



Inchieste amministrative e disciplinari nell'Amministrazione federale

Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale

del 19 novembre 2019

L'essenziale in breve

Negli scorsi anni le Commissioni della gestione delle Camere federali (CdG) hanno svolto diverse indagini constatando lacune e questioni aperte in relazione con inchieste amministrative e disciplinari. Nel gennaio 2018 esse hanno quindi incaricato il Controllo parlamentare dell'Amministrazione (CPA) di valutare questa tematica. Il suo compito era di esaminare sia le prescrizioni legali concernenti le inchieste amministrative e disciplinari nell'Amministrazione federale sia l'ordine, l'esecuzione e la conclusione di tali inchieste nella prassi.

Il presente rapporto si basa sulle constatazioni della valutazione del CPA e della perizia giuridica da esso commissionata nell'ambito della valutazione. Esso integra parimenti i risultati tratti dall'ispezione delle CdG sulle fideiussioni nella navigazione marittima. Nell'ambito di questa ispezione le CdG hanno formulato diverse raccomandazioni inerenti a inchieste amministrative, la cui attuazione viene ora valutata nel quadro della presente ispezione.

Risultati e raccomandazioni

La perizia giuridica allestita dai professori Felix Uhlmann e Jasmina Bukovac dell'Università di Zurigo giunge alla conclusione che le prescrizioni legali disciplinanti le inchieste amministrative e disciplinari sono complessivamente chiare. Secondo il rapporto del CPA, nella prassi le inchieste sono ordinate, eseguite e concluse in maniera adeguata.

La Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N) prende atto con soddisfazione di questo bilancio relativamente positivo, che non era del tutto scontato alla luce delle lacune constatate in occasione di indagini precedenti delle CdG. Tuttavia, la valutazione e la perizia giuridica hanno evidenziato anche determinati problemi che secondo la CdG-N dovrebbero essere approfonditi. Tali problemi riguardano, da un lato, la questione fondamentale dell'adeguatezza dei diversi tipi di procedura esistenti e, dall'altro, le misure destinate a migliorare le conoscenze disponibili in materia di inchieste amministrative e disciplinari.

- *La distinzione tra le diverse procedure e, rispettivamente, la scelta del tipo di procedura adeguata risulta difficile non soltanto dal profilo giuridico bensì anche nella prassi. La decisione a favore di un determinato tipo di procedura – vale a dire di un'inchiesta amministrativa, di un'inchiesta disciplinare o di un'inchiesta non formale – ha però effetti rilevanti sullo svolgimento dell'inchiesta e in particolare sui diritti di partecipazione dei soggetti interessati. Alla luce di questa situazione e considerando che alcuni Cantoni non prevedono affatto singole procedure o la distinzione delle diverse procedure in questa forma, per la CdG-N si pone l'interrogativo riguardo all'adeguatezza dei diversi tipi di procedura. Essa raccomanda di conseguenza al Consiglio federale di esaminare a fondo se le odierne tipologie procedurali siano ancora al passo con i tempi e se sarebbe possibile rinunciare a talune procedure o riunirne alcune in un unico strumento (raccomandazione 1).*

-
- *Indipendentemente dal fatto che il Consiglio federale, nell'ambito della valutazione di fondo dei tipi di procedura, deciderà di mantenere le tipologie esistenti o di prevedere un nuovo disciplinamento in materia, la CdG-N ritiene che le prescrizioni giuridiche da sole non bastino ma debbano essere completate da strumenti ausiliari orientati alla prassi. La CdG-N chiede pertanto al Consiglio federale di adottare misure corrispondenti (raccomandazione 2). Sulla base delle constatazioni fatte nell'ambito dell'ispezione sulle fideiussioni nella navigazione marittima, essa presenta inoltre una mozione secondo cui il Consiglio federale è incaricato di designare un servizio di contatto che possa consigliare all'occorrenza le unità ordinanti ed esecutrici.*

Rapporto

1 Introduzione

Negli scorsi anni diverse indagini delle Commissioni della gestione delle Camere federali (CdG) hanno constatato lacune o questioni aperte nell'ambito di inchieste amministrative o disciplinari. Ne sono esempi notori l'ispezione sulle fidejussioni nella navigazione marittima¹, gli accertamenti relativi agli avvenimenti legati al medico in capo dell'esercito² nonché l'indagine relativa a irregolarità nel conteggio di prestazioni di servizi militari volontari a carico delle indennità per perdita di guadagno³.

In tale contesto nel gennaio 2018 le CdG hanno incaricato il Controllo parlamentare dell'Amministrazione (CPA) di svolgere una valutazione riguardante inchieste amministrative e disciplinari nell'Amministrazione federale. La competente sotto-commissione DFAE/DDPS della CdG del Consiglio nazionale (CdG-N) ha deciso di conseguenza che il CPA avrebbe dovuto analizzare l'ordine, esecuzione e la conclusione di tali inchieste, sia dal punto di vista legale sia da quello dell'applicazione pratica. Il CPA è stato inoltre incaricato di chiarire dal profilo giuridico la distinzione tra inchieste amministrative e disciplinari, da un lato, e inchieste non formali, dall'altro.

Le valutazioni del CPA e delle CdG non vertevano sull'ordine e sull'esecuzione di inchieste amministrative al di fuori dell'Amministrazione federale centrale dato che le stesse sono rette in parte da altre prescrizioni giuridiche specifiche⁴. È quanto emerge, ad esempio, dalla sentenza recentemente pubblicata del Tribunale amministrativo federale (TAF), nella quale si afferma che non esiste alcuna base legale che

- 1 Fidejussioni nella navigazione marittima. Rapporti delle CdG del 26 giugno 2018 (FF **2018** 5253) e del 29 giugno 2019 (FF **2019** 5767). Le CdG criticano in questo rapporto il fatto che il Dipartimento dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR) abbia incaricato il Controllo federale delle finanze (CFF) di svolgere un'inchiesta amministrativa. Le CdG sono del parere che il CFF non disponesse dell'autonomia necessaria per svolgere tale inchiesta e che, nel caso concreto, l'abbia svolta in maniera lacunosa.
- 2 Avvenimenti legati al medico in capo dell'esercito. Rapporto della CdG-N del 18 ottobre 2018 (FF **2019** 1149). Nel quadro degli accertamenti della CdG-N in relazione con il medico in capo dell'esercito è emersa la mancata indipendenza dell'unità dell'esercito che ha svolto la procedura disciplinare contro il medico in capo dell'esercito. La procedura seguita dal DDPS sollevava inoltre questioni inerenti alla protezione giuridica delle persone interessate e alla distinzione tra inchiesta amministrativa e inchiesta disciplinare.
- 3 Indennità di perdita di guadagno: irregolarità nei conteggi dei servizi militari volontari, rapporto della CdG-S del 28 giugno 2013 (FF **2013** 7509). La CdG-S ha formulato in questo rapporto diversi interrogativi relativi allo strumento dell'inchiesta disciplinare, in particolare alla durata della procedura e alla comunicazione pubblica, nonché alla distinzione tra inchieste amministrative e disciplinari e in merito all'ordine cronologico del loro svolgimento.
- 4 Le prescrizioni giuridiche per le inchieste amministrative e disciplinari esterne all'Amministrazione federale centrale, ossia in unità amministrative decentralizzate secondo l'art. 2 cpv. 3 LOGA e nel caso di organi amministrativi esterni all'Amministrazione federale secondo l'art. 2 cpv. 4 LOGA, sono illustrate in breve nella perizia giuridica Uhlmann/Bukovac (perizia giuridica Uhlmann/Bukovac del 15 maggio 2019, n. marg. 94–100).

consenta all'Autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione (AV-MPC) di delegare a un perito esterno l'inchiesta disciplinare contro il procuratore generale della Confederazione.⁵

Il CPA ha sintetizzato i risultati della sua valutazione nel suo rapporto del 17 giugno 2019⁶, successivamente trattato e valutato dalla CdG-N. Nel presente rapporto la Commissione espone le osservazioni da essa ritenute più importanti e formula le relative conclusioni nonché raccomandazioni. Per tale motivo il rapporto della CdG-N è complementare a quello del CPA, di cui sono illustrati i risultati solo se ritenuti necessari per spiegare la valutazione della CdG-N.

Come già menzionato, le CdG hanno sollevato diverse questioni concernenti l'inchiesta amministrativa nel quadro della loro ispezione sulle fideiussioni nella navigazione marittima e, su tale base, hanno formulato raccomandazioni all'attenzione del Consiglio federale⁷. Esaminato il parere del Consiglio federale, le CdG hanno tuttavia deciso di incaricare successivamente la CdG-N di svolgere ulteriori accertamenti. Per tale motivo il presente rapporto esamina parimenti, laddove necessario, anche il parere del Consiglio federale sul rapporto delle CdG concernente le fideiussioni nella navigazione marittima (cfr. n. 2.1.2).

Come usualmente, una bozza di questo rapporto è stata sottoposta per consultazione alle unità amministrative interessate⁸. I relativi riscontri sono stati quindi esaminati dalla CdG-N, il rapporto è stato poi modificato laddove necessario e adottato nella seduta del 19 novembre 2019. La Commissione ha nel contempo deciso di pubblicare il suo rapporto unitamente alla valutazione del CPA (cfr. allegato).

2 **Constatazioni e raccomandazioni**

La perizia giuridica allestita nel quadro della valutazione del CPA dai professori Felix Uhlmann e Jasmina Bukovac dell'Università di Zurigo giunge alla conclusione che le prescrizioni giuridiche in materia di inchieste amministrative e disciplinari sono di principio chiare⁹. Secondo il rapporto del CPA anche nella prassi le inchieste sono ordinate, eseguite e concluse perlopiù in maniera adeguata.¹⁰

A prescindere da questo bilancio relativamente positivo, non del tutto prevedibile viste le lacune e le questioni aperte constatate nell'ambito di indagini precedenti del CPA¹¹ la valutazione e la perizia giuridica hanno evidenziato determinati problemi che secondo la CdG-N dovrebbero essere approfonditi.

⁵ Sentenza del TAF A-3612/2019 del 29 luglio 2019. La sentenza è stata impugnata dinanzi al Tribunale federale.

⁶ Inchieste amministrative e disciplinari nell'Amministrazione federale, Rapporto del CPA all'attenzione della CdG-N del 27 giugno 2019 (in allegato, non ancora pubblicato nel FF)

⁷ Cfr. nota 1

⁸ Nel presente caso tutti i dipartimenti (segreterie generali) nonché la Cancelleria federale sono stati invitati a esprimere il loro parere.

⁹ Perizia giuridica Uhlmann/Bukovac del 15 maggio 2019, n. marg. 101

¹⁰ Rapporto del CPA del 7 giugno 2019, n. 6

¹¹ Cfr. note 1–3. Questi casi non sono stati esaminati dal CPA nel quadro della sua valutazione.

Tali problemi riguardano, da un lato, la questione centrale dell'adeguatezza dei diversi tipi di procedura (n. 2.1) e, dall'altro, misure volte a migliorare le conoscenze disponibili in materia di inchiesta amministrativa e inchiesta disciplinare (n. 2.2).

2.1 Adeguatezza dei diversi tipi di procedura

Come menzionato nel rapporto del CPA e nella perizia giuridica, la prima difficoltà di fondo che si presenta nell'eseguire un'inchiesta amministrativa, disciplinare o non formale riguarda la scelta del tipo corretto e adeguato di procedura¹². Prima di approfondire questa problematica, la seguente tabella offre una panoramica sintetica dei diversi tipi di procedura.

Tabella 1

Tipi di procedura e caratteristiche scelte

Tipi di procedura	Breve descrizione, elementi scelti	Basi legali principali
Inchiesta amministrativa	Scopo: chiarire una fattispecie che potrebbe richiedere un intervento d'ufficio per salvaguardare l'interesse pubblico. La procedura è retta essenzialmente dai principi della legge federale sulla procedura amministrativa (PA) ¹³ (in part. diritto di consultare gli atti e la concessione del diritto di audizione). Risultato: rapporto scritto. Delega a esterni prevista (a livello di ordinanza).	art. 27a-j OLOGA
Inchiesta disciplinare	Scopo: chiarire se una persona viola i suoi obblighi in materia di diritto del lavoro e, pertanto, dovrebbero essere prese misure contro di essa (=misure disciplinari). La procedura è retta interamente dalla legge federale sulla procedura amministrativa (PA) ¹⁴ , i diritti di parte sono dati. Risultato: accordo o decisione di misure (misure disciplinari) ¹⁵ . Delega a esterni prevista (a livello di ordinanza).	art. 25 LPers art. 98-99 OPers

¹² Perizia giuridica Uhlmann/Bukovac del 15 maggio 2019, n. marg. 24 seg., 102–105; rapporto del CPA del 7 giugno 2019, n. 3.2 e 6.1

¹³ Legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa (PA), RS 172.021
¹⁴ cfr. nota 13

¹⁵ Misure disciplinari di cui all'art. 99 OPers: avvertimento, modifica dell'ambito di attività, riduzione dello stipendio, multa, modifica della durata del lavoro, cambiamento del luogo di lavoro. Per contro il licenziamento è una misura di diritto del lavoro che può essere pronunciata senza previa inchiesta amministrativa o disciplinare. Le disdette secondo il diritto in materia di personale federale (e altre misure riguardanti il diritto sul personale), riguardo alle quali non è raggiunta un'intesa, devono essere risolte in forma di decisione (art. 25 cpv. 3 e art. 34 LPers). Tali procedure sono rette dall'art. 5 segg. PA e i diritti di parte sono dati.

Tipi di procedura	Breve descrizione, elementi scelti	Basi legali principali
Inchiesta non formale	<p>Scopo: controlli o informazione su eventi verificatisi in un'unità subordinata.</p> <p>La procedura è retta dal principio di gerarchia nell'Amministrazione e dalle corrispondenti facoltà di emanare istruzioni da parte dei servizi superiori.</p> <p>Risultato: adozione di misure che possono essere ordinate da un'autorità (risp. da un superiore) nel quadro di una funzione di direzione e gestione.</p> <p>Delega a esterni non possibile¹⁶.</p>	art. 24 segg. OLOGA

2.1.1 Difficoltà nella scelta della procedura

Secondo la perizia giuridica i criteri per la scelta del tipo di procedura sono scarsamente disciplinati. Da un lato mancano norme che indichino le condizioni alle quali un'autorità può o persino deve eseguire un'inchiesta amministrativa. A causa di un simile vuoto normativo la decisione di aprire un'inchiesta amministrativa o un'inchiesta non formale è dettata in un certo senso dal caso e si fonda su un ampio margine di apprezzamento delle autorità¹⁷. D'altro canto non è sempre facile distinguere tra inchiesta amministrativa e inchiesta disciplinare¹⁸. Diversamente dall'inchiesta disciplinare, di principio l'inchiesta amministrativa non è rivolta contro persone ma serve a chiarire una fattispecie. In ogni caso, anche un'inchiesta amministrativa riguarda più o meno sempre persone e, in definitiva, è sovente il loro comportamento a causare irregolarità o problemi nei processi lavorativi¹⁹. Per avviare un'inchiesta disciplinare è necessario che l'autorità abbia la certezza che siano state commesse irregolarità, che vanno accertate in relazione al comportamento di una persona²⁰. Ciononostante non esistono criteri per stabilire il grado di concretezza di un sospetto affinché sia avviata un'inchiesta disciplinare nei confronti di una o più persone²¹. A seconda della situazione, le circostanze concrete vanno di conseguenza chiarite innanzitutto nell'ambito di un'inchiesta amministrativa. Qualora da quest'ultima dovessero emergere irregolarità imputabili a comportamenti di persone, tali comportamenti andrebbero quindi esaminati nell'ambito di un'inchiesta disciplinare.

Nella perizia giuridica gli esperti fanno notare che le persone coinvolte potrebbero interpretare lo svolgimento di un'inchiesta disciplinare come una condanna anticipata e che, per tale ragione, questa procedura non dovrebbe essere avviata a cuor leggero²². Le associazioni del personale hanno indicato al CPA di aver constatato

¹⁶ Perizia giuridica Uhlmann/Bukovac del 15 maggio 2019, n. marg. 22.

¹⁷ Perizia giuridica Uhlmann/Bukovac del 15 maggio 2019, n. marg. 24.

¹⁸ Perizia giuridica Uhlmann/Bukovac del 15 maggio 2019, n. marg. 26–27.

¹⁹ Perizia giuridica Uhlmann/Bukovac del 15 maggio 2019, n. marg. 26.

²⁰ Perizia giuridica Uhlmann/Bukovac del 15 maggio 2019, n. marg. 25.

²¹ Perizia giuridica Uhlmann/Bukovac del 15 maggio 2019, n. marg. 27.

²² Perizia giuridica Uhlmann/Bukovac del 15 maggio 2019, n. marg. 32.

spesso l'esistenza di scrupoli nell'ordinare un'inchiesta disciplinare²³. Questo lascia supporre che nella prassi tali inchieste non sono effettivamente avviate a cuor leggero.

La valutazione del CPA ha inoltre mostrato che la distinzione tra i tipi di procedura è difficile non soltanto dai profili giuridico e teorico, bensì che la scelta della procedura «appropriata» pone difficoltà anche nella prassi. Secondo il CPA, nei casi esaminati la decisione relativa alla scelta della procedura non è apparsa sempre comprensibile. Ad esempio, nei casi di inchieste amministrative sin dall'inizio erano coinvolte persone concrete, mentre un'inchiesta disciplinare riguardava lacune nell'ambito di un processo di controllo, di cui la persona interessata non poteva essere resa responsabile²⁴.

2.1.2 Conseguenze del tipo di procedura deciso

La perizia giuridica e il rapporto del CPA mostrano che la decisione a favore di un determinato tipo di procedura – ossia di un'inchiesta amministrativa, di un'inchiesta disciplinare o di una procedura non formale – ha effetti sul relativo svolgimento e in particolare sui diritti di partecipazione dei soggetti interessati. Mentre nell'ambito dell'inchiesta disciplinare si applicano i principi della legge federale sulla procedura amministrativa (PA) e le persone interessate possono far valere diritti di parte, ciò non è il caso – o lo è soltanto in parte – per le inchieste amministrative e non formali²⁵. Infatti, le inchieste amministrative e le inchieste non formali non costituiscono procedure amministrative vere e proprie ai sensi della PA; le persone coinvolte o interrogate hanno pertanto «soltanto» lo statuto di persone chiamate a fornire informazioni e non possono far valere i diritti di parte²⁶, con diverse conseguenze molto concrete che verranno illustrate di seguito in dettaglio.

Informazione relativa all'apertura dell'inchiesta

Secondo il parere giuridico, in merito all'apertura di un'inchiesta amministrativa (o di un'inchiesta non formale) si pone l'interrogativo se le persone interessate debbano essere informate di tale apertura oppure in quale misura esse debbano essere coinvolte perché ne siano informate²⁷. Secondo l'autore della perizia è invece chiaro che, nell'ambito di un'inchiesta disciplinare, le persone interessate debbano essere informate sulle fasi procedurali importanti – fra cui l'apertura dell'inchiesta nonché la menzione dei motivi che l'hanno provocata²⁸. In particolare, dev'essere previamente accordato loro il diritto di audizione, senza il quale esse non potrebbero far valere i loro diritti di parte.

La valutazione del CPA ha mostrato che, nella maggior parte dei casi, le persone interessate da inchieste amministrative o disciplinari sono state informate tempesti-

²³ Rapporto del CPA del 7 giugno 2019, n. 3.2

²⁴ Rapporto del CPA del 7 giugno 2019, n. 3.2

²⁵ Perizia giuridica Uhlmann/Bukovac del 15 maggio 2019, n. marg. 10, 15, 34–47

²⁶ Perizia giuridica Uhlmann/Bukovac del 15 maggio 2019, n. marg. 34

²⁷ Perizia giuridica Uhlmann/Bukovac del 15 maggio 2019, n. marg. 29–30

²⁸ Perizia giuridica Uhlmann/Bukovac del 15 maggio 2019, n. marg. 31

vamente dell'apertura dell'inchiesta. Il CPA critica tuttavia nel contempo il fatto che nella pertinente lettera di annuncio manchino spesso informazioni esplicite sui diritti degli interessati, con la conseguenza che questi ultimi devono rivolgersi sovente alle associazioni del personale per avere chiarimenti sui loro diritti²⁹. La questione riguardante i diritti di parte è illustrata di seguito in maniera più approfondita.

Accanto all'interrogativo riguardante l'informazione adeguata degli interessati, nel caso dell'apertura di una procedura si pone anche quello relativo all'obbligo o meno della comunicazione al pubblico. Infatti, specie in caso di inchieste disciplinari, l'informazione al pubblico comporta il rischio rilevante di una condanna anticipata o di un danno alla reputazione della persona coinvolta. Per tale motivo vanno attentamente soppesati, da un lato, la protezione degli interessi personali delle persone coinvolte e, dall'altro, l'interesse pubblico alla trasparenza. Per la CdG-N è inoltre chiaro che un'autorità, la quale ha informato pubblicamente sull'apertura di un'inchiesta, sia poi imperativamente tenuta a informare il pubblico sugli sviluppi importanti nonché sulle constatazioni acquisite e sulla conclusione dell'inchiesta. Inoltre, proprio nel caso di procedure rese pubblicamente note e quindi suscettibili di esplicare effetti importanti sulla reputazione delle persone coinvolte, l'autorità dovrebbe mettere a disposizione le risorse necessarie affinché tali procedure possano essere svolte e concluse il più rapidamente possibile.

Diritti di parte durante la procedura

Secondo la perizia giuridica, nello svolgimento di un'inchiesta amministrativa o di un'inchiesta non formale il diritto procedurale (PA, art. 29 segg. Cost.) non è di per sé applicato o non lo è integralmente; tuttavia spesso nella prassi vi si fa riferimento, perlomeno per analogia³⁰. Il motivo va ricercato nel fatto che i risultati di un'inchiesta amministrativa possono parimenti comportare conseguenze di vasta portata per le persone interessate, poiché possono arrecare danni alla loro reputazione o servire quale base per una procedura susseguente, in particolare per un'inchiesta disciplinare, nell'ambito della quale le persone interessate hanno quindi qualità di parte. Pertanto, quando la procedura che ne consegue si fonda sui risultati di una precedente inchiesta amministrativa o non formale, anche queste ultime devono essere svolte in osservanza dei principi procedurali³¹. Questo implica in particolare che alle persone interessate sia concesso il diritto di essere sentiti e che la procedura sia documentata in maniera adeguata (la documentazione rappresenta un presupposto importante affinché gli interessati possano far valere il loro diritto di essere sentiti e di consultare gli atti)³². La valutazione del perito è confermata da due recenti sentenze del Tribunale amministrativo federale, secondo cui le persone interessate in modo «rilevante» da un'inchiesta amministrativa devono essere integrate nella procedura e dev'essere loro concesso il loro diritto di audizione³³.

²⁹ Rapporto del CPA del 7 giugno 2019, n. 3.3.4

³⁰ Perizia giuridica Uhlmann/Bukovac del 15 maggio 2019, n. marg. 36

³¹ Perizia giuridica Uhlmann/Bukovac del 15 maggio 2019, n. marg. 35

³² Perizia giuridica Uhlmann/Bukovac del 15 maggio 2019, n. marg. 40–41

³³ Sentenze A-6908/2017 e A-7102/2017 del TAF del 27.8.2019 (in entrambe consid. 5.10 e 5.11). Le sentenze sono state impugnate dinanzi al Tribunale federale.

Come sottolineato in precedenza, il CPA ha constatato che, in molti casi, le persone interessate non sono informate nei dettagli sui loro diritti in occasione dell'annuncio dell'inchiesta, bensì soltanto nel quadro della (prima) audizione, ciò che può provocare ritardi nella procedura³⁴. Ciononostante, la protezione giuridica è stata concessa in generale in maniera perlopiù adeguata alle persone interessate³⁵.

Indipendenza dell'incaricato o dell'organo d'inchiesta

Secondo le basi legali vigenti l'incaricato dell'inchiesta dev'essere indipendente e imparziale sia nel caso delle inchieste amministrative sia in quello delle inchieste disciplinari³⁶. In una procedura disciplinare la persona interessata ha la possibilità di contestare l'imparzialità dell'incaricato dell'inchiesta e di presentare al più presto una domanda di ricusa, dopo aver preso conoscenza del motivo di ricusa, ossia di regola all'inizio di un'inchiesta. Per l'inchiesta amministrativa o l'inchiesta non formale questa possibilità non è data benché i periti ritengano che andrebbe invece concessa anche in questo caso³⁷. Affinché possa presentare tempestivamente una corrispondente domanda, la persona interessata deve essere informata sulla persona incaricata di condurre l'inchiesta.

Il CPA sottolinea nel suo rapporto che i servizi ordinanti devono essere consapevoli del fatto che già l'impressione di una possibile parzialità basterebbe per porre in dubbio i risultati dell'inchiesta. Qualora dovessero emergere interrogativi circa l'imparzialità, quest'ultima andrebbe esaminata giuridicamente in maniera approfondita, com'è stato il caso almeno in una delle fattispecie considerate³⁸. Complessivamente, nei casi esaminati il CPA non ha constatato problemi di rilievo in relazione con il presupposto dell'imparzialità dell'incaricato o dell'organo d'inchiesta.

Diversamente dai casi esaminati dal CPA, le CdG hanno rilevato, in due loro recenti inchieste, problemi e questioni essenziali riguardanti l'indipendenza degli organi d'inchiesta. Nel quadro dei suoi accertamenti sugli avvenimenti legati al medico in capo all'esercito, la CdG-N ha così constatato la mancata indipendenza dell'unità dell'esercito che aveva svolto la procedura disciplinare contro il medico in capo dell'esercito³⁹. Questioni ancora più rilevanti inerenti all'indipendenza dell'organo d'inchiesta sono emerse nel quadro dell'ispezione sulle fideiussioni nella navigazione marittima. Il DEFR aveva infatti assegnato l'inchiesta amministrativa svolta in seno all'ufficio responsabile delle fideiussioni al Controllo federale delle finanze (CFF), sebbene quest'ultimo anni addietro avesse svolto diversi esami nel quadro della sua attività di organo supremo di vigilanza. La CdG ha perciò ritenuto che il CFF non fosse sufficientemente indipendente e che un'impressione di parzialità non potesse pertanto essere esclusa. La CdG aveva inoltre ritenuto che vi fossero lacune nello svolgimento dell'inchiesta del CFF poiché le persone interessate a titolo prin-

³⁴ Rapporto del CPA del 7 giugno 2019, n. 4.1.1, 4.1.2 e 6.3

³⁵ Rapporto del CPA del 7 giugno 2019, n. 4.1

³⁶ Inchiesta amministrativa: art. 27d cpv. 2 e cpv. 4 OLOGA con rinvio all'art. 10 PA; inchieste disciplinari: art. 98 cpv. 2 OPers in combinato disposto con art. 10 PA

³⁷ Perizia giuridica Uhlmann/Bukovac del 15 maggio 2019, n. marg. 54

³⁸ Rapporto del CPA del 7 giugno 2019, n. 3.4.1

³⁹ Avvenimenti legati al medico in capo dell'esercito. Rapporto della CdG-N del 12 ottobre 2018 (FF 2019 1149)

cipale non erano state adeguatamente coinvolte⁴⁰. Questa constatazione è stata nel frattempo confermata dal Tribunale amministrativo federale: le persone interessate hanno infatti avviato azioni legali al fine di impedire perlomeno la pubblicazione dei risultati, ottenendo ragione dinanzi al Tribunale amministrativo federale⁴¹. Le CdG hanno quindi esortato il Consiglio federale mediante raccomandazioni a chiarire diverse questioni riguardanti l'indipendenza dell'organo d'inchiesta nelle inchieste amministrative nonché l'«idoneità» del CFF a condurle⁴².

Queste raccomandazioni sono state accolte dal Consiglio federale, che ha incaricato la Cancelleria federale (CaF) nonché – per quanto riguarda una raccomandazione – anche l'Ufficio federale di giustizia (UFG) di svolgere un esame approfondito delle questioni sollevate⁴³. Le CdG hanno quindi deciso di non trattare le risposte formulate in tale esame nel contesto del caso concreto dell'ispezione sulle fideiussioni nella navigazione marittima bensì in quello più globale dell'ispezione della CdG-N sulle inchieste amministrative e disciplinari. I risultati dell'esame svolto dalla CaF e dall'UFG sono pertanto brevemente riassunti e valutati qui di seguito.

Secondo il parere del Consiglio federale del 29 maggio 2019⁴⁴, gli accertamenti della CaF mostrano che non vi è alcuna necessità di precisare le disposizioni giuridiche concernenti l'indipendenza dell'organo d'inchiesta nelle inchieste amministrative. Ritieni che di principio sia possibile attribuire ad autorità quali il CFF l'incarico di svolgere inchieste amministrative. Il Consiglio federale aggiunge tuttavia che un'inchiesta amministrativa dev'essere innanzitutto credibile e che, pertanto, non deve sussistere la benché minima impressione che l'organo d'inchiesta si trovi in un conflitto d'interessi. È quindi escluso che il CFF venga incaricato di svolgere un'inchiesta amministrativa, qualora esso abbia già agito in qualità di organo di vigilanza in virtù della LCF nel settore soggetto a controllo durante il corrispondente periodo. Non è quindi sufficiente che il CFF dia l'incarico di svolgere l'inchiesta

⁴⁰ Fideiussioni nella navigazione marittima. Rapporto delle CdG del 26 giugno 2018 (FF **2018** 5253); cfr. in particolare n. 3.4 e 4.4.

⁴¹ Le persone interessate hanno chiesto che siano rifiutate le domande di accesso al rapporto concernente l'inchiesta amministrativa, rette dalla legge federale sulla trasparenza. Esse hanno motivato la loro richiesta adducendo che una pubblicazione del rapporto finale dell'inchiesta amministrativa avrebbe violato gravemente i loro diritti della personalità. In particolare hanno contestato la presentazione della fattispecie nel rapporto e la mancata concessione del loro diritto di audizione (cfr. Fideiussioni nella navigazione marittima. Rapporto delle CdG delle Camere federali del 26 giugno 2018 (FF **2018** 5253); cfr. n. 3.4.2.). Il TF ha appoggiato questi ricorsi nelle sue sentenze del 27.9.2019 (A-6908/2017 e A-7102/2017). Esso ha dichiarato che per il CFF non sarebbe stato in ogni caso possibile coinvolgere nell'inchiesta le due persone interessate e accordare loro il diritto di audizione. Omettendo di farlo, il CFF ha così violato gravemente il diritto di audizione sancito dalla Costituzione federale e in tal modo i diritti della personalità degli interessati. Il tribunale ha quindi intimato al DEFR di cancellare prima della pubblicazione dal rapporto finale dell'inchiesta amministrativa tutti passaggi che erano in relazione con ambedue i ricorrenti. Le sentenze sono state impugnate presso il Tribunale federale.

⁴² Fideiussioni nella navigazione marittima. Rapporto delle CdG delle Camere federali del 26 giugno 2018 (FF **2018** 5253), cfr. n. 4.4, Raccomandazioni 3–6

⁴³ Fideiussioni per navi d'alto mare. Rapporto delle CdG del 26 giugno 2018. Parere del Consiglio federale del 26 settembre 2018 (FF **2018** 5325)

⁴⁴ Fideiussioni per navi d'alto mare, Complemento del Consiglio federale del 29 maggio 2019 in merito al parere da esso espresso il 28 settembre 2018 sul rapporto delle CdG del 26 giugno 2018 (non pubblicato)

unicamente a persone che non hanno partecipato a precedenti controlli del CFF nell'ambito interessato. Vista l'ampia attività di controllo esercitata dal CFF conformemente al suo mandato di base, a causa della prescrizione relativa all'indipendenza e allo scopo di evitare i conflitti d'interessi, nella prassi esso può essere impiegato in misura limitata in inchieste amministrative. Il Consiglio federale ricorda inoltre che, nello svolgere un'inchiesta amministrativa, il CFF deve procedere in applicazione dei corrispondenti articoli dell'OLOGA e non può, in questo caso, basare la sua attività sulla LCF e nemmeno può informare la Delegazione delle finanze sul risultato dell'inchiesta amministrativa⁴⁵. Infine, secondo il Consiglio federale gli accertamenti della CaF hanno mostrato che i mandati di inchieste amministrative possono di principio essere assegnati sia a persone fisiche sia a persone giuridiche. Qualora impiegati dell'Amministrazione federale siano incaricati di svolgere inchieste amministrative, dev'essere garantito con misure appropriate che essi siano tenuti a rendere conto soltanto ai rispettivi mandanti e che possano adempire il loro mandato senza vigilanza né istruzioni del servizio superiore.

La CdG-N prende atto con soddisfazione della risposta del Consiglio federale, la quale conferma i principali risultati e punti critici dell'ispezione delle CdG sulle fidejussioni nella navigazione marittima e chiarisce le questioni sollevate. In considerazione delle spiegazioni del Consiglio federale relative all'indipendenza dell'organo d'inchiesta, la CdG-N ritiene giustificata la rinuncia del Consiglio federale a precisare le disposizioni giuridiche relative all'indipendenza di un organo d'inchiesta nell'ambito di inchieste amministrative. In ogni caso, secondo la CdG-N è indispensabile che gli accertamenti e le spiegazioni formulati dal Consiglio federale nel suo parere all'attenzione delle CdG siano comunicati in seno all'Amministrazione federale e soprattutto nella forma appropriata. Soltanto in questo modo potrà essere garantito che un servizio che in futuro ordinerà un'inchiesta ne prenda conoscenza ed esami dettagliatamente se il CFF o altre autorità e impiegati dell'Amministrazione federale possono essere incaricati di svolgere un'inchiesta. La CdG-N chiede pertanto al Consiglio federale di prendere le necessarie misure al riguardo (eventualmente in combinazione con l'attuazione della sua raccomandazione 2; cfr. n. 2.2.2).

Impugnabilità dei risultati dell'inchiesta

Anche riguardo alla conclusione di un procedimento vi sono differenze sostanziali a seconda dei tipi di inchiesta. L'inchiesta disciplinare si conclude con un accordo bonale tra il dipendente e il datore di lavoro o con una decisione impugnabile⁴⁶, la quale può essere contestata. L'inchiesta amministrativa si conclude invece con un rapporto; le autorità e le unità coinvolte vengono informate sui relativi risultati⁴⁷. Siccome i risultati non esplicano conseguenze dirette per le persone interessate, queste ultime non hanno qualità di parte e non sono legittimate a ricorrere, ovvero non possono contestare i risultati. Dato però che, come menzionato, i risultati possono fungere da base per l'avvio di altre procedure o, se diffusi, possono influire sulla

⁴⁵ Cfr. anche la sentenza A-6211/2017 del TAF del 14 maggio 2018 2018 nella causa A. contro il CFF.

⁴⁶ Art. 34 cpv. 1 LPers

⁴⁷ Art. 27j cpv. 1-3 OLOGA

reputazione di una persona, si pone comunque l'interrogativo circa la protezione giuridica delle persone particolarmente toccate nonché l'impugnabilità dei risultati⁴⁸. La conclusione di un'inchiesta non formale non è disciplinata e dovrebbe aver luogo in modo non formale⁴⁹.

Nel quadro della sua valutazione, il CPA ha constatato che, nella maggioranza dei casi, le persone interessate da un'inchiesta disciplinare o da misure disciplinari non si sono difese o non hanno voluto difendersi temendo che un ricorso avrebbe avuto ripercussioni negative sul clima di lavoro⁵⁰.

Per la CdG-N è invece chiaro che – come illustrato anche nella perizia giuridica – la possibilità di impugnare i risultati non dovrebbe essere limitata alle inchieste disciplinari ma andrebbe estesa anche alle inchieste amministrative. Questo perché, al pari di quelle disciplinari, le inchieste amministrative possono comportare gravi conseguenze per le persone coinvolte, dal momento che sono alla base di inchieste complementari successive o possono arrecare danno alla reputazione di una persona mediante la loro diffusione. Il Tribunale amministrativo federale si è occupato recentemente di una questione analoga che vede due persone interessate dall'inchiesta amministrativa condotta dal CFF nella causa sulle fidejussioni nella navigazione marittima, le quali si sono opposte a un eventuale accesso dei giornalisti al rapporto sui risultati dell'inchiesta⁵¹. In particolare, esse contestano l'esposizione dei fatti nel rapporto e la mancata concessione del diritto di audizione nel quadro dell'inchiesta amministrativa⁵². Il Tribunale amministrativo federale ha sostenuto tali ricorsi e criticato il fatto che il CFF non avesse concesso il diritto di audizione alle persone coinvolte⁵³. Secondo la CdG-N occorre esaminare se sia necessario disciplinare giuridicamente l'impugnabilità dell'esposizione dei fatti nell'ambito di inchieste amministrative. Qualora non lo ritenesse necessario, il Consiglio federale dovrebbe, secondo la CdG-N, perlomeno evidenziare al riguardo talune prescrizioni o istruzioni nel quadro di un eventuale strumento ausiliare destinato alle unità che ordinano ed eseguono inchieste (cfr. raccomandazione 2).

2.1.3 **Opportunità e adeguatezza dei diversi tipi di procedura e del loro disciplinamento**

Tenuto conto della difficoltà precedentemente descritta di delimitare le procedure e le conseguenze che la scelta dell'una o dell'altra procedura comporta per le persone interessate, la CdG-N si chiede se abbia (ancora) davvero senso mantenere i diversi tipi di procedura finora esistenti. Questo interrogativo si pone tanto più se si considera che taluni Cantoni non conoscono procedure distinte oppure hanno soppresso

⁴⁸ Perizia giuridica Uhlmann/Bukovac del 15 maggio 2019, n. marg. 52

⁴⁹ Perizia giuridica Uhlmann/Bukovac del 15 maggio 2019, n. marg. 53

⁵⁰ Rapporto del CPA del 7 giugno 2019, n. 5.2.2

⁵¹ Cfr. più sopra il paragrafo riguardante l'indipendenza dell'organo d'inchiesta

⁵² Fidejussioni nella navigazione marittima. Rapporto delle CdG delle Camere federali del 26 giugno 2018 (FF 2018 5253 seg.).

⁵³ Sentenze A-6908/2017 e A-7102/2017 del TAF del 27.8.2019. Queste sentenze sono state impugnate presso il Tribunale federale.

tale distinzione, mentre altri Cantoni hanno rinunciato del tutto allo strumento dell'inchiesta disciplinare⁵⁴.

La CdG-N è consapevole del fatto che, in particolare diversamente dall'inchiesta non formale, l'avvio di un'inchiesta amministrativa o disciplinare può o deve lanciare un segnale. Rivolto verso l'esterno o l'interno, tale segnale serve a mostrare all'opinione pubblica che eventuali problemi segnalati vengono affrontati e accertati con serietà e/o può fungere da «avvertimento» per i collaboratori dei servizi amministrativi interessati⁵⁵. La Commissione comprende inoltre che la possibilità di ricorrere a periti esterni possa costituire un argomento in favore dell'apertura di un'inchiesta «formalizzata» (amministrativa o disciplinare) al posto di un'inchiesta non formale. L'attribuzione dell'incarico a un perito esterno può attenuare la problematica dell'indipendenza e dell'imparzialità⁵⁶. In pari tempo, un elemento a sfavore di una simile inchiesta formalizzata è dato dal fatto che verrebbe divulgata o resa pubblica arrecando così danno alla reputazione delle persone interessate⁵⁷.

Tenuto conto delle ripercussioni di un'inchiesta amministrativa o disciplinare sulle persone interessate nonché del fatto che l'inchiesta rappresenti una pesante ingerenza nei loro diritti, la CdG-N ritiene che il Consiglio federale dovrebbe esaminare in maniera approfondita se l'esternalizzazione di una tale inchiesta non debba essere retta da una base legale formale. In una sua recente sentenza, il Tribunale amministrativo federale si è chiesto se le basi legali per incaricare persone esterne dello svolgimento di inchieste disciplinari siano sufficienti, lasciando però questo interrogativo ancora senza risposta⁵⁸.

A prescindere dalle riflessioni di cui sopra, la CdG-N è del parere che, in definitiva, vada scelto il tipo di procedura che consenta di chiarire al meglio i problemi constatati e di offrire per quanto possibile la migliore protezione giuridica alle persone interessate. Come spiegato nei numeri 2.1.1 e 2.1.2, nell'ambito dell'inchiesta amministrativa la legislazione prevede una protezione molto limitata.

In tale contesto la CdG-N si chiede segnatamente se la procedura relativa all'inchiesta amministrativa sia disciplinata in modo appropriato e se si giustifichi ancora il suo mantenimento in considerazione dei problemi che pone e delle altre possibilità d'inchiesta, come ad esempio l'inchiesta non formale. Dato che taluni Cantoni non fanno una distinzione tra procedure o tra singoli tipi di procedure, la CdG-N propone un esame approfondito in materia.

⁵⁴ Perizia giuridica Uhlmann/Bukovac del 15 maggio 2019, n. marg. 6 – nota a piè di pagina 5 e n. marg. 63 – nota a piè di pagina 91

⁵⁵ Perizia giuridica Uhlmann/Bukovac del 15 maggio 2019, n. marg. 61

⁵⁶ Perizia giuridica Uhlmann/Bukovac del 15 maggio 2019, n. marg. 63

⁵⁷ Perizia giuridica Uhlmann/Bukovac del 15 maggio 2019, n. marg. 63

⁵⁸ Cfr. anche sentenza A-3612/2019 del TAF del 29.7.2019 nella causa Lauber/Erni/Caputo contro l'autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione, consid. 3.1 in combinato disposto con consid. 4.2.7.1 nonché commento su questa sentenza nella rivista «Jusletter» del 9.9.2019 da parte di Daniel Kettiger «Unzulässige Leitung von Disziplinarverfahren durch externe Dritte» (soltanto in ted.)

Raccomandazione 1: Esame dell'opportunità dei diversi tipi di procedura e delle loro basi legali

La CdG-N invita il Consiglio federale a esaminare se i tipi di procedura attualmente esistenti – ossia l'inchiesta amministrativa, l'inchiesta disciplinare e l'inchiesta non formale – rispondono ancora alle esigenze attuali. In particolare, chiede al Consiglio federale di

- esaminare per ciascuna delle tre procedure se sarebbe possibile rinunciarvi o se esse andrebbero disciplinate in maniera diversa o più precisa;
- esaminare se l'inchiesta amministrativa e l'inchiesta disciplinare potrebbero essere riunite in uno strumento formale, tenendo conto per quanto possibile delle esperienze raccolte dai Cantoni al riguardo;
- chiarire i limiti tra le procedure formali e la procedura non formale;
- valutare se l'esternalizzazione di tali inchieste debba essere retta da una base legale formale.

2.2 Misure concrete per migliorare le conoscenze disponibili

Indipendentemente da quanto deciderà il Consiglio federale in conclusione dell'esame approfondito dei tipi di procedura (cfr. sopra raccomandazione 1), ovvero se mantenere i tipi di procedura esistenti o disciplinarli nuovamente, la CdG-N ritiene che i disciplinamenti giuridici da soli non siano sufficienti bensì vadano completati con strumenti ausiliari riferiti alla prassi.

Qualora il Consiglio federale intendesse mantenere gli attuali tipi di procedura, la CdG-N riterrà necessario ed essenziale migliorare le conoscenze disponibili in materia di inchieste amministrative e disciplinari. Questo consentirà in futuro di colmare le lacune gravi – talune delle quali sono state rese note negli ultimi anni – e anche di evitare numerosi errori di minore entità constatati dal CPA nell'ambito della sua valutazione. Per raggiungere questi obiettivi, secondo la CdG-N sono necessari strumenti ausiliari pratici che riuniscano e riflettano le conoscenze determinanti nonché forniscano spiegazioni pratiche e sintetiche alle unità che ordinano ed eseguono tali inchieste.

La CdG-N ritiene che l'autorità ordinante dovrebbe comunque continuare a disporre di un certo margine di apprezzamento nel decidere quale tipo di procedura scegliere e come procedere in dettaglio. Prima di optare per l'una o l'altra procedura d'inchiesta, essa deve tuttavia soppesare accuratamente gli interessi in campo, in particolare nell'ambito della protezione giuridica e dei diritti di parte. Parimenti deve chiarire in quale modo gli interessati ed eventualmente anche l'opinione pubblica vengano informati su un'inchiesta; anche a tale riguardo è necessaria una valutazione approfondita dei diversi interessi. La CdG-N ritiene che le autorità e i dirigenti – che nella maggior parte dei casi non sono confrontati a tali inchieste e interrogativi – possano essere sostenuti mediante diversi approcci. Questi ultimi non

si escludono a vicenda bensì possono essere idealmente combinati; essi sono illustrati qui di seguito.

Qualora il Consiglio federale volesse abolire i diversi tipi di procedura, le seguenti spiegazioni rimarrebbero comunque valide dato che gli strumenti pratici manterrebbero la loro importanza anche nell'ottica di una o più procedure «nuove». Le seguenti spiegazioni vanno quindi intese come applicabili per analogia a eventuali nuovi tipi di procedura, astruendo quindi da quelle esistenti.

2.2.1 Servizio di contatto per le inchieste amministrative e disciplinari

Nel loro rapporto del 26 giugno 2018 concernente le fideiussioni nella navigazione marittima, le CdG di ambedue le Camere ponevano l'attenzione su diverse questioni sollevate dall'inchiesta amministrativa condotta dal Controllo federale delle finanze (CDF) su mandato del DEFR. Esse erano del parere che il DEFR e il CDF non avessero esaminato con il dovuto rigore diverse questioni legali⁵⁹. Per tale motivo raccomandavano al Consiglio federale di designare un servizio federale che disponesse della competenza richiesta in ambito procedurale o che fosse idoneo a consigliare sia i mandanti sia i mandatarî di inchieste amministrative⁶⁰.

Il Consiglio federale ha tuttavia respinto tale raccomandazione nel suo parere del 28 settembre 2018 precisando che i servizi competenti, segnatamente la Cancelleria federale e l'Ufficio federale della giustizia, esercitano già tale funzione fornendo la loro consulenza ai mandanti di inchieste amministrative⁶¹. Nell'ambito di accertamenti approfonditi sulla questione, le CdG hanno ritenuto che di fatto il ruolo di tali servizi federali andasse fortemente relativizzato poiché nella prassi tali servizi sono consultati soltanto raramente in caso di inchieste amministrative e disciplinari⁶². Nel prendere atto di tale risultato, le CdG hanno deciso che la CdG-N avrebbe esaminato più attentamente tali conclusioni nel quadro dell'ispezione relativa alle inchieste amministrative e disciplinari e avrebbe continuato, se del caso, a seguire questa tematica nonché la corrispondente raccomandazione.⁶³

Le conclusioni tratte dall'ispezione sulle fideiussioni nella navigazione marittima si sovrappongono ai risultati di una valutazione recente del CPA. Quest'ultimo ha parimenti constatato che, nei casi da esso esaminati, i servizi trasversali (CaF, UFG, Ufficio federale del personale) sono stati contattati soltanto eccezionalmente. I

⁵⁹ Fideiussioni nella navigazione marittima. Rapporto delle CdG delle Camere federali del 26 giugno 2018 (FF 2018 5253), n. 4.4.

⁶⁰ Fideiussioni nella navigazione marittima. Rapporto delle CdG delle camere federali del 26 giugno 2018 (FF 2018 5253), n. 4.4.4.

⁶¹ Fideiussioni per navi d'alto mare. Rapporto delle CdG del 26 giugno 2018. Parere del Consiglio federale del 26 settembre 2018 (FF 2018 5325).

⁶² Negli ultimi cinque anni l'UFG è stato consultato una sola volta per questioni procedurali nell'ambito di inchieste amministrative mentre la CaF tre volte. (cfr. n. 2.5. del rapporto delle CdG concernente le fideiussioni nella navigazione marittima del 25 giugno 2019).

⁶³ Fideiussioni nella navigazione marittima: valutazione del parere del Consiglio federale del 28 settembre 2018. Rapporto sintetico delle CdG delle camere federali del 25 giugno 2019 (FF 2019 5767), n. 2.5.

servizi interrogati dal CPA non hanno menzionato né la CaF né l'UFG quali risorse cui rivolgersi in occasione di inchieste amministrative o disciplinari. Da parte loro, la CaF e l'UFG hanno confermato di non essere interpellati da unità amministrative in merito a casi concreti di inchieste amministrative o disciplinari⁶⁴.

La CdG-N ritiene di conseguenza che questi risultati confermino la necessità di prendere misure nonché di attuare la raccomandazione formulata nel rapporto sulle fidejussioni nella navigazione marittima. Tenuto conto dell'estremo riserbo manifestato dal Consiglio federale nei confronti di tale raccomandazione, la CdG-N trasforma quest'ultima in mozione.

Mozione: Servizio (servizi) di contatto in materia di inchieste amministrative e disciplinari

La CdG-N incarica il Consiglio federale di designare uno o più servizi che dispongano delle conoscenze procedurali richieste in materia di inchieste amministrative e disciplinari e che, mantenendosi aggiornati sulle conoscenze attuali e sulla giurisprudenza in materia, possano fornire informazioni giuridiche nonché consulenza ad altre unità della Confederazione che ne necessitano. Il Consiglio federale provvede inoltre affinché i servizi preposti all'esecuzione si rivolgano più sistematicamente a questi servizi di consulenza qualora avessero domande di ordine formale e giuridico.

2.2.2 Misure supplementari

Strumenti ausiliari riferiti alla prassi

Come spiegato in precedenza, secondo la CdG-N mancano «strumenti ausiliari» pratici che possono essere consultati dalle unità preposte a ordinare ed eseguire un'inchiesta. Tali strumenti ausiliari permetterebbero di aiutare le unità ordinanti a decidere il tipo di procedura adeguato e a indicare alle unità esecutrici le questioni e i punti che devono essere chiariti scrupolosamente, riguardanti ad esempio la protezione giuridica o la comunicazione delle inchieste. Un tale strumento potrebbe consistere secondo la CdG-N in un manuale o perlomeno in una lista di controllo che includa le questioni principali da considerare nella decisione sul tipo di procedura e durante la stessa.

La Commissione è consapevole che gli strumenti di questo tipo non possono esimere l'unità esecutrice dal prendere le dovute decisioni né sono in grado di coprire esaurientemente tutti i singoli casi. Essa ritiene tuttavia che per tutte le inchieste si pongano determinate questioni standard, come quella relativa alla procedura più adeguata o quelle relative alle persone da informare sull'apertura di una procedura, alla tempistica e alle modalità di tale informazione o, ancora, la questione relativa ai punti da considerare in relazione con la tematica della protezione giuridica e dei diritti di parte. Grazie a un documento o a una guida con elenchi e spiegazioni su questi argomenti ed eventuali esempi illustrativi, i servizi preposti all'esecuzione potrebbe-

⁶⁴ Rapporto del CPA del 7 giugno 2019, n. 4.4

ro confrontarsi tempestivamente con gli interrogativi rilevanti evitando così errori e conseguenti ritardi. Questi strumenti ausiliari potrebbero anche favorire una maggiore uniformità della prassi aumentando così anche la certezza del diritto.

Informazione sistematica dei Dipartimenti sulle inchieste aperte

La valutazione del CPA ha mostrato che, nell'ambito di responsabilità dei Dipartimenti, non è disponibile una panoramica completa delle rispettive inchieste amministrative e disciplinari⁶⁵. Date le conseguenze che tali inchieste possono generare per le persone e le unità interessate e considerando anche che, non di rado, sono proprio le inchieste delicate ad essere pubblicate, la CdG-N ritiene ragionevole che il servizio ordinante debba informare anche il Dipartimento (segreteria generale o servizio giuridico) dell'apertura di una tale inchiesta. Questo permetterebbe nel contempo di garantire che il Dipartimento o il suo servizio giuridico possa richiamare con anticipo l'attenzione dell'unità ordinante sugli strumenti ausiliari che deve procurarsi nonché sull'offerta di consulenza del servizio competente (cfr. mozione). La maggior parte dei servizi federali è confrontata soltanto raramente con tali inchieste e dispone pertanto di conoscenze limitate al riguardo.

Una tale soluzione consentirebbe perlomeno di attenuare la problematica constatata dal CPA in merito alla delega – in parte inadeguata – dell'ordine di inchieste amministrative⁶⁶. In uno dei casi che aveva valutato, il CPA aveva infatti osservato che un'inchiesta amministrativa era stata aperta da un'unità amministrativa nonostante che nel corrispondente Dipartimento non esistesse alcuna norma di delega al riguardo. In due altri casi erano state ordinate inchieste amministrative da un'unità di livello inferiore benché sulla base della fattispecie sarebbe stato opportuno un ordine a livello dipartimentale. L'apertura di un'inchiesta amministrativa da parte di un'unità (troppo) inferiore cela il pericolo che si possano coprire errori commessi nell'unità amministrativa mediante una formulazione mirata del mandato di un'inchiesta amministrativa. Tale pericolo viene limitato nella misura in cui il Dipartimento debba essere informato di ogni apertura d'inchiesta.

Miglioramento della formazione e della formazione continua

Come spiega il CPA nel suo rapporto, la tematica delle inchieste amministrative e disciplinari viene affrontata in modo sommario e incompleto in un corso facoltativo proposto dall'UFPER e destinato ai quadri nonché agli specialisti in RU⁶⁷.

In considerazione delle questioni e delle sfide impegnative poste da tali inchieste, la CdG-N ritiene che la tematica andrebbe affrontata in modo sistematico e approfondito nell'ambito della formazione e della formazione continua dei quadri. Oltre alla presentazione delle disposizioni giuridiche, nei corsi dovrebbero anche venire illustrate le sfide che si pongono ai responsabili nella prassi – la decisione del tipo di procedura adeguato o la comunicazione interna ed esterna nel quadro dell'inchiesta.

⁶⁵ Rapporto del CPA del 7 giugno 2019, n. 3.1

⁶⁶ Rapporto del CPA del 7 giugno 2019, n. 3.3.1 e 6.2

⁶⁷ Rapporto del CPA del 7 giugno 2019, n. 4.4

Sintesi

La CdG-N è persuasa che le misure richieste, illustrate in precedenza, consentiranno di ridurre le lacune in materia di inchieste amministrative e disciplinari. Tali misure dovrebbero, da un lato, contribuire alla correttezza della procedura da parte delle unità che eseguono soltanto raramente tali inchieste e che dispongono di conoscenze limitate al riguardo; dall'altro, dovrebbero inoltre fornire una base importante ai fini di un trattamento paritario dei casi.

La Commissione ritiene che le misure proposte nella seguente raccomandazione siano interconnesse e andrebbero pertanto considerate nel loro insieme. In tal senso, gli strumenti ausiliari pratici potrebbero ad esempio essere trattati nel quadro di una formazione o di una formazione continua dell'UFPER; inoltre, mediante il coinvolgimento dei dipartimenti occorrerebbe garantire che le unità ordinanti siano rese attente sugli strumenti ausiliari esistenti.

Raccomandazione 2: Miglioramento delle conoscenze disponibili

La CdG-N invita il Consiglio federale a provvedere mediante adeguate misure affinché per ciascuna inchiesta sia decisa la procedura adeguata e la procedura sia eseguita in maniera corretta.

Il Consiglio federale dovrebbe inoltre esaminare in particolare le misure e gli elementi seguenti:

- strumenti ausiliari: elaborazione di strumenti ausiliari pratici destinati alle unità ordinanti ed esecutrici, quali direttive e spiegazioni o liste di controllo contenenti le questioni da esaminare riguardo alla decisione del tipo di procedura e durante la stessa;
- obbligo di comunicazione: introduzione dell'obbligo dell'unità ordinante di informare il dipartimento, la rispettiva segreteria o il servizio giuridico su tutte le inchieste amministrative e disciplinari aperte;
- formazione: sensibilizzazione dei quadri in materia di inchieste amministrative e disciplinari mediante una trattazione più sistematica e approfondita delle prescrizioni in materia di inchieste e delle questioni importanti al riguardo nell'ambito della formazione e della formazione continua dei quadri.

3 **Seguito**

La CdG-N chiede al Consiglio federale di esprimere, al più tardi entro il 20 febbraio 2020, un parere relativo alle sue osservazioni e raccomandazioni come pure alle considerazioni del CPA sulle quali si basano; chiede inoltre di indicare con quali misure ed entro quali termini intende attuare le raccomandazioni della Commissione.

19 novembre 2019

In nome della
Commissione della gestione
del Consiglio nazionale:

La presidente della CdG-N,
consigliera nazionale Doris Fiala

La presidente della Sottocommissione DFAE/DDPS:
consigliera nazionale Ida Glanzmann-Hunkeler

La segretaria delle CdG:
Beatrice Meli Andres

La segretaria della sottocommissione DFAE/DDPS:
Céline Andereggen

Indice delle abbreviazioni

Art.	articolo
CaF	Cancelleria federale
CDF	Controllo federale delle finanze
CdG	Commissioni della gestione delle Camere federali
CdG-N	Commissione della gestione del Consiglio nazionale
CdG-S	Commissione della gestione del Consiglio degli Stati
CPA	Controllo parlamentare dell'Amministrazione
Cpv.	capoverso
DDPS	Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport
DEFR	Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca
DFAE	Dipartimento federale degli affari esteri
FF	Foglio federale
LOGA	Legge del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (RS 172.010)
LPers	Legge del 25 marzo 2000 sul personale federale (RS 172.220.1)
OLOGA	Ordinanza del 25 novembre 1998 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (RS 172.010.1)
OPers	Ordinanza del 3 luglio 2001 sul personale federale (RS 172.220.111.3)
PA	Legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa (RS 172.021)
RS	Raccolta sistematica
TAF	Tribunale amministrativo federale
UFG	Ufficio federale di giustizia

