentiamo quindi le domande poste e le basi della valutazione. Infine terminiamo il capitolo con una valutazione della collaborazione tra il Cgcf e i Cantoni (5.3) e della collaborazione tra il Cgcf e l'esercito (5.4).

5.1 Presentazione della collaborazione

I Cantoni di confine, più precisamente i loro corpi di polizia, collaborano da molto tempo con il servizio civile e il Cgcf. L'adesione della Svizzera allo spazio Schengen ha fatto aumentare l'importanza dell'interfaccia tra i Cantoni e il Cgcf, perché quest'ultimo assume differenti compiti nell'ambito della polizia di sicurezza e sempre più anche all'interno del Paese. Nell'ambito di una piattaforma, il capo del DFF e la Conferenza dei direttori cantonali di giustizia e polizia (CDCGP) hanno firmato nel 2006 una convenzione tipo che definiva una norma minima per la collaborazione. Da allora, i Cantoni di confine ma anche numerosi altri Cantoni hanno firmato una simile convenzione con il Cgcf o stanno per farlo. Nell'ambito della nostra analisi, abbiamo esaminato, a titolo d'esempio, la collaborazione con i Cantoni di Argovia, di Basilea-Città, di Ginevra, del Ticino e di San Gallo (motivazione di questa selezione: cfr. n. A 7.2.1 dell'allegato).

Già da molto tempo il Cgcf collabora anche con l'esercito, che, dal 1997, presta, nell'ambito della missione LITHOS, un impegno sussidiario al Cgcf, fornendogli del

⁶⁴ Oltre ai rinforzi di personale, l'esercito fornisce al Cgcf prestazioni nel settore della sorveglianza dei trasporti aerei come pure del materiale e della logistica.

personale. Questa missione è stata ripetutamente oggetto di discussioni politiche, ma il Parlamento la ha approvata e prolungata diverse volte. Dal punto di vista del Cgcf, il sostegno fornito dall'esercito è assolutamente necessario, anche se, sul piano quantitativo, non sembra molto importante: sono infatti 100 specialisti della Sic mil, 50 da gennaio 2010, a intervenire in questo ambito, mentre l'effettivo del Cgcf è di quasi 2000 persone.

5.2 Domande poste e basi della valutazione

Si tratta ora di studiare e di valutare la collaborazione del Cgcf con i Cantoni e l'esercito. La domanda principale è:

- *Come valutare la collaborazione tra l'AFD – in particolare il Cgcf – e i partner esterni (Cantoni e esercito)?*

Due domande complementari derivano da questa domanda principale:

- *Come valutare la direzione e l'attuazione della collaborazione del Cgcf con i Cantoni e l'esercito⁶⁵?*
- *Questa collaborazione è adeguata ed economica?*

La prima domanda complementare concerne la direzione della collaborazione, compresi le convenzioni e gli accordi che regolano questa collaborazione. Concerne anche l'attuazione di tali accordi, cioè la collaborazione concreta sul campo. Si tratta in particolare di sapere se i compiti e le responsabilità degli attori sono disciplinati in maniera chiara e adeguata. La seconda domanda complementare è quella del rapporto costi/vantaggi della collaborazione (il carattere economico). Occorre chiarire se la collaborazione è complessivamente efficace e quali vantaggi porta. Le domande sono trattate per mezzo degli oggetti e criteri di valutazione seguenti:

Tabella 9

Oggetti e criteri di valutazione: collaborazione con i partner

Oggetto di valutazione/ domanda posta	Criteri di valutazione
Adeguatezza della direzione e dell'attuazione della collaborazione	Valutazione della direzione della collaborazione <i>Ripartizione dei ruoli/responsabilità, grado di direzione, efficacia della direzione e verifica della collaborazione</i> Valutazione delle convenzioni di collaborazione <i>Contenuto, chiarezza/trasparenza delle regolamentazioni relative ai compiti e alle responsabilità</i> Valutazione dell'attuazione della collaborazione <i>Coordinamento della collaborazione sul terreno, intensità della collaborazione, frequenza dei conflitti di competenza e dei problemi</i>

⁶⁵ Come esposto al n. A 3.1.3.2.1 dell'allegato, esaminiamo esclusivamente la collaborazione tra il Cgcf e l'esercito a livello del personale. Non teniamo conto delle prestazioni fornite dall'esercito nel settore dei trasporti aerei e della logistica.

Oggetto di valutazione/ domanda posta	Criteri di valutazione
Efficacia/economicità della collaborazione	Onere/costi della collaborazione, indennizzo utilità/effetti sinergici Doppioni

La presentazione e la valutazione della collaborazione sono basate sulle convenzioni tra i Cantoni esaminati e il Cgcf come pure su altri documenti rilevanti, ma anche sui colloqui con le persone responsabili nel Cgcf (comandante e responsabile del controlling delle regioni guardie di confine come pure Comando Cgcf), nonché con rappresentanti dei Cantoni scelti (di regola, una persona del Dipartimento competente e il comandante della polizia come pure rappresentanti della CDCGP) e del DDPS (Dipartimento, Stato maggiore di condotta dell'esercito e Sic mil).

La valutazione è strutturata in funzione dei criteri menzionati. Tuttavia, per ragioni di comprensione e di chiarezza, la valutazione della collaborazione tra il Cgcf e i Cantoni e tra il Cgcf e l'esercito è oggetto di due numeri distinti (n. 5.3 e 5.4). Per quanto riguarda la prima, è importante sottolineare che si tratta della valutazione della direzione e dell'attuazione della collaborazione da parte della Confederazione (AFD e Cgcf). La direzione della collaborazione da parte dei Cantoni non è rilevante nell'ambito della presente analisi.

5.3 Valutazione della collaborazione tra il Cgcf e i Cantoni

La responsabilità della firma delle convenzioni di collaborazione con i Cantoni spetta alle regioni guardie di confine. A parte la convenzione tipo definita con la CDCGP, il Comando Cgcf non impone nessun vincolo. Tuttavia, procede all'esame del contenuto e della forma di ciascuna convenzione. Queste sono firmate dal direttore generale delle dogane. Complessivamente, le responsabilità sono adeguate. Tuttavia le regioni guardie di confine dispongono di un margine di manovra molto ampio, la Direzione generale delle dogane o il Comando Cgcf impongono pochi vincoli sul piano strategico. La collaborazione con i Cantoni e, più precisamente, gli obiettivi e gli indicatori, sono contenuti nelle convenzioni sulle prestazioni delle regioni guardie di confine. Si osserva tuttavia che, spesso, questi dati mancano nei rapporti sulle prestazioni.

Le convenzioni con i Cantoni esaminati corrispondono in larga misura alla convenzione tipo. Disciplinano chiaramente i compiti trasferiti al Cgcf e svolti da questo in modo autonomo. Per contro, le regolamentazioni relative alle responsabilità e alla coordinazione sono formulate in maniera relativamente aperta e, secondo alcuni rappresentanti cantonali intervistati, sono equivoche⁶⁶. La coordinazione della collaborazione con il Cgcf varia da un Cantone all'altro, così come l'intensità di questa collaborazione (ampiezza dei compiti trasferiti, numero di impieghi congiunti; cfr. n. A 7.2.2 dell'allegato).

⁶⁶ Secondo alcune persone intervistate, non tutti gli attori intendono la stessa cosa per «responsabilità della direzione e dell'impiego» (art. 2 della convenzione tipo).

Nonostante questa constatazione e le critiche talvolta aspre da parte dei Cantoni in merito alla collaborazione, le persone intervistate da una parte e dall'altra sono unanimi: l'attuazione della collaborazione – cioè la collaborazione quotidiana, sul terreno – funziona. Secondo loro la maggiore presenza di persone in uniforme serve alla sicurezza interna. Alcune persone intervistate nei Cantoni e in particolare il Cgcf ricordano «importanti effetti sinergici». Tuttavia, da nessuna parte questi effetti sono descritti in dettaglio né in cifre e nessun tentativo è stato intrapreso in tal senso. Inoltre dalle dichiarazioni di persone intervistate da una parte e dall'altra emerge che, complessivamente, i Cantoni approfittano più delle prestazioni della Confederazione (del Cgcf) che viceversa. Inoltre, diverse persone hanno fatto sapere che alcuni Cantoni utilizzano anche il sostegno fornito dal Cgcf per colmare le lacune della loro sicurezza nel loro ambito di competenze e/o risparmiare risorse in materia.

Le dichiarazioni di numerosi rappresentanti cantonali sono sorprendenti; secondo loro, infatti, il Cgcf propone volentieri questo sostegno e sarebbe pronto ad assumere ulteriori compiti⁶⁷, pur lamentando una penuria di risorse. Molte persone intervistate nei Cantoni e nel DDPS sono dell'avviso che, a causa di Schengen e della soppressione dei controlli sistematici di persone, il Cgcf non svolge più determinati compiti e ne cerca di nuovi. Il Cgcf smentisce: da una parte, non cerca di ottenere nuovi compiti perché, nonostante la soppressione dei controlli sistematici di persone, Schengen non ha avuto un grande impatto sul suo lavoro, dato che i compiti doganali sono restati immutati e che, prima di Schengen, quasi un terzo dei suoi controlli erano mobili e all'interno del Paese⁶⁸. Dall'altra, il Cgcf afferma che non assume prestazioni specifiche per i Cantoni ma tratta, unicamente nell'ambito dell'esercizio dei suoi compiti (in particolare dei compiti doganali) e con effetti sinergici, compiti di minor ampiezza per conto della polizia cantonale (delitti minori). Precisa che le sinergie consentono prima di tutto di guadagnare tempo: invece di dover ricorrere alla polizia, che non può intervenire sempre rapidamente, e di detenere le persone durante il tempo d'attesa, può trattare questi casi il Cgcf stesso.

L'argomento del Cgcf secondo cui non fornisce prestazioni ai Cantoni ma esercita compiti per i corpi di polizia cantonali con effetti sinergici e nell'ambito dei suoi compiti non convince completamente, perché, conformemente alle stime delle regioni guardie di confine, l'onere che costituiscono questi compiti è notevole. Le persone intervistate nelle regioni guardie di confine ritengono che, a seconda della regione e del Cantone, il 10–15 per cento o addirittura il 25–40 per cento⁶⁹ del tempo di lavoro delle guardie di confine sia dedicato alla collaborazione con la

⁶⁷ Se il Cgcf cercasse effettivamente di assumere nuovi compiti e se alcuni Cantoni sfruttassero la situazione per risparmiare, si tratterebbe di una situazione win win. Questa evoluzione è facilitata dal fatto che i vincoli politico-strategici sono pochi e che la direzione di questa cooperazione è debole.

⁶⁸ Il Comando Cgcf afferma che oggi, i controlli del Cgcf non sono più mobili di prima di Schengen (cioè un terzo del totale). Ma dai colloqui, in particolare con membri delle regioni guardie di confine, emerge che la percentuale dei controlli mobili è aumentata dopo l'entrata in vigore dell'accordo di Schengen.

⁶⁹ Il Comando Cgcf considera queste cifre troppo elevate e spiega la stima per eccesso con la difficoltà a distinguere talvolta tra compiti doganali e compiti di polizia. Per esempio, l'arresto di un trafficante di droga è originariamente un compito doganale, poiché importare droga in un Paese è un atto punibile; la responsabilità dell'inchiesta spetta tuttavia alla polizia.

polizia. Da notare inoltre che le relative cifre (indicatori) del 2008 non erano menzionate nella maggioranza dei rapporti sulle prestazioni delle regioni guardie di confine. Non è comprensibile che, anche per una parte delle prestazioni speciali come il collaudo dei veicoli e il ricorso a documentalisti, siano disponibili solo stime dell'onere⁷⁰ e che il Cgcf non fatturi queste prestazioni. Infatti, non si tratta in tal caso di effetti sinergici ma di prestazioni che sono richieste e pianificate e, di conseguenza, possono essere rilevate. Tali constatazioni danno del Cgcf l'immagine di un prestatore di servizi a buon mercato disposto a intervenire per i Cantoni. Un rappresentante cantonale ha detto esplicitamente che il sostegno fornito da altri Cantoni nell'ambito dei concordati di polizia deve essere rimborsato, mentre il Cgcf interviene gratuitamente. La grande maggioranza delle persone intervistate nei Cantoni precisa anche che non soltanto il Cgcf fornisce volentieri le prestazioni ma che evidentemente dispone anche delle risorse sufficienti per farlo.

Queste dichiarazioni e conclusioni contraddicono in parte le affermazioni del Cgcf sulla penuria di risorse. La contraddizione è accentuata dal fatto che, negli ultimi anni, il Cgcf, in virtù di un effettivo minimo garantito, ha dovuto sopprimere molto meno posti del servizio civile dell'AFD (cfr. n. 2.2.1). Il DFF non ignora tale problematica e ha annunciato per il 2010 un bilancio relativo al Cgcf dall'entrata in vigore dell'accordo di Schengen («Visione globale del Cgcf»). Si tratta in particolare di studiare gli effetti di Schengen sulle attività del Cgcf e l'evoluzione di quest'ultimo. Il CPA ha tenuto conto della decisione del DFF e, a causa del previsto rapporto, ha rinunciato a rilevare altri dati sull'attuazione di Schengen e le domande di risorse legate a questa attuazione (onere del Cgcf per la collaborazione/per le prestazioni per i Cantoni).

In ogni caso, la collaborazione tra il Cgcf e i Cantoni è preferibile a un'assenza di cooperazione. È tuttavia evidente che la presenza nello stesso spazio di due corpi che svolgono compiti almeno in parte identici porta a ridondanze e a problemi di delimitazione.

Tabella 10

Valutazione della collaborazione tra il Cgcf e i Cantoni

Criteria di valutazione	Valutazione
Valutazione della direzione della collaborazione <i>Ripartizione dei ruoli/responsabilità, grado di direzione, efficacia della direzione e verifica della collaborazione</i>	La ripartizione dei ruoli e le responsabilità sono chiaramente disciplinate. Tuttavia, la Direzione generale delle dogane e il Comando Cgcf lasciano alle regioni guardie di confine un margine di manovra relativamente ampio per la collaborazione con i Cantoni; in questo ambito, la direzione e la vigilanza sono piuttosto deboli. Benché indicatori relativi alla collaborazione siano definiti nelle convenzioni sulle prestazioni delle regioni guardie di confine, questi spesso non figurano nei rapporti delle regioni guardie di confine sulle prestazioni.

⁷⁰ Secondo le stime del Comando Cgcf, gli specialisti dei collaudi di veicoli hanno operato 650 interventi nel 2009 (7600 ore di lavoro) per i Cantoni. L'équipe speciale – tra uno e undici persone – è intervenuta nove volte per i Cantoni (circa 2500 ore di lavoro).

Criteri di valutazione	Valutazione
Valutazione delle convenzioni di collaborazione <i>Contenuto, chiarezza/trasparenza delle regolamentazioni relative ai compiti e alle responsabilità</i>	La forma e il contenuto delle convenzioni sulle prestazioni tra il Cgcf e i Cantoni corrispondono ampiamente alla convenzione tipo. I compiti che sono attribuiti al Cgcf e che il Cgcf deve svolgere in piena autonomia vi sono chiaramente disciplinati. Alcuni rappresentanti cantonali hanno tuttavia criticato la mancanza di chiarezza di certe regolamentazioni relative alle responsabilità e alla coordinazione.
Valutazione dell'attuazione della collaborazione <i>Coordinazione della collaborazione sul terreno, intensità della collaborazione, frequenza dei conflitti di competenza e dei problemi</i>	La coordinazione e l'intensità della collaborazione variano da un Cantone all'altro. Complessivamente, tuttavia, la collaborazione sul terreno funziona bene. L'approccio a questo livello è molto pragmatico, saltuariamente vi possono essere conflitti di competenza.
Valutazione dell'onere/dei costi e dell'utilità della collaborazione Ridondanze	Gli effetti sinergici non possono essere chiaramente dimostrati e sono valutati molto diversamente dalle persone intervistate, proprio come l'onere e i costi della collaborazione. Le prestazioni non sono indennizzate. Dato che due attori differenti svolgono compiti identici sullo stesso spazio, non si possono escludere ridondanze.

Complessivamente, si può dire che attualmente la collaborazione tra il Cgcf e la polizia sembra consentire certi effetti sinergici ed essere più efficiente che in passato. Ciò non significa tuttavia che l'attuale soluzione del problema o del compito da svolgere sia la migliore. Si deplora in particolare che le sinergie e/o l'onere e l'utilità della collaborazione non siano da nessuna parte descritti in dettaglio o indicati in cifre.

Con le convenzioni di collaborazione si è cercato di migliorare i meccanismi della collaborazione nell'ambito delle strutture esistenti, senza però rimettere in discussione tali strutture. Tuttavia in queste risiedono probabilmente i problemi maggiori. Infatti, secondo le persone intervistate, il Cgcf opera sempre più, nello svolgimento dei suoi compiti (compiti doganali e compiti di polizia di sicurezza) all'interno del confine, dunque nello stesso spazio dei corpi di polizia cantonali. Oltre alla coincidenza geografica degli ambiti d'intervento e di (potenziali) persone e oggetti cercati, gli ambiti d'attività dei due protagonisti si intersecano parzialmente nell'ambito della polizia di sicurezza (cfr. l'esempio della nota 69). Ne risultano problemi di delimitazione e di interfacce come pure ridondanze, che si cerca di risolvere tramite la collaborazione. Tuttavia, in tal modo non si risolve il problema di fondo degli ambiti d'intervento e di attività che coincidono o, per riprendere le affermazioni di alcuni rappresentanti cantonali, il principio «una regione geografica/un capo/un mandato» non è sempre rispettato.

Il progetto USIS mirava a chiarire la ripartizione dei compiti nell'ambito della sicurezza interna⁷¹. A causa dei problemi costatati nell'ambito della presente analisi

⁷¹ Per USIS, cfr. n. 3.3

(ciò concerne anche la collaborazione tra il Cgcf e l'esercito), si può pensare che questa chiarificazione sia fallita o che la soluzione scelta non sia convincente sotto l'aspetto di una realizzazione efficace dei compiti. Si ha piuttosto l'impressione che nuovi compiti o compiti la cui attuazione è stata modificata siano stati ripartiti entro le strutture esistenti (corpi di sicurezza distinti con ambiti di attività identici). Di conseguenza, non è osservato il principio secondo cui le strutture devono adeguarsi ai compiti da risolvere, e non viceversa.

5.4 Valutazione della collaborazione tra il Cgcf e l'esercito

Complessivamente, si può affermare che la direzione e l'attuazione della collaborazione tra l'esercito e il Cgcf nell'ambito di LITHOS e del progetto pilota d'aiuto fornito da militari in ferma continuata sono adeguate. A livello di Amministrazione, la collaborazione è diretta dallo Stato maggiore di condotta dell'esercito e dal Cgcf. La direzione e la collaborazione sono giudicate positive dai responsabili delle due parti. I responsabili dell'esercito e del Cgcf si riuniscono a intervalli regolari e la collaborazione è oggetto di rapporti d'attività regolari. Il principale punto critico della collaborazione concerne le disposizioni normative relative a LITHOS, che non disciplinano in maniera sufficientemente chiara le competenze decisionali e l'ampiezza del sostegno o sono interpretate diversamente dall'esercito e dal Cgcf (cfr. n. 3.3).

La collaborazione tra il Cgcf e la Sic mil nell'ambito di LITHOS non è ritenuta molto utile, nessuno è veramente soddisfatto della soluzione. Da un lato, gli impieghi costituiscono un impegno notevole per l'esercito, in particolare per la Sic mil, e richiedono molte risorse umane; dall'altro, il Cgcf sottolinea che gli specialisti della Sic mil sono di grande aiuto ma che, a causa della loro formazione e delle loro missioni d'intervento di breve durata, possono essere destinati solo a un campo di attività limitato. Il Cgcf precisa tuttavia che, considerata la situazione attuale, ha un urgente bisogno di questo sostegno. Complessivamente, la collaborazione non è la soluzione migliore e non può essere considerata efficace e adeguata. Il Cgcf afferma chiaramente che a parer suo la soluzione migliore consisterebbe in un aumento dell'effettivo. L'esercito non contesta questa richiesta, ma il DDPS esclude qualsiasi trasferimento di posti dalla Sic mil al Cgcf. Inoltre, la richiesta di posti supplementari del Cgcf deve essere considerata anche tenendo conto delle critiche menzionate al n. 5.3, secondo le quali il Cgcf assume sempre più compiti di polizia per i Cantoni (il che è stato suggerito anche da rappresentanti dell'esercito).

Neppure la valutazione del progetto pilota Militari in ferma continuata è del tutto positiva. Anche se il progetto pilota non provoca grosse spese – l'esercito versa ai militari in ferma continuata il soldo abituale e il Cgcf assicura la formazione dei militari contemporaneamente a quella dei suoi aspiranti – la sua utilità sembra essere limitata. In tutti i casi, non è così grande come ci si aspettava: diversamente da quello che aveva sperato l'esercito, l'attribuzione di militari in ferma continuata non ha permesso di alleggerire l'onere degli specialisti della Sic mil e il potenziale di

reclutamento del Cgcf non è importante come sperato. Nonostante ciò, il progetto pilota è giudicato complessivamente in modo positivo dalle due parti e deve, conformemente al relativo rapporto finale⁷², essere continuato e migliorato sino al 2012 nello stesso spirito del decreto federale concernente l'impiego dell'esercito per il rafforzamento del Cgcf. Il CPA non riesce a capire come mai la valutazione complessiva sia positiva⁷³ per le persone intervistate e nel rapporto corrispondente (valutazione), nonostante gli obiettivi non siano stati raggiunti.

Tabella 11

Valutazione della collaborazione tra il Cgcf e l'esercito

Criteri di valutazione	Valutazione
Valutazione della direzione della collaborazione <i>Ripartizione dei ruoli/responsabilità, grado di direzione, efficacia della direzione e verifica della collaborazione</i>	La ripartizione dei ruoli e le responsabilità sono chiare. Una sola eccezione: le competenze decisionali non sono definite chiaramente nel decreto federale concernente l'impiego dell'esercito per il rafforzamento del Cgcf, il che ha generato conflitti. La direzione della collaborazione a livello dell'Amministrazione da parte dello Stato maggiore di condotta dell'esercito e del Cgcf, come pure il rendiconto annuale al capo dell'esercito e al direttore generale delle dogane sono considerati adeguati.
Valutazione delle convenzioni di collaborazione <i>Contenuto, chiarezza/trasparenza delle regolamentazioni relative ai compiti e alle responsabilità</i>	I compiti e le responsabilità per l'attuazione della collaborazione sul terreno sono chiaramente disciplinati nell'accordo quadro e nelle convenzioni sulle prestazioni. Soltanto le regolamentazioni relative alla competenza decisionale sono poco chiare nel decreto federale concernente l'impiego dell'esercito per il rafforzamento del Cgcf e nel corrispondente messaggio.
Valutazione dell'attuazione della collaborazione <i>Coordinazione della collaborazione sul terreno, intensità della collaborazione, frequenza dei conflitti di competenza e dei problemi</i>	La collaborazione è coordinata con adeguatezza a tutti i livelli ed è intensa. Per la collaborazione sul terreno, gli specialisti della Sic mil sono subordinati al Cgcf. Di conseguenza, i conflitti di competenza sono minimi. Lo stesso vale per i militari in ferma continuata.
Valutazione dell'onere e dell'utilità della collaborazione Ridondanze	Il sostegno fornito dall'esercito al Cgcf è un impegno sussidiario. Di conseguenza, l'esercito si assume la maggior parte dei costi mentre il Cgcf approfitta di questo dispositivo. Complessivamente, il sostegno fornito dall'esercito al Cgcf nell'ambito di LITHOS non è che la seconda migliore soluzione e non è efficiente a lungo termine. Anche l'utilità del progetto pilota Militari in ferma continuata non è importante come previsto.

⁷² SMCOEs 2009

⁷³ SMCOEs 2009. A pag. 6 si afferma che, nel complesso, il progetto Militari in ferma continuata Cgcf può essere considerato positivo. [...] L'obiettivo iniziale di alleggerire il lavoro della Sicurezza militare non è stato ancora raggiunto.

Diversamente dalla collaborazione tra il Cgcf e i Cantoni, la collaborazione tra il Cgcf e l'esercito è meno controversa. Complessivamente, l'esercito e il Cgcf sono d'accordo nel dire che il sostegno è adeguato senza essere tuttavia la soluzione migliore. Infatti, i membri dell'esercito non possono fornire il loro sostegno alle guardie di confine in tutti gli ambiti d'attività e, complessivamente, la collaborazione non è efficace. Il Cgcf insiste tuttavia sul fatto che le prestazioni di sostegno dell'esercito gli sono assolutamente necessarie finché non gli vengono attribuiti mezzi supplementari. In considerazione delle risorse che il Cgcf dedica alla collaborazione con i Cantoni (cfr. n. 5.3), questo argomento tuttavia non convince. Per l'AFD e il Cgcf i 100 specialisti della Sic mil (50 dall'inizio del 2010) costituiscono un sostegno indispensabile per il Cgcf, ma, complessivamente, il numero di specialisti della Sic mil sembra aver poca importanza rispetto all'effettivo del Cgcf (quasi 2000 persone).

A ciò si aggiunge la problematica delle responsabilità non definite nell'ambito della sicurezza interna. Se il Cgcf è sostenuto da membri dell'esercito per l'adempimento di compiti che svolge per i Cantoni, i limiti degli ambiti d'attività di ciascun organo di sicurezza sono sempre meno netti. Anche se gli specialisti della Sic mil sono chiaramente subordinati al Cgcf, i cittadini hanno sempre più difficoltà a sapere quale organo di sicurezza esercita quali compiti o di quali competenze dispone.

6 Conclusioni

Nel presente capitolo proponiamo una sintesi dei principali insegnamenti tratti per i tre ambiti esaminati e forniamo risposte alle domande. Un bilancio è proposto al numero 6.4.

6.1 Disposizioni normative

Le disposizioni normative su cui si basa l'AFD sono chiare e adeguate?

Complessivamente, si può affermare che le disposizioni normative (legge sulle dogane, atti normativi che non rientrano nella legislazione doganale, decreti federali relativi a Schengen e all'impiego dell'esercito per il rafforzamento del Cgcf) sono adeguate, a parte tre eccezioni. La prima e principale eccezione concerne le sezioni della legge sulle dogane che disciplinano le competenze dell'AFD in materia di polizia di sicurezza. I Cantoni le criticano per la loro mancanza di chiarezza e la loro formulazione troppo vaga. I teorici del diritto ne mettono anche in dubbio la costituzionalità. Inoltre ne derivano incoerenze perché l'AFD, più precisamente il Cgcf, e gli organi cantonali dispongono di competenze diverse per l'adempimento degli stessi compiti. Il decreto federale relativo all'accordo di Schengen, in cui il Parlamento garantisce un effettivo minimo per il Cgcf, costituisce la seconda eccezione: la determinazione dell'effettivo di un'unità di un ufficio federale non è adeguata al livello e non è senza conseguenze per la direzione dell'AFD (cfr. oltre). Il terzo caso in cui le disposizioni legali non sono sufficientemente chiare sono le disposizioni che regolano il sostegno fornito al Cgcf dall'esercito (LITHOS). A questo merito, le

persone intervistate sono unanimi da una parte e dall'altra: il decreto federale concernente l'impiego dell'esercito per il rafforzamento del Cgcf e il relativo messaggio possono essere interpretati in vario modo. Le diverse interpretazioni sono diventate evidenti nel 2009, quando l'ampiezza dei rinforzi forniti al Cgcf dall'esercito è stata contestata.

6.2 Direzione

In questo capitolo presentiamo prima i principali risultati della valutazione relativi alla direzione strategica dell'AFD e quindi quelli della direzione operativa.

Come valutare la direzione strategica e la vigilanza dell'AFD?

Dalla presente analisi emerge che l'AFD utilizza un proprio modello di direzione, i cui strumenti e processi si basano sulla gestione amministrativa orientata alle prestazioni e ai risultati. La gamma di strumenti può essere considerata come esaustiva e le persone intervistate nell'AFD la giudicano adeguata. Inoltre, i mandati di prestazioni di ogni ambito e i rapporti d'attività sono sostanzialmente comprensibili e coerenti.

A causa della struttura organizzativa dell'AFD, che è evoluta nel corso del tempo ed è difficile da capire attualmente, i cicli di direzione dei due ambiti si situano a livelli gerarchici differenti. Infatti, il mandato di prestazioni per il servizio civile è elaborato da un gruppo di direzione situato sopra il livello della divisione, mentre quello del Cgcf è elaborato dal Comando Cgcf, che è una divisione dell'AFD.

La principale critica concernente il ciclo di direzione è la mancanza di una correlazione tra i compiti e le finanze. In altri termini, le risorse non sono attribuibili ai compiti o ai prodotti dei mandati di prestazioni. Soltanto le risorse umane sono ripartite in funzione delle unità d'organizzazione. Di conseguenza, il principio secondo cui le prestazioni e i compiti ma anche le risorse richieste sono definiti in un mandato di prestazioni non è applicato nei due ambiti. Dato che i prodotti definiti nel mandato di prestazioni non riproducono i processi (per esempio uno sdoganamento al confine concerne diversi prodotti del mandato di prestazioni), una coordinazione è quasi impossibile da realizzare e da utilizzare per la direzione delle risorse.

La mancanza di una correlazione tra i compiti e le finanze si ritrova nei rapporti d'attività. I decisori a livello del Dipartimento e dell'AFD non sanno quanto costa la realizzazione di un compito né conoscono l'influsso che l'onere ha sul grado di realizzazione. Informazioni importanti per la direzione mancano e la realizzazione degli obiettivi ai livelli strategico e operativo non si ripercuote sugli obiettivi dell'anno successivo né sull'attribuzione delle risorse. Nell'AFD, una condizione essenziale per una direzione basata sulle prestazioni e sui risultati non è dunque soddisfatta e la direzione strategica resta fortemente basata sulle risorse.

Un problema è emerso anche per quel che concerne le analisi dei rischi: anche se, secondo molte persone intervistate, costituiscono uno strumento molto importante e sono molto utilizzate, in particolare dai livelli operativi inferiori (circondari e regioni guardie di confine), la situazione in materia di rischi e le valutazioni della situazione

non sono chiaramente coordinate con gli altri strumenti di direzione. A livello strategico, le analisi dei rischi non sono utilizzate per classificare i compiti e gli obiettivi per ordine di priorità o per assegnare risorse; non sono neanche coordinate con i rapporti d'attività.

Due conclusioni possono essere tratte dalla valutazione della direzione strategica dell'AFD dal livello superiore (Parlamento e Dipartimento). Primo, la direzione strategica dell'AFD da parte del Dipartimento può essere considerata come relativamente debole. I mandati di prestazioni elaborati sono esaminati a livello del Dipartimento, che però non vi apporta nessuna modifica. La sua direzione non è effettuata tramite mandati di prestazioni ma essenzialmente attraverso la ripartizione delle risorse. Pertanto, le richieste di risorse respinte fatte dall'AFD a causa di nuovi compiti non hanno come conseguenza un adattamento del mandato di prestazioni.

Secondariamente, come il Dipartimento, il Parlamento dirige l'AFD principalmente tramite le risorse. Determinando l'effettivo minimo del Cgcf nel decreto federale relativo a Schengen, il Parlamento ha considerevolmente limitato le possibilità di direzione del Dipartimento e del direttore generale delle dogane. Questo decreto ha conseguenze che vanno sino all'ambito operativo e ha avuto per effetto che il servizio civile ha dovuto sopprimere molti più posti del Cgcf nel quadro dei programmi di sgravio. La determinazione, da parte del Parlamento, degli effettivi del servizio di un'unità federale non è adeguata al sistema dal punto di vista della NGP e costituisce un eccesso di direzione le cui conseguenze sono importanti. Ci si chiede tuttavia come il Parlamento e il Dipartimento potrebbero effettuare una direzione basata sui risultati se, con ogni evidenza, importanti informazioni adeguate per la direzione non sono disponibili a causa della mancanza di una correlazione tra le prestazioni e i compiti. Inoltre, contrariamente agli uffici GEMAP, i mandati di prestazioni dell'AFD non sono dibattuti nel Consiglio federale e nelle Commissioni parlamentari competenti, ma assegnati dal capo del Dipartimento. Il Parlamento non può dunque influire sul loro contenuto.

La determinazione di un effettivo minimo per il Cgcf nell'ambito di una legge formale non è più conforme al livello nemmeno nei modelli tradizionali di direzione. Deve tuttavia essere considerata nel contesto dell'epoca in cui è stata fissata, cioè, quando il Parlamento ha voluto, a causa del previsto referendum, evitare di esporre a misure di risparmio a breve termine l'adempimento di compiti di sicurezza e di protezione dei confini.

Come vanno giudicati la pianificazione dei compiti e delle risorse come pure la direzione e il controlling nell'AFD e dei suoi due ambiti (direzione operativa)?

Le persone intervistate ritengono che gli strumenti della direzione operativa siano concepiti in modo valido e appropriato. Le persone intervistate nei circondari e nelle regioni guardie di confine dichiarano che la situazione in materia di rischi e la valutazione della situazione costituiscono il principale strumento per il loro lavoro. I circondari e le regioni dispongono inoltre di convenzioni sulle prestazioni che definiscono i compiti e gli obiettivi essenziali. Per l'adempimento di questi compiti, godono di un margine di manovra relativamente ampio, dato che la Direzione generale delle dogane e il Comando impongono pochi vincoli formali.

La direzione delle risorse umane, in particolare la ripartizione del corrispondente budget sui due ambiti dell'AFD, è già definita a causa della determinazione di un effettivo minimo per il Cgcf. A questo livello e in un contesto di riduzione generale dei posti, non vi è nessun margine di manovra. Le persone intervistate sono soddisfatte della ripartizione del personale anche se ritengono che i criteri di attribuzione del personale ai circondari o alle regioni guardie di confine manchino di trasparenza. Ciò si spiega in particolare con il fatto che nel corso degli anni vi sono stati solo trasferimenti di personale marginali. Nel caso del Cgcf, i cui effettivi sono stati fissati nell'ambito del progetto «Innova», non si può tuttavia comprendere come mai questa ripartizione non sia stata oggetto di un riesame nonostante nuovi sviluppi come Schengen.

L'attribuzione delle altre risorse (crediti di materiale e d'esercizio) avviene in maniera fortemente centralizzata sia per il servizio civile che per il Cgcf. Questo approccio è adeguato, perché consente di classificare i progetti per ordine di priorità a livello nazionale. Tuttavia, ed è più problematico, i criteri di attribuzione dei crediti di materiale e d'esercizio sui due ambiti e quindi sui circondari e sulle regioni guardie di confine non sono trasparenti. Inoltre, non si sa in quali proporzioni alcuni beni materiali e investimenti siano attribuiti al servizio civile e/o al Cgcf per l'adempimento dei compiti.

6.3 Collaborazione del Cgcf con partner esterni

Come valutare la collaborazione tra l'AFD – in particolare il Cgcf – e i suoi partner esterni (Cantoni e esercito)?

La maggioranza delle persone intervistate ritiene che la collaborazione del Cgcf con i Cantoni e l'esercito sia adeguata. Inoltre, la collaborazione sul terreno funziona. È dunque plausibile che permetta di sfruttare certe sinergie nell'ambito della sicurezza interna.

Ma dalla nostra analisi è emerso anche che, nell'ambito della sicurezza interna e nonostante l'USIS, la ripartizione dei compiti e delle competenze manca ancora di chiarezza, in particolare per la collaborazione tra i Cantoni e il Cgcf. Oltre alla questione della chiarezza, la pertinenza di queste strutture è rimessa in discussione. La maggioranza dei rappresentanti cantonali intervistati è dell'avviso che, attualmente, il Cgcf esercita e vuole esercitare numerosi compiti nel settore di polizia. È dunque evidente che alcuni Cantoni vi ricorrano (possano ricorrervi) per compensare la mancanza di risorse nel loro proprio ambito di competenza o per risparmiare. Da parte sua il Cgcf dice di non essere alla ricerca di nuovi compiti e di fornire per i Cantoni prestazioni che non sono chiaramente delimitabili. Sottolinea che continua a dare la priorità ai propri compiti (in particolare i compiti doganali) e che tratta compiti di minore ampiezza per la polizia (infrazioni minori) unicamente quando le sinergie con i suoi compiti sono evidenti. Questo argomento non è convincente per tutti gli ambiti, in particolare per le numerose prestazioni speciali che il Cgcf fornisce gratuitamente per i Cantoni. Inoltre, secondo le stime delle regioni guardie di

confine, la collaborazione con la polizia costituisce un onere relativamente alto. Tutte queste constatazioni contraddicono le affermazioni del Cgcf su una penuria di risorse.

Il nocciolo del problema risiede nel fatto che, evidentemente, gli ambiti di competenza e, talvolta, di compiti, del Cgcf e della polizia coincidono nell'attuazione concreta. Ne risultano dunque problemi di delimitazione e d'interfaccia come pure ridondanze. Le convenzioni di collaborazione consentono di ridurre in parte questi problemi e di aumentare l'efficacia della collaborazione, ma i doppioni non spariscono. Perché spariscano, si dovrebbero probabilmente ridefinire i mandati o, ancora meglio, adattare le strutture esistenti applicando il principio «una regione geografica/un capo/un mandato». Finché ciò non sarà chiarito, non sarà sensato occuparsi della questione degli effettivi.

La discussione sui compiti dei differenti attori nell'ambito della sicurezza interna non concerne unicamente il Cgcf e i corpi di polizia cantonali, ma anche l'esercito e altri attori. Differenti persone intervistate nell'esercito sono dell'avviso che, nell'ambito della sicurezza interna, sono necessarie la collaborazione e una delimitazione più chiara delle competenze.

6.4 Bilancio

L'AFD evolve in un ambiente dinamico e ha dovuto svolgere compiti impegnativi negli ultimi anni. Ha dovuto gestire l'attuazione delle regole relative a Schengen. Inoltre, accanto alla legge sulle dogane, è incaricata dell'esecuzione di 150 atti legislativi e si vede affidare regolarmente nuovi compiti. Nello stesso tempo, hanno dovuto essere effettuate importanti riduzioni di personale, che hanno richiesto corrispondenti ristrutturazioni nell'AFD; nel contempo il Cgcf si è completamente riorganizzato nell'ambito del progetto «Innova». Il merito dell'AFD è di esserne venuta a capo senza grosse difficoltà, il che mostra la buona gestione dell'AFD e del Cgcf.

La presente analisi era dedicata alla direzione strategica da parte del Dipartimento e alla gestione dei compiti e delle risorse da parte dell'AFD. Sul piano concettuale, l'AFD dispone di un strumentario esaustivo, che opera una distinzione tra livello strategico e livello operativo ed è appropriato per una direzione basata sui principi della NGP. Inoltre, per il suo campo di attività, l'AFD ha formulato mandati di prestazioni e convenzioni sulle prestazioni a livello nazionale. Gli strumenti come pure i mandati di prestazioni e le convenzioni sulle prestazioni sono rappresentati in maniera comprensibile. Altro punto positivo: il Cgcf si sforza di sostenere i Cantoni in funzione delle esigenze per la tutela della sicurezza interna e di sfruttare meglio le possibili sinergie. Ma la valutazione ha anche evidenziato dei punti deboli nella direzione strategica e operativa dell'AFD. Tre i problemi principali:

- Un elemento assolutamente centrale per una direzione basata sulle prestazioni e sui risultati manca nel modello di direzione dell'AFD: i compiti e le risorse non sono correlati tra loro né a livello operativo né a livello strategico. Questa correlazione non appare né nei mandati di prestazioni e nelle

convenzioni sulle prestazioni né negli strumenti di rendiconto corrispondenti. Di conseguenza, non si sa quali risorse sono (devono essere) utilizzate per quali compiti né qual è la correlazione tra le spese e i risultati registrati⁷⁴. L'informazione centrale che permette una direzione basata sui risultati manca dunque a tutti i livelli (ufficio, dipartimento, Parlamento). Inoltre, le direttive contenute nei mandati di prestazioni e nelle convenzioni sulle prestazioni non sono classificate per ordine di priorità e non sono correlate in maniera comprensibile con le analisi dei rischi. Invece di essere effettuata a livello strategico, la definizione di priorità avviene ai livelli operativi inferiori e incombe alle persone attribuite al confine. Complessivamente, la direzione sia strategica che operativa sembra essere una direzione tradizionale basata sulle risorse rilevanti della NGP.

- Ma dalla valutazione è anche emerso che il margine di manovra effettivo per la direzione dell'AFD è molto limitato. La ragione risiede nel decreto federale relativo a Schengen, in cui il Parlamento ha definito un effettivo minimo del Cgcf. Questa decisione del Parlamento ha avuto come conseguenza che, nel quadro dei programmi di sgravio, il servizio civile ha dovuto sopprimere dei posti in maniera sproporzionata rispetto al Cgcf. La determinazione degli effettivi di una divisione di un ufficio da parte del Parlamento ha una forte incidenza sulla direzione strategica e operativa dell'AFD. La decisione del Parlamento è dunque in contraddizione con i principi della gestione amministrativa orientata ai risultati e costituisce un eccesso di direzione.
- Inoltre, è emerso della valutazione che chiarificazioni sono necessarie sotto diversi aspetti per quel che concerne la collaborazione tra i Cantoni e il Cgcf. Si costata che l'AFD sostiene sempre più i Cantoni per compiti che fanno chiaramente parte del loro ambito di competenza, senza esigere indennità per coprire le spese. A causa della mancanza dei dati adeguati, l'onere che ciò costituisce non può essere indicato in cifre. Tuttavia, secondo le stime delle persone intervistate, quest'onere non è trascurabile. Ciò contraddice la supposta mancanza di risorse umane. Tuttavia, un'altra constatazione è più importante: i compiti e le competenze nell'ambito della sicurezza interna non sono ancora chiariti. Occorre verificare se le strutture esistenti sono ancora adeguate. Nel contesto attuale, la distinzione operata nella Costituzione, secondo la quale la Confederazione è competente per la sicurezza delle frontiere e i Cantoni sono responsabili della sicurezza interna, è sempre più difficile da attuare, perché le corrispondenti attività d'esecuzione concernono spesso lo stesso oggetto allo stesso posto. Al giorno d'oggi, corpi di polizia distinti hanno ambiti di attività e di intervento che coincidono e sono coordinati tramite convenzioni di collaborazione. Questa prassi è sicuramente più efficace della mancanza totale di collaborazione. Tuttavia, nell'ottica di uno svolgimento dei compiti più efficace, ci si chiede se non si debba procedere a un riesame delle competenze che tenga conto dei problemi reali. Fintanto

⁷⁴ Quando l'AFD sostiene che è impossibile attribuire le risorse ai prodotti, perché, per uno sdoganamento alla frontiera p. es., si lavora sempre per i prodotti più diversi, il problema risiede evidentemente nella definizione dei prodotti, che non riproducono i processi alla frontiera.

che non sarà stata effettuata nessuna chiarificazione o, almeno, fintanto che non saranno disponibili informazioni più precise sull'onere e sui costi della collaborazione attuale non sarà sensato sollevare il problema degli effettivi delle diverse organizzazioni.

Bibliografia

Opere

Brühlmeier, Daniel/Haldemann, Theo/Mastronardi, Philippe/Schedler, Kuno, 2001, Politische Planung – Mittelfristige Steuerung in der wirkungsorientierten Verwaltungsführung. Berna: UTB.

Knoepfel, Peter, 1995, Le «New Public Management», est-ce la panacée, in: Revue de science politique 4/1, pagg. 130–138.

Leuenberger, Doris, 2005, FLAG für die Bundesverwaltung – eine Standortbestimmung, in: Lienhard, Andreas (ed.), 10 Jahre New Public Management in der Schweiz: Bilanz, Irrtümer und Erfolgsfaktoren. Berna: Haupt, pagg. 25–34.

Mastronardi, Philippe, 2005, Konzeptionelle Erkenntnisse zur politischen Steuerung mit WOV, in: Lienhard, Andreas (ed.), 10 Jahre New Public Management in der Schweiz, Bilanz, Irrtümer und Erfolgsfaktoren. Berna: Haupt, pagg. 113–119.

Schedler, Kuno/Proeller, Isabella, 2003, New Public Management. Berna: Haupt (2^a ed.)

Schedler, Kuno, 1996, Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung: Von der Idee des New Public Management (NPM) zum konkreten Gestaltungsmodell: Fallstudie Schweiz. Berna: Paul Haupt (2^a ed.)

Schmidt, Nicolas, 2008, New Public Management im Parlament: Auswirkungen auf die Steuerungsfähigkeit in den Kantonen. Zurigo: Rüegg Verlag.

Schweizer, Rainer J./Mohler, Markus, 2009, Die polizeilichen Ausgleichsmassnahmen des Bundes und der Kantone nach dem Wegfall der Personenkontrollen an der Landesgrenze in verfassungsrechtlicher Sicht, in: Breitenmoser, Stephan/Gless, Sabine/Lagodny, Otto (Hg.), Schengen in der Praxis: Erfahrungen und Ausblick. Zurigo: Dike, pagg. 111–132.

Zürcher, Markus, 1999, Wider ein betriebswirtschaftlich verkürztes New Public Management: Über Produkte, Indikatoren und die Wirksamkeit, in: LeGes 10/2, pagg. 105–134.

Documenti

DFF, 2009a, Note de service pour M. le CF Hans-Rudolf Merz concernant le «Mandat de prestations 2009–2012 pour le domaine civil de l'administration des douanes» (Segreteria generale DFF, 30.10.2009)

DFF, 2009b, Il Consiglio federale stabilisce i principali indirizzi del programma di consolidamento 2011–2013 (comunicato stampa del 4.11.2009).

<http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/17299.pdf>

CDF, 2006, Eidg. Zollverwaltung: Umsetzung des Leistungsauftrags und der Leistungsvereinbarungen.

CDF, 2007, Querschnittsprüfung über die Steuerung der FLAG-Verwaltungseinheiten durch die Departemente.

AFF, 2007, Wegleitung Leistungsaufträge 2009–2011.

http://www.flag.admin.ch/d/dokumentation/downloads/dienstleistungen/leitfaden/leistungsauftrag/Wegleitung_la_d.pdf (stato: 9.10.2009)

AFF, 2009, Gestione mediante mandati di prestazioni e preventivo globale. Valutazione e prospettive (rapporto di valutazione GEMAP 2009).

AFD, 2005, Comando del Corpo delle guardie di confine: Projekt Innova des GWK, Detailkonzept (Rapporto del 10.1.2005).

AFD, 2006a, Projekt FIRE III/TP NRM: Bericht Konzept (Versione 0.6).

AFD, 2006b, Projekt FIRE III, Teilprojekt NRM, Präsentation Kosten- und Leistungsrechnung (KLR): Direktionsrapport.

AFD, 2007, Mandat für die Steuerungsgruppe Leistungsauftrag/Leistungsvereinbarung im Zivilbereich der Zollverwaltung..

AFD, 2008a, Protokoll Geschäftsleitungssitzungen EZV 4/2008 vom 27./28. November 2008 in Bern.

AFD, 2008b, Protokoll 35. Sitzung der Steuerungsgruppe LA-LV Zivilbereich (4.4.2008).

AFD, 2008c, Protokoll 38. Sitzung der Steuerungsgruppe LA-LV Zivilbereich (2.12.2008).

AFD, 2008d, Zielsetzungen der EZV für die nächsten zwei Jahre (Stand September 2008).

AFD, 2008e, Personalkostensteuerung EFD, EP 03 und AVP (EP 04): Gesamtschau (13.11.2008).

AFD, 2008f, Personalkostensteuerung EFD, EP 03 und AVP (EP 04): Auswirkungen auf Stellenbestand EZV (27.11.2008).

AFD, 2008g, Brief an die Generalsekretärin des EFD: Schlussbilanz der diversen Entlastungsprogramme zu Ihrer Kenntnis (8.12.2008).

AFD, 2008h, Notiz an Herr Bundesrat Merz betreffend Stellenbestände in der Eidg. Zollverwaltung; sachlich begründete personelle Einzelbegehren, inkl. Beilagen (17.12.2008).

AFD, 2009a, Protokoll Geschäftsleitungssitzungen EZV 1/2009 vom 25./26. Februar 2009 in Bern.

AFD, 2009b, Protokoll Geschäftsleitungssitzungen EZV 2/2009 vom 28./29. Mai 2009 in Bern.

AFD, 2009c, Protokoll Geschäftsleitungssitzungen EZV 3/2009 vom 26./27. Mai 2009 in Romanshorn.

AFD, 2009d, Protokoll 40. Sitzung der Steuerungsgruppe LA-LV Zivilbereich (15.6.2009).

AFD, 2009e, Protokoll der Sitzung Plattform KKJPD-EZV vom 30. September 2009.

AFD, 2009f, Grundprinzip der Personalkostenplanung (Abteilung Personal, 19.10.2009).

AFD, 2009g, Kreiszahlen: Excel-Sheet (17.11.2009).

SMCOEs/AFD, 2009, Einsatzbericht über die Zusammenarbeit FST A – Kdo GWK vom 01.0.08 bis 15.11.08 (16.02.2009).

AM cond A, 2009a, Schlussbericht Pilotprojekt DD GWK, Bericht der Fachgruppe «Pilotversuch DD GWK» 2006–2009.

SMCOEs, 2009b, Brief an den Kommandanten Grenzwachtkorps über die Leistungen der Armee ab 2010 zugunsten des GWK im Rahmen von LITHOS (13.8.2009).

CDCGP/AFD, 2006a, Bericht über die künftige Ausgestaltung der Zusammenarbeit zwischen den Kantonen und dem Grenzwachtkorps bzw. der Eidgenössischen Zollverwaltung.

CDCGP/AFD, 2006b, Attuazione di Schengen nella zona di confine: accordo sulla ripartizione dei compiti tra la polizia e il Corpo delle guardie di confine (comunicato stampa del 6.4.2006).

Mandati di prestazioni dell'AFD

AFD, 2008, Mandato di prestazioni per il servizio civile dell'Amministrazione federale delle dogane 2009–2012.

AFD, 2009, Situazione in materia di rischi per il mandato di prestazioni per il servizio civile 2009–2012.

AFD, 2004, Mandato di prestazioni per il servizio civile dell'Amministrazione federale delle dogane 2005–2008

AFD, 2009, Mandato di prestazioni Corpo delle guardie di confine 2010–2012.
AFD, 2007, Mandato di prestazioni Corpo delle guardie di confine 2008–2011.
AGD, 2003, Mandato di prestazioni del Corpo delle guardie di confine per gli anni 2004–2007.

Rapporti d'attività sui mandati di prestazioni

AFD, 2009, Rapporto annuale 2009 concernente il mandato di prestazioni (MP) 2009–2012 per il servizio civile dell'amministrazione delle dogane.
AFD, 2009, Rapporto d'attività – Mandato di prestazioni 2005–2008 del servizio civile dell'Amministrazione federale delle dogane e convenzioni sulle prestazioni 2008.
AFD 2009, Leistungsauftrag Grenzwachtkorps – Leistungsbericht 2008.
AFD, 2008, Rapporto sui risultati e sulle prestazioni 2005–2007 concernente il mandato di prestazioni (MP) per il servizio civile dell'Amministrazione delle dogane.
AFD, 2008, Reporting per l'anno 2007 (rapporto d'attività) concernente il mandato di prestazioni (MP) per il servizio civile dell'Amministrazione delle dogane.
AFD, 2008, Leistungsauftrag Grenzwachtkorps – Reporting 2007.
AFD, 2007, Rapporto annuale 2006 concernente il mandato di prestazioni (MP) per il servizio civile dell'Amministrazione delle dogane.
AFD, 2007, Reporting per l'anno 2006 (rapporto d'attività) concernente il mandato di prestazioni (MP) per il servizio civile dell'Amministrazione delle dogane.
AFD, 2007, Sondaggi concernenti il mandato di prestazioni 2005–2008 per il servizio civile dell'amministrazione delle dogane.
AFD, 2007, Leistungsauftrag Grenzwachtkorps – Standortbestimmung und Lagebericht 2006.

Convenzioni sulle prestazioni del servizio civile

AFD, 2008, Leistungsvereinbarung 2009 für den I. Zollkreis der Eidg. Zollverwaltung.
AFD, 2008, Leistungsvereinbarung 2009 für den II. Zollkreis der Eidg. Zollverwaltung.
AFD, 2008, Leistungsvereinbarung 2009 für den III. Zollkreis der Eidg. Zollverwaltung.
AFD, 2008, Leistungsvereinbarung 2009 für den IV. Zollkreis der Eidg. Zollverwaltung.
AFD, 2008, Leistungsvereinbarung 2009 für die Hauptabteilung Betrieb der OZD.

AFD, 2008, Leistungsvereinbarung 2009 für die Hauptabteilung Recht und Abgaben der OZD.

AFD, 2008, Leistungsvereinbarung 2009 für die Hauptabteilung Zolltarif und Aussenhandels-statistik der OZD.

Rapporti d'attività relativi alle convenzioni sulle prestazioni del servizio civile

AFD, 2009, Reporting Jahr 2008 (Leistungsbericht) zur LV der Hauptabteilung Recht und Abgaben.

AFD, 2009, Reporting Jahr 2008 (Leistungsbericht) zur LV der Hauptabteilung Betrieb, Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe.

AFD, 2009, Reporting Jahr 2008 (Leistungsbericht) zu den LV der Kreise I–IV.

AFD, 2008, Reporting Jahr 2007 (Leistungsbericht) zur LV der Hauptabteilung Recht und Abgaben.

AFD, 2008, Reporting Jahr 2007 (Leistungsbericht) zur LV der Hauptabteilung Betrieb, Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe.

AFD, 2008, Reporting Jahr 2007 (Leistungsbericht) zur LV der Hauptabteilung Betrieb, Edelmetallkontrolle.

AFD, 2008, Reporting Jahr 2007 (Leistungsbericht) zur LV der Hauptabteilung Zolltarif und Aussenhandelsstatistik.

AFD, 2008, Reporting Jahr 2007 (Leistungsbericht) zu den LV der Kreise I–IV.

AFD, 2009, Reporting Jahr 2008 (Leistungsbericht) zur LV der Hauptabteilung Betrieb, Edelmetallkontrolle.

AFD, 2009, Reporting Jahr 2008 (Leistungsbericht) zur LV der Hauptabteilung Zolltarif und Aussenhandelsstatistik.

Convenzioni sulle prestazioni del Cgef

AFD, 2008, Leistungsvereinbarung für die Grenzschutzregion I (BS/BL/SO/BE) 2009.

AFD, 2008, Leistungsvereinbarung für die Grenzschutzregion II (SH/TG) 2009.

AFD, 2008, Leistungsvereinbarung Grenzschutzregion III 2009.

AFD, 2009, Convenzione sulle prestazioni regione gcf IV (TI) 2009.

AFD, 2009, Contrat de prestations Région gardes-frontière V (VS/VD) 2009.

AFD, 2008, Contrat de prestations Région gardes-frontière VI (GE) 2009.

AFD, 2008, Leistungsvereinbarung für die Grenzschutzregion VII (AG/ZH) 2009.

AFD, 2009, Contrat de prestations Région gardes-frontière VIII (JU/NE) 2009.

Rapporti d'attività relativi alle convenzioni sulle prestazioni del Cgcf

AFD, 2009, Reporting zur LV und zum Umfeld 2008 Gzw Reg I.

AFD, 2009, Berichterstattung Leistungsvereinbarung für die Grenzwachregion II (SH/TG) 2008.

AFD, 2009, Berichterstattung Leistungsvereinbarung für die Grenzwachregion III (SG/GR/FL) 2008.

AFD, 2009, Rapporto Convenzione sulle prestazioni regione gcf IV (TI) 2008.

EZV, 2009, Rapport Contrat de prestations Région gardes-frontière V (VS/VD) 2008.

AFD, 2009, Rapport Contrat de prestations Région gardes-frontière VI (GE) 2008.

AFD, 2009, Berichterstattung zur Leistungsvereinbarung für die Grenzwachregion VII (AG/ZH) 2008.

AFD, 2009, Rapport annuel, Compte rendu du contrat de prestations 2008 Cgfr VIII.

Convenzioni con i Cantoni

Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Kanton Aargau und der Schweizerischen Eidgenossenschaft, vertreten durch das Finanzdepartement, über die Zusammenarbeit zwischen der Kantonspolizei Aargau und dem Grenzwachkorps bzw. der Eidgenössischen Zollverwaltung (senza data).

Leistungsvereinbarung zwischen dem Kanton Basel-Stadt, vertreten durch das Sicherheitsdepartement, und der Schweizerischen Eidgenossenschaft, vertreten durch das Finanzdepartement, über die Zusammenarbeit zwischen der Kantonspolizei Basel-Stadt und dem Grenzwachkorps bzw. der Eidgenössischen Zollverwaltung vom 23. August 2007.

Accord entre la République et canton de Genève, représenté par le département des Institutions (DI), et la Confédération suisse, représentée par le Département fédéral des finances (DFF), sur la collaboration entre la police genevoise et le Corps des gardes-frontière (Cgfr), respectivement l'Administration fédérale des douanes (EFD) du 29 août 2008.

Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Kanton St. Gallen und der Schweizerischen Eidgenossenschaft, vertreten durch das Finanzdepartement, über die Zusammenarbeit zwischen der Kantonspolizei St. Gallen und dem Grenzwachkorps bzw. der Eidgenössischen Zollverwaltung vom 6. Juni 2008.

Convenzione di collaborazione polizia cantonale ticinese/corpo delle guardie di confine IV (Cgcf IV) (senza data).

Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Kanton Thurgau und der Schweizerischen Eidgenossenschaft, vertreten durch das Finanzdepartement, über die Zusammenarbeit zwischen der Kantonspolizei Thurgau und dem Grenzwachkorps bzw. der Eidgenössischen Zollverwaltung vom 1. April 2009.

Zusammenarbeit zwischen der Kantonspolizei Zürich und dem Grenzwachtkorps (GWK) (gemeinsamer Dienstbefehl vom 1. März 2008).

Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Kanton Bern, vertreten durch die Polizei- und Militärdirektion, und der Schweizerischen Eidgenossenschaft, vertreten durch das Finanzdepartement, über die Zusammenarbeit zwischen der Kantonspolizei Bern und dem Grenzwachtkorps bzw. der Eidgenössischen Zollverwaltung vom 23. April 2008.

Convenzioni DFF/AFD/Cgcf-DDPS/Esercito

Accordo quadro del 31 marzo 2008 tra il Dipartimento della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS), rappresentato dal capo dell'esercito il comandante di corpo Roland Nef, e il Dipartimento federale delle finanze (DFF), rappresentato dal direttore generale delle dogane Rudolf Dietrich, sulle prestazioni dell'esercito per il Cgcf nell'ambito di LITHOS.

Accordo di prestazioni del 30 maggio 2008 tra lo Stato maggiore di condotta dell'esercito e il Comando Cgcf sull'impiego di membri della Sic mil presso il Cgcf.

Leistungsvereinbarung zwischen dem Führungsstab der Armee und dem Kommando Grenzwachtkorps über die Ausbildung und den Einsatz von Durchdienern im Rahmen eines Pilotprojekts zu Gunsten der Grenzwachtkorps vom 17. September 2007.

Elenco delle persone intervistate

Dipartimento federale delle finanze

Segreteria generale DFF

Albertin Jean-Claude	Consulente specializzato, Segreteria generale DFF
Hänni Silvio	Responsabile settore Risorse, Segreteria generale DFF
Meyerhans Sarasin Elisabeth	Segretaria generale DFF
Simon Ansgar	Consulente specializzato, Segreteria generale DFF

Amministrazione federale delle finanze AFF

Pauli Benjamin	Suppl. settore GEMAP, Amministrazione federale delle dogane AFF
----------------	---

Amministrazione federale delle dogane AFD, Direzione generale delle dogane

Brique Michel	Vicedirettore, responsabile della divisione principale Esercizio, AFD
Dietrich Rudolf	Direttore generale delle dogane, AFD
Glauser Hanspeter	Capo Divisione del personale, Direzione generale delle dogane
Hämmerli Eduard	Sezione del personale 2, Divisione del personale, AFD
Hefti Hans Peter	Direttore supplente, AFD
Kobel Samuel	Capo Segreteriat di direzione e ispettorato, Divisione di stato maggiore, AFD
Loeffel Markus	Capo della sezione Finanze e contabilità, divisione principale Esercizio, AFD
Noth Jürg	Vicedirettore, comandante del Corpo delle guardie di confine, AFD
Rickenbacher Michaela	Capo della sezione dei servizi di stato maggiore, Comando del Corpo delle guardie di confine, AFD
Rolli Michel	Capo della sezione Esercizio, divisione Organizzazione e esercizio, divisione principale Esercizio, AFD
Schwitler Eugen	Capo della divisione Organizzazione e esercizio, divisione principale Esercizio, AFD
Zeller Markus	Capo della sezione Analisi dei rischi, divisione Regimi doganali, divisione principale Diritto e tributi, AFD

Amministrazione federale delle dogane, circondari

Bucher Fredy	Direttore del circondario di Sciaffusa
Coquoz Jérôme	Direttore del circondario di Ginevra
Engi Heinz	Direttore del circondario di Basilea
Genoud Michel	Sezione esercizio, direzione di circondario di Ginevra (responsabile reporting e controlling)
Lenherr Marco	Capo suppl. Sezione esercizio, direzione di circondario di Lugano (responsabile reporting e controlling)
Quadri Markus	Sezione esercizio, direzione di circondario di Sciaffusa (responsabile reporting e controlling)
Schmid Reinhard	Capo suppl. Sezione esercizio, direzione di circondario di Basilea (responsabile reporting e controlling)
Stöcklin Urs	Sezione esercizio, direzione di circondario di Basilea (responsabile reporting e controlling)
Tognetti Silvio	Direttore del circondario di Lugano

Amministrazione federale delle dogane, regioni guardie di confine

Antonini Mauro	Comandante della regione guardie di confine IV (Lugano)
Debons Christophe	Regione guardie di confine VI (Ginevra), (responsabile reporting e controlling)
Fornera Piergiorgio	Comandante suppl. della regione guardie di confine IV (Lugano), (responsabile reporting e controlling)
Gächter Oskar	Regione guardie di confine III (Coira) (responsabile reporting e controlling)
Hubeli Markus	Comandante della regione guardie di confine I (Basilea)
Kiechler Christoph	Comandante suppl. della regione guardie di confine I (Basilea) (responsabile reporting e controlling)
Kobler Markus	Comandante della regione guardie di confine III (Coira)
Meylan Claude	Comandante della regione guardie di confine VI (Ginevra)
Vogel Hans-Rudolf	Comandante suppl. della regione guardie di confine VII (Zurigo) (responsabile reporting e controlling)
Zaugg Roger	Comandante della regione guardie di confine VII (Zurigo)

Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport

Bättig Gregor, Col EMG	Capo dello Stato maggiore della sicurezza militare, Stato maggiore di condotta dell'esercito, Difesa, DDPS
Bichsel Yves	Capo dello Stato maggiore del capo del DDPS, Segreteria generale DDPS
Hürlimann Urs, Brigadiere	Comandante della sicurezza militare, Stato maggiore di condotta dell'esercito, Difesa, DDPS
Stauffer Hanns	Centro operativo comune, Operazioni DBC 3, Stato maggiore di condotta dell'esercito, Difesa, DDPS
Stocker Peter Candidus, Brigadiere	Capo suppl. dello Stato maggiore di condotta dell'esercito, Difesa, DDPS

Cantoni

Baltensperger Hans	Piattaforma CDCGP-Cgcf; comandante della polizia del cantone di Turgovia
Bamert-Rizzo Andreas	Segreteria generale, Dipartimento dell'economia e dell'interno, Cantone di Argovia
Brander Peter	Capo suppl., polizia della sicurezza internazionale, Cantone di Ginevra
Campeol Bertrand	Polizia della sicurezza internazionale, Cantone di Ginevra
Gass Hanspeter	Direttore del Dipartimento di giustizia e di sicurezza, Cantone di Basilea-Città
Graf Schelling Claudius	Direzione della piattaforma CDCGP-Cgcf; direttore del Dipartimento della giustizia e della sicurezza, Cantone di Turgovia
Keller Sutter Karin	Direttrice del Dipartimento della giustizia e della sicurezza, Cantone di San Gallo
Lips Gerhard	Comandante della polizia del Cantone di Basilea-Città
Oguez Daniel	Capo suppl., Gendarmeria, Cantone di Ginevra
Piazzini Romano	Comandante della polizia del Cantone Ticino
Rivola Monica	Responsabile della Segreteria generale, Dipartimento delle istituzioni, Cantone Ticino
Schelling Alfred	Comandante della polizia del Cantone di San Gallo
Schmutz François	Capo, Stato maggiore
Schönbächler Horber Irene	Responsabile di divisione, polizia cantonale Nord, Cantone di Argovia
Wuillemin Peter U.	Capo del servizio delle ricerche, polizia cantonale Nord, Cantone di Argovia

Sindacato del personale della dogana e del Cgcf GaraNto

Eicher André	Segretario centrale
Leclerc David	Vicepresidente
Uster Rolf	Presidente centrale

Impressum

Realizzazione dell'analisi

Céline Andereggen, CPA (direzione del progetto, CPA)

Nicolas Grosjean, CPA (collaborazione scientifica, CPA)

Yvonne Kaufmann, econcept SA (esperta esterna, direzione del progetto econcept SA)

Ladina Rageth, team di progetto econcept SA

Matthias Peters, team di progetto econcept SA

Maud Krafft, team di progetto econcept SA

Ringraziamenti

Il CPA ringrazia della fiducia i servizi federali e i Cantoni che hanno partecipato all'analisi. Ringrazia anche tutti coloro che, all'interno e all'esterno dell'Amministrazione federale, hanno accettato di partecipare ai colloqui e di fornire informazioni. Infine ringrazia del sostegno in modo particolare la signora Yvonne Kaufmann, econcept SA, che, con il suo team, ha realizzato parti essenziali dell'analisi e ha fornito un sostegno decisivo alla realizzazione del presente rapporto.

Contatto

Controllo parlamentare dell'amministrazione

Servizi del Parlamento

CH-3003 Berna

Tel. +41 31 323 09 70, fax +41 31 323 09 71

E-mail pvk.cpa@pd.admin.ch

www.parlamento.ch > Commissioni > Controllo parlamentare dell'amministrazione

Lingua originale del rapporto: tedesco

