

Occupazioni accessorie dei funzionari e attività professionali di ex funzionari, in particolare sotto il profilo dei conflitti d'interessi

Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale

del 12 marzo 1999

«Vi è indubbiamente un vago sentore totalitario a voler sperare una politica morale. La politica è una contingenza, la morale un assoluto»,

Edwy Plenel, *Un temps de chien*, Paris, Le Grand livre du mois, 1994, p. 135.

Compendio

- *La Commissione della gestione del Consiglio nazionale si occupa da diversi anni del problema della corruzione nell'amministrazione federale e delle misure da adottare per porvi rimedio.*

Nell'ambito di questi lavori, la Commissione si è chinata sulle occupazioni accessorie dei funzionari e sulle attività professionali esercitate da ex funzionari. Si è in particolare chiesta se tali attività potessero generare conflitti d'interessi. Alcuni esempi clamorosi all'estero, per esempio in Germania e in Francia, mostrano che il rischio esiste e va preso sul serio.

È tollerabile ad esempio che un avvocato impiegato presso un servizio di ricorsi della Confederazione si occupi durante il suo tempo libero di affari di diritto pubblico federale in uno studio d'avvocatura? È ammissibile che un ispettore delle imposte possa fornire consulenza fiscale ai contribuenti, sia durante le sue vacanze o dopo aver lasciato definitivamente l'amministrazione? È tollerabile che una persona che esercita un compito di vigilanza statale sulle banche o sulle assicurazioni si consacri durante il tempo libero alla gestione patrimoniale? È accettabile che un ex funzionario faccia profittare la sua impresa o i suoi clienti di un trattamento favorevole o di vantaggi particolari grazie alle conoscenze acquisite delle pratiche e degli agenti del servizio?

Tutti questi esempi, peraltro fittizi, presentano conflitti d'interessi. Qualsiasi conflitto d'interessi, reale o apparente, reca pregiudizio all'indipendenza dell'amministrazione e mina la credibilità delle istituzioni.

Oltre al problema del conflitto d'interessi, tutte queste questioni pongono anche un problema di concorrenza sleale nei riguardi dell'economia privata.

- *Per quanto concerne le attività accessorie, il diritto vigente prevede il divieto di massima delle attività accessorie: il funzionario che lavora a tempo pieno presso la Confederazione non può in generale esercitare un'altra attività remunerata. Questo principio ammette tuttavia tutta una serie di eccezioni.*

In generale, i dipartimenti applicano correttamente le pertinenti disposizioni legali. I dipartimenti mostrano generalmente grande riserbo nel rilasciare autorizzazioni, ciò che corrisponde del resto al tenore della legge secondo cui le autorizzazioni sono rilasciate soltanto in casi eccezionali. Per quanto abbia potuto constatare, la Commissione non ha rilevato nessuna attività irregolare. L'ipotesi secondo cui alcune attività accessorie possano presentare conflitti d'interessi, reali o apparenti, tra gli affari pubblici e gli affari privati ha trovato conferma soltanto in casi estremamente rari. Ciò concerne soprattutto le attività di consulenza (consulenza giuridica o fiscale, gestione patrimoniale, fiduciaria, ecc.) o di rappresentazione (consiglio d'amministrazione, attività di avvocato, ecc.).

L'ispezione ha tuttavia mostrato che l'applicazione delle disposizioni sulle attività accessorie manca di uniformità e dà adito a interpretazioni differenziate fra i vari dipartimenti. È segnatamente il caso per le attività d'insegnamento nelle quali capita che alcuni funzionari cumulino due redditi. Sotto il profilo giuridico questa situazione non è soddisfacente. In pratica la situazione tuttavia non è né allarmante né preoccupante.

La Commissione ritiene che il sistema attuale possa essere perfezionato. Non è infatti più adeguato alle esigenze attuali del mercato del lavoro, in particolare per quanto concerne il lavoro a tempo parziale. Le norme esistenti pongono pure problemi quanto alla libertà del commercio e dell'industria. In un'epoca come quella attuale sembra sempre meno ragionevole che lo Stato datore di lavoro intervenga ancora negli atti della vita economica dei suoi agenti.

La Commissione ha formulato diverse raccomandazioni. Propone in particolare di sostituire il principio del divieto delle attività accessorie lucrative, con riserva di autorizzazione, con un sistema di autorizzazione generale subordinata a previa dichiarazione. Per combattere i conflitti d'interessi, la Commissione propone pure di estendere l'applicazione delle norme in materia di ricasazione.

- *Per quanto concerne le attività professionali esercitate da ex funzionari, la Commissione constata che le uniche norme giuridiche esistenti sono quelle riguardanti il segreto d'ufficio. Queste ultime restano applicabili anche dopo la cessazione dei rapporti di servizio e permangono dunque vincolanti per gli ex funzionari.*

In pratica la Confederazione non cerca attivamente di sapere quali attività i suoi ex agenti esercitino nelle società di diritto privato. È dunque impossibile determinare la frequenza con cui gli agenti passano nelle imprese del settore privato con le quali intrattenevano precedentemente rapporti ufficiali in quanto funzionari.

In assenza di informazioni precise la Commissione deve limitarsi a constatare che la situazione attuale non è allarmante ma deve pur sempre preoccuparci. Infatti, sarebbe del tutto azzardato concludere che siffatte pratiche non esistano. In un'epoca in cui si esige maggiore mobilità e flessibilità da parte del personale federale, i rischi tendono evidentemente ad aumentare.

La Commissione non intende mettere in dubbio la possibilità, per i funzionari, di avere altre esperienze professionali al di fuori degli impieghi offerti dalla Confederazione. Infatti nulla sarebbe più nocivo che una funzione pubblica ripiegata su sé stessa e ignorante la realtà del mondo imprenditoriale. Tuttavia, occorre prendere alcune precauzioni per evitare situazioni criticabili. La Commissione suggerisce di istituire norme concernenti l'impiego, da parte di ex funzionari, di informazioni privilegiate e dell'influenza acquisita nell'amministrazione. Per alcune funzioni occorrerebbe pure esaminare la possibilità, in analogia con il diritto delle obbligazioni, di in-

trodurre norme di divieto di concorrenza. Ciò sembra tanto più necessario se si pensa che la delimitazione fra il settore pubblico e il settore privato diventa sempre più labile.

- *In generale la Commissione ritiene che i conflitti d'interessi che sorgono da attività private, esercitate da funzionari in attività o da ex funzionari, non possono essere risolti unicamente mediante norme di diritto. Né i controlli né le sanzioni potranno impedire le mancanze umane. In questo ambito l'etica della funzione pubblica assume un ruolo di primo piano, come testimonia del resto uno studio dell'Organo parlamentare di controllo dell'amministrazione (OPCA) effettuato su mandato della Commissione.*

L'etica non è certo la panacea per tutti i problemi dell'amministrazione. Costituisce tuttavia uno strumento molto importante per affermare, sia all'interno sia all'esterno, l'integrità dell'amministrazione. Costituisce inoltre un elemento importante di limitazione e d'equilibrio contro qualsiasi abuso dell'autorità pubblica. Infatti è sempre pericoloso per un'amministrazione che i cittadini dubitino del senso morale delle persone investite di un potere statale.

La riflessione sull'etica è ancora in fase embrionale nell'amministrazione federale ed è (ancora) poco strutturata. La Commissione chiederà pertanto al Consiglio federale di adottare le misure attive per favorire l'emergenza di una cultura d'impresa entro la quale possano svilupparsi comportamenti etici.

L'etica pone elevate esigenze non solo agli impiegati, ma anche ai datori di lavoro. Un agente pubblico retribuito correttamente, fiero delle sue tradizioni e della sua integrità è più immune da comportamenti irregolari che non un impiegato che si considera mal retribuito, oberato di lavoro e in una situazione professionale precaria.

Rapporto

1 Contesto

Nel febbraio 1995 la Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-CN) si è rivolta a tutti i dipartimenti federali pregandoli di esporre, nel loro rapporto di gestione, le misure adottate per prevenire la corruzione in seno all'amministrazione federale. Dalle risposte ottenute si è evinta l'impressione che la corruzione non costituiva, perlomeno nel 1995, una preoccupazione importante del Consiglio federale e dell'amministrazione.

Da allora la situazione è mutata. Alcuni casi clamorosi hanno fatto scalpore nella cronaca dell'amministrazione federale, mettendo in luce che pure l'amministrazione federale non è immune dal fenomeno della corruzione. Nel suo rapporto annuale del 1995, pubblicato nel 1996, il Controllo federale delle finanze (CDF) rilevava per la prima volta, in un capitolo dedicato alla lotta contro la corruzione: «La situazione non sembra (ancora) allarmante. Probabilmente, bisogna però tener conto di una certa zona d'ombra. Questa supposizione è sorretta dalla constatazione che la maggior parte dei casi resi pubblici è stata scoperta piuttosto casualmente, non tramite controlli sistematici, bensì tramite indicazioni di terzi, di collaboratori o della stampa.»¹

Un'iniziativa importante fu presa a partire dalla seconda metà del 1995. Nell'estate 1995 il capo del Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) ha istituito un gruppo di lavoro «Controlli di sicurezza e corruzione», diretto dal capo della Polizia federale e incaricato di fare il punto della situazione in materia di corruzione in Svizzera, di valutare la necessità di prendere misure e di elaborare proposte. Il gruppo di lavoro ha consegnato il suo rapporto nell'ottobre 1996².

In base al rapporto, il Consiglio federale ha preso differenti misure. A livello giuridico, ha incaricato il DFGP di elaborare un concetto generale d'intensificazione della lotta contro la corruzione³. Il rapporto e l'avamprogetto di revisione del diritto penale svizzero della corruzione sono stati inviati in procedura di consultazione il 1° luglio 1998. L'avamprogetto propone il rafforzamento delle disposizioni penali sulla corruzione di agenti pubblici svizzeri, la punibilità degli agenti pubblici stranieri nonché l'adesione alla relativa Convenzione dell'OCSE e la revisione delle disposizioni sulla corruzione privata. In occasione della consultazione, la necessità di rivedere il diritto penale è stata largamente riconosciuta. Nell'insieme, le modifiche proposte sono state ampiamente approvate⁴.

¹ Rapporto d'attività 1995 del Controllo federale delle finanze alla Delegazione delle finanze e al Consiglio federale, del 22 marzo 1996; FF 1996 II 1162.

² Rapporto finale del gruppo di lavoro «Controlli di sicurezza e corruzione» del Dipartimento federale di giustizia e polizia, Berna ottobre 1996.

³ Revisione del diritto penale in materia di corruzione, rapporto e avamprogetto, Dipartimento federale di giustizia e polizia, Berna giugno 1998.

⁴ Riassunto dei risultati della procedura di consultazione sull'avamprogetto concernente la revisione del diritto penale svizzero in materia di corruzione, Ufficio federale di giustizia, Berna novembre 1998.

Le misure proposte dal Governo non si limitano tuttavia agli strumenti repressivi. A livello amministrativo, il Consiglio federale ha adottato misure di natura cautelativa. Ha conferito al Dipartimento federale delle finanze (DFE) l'incarico di elaborare entro la fine del 1998 un modello di disciplinamento concernente l'accettazione di regali da parte di impiegati dell'amministrazione federale. Inoltre, il 15 gennaio 1997 il Controllo amministrativo del Consiglio federale (CCF) è stato incaricato di allestire un inventario delle attività dell'amministrazione federale che presentano un potenziale rischio di corruzione, di valutare le misure di sicurezza esistenti e, a titolo sussidiario, di elaborare proposte miranti a migliorare gli strumenti di vigilanza di cui dispongono il Consiglio federale e l'amministrazione.

Il rapporto finale del CCF è stato pubblicato nel corso del mese di maggio 1998⁵. Basandosi su questo rapporto, il Consiglio federale ha adottato un certo numero di misure supplementari, riguardanti la formazione e il perfezionamento professionale degli agenti in materia di etica e di prevenzione della corruzione. Il DFE è stato inoltre incaricato di elaborare un codice di comportamento («code of conduct»).

A livello parlamentare, oltre ai lavori già menzionati della Commissione della gestione, numerosi impulsi sono stati dati a partire dal 1995⁶. Tra di essi occorre menzionare in particolare l'iniziativa parlamentare 96.414 (lotta contro la corruzione) che domandava un adeguamento delle disposizioni del Codice penale destinato a potenziare l'efficacia della lotta contro la corruzione. Il 5 giugno 1997 il Consiglio nazionale ha deciso di non dar seguito all'iniziativa, viste le misure già prese dal Consiglio federale. Il Consiglio nazionale ha invece adottato lo stesso giorno una mozione 96.3457 del Consiglio degli Stati (atti di corruzione, conseguenze legislative) che conferisce all'Esecutivo un mandato imperativo di presentare una revisione delle disposizioni del Codice penale sulla corruzione.

Occorre menzionare infine che una ricerca del Fondo nazionale della ricerca scientifica, dedicata al fenomeno della corruzione in Svizzera, è iniziata nel 1997. Questi lavori fanno parte del programma nazionale di ricerca 40 («Violenza quotidiana e criminalità organizzata»). L'obiettivo dei lavori è di mettere in luce i fattori che favoriscono la corruzione, di determinare i settori dell'economia e dell'amministrazione più vulnerabili e di elaborare strategie di risposta e di prevenzione. La ricerca di svolgerà fino alla fine del 1999.

2 Problematica

Su questo retroscena di lotta contro la corruzione, due temi sono stati raramente evocati. Si tratta da un lato della compatibilità delle attività accessorie dei funzionari con il loro impiego pubblico e, d'altro lato, delle attività professionali esercitate da ex funzionari e in stretta relazione con le loro precedenti funzioni. A questo proposito si pongono le questioni seguenti:

⁵ Rapporto del Controllo amministrativo del Consiglio federale del 26 marzo 1998 sui rischi di corruzione e le misure di sicurezza in seno all'amministrazione federale.

⁶ Interrogazione ordinaria 95.1061, Caso Raphaël Huber. Misure legislative da adottare; Interrogazione 95.5128, Delitto di corruzione. Revisione delle disposizioni del Codice penale; Interpellanza 95.3357, Corruzione nella costruzione delle strade nazionali; Interrogazione ordinaria 96.1005, Acquisto degli F/A-18. Sospetti di corruzione; Postulato 96.3347, Appalti pubblici e corruzione. Misure preventive; Interrogazione ordinaria 97.1040, Tangenti. Deduzioni fiscali.

1. Gli agenti pubblici sono liberi di utilizzare il loro sapere e le loro competenze acquisiti nel corso delle loro attività ufficiali per esercitare attività private, segnatamente a carattere lucrativo?
2. Gli agenti pubblici devono essere liberi di lasciare l'amministrazione federale quando meglio credono e di occupare qualsiasi altro posto nel settore privato, indipendentemente dalle loro precedenti attribuzioni, oppure occorre prevedere norme in proposito?

Questi due problemi sono giuridicamente distinti. A prima vista il nesso con la corruzione non è apparente. Affinando l'analisi si constata tuttavia che sono fortemente legati nella misura in cui le attività summenzionate sono suscettibili, come nei casi di corruzione, di generare confusioni tra l'interesse generale al quale sottostà l'agente e l'interesse privato che quest'ultimo può essere tentato di privilegiare. Questo problema pone anche questioni di ordine etico.

Alcuni Paesi hanno già rilevato l'importanza del fenomeno. Ad esempio, recentemente la Germania e la Francia hanno introdotto nel loro strumentario giuridico disposizioni estremamente precise che limitano le attività accessorie dei funzionari e restringono le attività private di ex funzionari. Tutte queste misure fanno parte di ampie strategie di lotta anticorruzione e si iscrivono pure nel movimento generale di moralizzazione della vita pubblica.

La Commissione della gestione ha ritenuto necessario esaminare le attività accessorie dei funzionari nonché le attività professionali esercitate da ex funzionari, e ciò per differenti ragioni.

Innanzitutto, è lecito e anzi necessario prevenire qualsiasi conflitto d'interessi, reale o presunto, suscettibile di generare casi di corruzione.

D'altra parte, il dibattito sulla nuova gestione pubblica (NGP) rimette in discussione la distinzione tra pubblico e privato con lo sviluppo di nuovi criteri di valutazione dell'operato pubblico e dei comportamenti degli agenti pubblici. Le forme classiche di governo delle nostre società evolvono rapidamente. La separazione tra settore pubblico e settore privato va via via attenuandosi e con essa la relazione particolare tra il datore di lavoro statale e l'impiegato pubblico. I metodi di gestione del settore privato entrano nell'amministrazione: forma contrattuale delle relazioni di lavoro, mobilità professionale, maggiore competenza dei capi della linea gerarchica, *management development*, ecc. Inoltre, la delimitazione tra la sfera pubblica e la sfera privata è sempre più sfocata.

Un siffatto esame è pure necessario se si tiene conto delle recenti evoluzioni a livello internazionale e all'estero.

Infine, le domande della Commissione convergono con la prossima revisione del diritto della funzione pubblica. Quest'ultima costituirà un'occasione opportuna per chinarsi sulle norme attuali in materia di attività para- e post-professionali dei funzionari.

3 Mandato e metodo

La Commissione ha incaricato la sua sezione «risorse» di procedere all'ispezione. Si è trattato per la Commissione di esaminare segnatamente l'applicazione in seno all'amministrazione delle pertinenti disposizioni dell'ordinamento dei funzionari (OF) relative alle attività accessorie e al segreto d'ufficio. La Commissione ha pure incaricato la sezione di formulare in margine ai suoi lavori alcune riflessioni sulla problematica dell'etica nel servizio pubblico.

La sezione era composta dai consiglieri nazionali Hubert Lauper (presidente), Signora Milli Wittenwiller, Pierre Aguet, Boris Banga, Max Dünki, Jean-Jerôme Filiez (sostituito in seguito da Gilbert Debons), Fulvio Pelli e Rémy Scheuer.

La sezione si è occupata essa stessa delle inchieste relative alle attività economiche dei funzionari. Per quanto concerne l'etica, ha richiesto una perizia presso l'Organo parlamentare di controllo dell'amministrazione (OPCA).

La sezione ha impostato i suoi lavori in base ai seguenti interrogativi:

1. Come è esercitato il controllo delle norme dell'OF in materia di attività accessorie dei funzionari federali e come sono applicate le norme d'incompatibilità?
2. Chi decide in quali casi vi è incompatibilità o meno e in base a quali criteri?
3. Come è disciplinata la partenza di funzionari nel settore privato per quanto concerne la loro relazione con l'amministrazione?
4. Quali sono i provvedimenti adottati dal Consiglio federale per mantenere un comportamento adeguato nell'amministrazione federale, e ciò in particolare in periodi di cambiamenti (restrizioni budgetarie, diminuzione del personale, accresciuto bisogno di trasparenza da parte dei cittadini, ecc.)?

Il Consiglio federale è stato informato dell'ispezione il 30 marzo 1998. È stato invitato a liberare gli agenti interessati dal segreto d'ufficio.

Il 7 maggio 1998 la sezione ha inviato a tutte le Segreterie generali dei dipartimenti e alla Cancelleria federale (qui di seguito i Dipartimenti) un elenco di domande relativo all'applicazione delle disposizioni del diritto dei funzionari sulle attività accessorie e sul segreto d'ufficio. È stato inoltre richiesto un rapporto al Ministero pubblico della Confederazione. La sezione ha segnatamente domandato ai Dipartimenti di fornire un elenco nominativo delle persone che dispongono di un'autorizzazione ad esercitare un'attività accessoria, lucrativa o meno. Il 16 luglio 1998 e il 20 ottobre 1998 la sezione si è nuovamente rivolta ad alcuni Dipartimenti domandando informazioni supplementari sul grado di occupazione delle persone che dispongono di un'autorizzazione ad esercitare un'attività accessoria lucrativa, sul loro datore di lavoro e sull'importo presunto del reddito conseguito. La raccolta delle informazioni si è scontrata in alcuni Dipartimenti ad un certo numero di problemi che hanno considerevolmente rallentato i lavori della sezione. La Commissione evocherà questi problemi al capitolo 4.

La sezione ha pure avuto colloqui con rappresentanti di alcuni uffici federali, tra cui l'Ufficio federale del personale (UFPER), il Controllo federale delle finanze (CDF), l'Ufficio centrale federale degli stampati e del materiale (UCFSM), l'Ufficio federale dei sistemi d'arma e delle munizioni (UFSARM), l'Ufficio federale del materiale dell'esercito e delle costruzioni (UFMEC), l'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC) e gli Archivi federali. Il controllo amministrativo del Consiglio federale

(CCF) ha pure avuto l'occasione di presentare alla sezione il suo rapporto sui rischi di corruzione e le misure di sicurezza in seno all'Amministrazione federale.

La sezione si è riunita complessivamente otto volte. Ha concluso i suoi lavori alla fine del dicembre 1998 e ha trasmesso le sue conclusioni provvisorie unitamente al rapporto dell'OPCA al DFF. Quest'ultimo ha preso posizione in un parere del 13 gennaio 1999. Il presente rapporto tiene conto, nella misura del possibile, del parere del dipartimento.

La Commissione della gestione del Consiglio nazionale ha approvato il 12 marzo il rapporto e ne ha deciso la pubblicazione unitamente al rapporto dell'OPCA.

La Commissione tiene a sottolineare che nei suoi lavori non ha cercato di analizzare le pratiche dei Dipartimenti e degli uffici a titolo individuale ma ha piuttosto mirato ad una valutazione generale. Benché il presente rapporto illustri alcuni argomenti con esempi concreti, la Commissione non intende mettere alla berlina un dipartimento o un ufficio particolare. Lo scopo del rapporto è informare e possibilmente convincere, non denunciare. Non è pertanto stato citato alcun nome, a meno che ciò non fosse giustificato. Il rapporto rende conto della situazione a fine novembre 1998.

4 Il problema dell'accesso alle informazioni pertinenti

La Commissione ha perso parecchio tempo per ottenere le informazioni necessarie sulle attività accessorie dei funzionari, siano esse lucrative o meno. L'amministrazione federale infatti non dispone di informazioni numeriche centralizzate su queste attività, né sul numero di autorizzazioni rilasciate. Ciò è dovuto al fatto che la competenza in materia è ampiamente delegata ai Dipartimenti, i quali a loro volta la subdelegano ai gruppi e agli uffici.

La Commissione ha pertanto chiesto ai Dipartimenti di fornire le necessarie informazioni. Ciò ha richiesto molto lavoro e suscitato alcune reazioni di malumore in alcuni servizi. Taluni Dipartimenti hanno fatto notare alla Commissione di non disporre di una visione d'insieme della problematica e di dover a tal fine consultare numerosi dossier del personale, il che richiederebbe troppo tempo e risorse. Altri Dipartimenti hanno invece fatto valere che le informazioni richieste, segnatamente quelle relative ai redditi accessori, non potevano essere trasmesse alla Commissione in virtù della legge sulla protezione dei dati (LPD)⁷. Alcuni uffici hanno pure invocato la protezione della personalità per non fornire talune informazioni. Altri Dipartimenti infine hanno invitato la Commissione a rivolgersi direttamente al Consiglio federale e non ai servizi.

Di fronte a questa situazione la Commissione ha dovuto esaminare un certo numero di questioni procedurali. Ha dovuto pure risolvere questioni relative ai suoi diritti e competenze in rapporto alla LPD. A tal fine a potuto avvalersi di una perizia giuridica dell'Ufficio federale di giustizia (UFG)⁸.

⁷ Legge federale del 19 giugno 1992 sulla protezione dei dati (LPD), RS 235.1.

⁸ Perizia giuridica dell'Ufficio federale di giustizia del 29 ottobre 1998 intitolata «Untersuchung der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates über Nebenbeschäftigten und Einkünfte von öffentlichrechtlicher Bediensteten des Bundes» (solo in tedesco, non pubblicata).

Esponiamo qui di seguito in modo relativamente esaustivo le considerazioni della Commissione per illustrarne la pratica. Ciò fornirà pure alcuni spunti per il prossimo dibattito sulla revisione totale della legge sui rapporti fra i Consigli (LRC).

41 I diritti e le competenze d'informazione della Commissione

A tenore della legge sui rapporti fra i Consigli (LRC), la Commissione della gestione ha il diritto, nella misura in cui lo reputi necessario per apprezzare la gestione dell'amministrazione federale, di domandare le informazioni utili a tutte le autorità e a tutti i servizi della Confederazione e di esigere, dopo aver sentito il Consiglio federale, la produzione di tutti i documenti ufficiali dell'amministrazione importanti per questa valutazione (art. 47^{quater} cpv. 1 LRC). Nella misura in cui occorre tutelare un segreto d'ufficio, interessi personali degni di particolare protezione o nel caso in cui una procedura non è ancora conclusa, il Consiglio federale può presentare un rapporto speciale invece di produrre documenti ufficiali (47^{quater} cpv. 2 LRC).

Il 29 ottobre 1975, il Consiglio federale ha emanato istruzioni che disciplinano la comunicazione d'informazioni alla Commissione⁹. Queste istruzioni sono basate sul potere d'organizzazione (la competenza d'organizzare) del Consiglio federale. Il numero 421 delle istruzioni, che si fonda sull'articolo 47^{quater} capoverso 1 LRC, precisa che «I capi dei servizi sono competenti per dare informazioni alle Commissioni della gestione e alle loro sezioni». Il numero 622 prescrive inoltre che «Nel corso delle ispezioni effettuate dalle Commissioni della gestione o da loro singole sezioni presso i servizi dell'Amministrazione federale, i funzionari competenti sono liberati dal segreto d'ufficio; essi sono anche autorizzati a produrre, se del caso, documenti ufficiali».

Da quanto precede, risulta che i funzionari sono completamente liberati dal segreto d'ufficio in caso di ispezioni decise dalla Commissione della gestione. Sono tenuti a fornire le informazioni e a permettere che si consultino i documenti. Sono inoltre autorizzati a produrre documenti. L'autorizzazione non conferisce alcun diritto all'agente; gli attribuisce soltanto l'obbligo al quale deve conformarsi.

Ciò significa che, nel quadro di un'ispezione, la Commissione ha un accesso diretto e quasi illimitato alle informazioni e ai documenti ufficiali dell'amministrazione. Qualora per un agente sussista un dubbio riguardo ad una domanda d'informazioni o di documenti, spetta all'agente trasmettere questa domanda al capo del dipartimento all'attenzione del Consiglio federale. Questa iniziativa non deve essere presa dalla Commissione. In passato il Consiglio federale ha sempre condiviso questo punto di vista¹⁰.

Nel corso della presente ispezione la Commissione ha constatato che le istruzioni del Consiglio federale erano poco conosciute nell'amministrazione federale. Ciò ha sovente suscitato malintesi e creato situazioni delicate. La Commissione e la sua segreteria hanno dovuto più volte attirare l'attenzione dei servizi sull'esistenza di dette

⁹ Istruzioni del Consiglio federale del 29 ottobre 1975 concernenti la comunicazione d'informazioni, l'autorizzazione a consultare documenti e la trasmissione di documenti ai membri dei Consigli legislativi, alle commissioni parlamentari e ai servizi del Parlamento, FF **1975** II 2101.

¹⁰ Cfr. Rapporto delle Commissioni della gestione all'Assemblea federale sulle ispezioni e richieste del 1980, numero 3: Obbligo dei funzionari federali di comunicare informazioni alle Commissioni della gestione, FF **1981** II 212.

istruzioni e sulle competenze della Commissione della gestione. La Commissione ritiene che queste istruzioni dovrebbero essere meglio diffuse in seno all'amministrazione.

Si tratta peraltro di istruzioni assai datate. Sarebbe pertanto opportuno adeguarle alla nuova organizzazione dell'amministrazione, delle commissioni parlamentari e dei servizi del Parlamento.

Raccomandazione 1

La Commissione della gestione raccomanda al Consiglio federale di garantire in seno all'amministrazione federale una maggiore diffusione ed una migliore applicazione delle «Istruzioni concernenti la comunicazione d'informazioni, l'autorizzazione a consultare documenti e la trasmissione di documenti ai membri dei Consigli legislativi, alle Commissioni parlamentari e ai Servizi del Parlamento», del 29 ottobre 1975.

Raccomandazione 2

La Commissione della gestione raccomanda al Consiglio federale, al più tardi dopo l'adozione della nuova legge sui rapporti fra i Consigli, di elaborare nuove istruzioni che disciplinano la comunicazione di informazioni tra l'Amministrazione federale e le Commissioni parlamentari.

42 I vincoli ai quali sottostà la Commissione

I diritti considerevoli di cui gode la Commissione non potrebbero essere concepiti senza il rispetto dei principi di proporzionalità (n. 421) e di legalità (n. 422). Nella misura del possibile, la Commissione cerca anche di evitare qualsiasi onere di lavoro supplementare all'amministrazione (n. 423).

421 Proporzionalità

Alcuni Dipartimenti hanno indicato che le domande d'informazione della Commissione non erano proporzionate allo scopo dell'ispezione.

Per la Commissione, le domande formulate erano adeguate allo scopo prefisso dalla legge (nel caso particolare la LRC), poiché le hanno permesso di esaminare la gestione dell'amministrazione (principio d'adeguazione). Quanto a sapere se le informazioni richieste erano quelle che recavano meno offesa agli interessi pubblici e privati interessati dalla domanda (principio di sussidiarietà), la Commissione ritiene che tale principio è stato rispettato, avendo ammesso una riserva per quanto concerne i redditi non sottoposti all'obbligo di cessione (cfr. *infra*). Per quanto concerne la necessità delle domande d'informazione, del resto espressamente sancita all'articolo 47^{quater} («nella misura in cui una commissione della gestione lo reputi necessario per apprezzare la gestione dell'amministrazione federale»), la Commissione ritiene che la portata del problema esaminato lo giustifichi.

È evidente che spetta in primo luogo alla Commissione giudicare della proporzionalità delle sue domande d'informazione e non agli organi sottoposti a controllo.

Per quanto concerne il caso dei redditi accessori che non devono essere ceduti alla Confederazione, l'UFG ha emesso riserve circa la proporzionalità e la legalità della misura. Su proposta dell'Ufficio, la Commissione ha accettato di rinunciare ad alcune domande precise su questa questione.

422 Legalità

Alcuni Dipartimenti hanno invocato la LPD per non trasmettere talune informazioni, ritenendo che le informazioni o i documenti richiesti concernevano dati personali protetti dalla legge.

Posto in questi termini l'argomento non è pertinente. La legge sulla protezione dei dati non si applica infatti né al Parlamento né alle deliberazioni delle Commissioni parlamentari (art. 2 cpv. 2 lett. b LPD) e neppure quindi alle domande d'informazione della Commissione della gestione¹¹.

Il fatto che la LPD non sia opponibile al Parlamento non significa tuttavia che la Commissione abbia, per il tramite del suo compito di alta vigilanza, un accesso illimitato a informazioni protette dalla LPD.

La questione che si pone in questo caso non è sapere se l'amministrazione può o non può comunicare informazioni alla Commissione della gestione, ma sapere se l'amministrazione ha il diritto di trattare simili informazioni. L'ordinamento dei funzionari non contiene alcuna disposizione in materia di trattamento dei dossier del personale. Secondo l'UFG, in assenza di basi legali occorre fondarsi sull'articolo 328b del Codice delle obbligazioni (CO). Questa disposizione funge da diritto amministrativo suppletivo ed è applicabile per analogia al trattamento di dati da parte della Confederazione. L'articolo in questione stipula che il datore di lavoro ha il diritto di trattare dati concernenti il lavoratore soltanto nella misura in cui tali dati concernono le attitudini a svolgere il suo lavoro e sono necessarie all'esecuzione del contratto di lavoro.

In questo senso è affatto lecito che la Confederazione domandi ai suoi funzionari informazioni sulle loro attività accessorie al fine di esaminarne la compatibilità con l'attività ufficiale. Queste informazioni possono segnatamente concernere l'estensione e la natura del compito accessorio. Quanto al reddito accessorio, l'UFG ritiene che tali domande vadano al di là dello scopo fissato dall'OF. La Confederazione deve pertanto rinunciare a richiedere sistematicamente informazioni sui redditi accessori, a meno che non esista un obbligo di retrocessione del reddito al datore di lavoro. In tal caso il funzionario deve fornire tutte le indicazioni necessarie sui redditi ottenuti (art. 13a cpv. 1 RF 1¹²).

La Commissione ha condiviso il punto di vista dell'UFG: se un datore di lavoro non ha il diritto, in nome della protezione dei dati, di domandare informazioni e dati sui redditi accessori dei suoi impiegati, neppure la commissione potrebbe esigerli.

Su proposta dell'UFG la Commissione ha rinunciato ad esigere dai Dipartimenti informazioni sui redditi accessori che non sono sottoposti a retrocessione. Alcuni

¹¹ Cfr. U. Maurer, N.P. Vogt (a cura di), *Kommentar zum schweizerischen Datenschutzgesetz*, Ed. Helbing & Lichtenhahn, Basilea e Francoforte s/M 1995, pagg. 58 segg.

¹² Regolamento dei funzionari (1) (RF 1) del 10 novembre 1959, RS 172.221.101

Dipartimenti le hanno tuttavia fornito tali informazioni. Nel presente rapporto la Commissione non ha menzionato alcun dettaglio particolare per non farsi rimproverare di aver utilizzato informazioni che non avrebbero dovuto esserle trasmesse.

Ciò dimostra che non è sempre facile distinguere le informazioni che sono necessarie per esaminare eventuali incompatibilità da quelle che non lo sono. Raccogliere le informazioni che esulano dallo stretto necessario costituisce un'ingerenza nella sfera privata dei funzionari.

Questo esempio mostra anche l'imperativa necessità per l'amministrazione federale di disporre di una base legale in senso formale sulla protezione dei dati relativi agli agenti della Confederazione.

423 Entità dei lavori indotti

Alcuni Dipartimenti e uffici hanno fatto notare che le domande d'informazioni necessarie all'ispezione erano sproporzionate rispetto agli scopi perseguiti e che richiedevano troppo tempo e risorse per le loro evasioni.

Nei suoi lavori la Commissione si adopera per non sollecitare oltremodo l'amministrazione o creare un sovraccarico di lavoro supplementare. Nella misura del possibile limita le sue domande d'informazioni a ciò che è assolutamente necessario per svolgere il suo mandato. Resta il fatto che molto spesso le informazioni richieste non sono disponibili presso l'amministrazione e devono essere ricercate. La Commissione ne è pienamente cosciente. Si adopera pertanto da sempre per trovare un equilibrio tra, da un lato, la fiducia che deve regnare tra l'Esecutivo e il legislativo e, d'altra parte, le esigenze democratiche del controllo parlamentare.

43 Conclusioni

I problemi formali riscontrati nel corso della presente ispezione mostrano in modo sufficientemente chiaro che *alcuni Dipartimenti e uffici non sono sempre coscienti del senso dell'alta vigilanza parlamentare, né della sua necessità in uno Stato di diritto democratico*. Alcune reazioni dei Dipartimenti erano comprensibili e, in questi casi, si sono anche potute trovare soluzioni. In altri casi, la Commissione ha invece avuto l'impressione che le reazioni erano piuttosto di natura dilatoria per non dire vessatoria.

S'impone tuttavia una conclusione: *vista la supremazia del Parlamento nella gerarchia dei poteri (art. 71 Cost.), non può certo spettare all'amministrazione il determinare ciò che è necessario o meno alla vigilanza parlamentare, con il rischio che in definitiva sia l'organo sottoposto a vigilanza che stabilisca ciò che il Parlamento ha il diritto di controllare*. Spetta alla commissione stabilire ciò che è utile all'esercizio del suo mandato costituzionale (art. 85 n. 11 Cost.). Si tratta evidentemente meno di una questione di norme di diritto che di una questione squisitamente politica.

L'alta vigilanza è un processo d'apprendimento costante e reciproco. Nella misura del possibile la Commissione della gestione tenta di pervenire ad un'intesa con

l'amministrazione piuttosto che giungere allo scontro. Nel caso presente la Commissione ha a volte dovuto far valere le necessità dell'ispezione sugli interessi dell'amministrazione. È intervenuta varie volte presso alcuni Dipartimenti. Infine, ha ricevuto tutte le informazioni utili per la sua ispezione e profitta anzi di questa occasione per ringraziare tutte le persone e tutti i servizi che, a volte sotto pressione, hanno collaborato ai suoi lavori sia elaborando rapporti sia consegnando documenti.

5 Le occupazioni accessorie dei funzionari

51 Aspetti giuridici

L'ordinamento dei funzionari (OF) e differenti ordinanze disciplinano le occupazioni che i funzionari possono esercitare a titolo privato¹³, come ad esempio le attività culturali, sportive, scientifiche, militari, economiche, professionali, dipendenti o indipendenti, benevole o a scopo lucrativo, ecc. Il principio che sottende tali disposizioni è il seguente: è proibito ad un funzionario esercitare un'attività accessoria che compromette lo svolgimento dei suoi doveri di servizio o che è incompatibile con la sua funzione. Questo principio è giustificato dal fatto che l'agente deve consacrare tutto il suo tempo e le sue capacità al suo lavoro; non deve dividere la sua forza di lavoro (dovere di prestar servizio¹⁴). L'agente deve anche evitare le attività private suscettibili di creare confusioni d'interessi e compromettere, effettivamente o in apparenza, la sua indipendenza e la sua obiettività (dovere di fedeltà¹⁵). In tutti i casi, l'agente deve far prevalere gli interessi della Confederazione su qualsiasi altro interesse.

Formulata in questi termini, la legge non contempla un divieto assoluto di consacrarsi ad un'attività accessoria. Autorizza però il Consiglio federale a vietare alcune attività mediante disposizioni esecutive e a subordinare l'esercizio di un'attività accessoria ad un'autorizzazione.

Art. 15 dell'ordinamento dei funzionari

¹ Il funzionario non può esercitare un'occupazione accessoria che comprometta l'adempimento dei suoi doveri di servizio oppure sia incompatibile con la sua funzione.

² È incompatibile con la carica di funzionario l'esercizio di un'attività commerciale o industriale.

³ Il Consiglio federale può subordinare ad autorizzazione l'esercizio di un'occupazione accessoria. L'autorizzazione è concessa soltanto eccezionalmente qualora trattasi di un'attività lucrativa.

¹³ Articolo 15 dell'ordinamento dei funzionari (OF) del 30 giugno 1927, RS **172.221.10**; articolo 13 del regolamento dei funzionari (1) (RF 1) del 10 novembre 1959, RS **172.221.101**; articolo 16 del regolamento dei funzionari (2) (RF 2) del 15 marzo 1993, RS **172.221.102**; articolo 18 del regolamento dei funzionari (3) (RF 3) del 29 dicembre 1964, RS **172.221.103**; articolo 18 del regolamento degli impiegati (RI) del 10 novembre 1959, RS **172.221.104**. Sulla nozione di attività accessorie cfr. il parere dell'UFPER del 6 febbraio 1996 (GAAC 1997 III n. 56 pagg. 507-518).

¹⁴ Articolo 21 OF.

¹⁵ Articolo 22 OF.

4 Il funzionario, se esercita un'occupazione accessoria esclusivamente in virtù della sua posizione amministrativa o dei suoi compiti di servizio, deve di regola versare alla Confederazione una parte del reddito conseguito. Il Consiglio federale disciplina i particolari.

Occorre distinguere le attività accessorie senza scopo lucrativo da quelle che mirano al conseguimento di un guadagno. Se un'attività accessoria persegue uno scopo di natura ideale o di sviluppo personale (per esempio un'attività culturale, sportiva, scientifica, religiosa, militare, caritativa, tutelare, ecc.), spetta al funzionario apprezzare se egli ha il diritto di esercitarla o meno. Se ad esempio un funzionario passa la maggior parte del suo tempo di lavoro a gestire il suo patrimonio oppure se durante il suo tempo libero esercita un'attività di guardiano notturno che genera un cumulo di fatica, dovrà rinunciare poiché ciò compromette lo svolgimento dei suoi doveri di servizio. Il medesimo ragionamento potrà essere applicato se l'interessato esercita uno sport particolarmente pericoloso suscettibile di mettere in pericolo la sua vita o la sua salute. L'agente che si trova impossibilitato di eseguire il suo compito in virtù delle sue attività accessorie deve prendere una decisione e, se del caso, rinunciarvi.

Se un'attività accessoria persegue uno scopo lucrativo, il funzionario non è libero di decidere. Deve sollecitare un'autorizzazione presso l'autorità eleggente (art. 13 cpv. 2 RF 1). La competenza per accordare le autorizzazioni spetta ai Dipartimenti, oppure ai gruppi e uffici se tale competenza è stata loro attribuita (art. 4a RF 1).

L'autorizzazione di esercitare un'attività accessoria remunerata è accordata soltanto «titolo eccezionale» (art. 15 cpv. 3 OF). L'autorizzazione sarà negata se vi è motivo di temere che la funzione venga trascurata o se esiste un conflitto d'interessi. L'esercizio di attività accessorie proibite è passibile di misure disciplinari (art. 30 segg. OF), penali (segnatamente art. 314-316 CP) e patrimoniali (legge sulla responsabilità).

L'autorità eleggente può sottoporre l'esercizio di un'attività accessoria lucrativa ad oneri o condizioni. La decisione d'autorizzazione può essere revocata in particolare quando le condizioni per il suo rilascio non sono più rispettate.

I dettagli e i criteri per l'ottenimento delle autorizzazioni sono disciplinati in particolare all'articolo 13 capoversi 2 e 3 RF 1:

Art. 13 del regolamento dei funzionari (1)

2 Indipendentemente dal grado di occupazione, il funzionario deve chiedere, per la via di servizio, un'autorizzazione per:

- a. le occupazioni accessorie a scopo lucrativo;*
- b. la partecipazione alla direzione di una società che persegue uno scopo lucrativo;*
- c. la partecipazione alla direzione di un'associazione o di un'istituzione che si prefigge, secondo il principio della mutualità, di procurare vantaggi economici ai suoi membri.*

3 L'autorizzazione può essere concessa:

- a. se non sussiste alcuna incompatibilità e se sono esclusi conflitti tra l'interesse del servizio e gli interessi connessi con l'occupazione accessoria;*

- b. *per la direzione di una società che persegue uno scopo lucrativo, se:*
 1. *il funzionario è vincolato in modo particolarmente stretto alla società a scopo lucrativo anche da rapporti diversi da quelli finanziari e*
 2. *se la situazione di tale società sul piano del personale fa apparire necessaria la collaborazione del funzionario alla sua direzione;*
- c. *per qualsiasi occupazione accessoria a scopo lucrativo, qualora, con riserva della lettera a, la Confederazione non sia in grado di offrire un'occupazione a tempo pieno al funzionario occupato a tempo parziale.*

Se un funzionario esercita un'attività accessoria lucrativa connessa con la sua posizione ufficiale, deve di massima cedere una parte del reddito alla Confederazione (art. 15 cpv. 4 OF; art. 13a RF 1). Ciò è segnatamente il caso per gli agenti che rappresentano la Confederazione nelle società di economia mista o nelle società anonime (rappresentanza d'ufficio in virtù della funzione). Il funzionario che esercita una siffatta attività è tenuto a fornire tutte le indicazioni necessarie sul reddito conseguito (art. 13a cpv. 1 RF 1). I dettagli sono disciplinati in un'ordinanza specifica del Dipartimento federale delle finanze¹⁶. Se l'attività in questione serve interessi importanti della Confederazione, l'autorità di nomina può dispensare, interamente o parzialmente, il funzionario dall'obbligo di versare una frazione del reddito (art. 13a cpv. 3 RF 1). La cessione allo Stato di una parte degli introiti costituisce una prestazione speciale nell'ambito dei rapporti di servizio¹⁷.

In breve: da quanto precede risulta che il principio del divieto di attività accessorie è accompagnato da tutta una serie di esoneri di portata generale (incompatibilità condizionale o relativa). A seconda dei casi questi sono lasciati al libero apprezzamento dei funzionari o dell'autorità di nomina. Di massima, il funzionario che lavora a tempo pieno per la Confederazione non può esercitare un'altra attività remunerata.

Per semplificare il seguito dell'esposto, utilizzeremo d'ora innanzi il termine di funzionario in senso lato intendendo qualsiasi agente dell'amministrazione generale della Confederazione, indipendentemente dal disciplinamento di diritto pubblico al quale è subordinato.

Il tenore attuale dell'articolo 15 OF risale ad una modifica del 1986¹⁸. Quest'ultima ha introdotto l'obbligo di versare alla Confederazione una parte del reddito proveniente da occupazioni accessorie che il funzionario può esercitare in virtù della sua situazione amministrativa. Questa revisione ha pure soppresso dalla legge il divieto per i membri della famiglia che vivono nell'economia domestica del funzionario di gestire un ristorante o un bar e di vendere al dettaglio a titolo professionale bevande alcoliche.

¹⁶ Ordinanza del DFF del 30 giugno 1987 concernente il reddito determinante e l'obbligo di cessione nel caso di occupazioni accessorie, RS **172.221.128**

¹⁷ DTF **100** Ia 312, DTF **113** Ia 97.

¹⁸ Nuovo tenore secondo la modificazione del 19 dicembre 1986 in vigore dal 1° luglio 1987 (RU **1987** 932 939; FF **1986** II 189).

In materia di attività accessorie si conoscono pochi casi di giurisprudenza. I casi più frequenti riguardano la relazione tra il divieto di un'attività accessoria remunerata e la libertà del commercio e dell'industria stabilita dall'articolo 31 della Costituzione federale. La giurisprudenza delle autorità amministrative e del Tribunale federale ha ammesso che questa disposizione era valida in virtù della relazione di potere pubblico speciale che lega i funzionari allo Stato. Da allora questa posizione è stata precisata. In una sentenza del 1995 il Tribunale federale ha riconosciuto ad un funzionario il diritto di invocare la libertà del commercio e dell'industria nell'esercizio di un'attività lucrativa accessoria nell'economia. Affinché quest'ultima sia ammissibile non dev'esserci alcuna connessione materiale tra l'attività ufficiale e l'attività accessoria. Inoltre l'attività accessoria non deve ledere la reputazione del funzionario e neppure pregiudicare la fiducia del pubblico nella sua imparzialità¹⁹.

Le disposizioni sulle attività accessorie sono applicabili per tutte le funzioni, superiori o subalterne, legate ad una regalia o meno. Si applicano a tutti gli agenti (funzionari, impiegati permanenti e non permanenti, impiegati a titolo di prova). Gli agenti a tempo parziale che esercitano ancora un'altra attività remunerata sono sottoposti alle medesime condizioni e obblighi degli agenti a tempo pieno e devono pure, in questo caso, domandare un'autorizzazione. Il messaggio del 1986 precisa inoltre: «Essi [gli agenti a tempo parziale] potranno ottenere l'autorizzazione eccezionale di esercitare un'altra attività soltanto se non sono riusciti ad ottenere un aumento della durata di lavoro nell'amministrazione»²⁰.

Occorre infine rilevare che le disposizioni sulle attività accessorie non sono applicabili ai membri del Consiglio federale o al cancelliere della Confederazione. Questi ultimi hanno il divieto assoluto di esercitare attività accessorie di carattere economico, siano esse lucrative o no (incompatibilità assoluta: art. 97 Cost.; art. 60 LOGA²¹). La norma è identica per i membri del Tribunale federale che assumono un incarico completo (art. 108 cpv. 3 Cost.; art. 3 cpv. 2 OG²²). Il tribunale può tuttavia autorizzare i giudici ad accettare mandati di esperto e ad esercitare funzioni arbitrarie nonché altre attività accessorie nella misura in cui l'esercizio delle loro funzioni di giudice, l'indipendenza e il prestigio del Tribunale non ne risultino ostacolate (art. 3a OG). Un regolamento disciplina i dettagli²³.

¹⁹ DTF **121 I 326**.

²⁰ Messaggio del Consiglio federale del 10 marzo 1986 concernente la modificazione della legge sull'ordinamento dei funzionari federali e l'approvazione delle modificazioni dell'elenco delle funzioni, FF **1986 II 192**.

²¹ Legge federale del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del governo e dell'amministrazione (LOGA), RS **172.010**. Su questa nozione cfr. la perizia giuridica dell'Ufficio federale di giustizia del 13 agosto 1998 intitolata «Kurzgutachten zur Interpretation von Artikel 60 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes im Hinblick auf eine allfällige Wahl von Herrn Bundesrat Adolf Ogi zum Präsidenten der «Association pour les Jeux Olympiques d'hiver 2006» (AJOH)» (solo in tedesco). Cfr. anche il messaggio del Consiglio federale del 20 ottobre 1993 concernente la legge sull'organizzazione del governo e dell'amministrazione (LOGA), FF **1993 III 785**.

²² Legge federale sull'organizzazione giudiziaria (Organizzazione giudiziaria [OG]) del 16 dicembre 1943, RS **173.110**. Cfr. anche il messaggio del Consiglio federale del 18 marzo 1991 concernente la revisione della legge federale sull'organizzazione giudiziaria e del decreto federale concernente un aumento provvisorio del numero dei giudici supplenti e dei redattori di sentenze del Tribunale federale, FF **1991 II 413**.

²³ Regolamento del 22 febbraio 1993 sulle attività accessorie dei membri del Tribunale federale, RS **173.113.1**; regolamento del 16 marzo 1993 sulle attività accessorie dei membri del Tribunale federale delle assicurazioni, RS **173.113.2**.

Le informazioni comunicate dai Dipartimenti rivelano considerevoli differenze per quanto concerne la natura, l'oggetto e l'entità del fenomeno. Il Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) conta meno dello 0,2 per cento del suo personale che esercita attività accessorie mentre il Dipartimento federale dell'interno (DFI, escluso il settore dei PF) è quello che presenta la percentuale più elevata (4,7%). Le cifre degli altri Dipartimenti variano tra l'1,5 per cento (Cancelleria federale) e il 3,1 per cento (Dipartimento federale di giustizia e polizia, DFGP).

All'interno dei Dipartimenti la Commissione ha constatato differenze assai nette: nel DFI per esempio, l'Ufficio federale della sanità pubblica possiede la proporzione più elevata (8,1%) mentre il Servizio idrologico e geologico nazionale non ne ha alcuna. Presso il Dipartimento federale delle finanze (DFF), l'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC) conta una proporzione del 5,6 per cento (senza contare le attività d'insegnamento e incarichi pubblici), mentre l'Ufficio centrale federale degli stampati e del materiale e la Regia federale degli alcool (RFA) non hanno alcun funzionario che esercita un'attività accessoria.

Per quanto concerne più in particolare le attività accessorie di carattere lucrativo, il DDPS conta una proporzione dello 0,03 per cento di agenti interessati mentre il DFI ne conta 2,5 per cento. Il resto dei Dipartimenti varia tra lo 0,2 per cento (DFAE) e il 2,4 per cento (DFGP).

Le differenze tra i Dipartimenti si spiegano in parte. Le cifre assai modeste in seno al DFAE si giustificano segnatamente col fatto che è praticamente escluso per gli agenti diplomatici e consolari in servizio all'estero di esercitare attività professionali o commerciali in virtù della Convenzione di Vienna²⁴. Le cifre relativamente elevate del DFI sono dovute in particolare al fatto che il dipartimento conta molti agenti a tempo parziale (33,9% a fine gennaio 1998). Secondo il dipartimento in questione capita sempre più sovente che persone impiegate a tempo parziale presso la Confederazione siano costrette ad esercitare un'altra attività per poter far fronte a mere esigenze finanziarie. Per il DFI la generalizzazione del lavoro a tempo parziale rimette in dubbio la norma attuale sulle attività accessorie la quale necessiterebbe pertanto un'interpretazione magnanima. Alcuni uffici che hanno proceduto a ristrutturazioni incoraggiano peraltro i loro agenti ad avere altre occupazioni segnatamente per alleviare gli effetti delle misure di riorganizzazione (è il caso ad esempio del Dipartimento federale dell'economia).

Un'altra ragione delle differenze constatate è dovuta alle interpretazioni assai differenti della nozione di «carattere lucrativo»: il DDPS ha indicato che se il reddito proveniente dall'attività accessoria supera del 10 per cento l'importo massimo della classe di stipendio dell'agente, l'occupazione accessoria è considerata come remunerata. Ciò corrisponde ad una somma di circa 5000 franchi all'anno per un funzionario situato in una classe di stipendio inferiore e ad una somma di circa 17 000 franchi all'anno per un agente nelle classi di stipendio elevate. Dal canto suo il DFF non

²⁴ Articolo 42 della Convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche, RS 0.191.01; articolo 57 capoverso 1 della Convenzione di Vienna sulle relazioni consolari, RS 0.191.02. Occorre rilevare che le disposizioni del RF 3 sulle attività accessorie degli impiegati del DFAE in servizio all'estero concernono anche i famigliari che vivono nella medesima economia domestica (art. 18 cpv. 6 RF 3).

fa alcuna distinzione tra un'attività accessoria lucrativa e un'attività accessoria non lucrativa. Ritiene, a ragione, che la nozione di «scopo lucrativo» non è definita nell'OF e neppure nelle disposizioni d'applicazione. In altri Dipartimenti si considera come lucrativo tutto ciò che produce un vantaggio pecuniario, trattasi di un reddito regolare o occasionale, d'indennità giornaliera, di onorari, di brevetti, di licenze, di regalie, di diritti d'autore, di indennizzi, ecc.

Le indicazioni fornite sono dunque di difficile interpretazione. Se si ammette, come lo fa il Tribunale federale, che è lucrativa qualsiasi attività che mira a produrre guadagno ed è esercitata a titolo professionale²⁵, occorre riconoscere che gran parte delle attività dichiarate non rientra in questa definizione non fosse altro che per il loro carattere irregolare o puntuale.

Ma non è soltanto la definizione del carattere lucrativo a porre problemi. La stessa nozione di attività accessoria dà adito ad interpretazioni divergenti. In alcuni Dipartimenti o uffici le cariche pubbliche sono considerate come attività accessorie rimosse. Le due situazioni sono tuttavia giuridicamente molto differenti poiché il legislatore distingue in modo chiaro tra l'esercizio di attività accessorie (art. 15 OF) e l'esercizio di cariche pubbliche (art. 14 OF).

Occorre infine rilevare la confusione esistente in alcuni dipartimenti tra le attività accessorie private e le rappresentanze d'ufficio in virtù della funzione.

Ciò spiega perché da un punto di vista qualitativo le statistiche rivelano solo una parte della realtà. Le cifre sono in certi casi troppo elevate, mentre in altri casi sono troppo modeste. Inoltre queste cifre concernono soltanto le attività dichiarate da parte dei funzionari. Per essere completo il quadro dovrebbe comprendere anche le attività non dichiarate.

La Commissione ha rinunciato a controllare sistematicamente le informazioni fornite per vedere se corrispondevano alla realtà. Non sarebbe stato infatti possibile procedere a siffatti controlli senza generare ingenti spese e una perdita di tempo considerevole e in ogni modo sproporzionata rispetto ai risultati scontati. La Commissione ha tuttavia comparato alcune informazioni ricevute con le indicazioni già in suo possesso e ha potuto constatare che alcune occupazioni accessorie non erano state dichiarate. Questo fatto non è del resto neppure contestato: alcuni Dipartimenti e uffici hanno ammesso di non disporre di informazioni complete, in particolare per quanto concerne gli agenti a tempo parziale. È pure plausibile che alcuni funzionari esercitino attività accessorie lucrative ignorando completamente le disposizioni giuridiche in materia.

A parte gli incarichi d'insegnamento o le attività di consulenza o di rappresentanza, la maggior parte delle attività accessorie lucrative sono legate alla vita sociale (partecipazione a un sindacato o ad una cooperativa d'abitazione, attività artistiche, ecc.) o sono attività relativamente subalterne: custode, lavori domestici, lezioni private, guida turistica, venditore, maestro di sport, guida di montagna, conducente di taxi o di autocarro, meccanico, traduttore, lavori di segretariato, ecc. Per le persone interessate, situate sovente nelle classi di stipendio inferiori, queste attività apportano un complemento di reddito indispensabile. In questi casi la Commissione non ha rilevato alcun problema particolare di conflitto d'interesse. Non si è potuto stabilire con certezza se queste attività assorbano o meno in misura eccessiva i funzionari

²⁵ DTF 103 Ia 261, DTF 106 Ia 355.

interessati, poiché a tal fine si sarebbe dovuto esaminare ogni singolo caso. Ciò rientra piuttosto nella competenza dei superiori diretti.

Per quanto concerne le attività di consulenza (consulenza giuridica o fiscale, ecc.) o di rappresentanza (consiglio d'amministrazione, attività d'avvocato, ecc.), la Commissione ha un parere più differenziato. Infatti alcune situazioni esaminate dalla Commissione lasciano supporre l'esistenza di un conflitto d'interessi, apparente o reale, tra gli affari pubblici e gli affari privati. Citiamo alcuni esempi fittizi: è accettabile che un avvocato impiegato a tempo parziale per un servizio di ricorsi della Confederazione tratti, nel restante tempo di lavoro, affari di diritto pubblico federale presso uno studio di avvocatura?²⁶ È ammissibile che un agente dell'amministrazione fiscale possa fornire consulenza di contabilità presso i contribuenti? È lecito tollerare che una persona che esercita un compito di vigilanza statale sulle banche, assicurazioni o imprese, possa parallelamente gestire un ufficio di consulenza, una fiduciaria o essere attivo nella gestione patrimoniale?²⁷ La Commissione ha constatato che siffatte situazioni esistono. Per motivi di protezione della personalità, la Commissione ha informato direttamente i capidipartimento interessati invitandoli ad adottare le misure necessarie.

Secondo la Commissione occorre imperativamente evitare che si verifichino situazioni di questo tipo che non solo sono pregiudizievoli all'indipendenza della funzione pubblica ma minano anche gravemente la credibilità delle istituzioni. A prescindere dal problema dei conflitti d'interessi, si pone anche un problema di concorrenza sleale nei riguardi dell'economia privata quando l'agente utilizza risorse e infrastrutture della Confederazione per esercitare la sua attività privata.

53 Il caso particolare delle attività d'insegnamento

Le attività d'insegnamento, esercitate durante le ore di lavoro, costituiscono un caso particolare di attività accessorie. Tali attività sono sottoposte ad un'ordinanza del Consiglio federale del 1974²⁸. I punti principali dell'ordinanza sono i seguenti:

Se l'attività d'insegnamento rientra negli interessi della Confederazione, l'ordinanza prevede che le ore ordinarie di lavoro perse siano computate parzialmente come ore di lavoro. Le prime quarantadue ore – ossia l'equivalente di una settimana di lavoro – sono considerate come congedo pagato; la metà delle quarantadue ore seguenti dev'essere compensata con tempo di lavoro oppure imputata sulla retribuzione versata dalla Confederazione; qualsiasi ora supplementare sarà integralmente compensata da tempo di lavoro oppure imputata totalmente sulla retribuzione versata dalla Confederazione. Spetta ai singoli servizi decidere quale insegnamento rientra negli interessi della Confederazione.

²⁶ Un esempio analogo era stato fornito nel 1986 dal capo del DFF in occasione della revisione dell'ordinamento dei funzionari, Boll. Uff. S **1986** 729.

²⁷ Giova ricordare che l'articolo 161 del Codice penale, entrato in vigore il 1° luglio 1988, punisce lo sfruttamento abusivo, segnatamente da parte di un funzionario, di conoscenze preferenziali in materia di transazioni in borsa.

²⁸ Ordinanza del 2 dicembre 1974 sull'attività insegnativa degli agenti dell'amministrazione generale della Confederazione, RS **172.221.126**

Qualora un'attività di insegnamento non rientri negli interessi della Confederazione le ore di lavoro perse sono interamente compensate da tempo di lavoro oppure imputate totalmente sulla retribuzione versata.

L'insegnamento di cui sono incaricati gli agenti dei politecnici federali, dell'Istituto svizzero di pedagogia per la formazione professionale e delle Stazioni di ricerca agronomiche sono oggetto di un disciplinamento particolare.

Non esiste un controllo centralizzato delle attività dei funzionari che esercitano l'insegnamento a titolo accessorio. Le ricerche effettuate dalla Commissione hanno dimostrato che circa 80 agenti della Confederazione avevano un incarico d'insegnamento superiore nel 1998. La loro retribuzione è a volte ingente. Essa ammonta a seconda dei casi tra i 500 franchi e i 50 000 franchi per funzionari impiegati a tempo completo. Visto che l'ordinanza non prevede la cessione alla Confederazione né una dichiarazione del reddito, questi introiti sono interamente acquisiti dagli interessati²⁹. Essi si aggiungono quindi al reddito conseguito mediante la loro funzione ufficiale.

Sotto il profilo del conflitto d'interessi, le attività d'insegnamento non pongono un problema particolare. Il discorso cambia per quanto concerne l'onere di lavoro. Pare infatti difficilmente possibile che un agente dell'amministrazione impiegato a tempo pieno possa esercitare la sua attività ufficiale ed avere parallelamente un'attività regolare d'insegnamento durante le ore di lavoro senza che ciò perturbi in alcun modo l'andamento del servizio.

Alcune delle attività esaminate dalla Commissione corrispondono a posti d'insegnamento al 25 per cento, ossia teoricamente tra le 10 e le 15 ore lavorative per settimana. In periodo di sovraccarico di lavoro dell'amministrazione federale siffatte attività sono alquanto discutibili. Rappresentano un onere che ben poche imprese potrebbero permettersi. Un'attività di insegnamento è certo lodevole e raccomandabile; resta però da sapere se riveste un'importanza essenziale per la Confederazione.

La Commissione ritiene che le attività d'insegnamento esercitate durante le ore di lavoro dovrebbero restare un'eccezione. Dovrebbero essere ammesse soltanto quando è stabilito con certezza che sono in gioco interessi importanti della Confederazione. Tali interessi devono essere chiaramente distinti dall'interesse che l'agente può avere a svolgere un'attività di insegnamento o a portare un titolo.

Raccomandazione 3

La Commissione della gestione raccomanda al Consiglio federale di sottoporre ad un controllo più severo le attività di insegnamento esercitate dai funzionari durante il loro tempo di lavoro ordinario. Le attività d'insegnamento vanno autorizzate a condizione che servano gli interessi della Confederazione e questi soltanto, e che siano conciliabili con l'onere di lavoro.

La Commissione si è occupata in particolare anche di un'altra questione, quella del cumulo dei redditi. Ritiene infatti assai contestabile la prassi attuale che permette ad agenti di conseguire più salari durante il loro tempo di lavoro ordinario. Tale situa-

²⁹ Nonostante il silenzio dell'ordinanza su questo aspetto, taluni uffici esigono una distinta annuale del reddito conseguito grazie ad attività d'insegnamento. È ad esempio il caso dell'Amministrazione federale delle contribuzioni.

zione è tanto più insoddisfacente se si pensa che concerne essenzialmente, anzi quasi esclusivamente, agenti che si trovano in classi di stipendio elevate. Questi ultimi dispongono in generale di uno stipendio sufficiente per vivere conformemente alla loro situazione sociale.

Mentre i funzionari che rappresentano la Confederazione in imprese, commissioni, istituzioni o organizzazioni sono tenuti a versare una parte del loro reddito alla Confederazione, le persone incaricate d'insegnamento non vi sono costrette. Tuttavia questi due tipi d'attività perseguono la medesima intenzione, quella di servire gli interessi della Confederazione. Nonostante questo punto in comune, sono soggette ad un trattamento differente per quanto concerne la cessione del reddito. Si può dunque ritenere che questa situazione costituisce un'ineguaglianza di trattamento di cui beneficiano le persone incaricate d'insegnamento e suscettibile di generare rivalità in seno all'amministrazione.

Dal punto di vista giuridico, la questione è la seguente: l'obbligo esistente per i funzionari che esercitano un'attività lucrativa accessoria connessa alla funzione amministrativa di cedere una parte del loro reddito alla Confederazione è pure applicabile alle persone incaricate d'insegnamento?

L'articolo 15 capoverso 4 dell'ordinamento dei funzionari recita:

Art. 15 cpv. 4 OF

Il funzionario, se esercita un'occupazione accessoria esclusivamente in virtù della sua posizione amministrativa o dei suoi compiti di servizio, deve di regola versare alla Confederazione una parte del reddito conseguito. Il Consiglio federale disciplina i particolari.

Il Consiglio federale ha stabilito le modalità d'applicazione aggiungendo un articolo 13a nel regolamento dei funzionari (1) (RF 1):

Art. 13a RF 1, Obbligo di cessione

¹ Il funzionario esercitante un'occupazione accessoria esclusivamente in virtù della sua posizione amministrativa o dei compiti assegnatigli deve fornire al servizio preposto tutte le indicazioni necessarie sul reddito conseguito.

² Se il reddito conseguito da tale attività e il suo stipendio di cui all'articolo 36 della legge superano complessivamente il 110 per cento dell'importo massimo della sua classe di stipendio, il funzionario deve versare l'eccedenza alla Confederazione. Il Dipartimento federale delle finanze disciplina le modalità riguardanti il reddito computabile e il versamento dell'eccedenza.

³ Se la Confederazione ha un interesse essenziale all'esercizio di un'occupazione accessoria, il funzionario può essere liberato interamente o parzialmente dall'obbligo di cessione. Al riguardo è competente l'autorità eleggente.

In base all'articolo 13a RF1, il Dipartimento federale delle finanze ha emanato un'ordinanza, l'ordinanza del 30 giugno 1987 concernente il reddito determinante e l'obbligo di cessione nel caso di occupazioni accessorie (RS 172.221.128). L'ordi-

nanza del 1974 sull'attività insegnativa, che si basa sull'articolo 15 capoverso 3 OF, non è invece stata modificata in seguito all'adozione dell'articolo 15 capoverso 4 OF.

L'interpretazione della lettera dell'articolo 15 capoverso 4 OF non permette di stabilire con certezza se il legislatore intendeva o meno esigere una retrocessione del reddito per le persone incaricate d'insegnamento. Infatti, l'esame dei testi tedesco, francese, ed italiano, di tenore identico, non apporta alcuna risposta in merito. La questione principale è sapere se l'attività d'insegnamento del funzionario è legata alla sua funzione amministrativa o ai compiti assegnatigli. In tutti i casi esaminati dalla Commissione esiste un nesso estremamente stretto tra gli incarichi d'insegnamento e le attività ufficiali. L'agente che insegna cerca generalmente di trasmettere agli studenti il sapere e le esperienze acquisite nell'ambito della sua funzione ufficiale, e quale contropartita acquisisce nuove competenze e anche un notevole prestigio, che possono essere utili allo svolgimento della sua attività ufficiale. In entrambi i casi esiste dunque un nesso immediato tra i compiti esercitati dal funzionario e le sue attività d'insegnamento. Occorre dunque ammettere che l'articolo 15 capoverso 4 OF si applica pure alle attività insegnative.

Lo studio della genesi dell'articolo corrobora questa interpretazione. Gli argomenti del relatore della Commissione dinanzi al Consiglio nazionale forniscono preziose indicazioni sugli obiettivi del legislatore: «Resta il problema di alcune occupazioni accessorie in diretta relazione con la funzione. Un certo numero di alti funzionari, ad esempio, sono invitati a impartire corsi nelle università. È certo una prassi lodevole, che occorre mantenere. Si pone tuttavia il problema del cumulo dei salari tra la funzione pubblica e la funzione di professore o un'altra funzione esercitata dal funzionario.» Nel suo messaggio del 10 marzo 1986 il Consiglio federale, nel suo commento all'articolo 15 capoverso 4 del disegno dell'ordinamento, rilevava che intendeva sottoporre a cessione tutti i redditi provenienti da attività accessorie esercitate da funzionari in virtù della loro situazione amministrativa o dei loro obblighi di servizio particolari. Aggiungeva inoltre: «Nell'esame di questa fattispecie, dev'essere tenuto conto anche delle conoscenze e capacità acquisite dal funzionario nell'esercizio della sua attività ufficiale.» (FF 1986 II 198). A sostegno della sua dimostrazione, il Consiglio federale menziona esplicitamente le attività d'insegnamento. Giova inoltre ricordare che l'articolo 15 capoverso 4 OF era stato proposto in risposta a due critiche formulate dalla Delegazione delle finanze contro i funzionari incaricati d'insegnamento. Nel rapporto d'attività della Delegazione delle finanze per il 1984³⁰ si può leggere: «Il Governo è pure stato pregato di studiare la possibilità di limitare gli onorari degli agenti (incaricati di un insegnamento), analogamente a quanto prevede il disciplinamento delle retribuzioni dei membri dei consigli d'amministrazione» (FF 1985 II 23). L'articolo 15 capoverso 4 OF è stato votato dal Parlamento senza nessuna modifica.

Concludendo, si può affermare che non vi è alcun dubbio che nell'adozione dell'articolo 15 capoverso 4 OF il legislatore voleva limitare la possibilità di un cumulo dei redditi per i funzionari incaricati di un insegnamento.

³⁰ Rapporto della Delegazione delle finanze delle Camere federali alle Commissioni delle finanze del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati sulla sua attività nel 1984, del 23 aprile 1985, FF 1985 II 7.

Per la Commissione questa conclusione è del resto logica: supponendo che un'attività d'insegnamento rientri negli interessi della Confederazione, occorre ammettere che essa rientra anche negli obblighi normali dei funzionari ai sensi dell'articolo 22 OF³¹, e in tal caso occorre prevedere la cessione di una parte del reddito conseguito con tale attività. In altri termini: un onere d'insegnamento che rientra negli interessi della Confederazione rientra nell'attività ufficiale e non in quella privata del funzionario. La dottrina condivide del resto il parere della Commissione³².

A titolo comparativo, le normative del Tribunale federale e del Tribunale federale delle assicurazioni sulle attività accessorie prevedono un dovere di cessione per tutte le attività accessorie remunerate, compresi gli incarichi di insegnamento³³.

Il Consiglio federale ha dunque ignorato l'obiettivo perseguito dal legislatore che intendeva impedire, parzialmente o completamente, il cumulo degli stipendi. Omettendo di modificare l'ordinanza del 1974 sulle attività d'insegnamento, ha contribuito a perpetuare una pratica indulgente nei riguardi delle persone incaricate d'insegnamento rispetto alle altre attività accessorie lucrative esercitate durante le ore di lavoro. Per la Commissione, la prassi attuale presenta quindi manifestamente tracce d'illegalità.

Occorre infine rilevare che questa situazione non sembra limitarsi esclusivamente alle attività d'insegnamento. Da un recente rapporto del Controllo federale delle finanze risulta che situazioni identiche si presentano pure per la redazione remunerata di articoli scientifici o specialistici.

Raccomandazione 4

La Commissione della gestione invita il Consiglio federale a procedere entro breve termine ad una revisione dell'ordinanza concernente le attività insegnative di cui sono incaricati gli agenti dell'amministrazione al fine di adeguarla alla lettera e allo spirito dell'articolo 15 capoverso 4 dell'ordinamento dei funzionari.

54 Procedure e criteri d'esame delle richieste

Le domande per poter esercitare un'attività accessoria lucrativa sono valutate alla luce delle disposizioni statutarie e regolamentari. Le ragioni che possono indurre l'autorità eleggente a rifiutare un'autorizzazione, a limitarne la portata o a ritirarla sono di duplice natura. O le due attività, federali e accessorie, sono incompatibili poiché generano un conflitto d'interessi che minerebbe l'indipendenza dell'agente e l'obiettività di cui deve poter disporre, oppure l'esercizio dell'attività reca pregiudizio alla funzione federale poiché richiede un onere lavorativo eccessivo da parte

³¹ Articolo 22 OF: «Il funzionario deve disimpegnare fedelmente e coscienziosamente le incombenze della sua funzione facendo tutto quello che possa favorire gli interessi della Confederazione ed evitando tutto ciò che possa pregiudicarli».

³² G. Modoiu, «Les intérêts privés des fonctionnaires», in *Revue de droit administratif et de droit fiscal*, Genève, n. 6, novembre-décembre 1991, pag. 441.

³³ Articolo 6 del regolamento del 22 febbraio 1993 sulle attività accessorie dei membri del Tribunale federale; articolo 6 del regolamento del 16 marzo 1993 sulle attività accessorie dei membri del Tribunale federale delle assicurazioni.

dell'interessato. Ciò richiede una ponderazione d'interessi fra l'esecuzione del mandato ufficiale da un lato e il rispetto dei diritti personali dei funzionari d'altro lato. Presuppone anche una conoscenza precisa dei compiti del funzionario e dell'entità e della natura delle attività accessorie (onere di lavoro, disponibilità, ecc.).

I casi di incompatibilità motivanti un diniego dell'autorizzazione sono relativamente rari. Il DFAE menziona un caso (posto in seno ad una società parastatale in Namibia), il DFI due casi (attività informatiche), il DFGP un caso (nomina in seno al consiglio d'amministrazione di una banca), il DFF cinque casi recenti (direzione di una società commerciale, mandato di amministratore d'una fabbrica di bevande spiritose, consulenza contabile e tenuta di contabilità). La Cancelleria federale, il DDPS, il DFE e il DATEC non menzionano alcun caso. Non è peraltro stato citato nessun caso di diniego dovuto ad un'attività che metta in pericolo la vita o la salute del funzionario o che lo impegni continuamente. Occorre però precisare che questo aspetto è più difficile da giudicare. Siffatti casi sono sovente risolti in modo informale tra il superiore e il funzionario interessato senza che il dipartimento o l'ufficio ne venga a conoscenza.

Una volta rilasciata, l'autorizzazione è inserita nel dossier personale del funzionario interessato. Ad eccezione del DFAE, non esistono registri delle autorizzazioni rilasciate a livello dipartimentale. Le autorizzazioni sono oggetto di un controllo regolare e sistematico soltanto in casi estremamente rari. Alcuni uffici ricordano regolarmente ai funzionari gli obblighi a cui sono tenuti. È ad esempio il caso dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali e dell'Ufficio federale dell'assicurazione militare in cui gli agenti sono sporadicamente invitati a fare una dichiarazione circa le loro attività accessorie. Presso l'Archivio federale questo tipo di richiamo si svolge ogni due anni. La Segreteria generale del DFE effettua controlli nei casi che rientrano nella competenza del dipartimento. Va inoltre notato che in seno al DFAE la pratica di rilascio di autorizzazione è oggetto di controllo da parte dell'ispettorato diplomatico e dell'ispettorato consolare e finanziario. A conoscenza della Commissione, questi sono i soli servizi dell'amministrazione che utilizzano tali procedure, ciò che desta qualche preoccupazione. Uno degli effetti di questa assenza di controlli è che a volte le autorizzazioni risalgono a più di vent'anni senza aver subito nessun riesame da allora. Ne risulta che le circostanze che ne avevano condizionato la concessione possono nel frattempo essere radicalmente modificate.

La Commissione si è inoltre domandata se l'entità del reddito conseguito nell'esercizio di un'attività costituisce un criterio determinante per valutare la compatibilità di un'occupazione accessoria con la funzione ufficiale. La pertinente letteratura rileva infatti il caso di un impiegato comunale che aveva prestato consulenza ad una coppia di persone anziane nella gestione dei loro affari e che in occasione della vendita di un edificio aveva ricevuto il 10 per cento del prezzo di vendita. L'impiegato in questione fu punito disciplinarmente. Il ricorso che interpose fu respinto dal Consiglio di Stato del Cantone poiché l'attività in questione era contraria al dovere di fedeltà visto che l'importo della vendita equivaleva a più anni di stipendio del funzionario³⁴.

³⁴ Decisione del Consiglio di Stato del Canton Lucerna del 6 settembre 1979, citato in: P. Hänni, *Rechte und Pflichten im öffentlichen Dienstrecht*, Freiburg, Universitätsverlag Freiburg, 1993, caso n. 21, pag. 29 segg.

Nell'amministrazione federale la Commissione non ha constatato nessun caso in cui il reddito accessorio abbia funto da criterio determinante per l'esame della domanda. Si ritiene generalmente che questa informazione non è necessaria per identificare eventuali incompatibilità, benché ciò non sia escluso secondo l'UFG. Infatti il reddito ottenuto può a volte rappresentare un buon indizio circa l'importanza dell'attività accessoria. La valutazione concerne in generale altri elementi come ad esempio l'onere lavorativo, la natura dell'attività, l'esistenza di un nesso materiale con i compiti ufficiali, ecc.

Benché il reddito non sia considerato un criterio determinante, la Commissione ha tuttavia esaminato l'importanza dei redditi accessori ottenuti da alcuni funzionari. Essi sono sovente assai elevati. Per le persone impiegate al 50 per cento, i redditi variano tra i 2000 franchi e i 40 000 franchi circa. Per gli agenti a tempo pieno la Commissione ha constatato redditi accessori che ammontano da alcune centinaia di franchi fino a 50 000 franchi. Un'eccezione di rilievo concerne le cariche d'insegnamento accademico ove si sono constatati, per funzionari a tempo parziale, redditi che possono raggiungere circa i 70 000 franchi. Per gli agenti a tempo completo l'importo può arrivare fino ai 50 000 franchi.

55 Confronti a livello internazionale

Numerosi Paesi impongono ai loro funzionari restrizioni all'esercizio di attività accessorie³⁵.

In Francia lo statuto generale dei funzionari dello Stato e delle collettività territoriali sancisce il divieto per i funzionari di esercitare a titolo professionale un'attività privata lucrativa di qualsiasi natura³⁶. I funzionari non possono neppure avere interessi in un'impresa sottoposta al controllo dell'amministrazione alla quale appartengono.

In Germania la legge sui funzionari federali³⁷ ammette l'esercizio di attività accessorie ma queste ultime devono essere dichiarate e autorizzate. Nel 1995 circa l'11 per cento dei funzionari esercitava un'attività accessoria³⁸. Avendo constatato abusi in questo settore³⁹, il Bundestag ha deciso di introdurre nel 1997 criteri di autorizzazione più severi. Secondo la nuova legge che limita gli impieghi supplementari⁴⁰,

³⁵ Cfr. Parlamento europeo, *Misure preventive contro la corruzione negli Stati membri dell'UE*, Lussemburgo, documento di lavoro, direzione generale degli studi, serie affari giuridici, 1998.

³⁶ Articolo 25 della loi n. 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires (detta «loi Le Pors»), Journal Officiel du 14 juillet 1983. Per quanto concerne l'applicazione concreta cfr. «Procédure disciplinaire contre un magistrat d'une chambre des compte. Il aurait exercé une profession commerciale», in *Le Monde*, 22 settembre 1998, p. 12.

³⁷ Articoli 65 e 66 della *Bundesbeamtengesetz* (BBG).

³⁸ Cfr. J. Schwarze, *Nebenerwerbstätigkeit in Deutschland nimmt zu. Zur Frage der Versickerungspflicht*, Berlino, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Wochenbericht 22/97, 1997.

³⁹ Per alcuni esempi, CDU-Bürgerschaftsfraktion Hamburg, *Nebentätigkeiten im öffentlichen Dienst kontrollieren und einschränken*, conferenza stampa del 12 maggio 1998. Il caso più clamoroso che abbia conosciuto la Germania è quello di un presidente del tribunale di Francoforte, che intascò 1,3 milioni di franchi di marchi per una perizia effettuata per un sindacato. Su questo caso cfr. «IG Metall schickt Justitiar Kittner in die Wüste. Rücktritt nach Honorar-Affäre um Heinrichs», in *Die Welt*, 26 novembre 1996.

⁴⁰ *Zweite Nebentätigkeitsbegrenzungsgesetz* vom 9. September 1997, BGBl. I S. 2294.

l'autorizzazione di occupare un impiego supplementare è d'ora in poi limitata a cinque anni per i funzionari e impiegati dello Stato e dei comuni. L'autorizzazione sottostà a oneri e condizioni. Tutte le autorizzazioni anteriori sono annullate con effetto al 31 dicembre 1999. Il funzionario deve peraltro dichiarare il tipo e l'entità dell'attività, ma anche i redditi e gli altri vantaggi materiali conseguiti. Per il legislatore è importante che l'attività accessoria non divenga una seconda attività professionale. Si tratta anche di consolidare la fiducia dei cittadini nell'integrità dello Stato e dei suoi agenti. Alcuni Länder hanno adottato disposizioni analoghe, come il Baden Württemberg e lo Schleswig-Holstein.

In Austria l'esercizio di un'attività accessoria è di massima proibito quando questa è suscettibile di interferire con il compito ufficiale, se mette in dubbio l'imparzialità del funzionario o se mette a repentaglio altri interessi essenziali. Qualsiasi attività accessoria lucrativa deve essere annunciata all'autorità. È autorizzata soltanto in alcuni casi (diminuzione dell'orario di lavoro, lavoro a tempo parziale, congedo per accudire un bambino, ecc.). La partecipazione ad un consiglio d'amministrazione o ad altri organi di società di diritto privato è autorizzata a condizione di essere annunciata all'autorità⁴¹.

In Spagna la legge dell'11 maggio 1968 sulle incompatibilità dei ministri e degli alti funzionari stabilisce il quadro normativo nel quale dette persone possono esercitare altre attività pubbliche o private. La legge prescrive segnatamente l'obbligo di dichiarare queste attività e il patrimonio che ne consegue. L'omissione o la falsa dichiarazione sono punite. Disposizioni analoghe esistono in Grecia ove le dichiarazioni degli interessi sono verificate da una Commissione di controllo parlamentare o da un rappresentante del Ministero pubblico presso la Corte di giustizia.

La Finlandia⁴² autorizza i suoi funzionari ad esercitare attività accessorie lucrative ma queste ultime devono essere annunciate all'autorità. Dal 1° aprile 1995 i membri del Governo sono tenuti a dichiarare le loro attività extra professionali. In particolare è loro proibito di esercitare un'altra attività che possa recare pregiudizio alla loro indipendenza. Un gruppo di lavoro ha inoltre proposto recentemente di ampliare tali restrizioni ai funzionari superiori, ossia approssimativamente allo 0,1 per cento degli effettivi. Si tratta in questo caso di accrescere la fiducia del pubblico verso un'amministrazione imparziale ed obiettiva.

In Svezia⁴³ i funzionari di livello elevato possono esercitare attività accessorie per quanto siano dichiarate. Tali informazioni sono accessibili al pubblico.

In Giappone non esistono procedure formalizzate. Gli alti funzionari non hanno il diritto di avere funzioni esecutive in società a scopo lucrativo. Se intendono esercitare un'attività commerciale devono precedentemente chiedere l'approvazione del Primo ministro.

⁴¹ Articoli 56 segg. della *Beamten-Dienstrechtsgesetzes* (BDG 1979), BGBl. n. 333/1979.

⁴² Organizzazione di cooperazione e sviluppo economico, *L'éthique dans le service public, questions et pratiques actuelles*, Parigi, studi fuori serie sulla gestione pubblica, n. 14, 1996, p. 52; K. Äijälä, T. Hyvönen, «The management of ethics and conduct in the public service, case study Finland» (non pubblicato ma disponibile sul sito dell'OCSE all'indirizzo: www.oecd.org/puma/gvnrance/ethics/ethicsfi.htm).

⁴³ Organizzazione di cooperazione e sviluppo economico, «Managing the senior public service: a survey of OECD countries» (non pubblicato ma disponibile sul sito dell'OCSE all'indirizzo: www.oecd.org/puma/mgmtres/hrm/pubs/sps97).

Gli Stati Uniti⁴⁴ conoscono un dispositivo particolarmente sviluppato destinato ad evitare conflitti d'interesse dei funzionari. L'esercizio di attività accessorie non è di massima proibito, ma sottostà a dichiarazione per alcune categorie di funzionari. Nei trenta giorni che seguono la loro entrata in servizio, i funzionari interessati devono fornire all'autorità tutta una serie d'informazioni sulle attività esercitate all'esterno, siano esse remunerate o meno. Si tratta essenzialmente di occupazioni in società, in organizzazioni a scopo non lucrativo, in organizzazioni sindacali e delle attività d'insegnamento. Non soggiacciono a dichiarazione le attività religiose, sociali, caritative o politiche, né i posti onorifici o le attività esercitate da membri della famiglia. I funzionari devono inoltre annunciare tutti i loro redditi e il patrimonio nonché i regali e i viaggi che loro stessi, il loro coniuge o i loro figli hanno ricevuto. Queste informazioni devono essere aggiornate ogni anno. Se le disposizioni non sono rispettate sono previste misure disciplinari o penali⁴⁵.

Come gli Stati Uniti, altri Paesi conoscono in alcune circostanze un sistema di dichiarazione patrimoniale per alcuni funzionari. È ad esempio il caso dell'Australia, del Belgio, del Canada, della Finlandia, della Francia, dell'Irlanda, dell'Islanda, dell'Italia, del Portogallo, della Svezia, della Turchia e del Regno Unito⁴⁶.

56 Conclusioni

Gli agenti pubblici sono liberi di utilizzare il loro sapere e le loro competenze acquisite nelle loro attività ufficiali per esercitare attività private, segnatamente a carattere lucrativo?

I funzionari federali non sono totalmente liberi di utilizzare il loro sapere e le loro competenze, acquisiti nelle loro attività ufficiali, per esercitare attività private, in particolare a carattere lucrativo. Il sistema attuale prevede un divieto di principio nonché un sistema di autorizzazione per le attività lucrative.

La Commissione constata che i Dipartimenti applicano correttamente le disposizioni legali. Complessivamente i Dipartimenti fanno prova di grande riserbo nel rilasciare le autorizzazioni, ciò che corrisponde alla lettera della legge secondo cui le autorizzazioni sono conferite soltanto in casi eccezionali. Per quanto abbia potuto constatare, la Commissione non ha rilevato nessuna attività irregolare. L'ipotesi che alcune attività possano generare conflitti d'interessi, reali o apparenti, ha trovato conferma soltanto in casi estremamente rari.

L'ispezione ha dimostrato tuttavia che l'applicazione delle disposizioni manca d'uniformità e dà adito ad interpretazioni differenziate nei dipartimenti. A livello

⁴⁴ Organizzazione di cooperazione e sviluppo economico, *L'éthique dans le service public, questions et pratiques actuelles*, Parigi, studi fuori serie sulla gestione pubblica, n. 14, 1996, pagg. 52-53; S. Gilman, «The management of ethics and conduct in the public service, case study The United States federal government», (non pubblicato ma disponibile sul sito dell'OCSE all'indirizzo: www.oecd.org/-puma/gvrnance/ethics/ethicusus.htm).

⁴⁵ Title I of the Ethics in Government Act of 1978, 5 U.S.C. app. § 101 et seq. ; 5 C.F.R.P articolo 2634 and 2635.801-809, Subpart I, of the Office of Government Ethics regulations; Executive Order 12 674 of April 12, 1989.

⁴⁶ Organizzazione di cooperazione e sviluppo economico, *Mesures prises dans les pays de l'OCDE pour lutter contre la corruption dans le secteur public* (di prossima pubblicazione).

giuridico questa situazione non è soddisfacente. In pratica la situazione non è però allarmante né preoccupante.

La Commissione ritiene che il sistema attuale possa essere perfezionato. Non è infatti più adeguato alle esigenze attuali del mercato del lavoro, segnatamente per quanto concerne il lavoro a tempo parziale. La differenza tra un'attività accessoria e una seconda professione è lungi dall'essere chiara: per un funzionario che lavora al 50 per cento presso la Confederazione e al 50 per cento presso un altro datore di lavoro è difficile dire quale attività è accessoria rispetto all'altra. In questi casi occorre ammettere che si tratta di due attività professionali distinte (alcuni Cantoni distinguono tra attività accessorie e professioni accessorie).

Le norme attuali pongono pure problemi a livello di libertà di commercio e d'industria⁴⁷. Al giorno d'oggi sembra poco ragionevole che il datore di lavoro intervenga in tutti gli atti della vita economica dei suoi agenti e che vi introduca regole di distorsione della concorrenza. Ciò concerne segnatamente l'articolo 15 capoverso 2 OF (divieto di un'attività commerciale o industriale) nonché la norma introdotta dal Consiglio federale che estende il divieto alle attività accessorie «che sono cagione di concorrenza sleale all'artigianato, all'industria, al commercio o ad altre professioni» (art. 13 cpv. 1 lett. b RF 1).

La Commissione ritiene che in futuro occorrerà trovare soluzioni più differenziate e più liberali al problema delle attività accessorie. Il divieto di massima di un'attività accessoria remunerata, con riserva d'autorizzazione, dovrebbe essere limitato ad alcune categorie di agenti. La Commissione pensa in primo luogo agli alti funzionari che partecipano in misura rilevante alle procedure decisionali dei poteri esecutivi (direttore, vicedirettore, segretario generale, delegato del Consiglio federale per i negoziati commerciali, ecc.) nonché ad alcune funzioni in settori particolarmente esposti (attribuzione di appalti pubblici; forniture di beni e servizi; rilascio di autorizzazioni, licenze, concessioni, permessi e patenti; attribuzione di sussidi, amministrazioni incaricate di compiti di vigilanza, ecc.). In questi casi l'autorità effettuerrebbe come attualmente un esame di compatibilità. L'autorità potrebbe esigere che le attività siano ridotte, modificate o abbandonate qualora si constati che esista un rischio reale, potenziale o apparente di conflitto d'interessi.

Ciò discende da un principio più etico che non giuridico. *La Commissione ritiene infatti che se si esercitano alte responsabilità occorre pure accettare vincoli superiori a quelli degli altri agenti e, in particolare, imporre a sé stessi norme, discipline che pongano l'interessato al di sopra di ogni sospetto.* Le autorizzazioni sarebbero oggetto di un controllo regolare e centralizzato per garantire che le modalità di concessione delle autorizzazioni siano rispettate e applicate uniformemente. Inoltre le autorizzazioni dovrebbero essere limitate nel tempo e scadere automaticamente dopo questo termine.

Per le altre funzioni l'esercizio di attività accessorie lucrative dovrebbe essere espressamente ammesso, ma sottoposto a previa notifica. In questo caso all'autorità non spetterebbe più rilasciare autorizzazioni, ma il suo intervento si limiterebbe a reprimere gli abusi. Una soluzione analoga era stata proposta in occasione della revisione dell'ordinamento dei funzionari nel 1986, ma fu respinta dal Parlamento⁴⁸.

⁴⁷ Come confermato dalla recente giurisprudenza del Tribunale federale.

⁴⁸ Boll. Uff. N 1986 1073 segg.

La Commissione proporrà di esaminare siffatte soluzioni nell'ambito della revisione totale del diritto dei funzionari, prevista nel corso del 1999. Desiderosa di creare una legislazione sulla funzione pubblica meno complicata, più semplice, più flessibile, la Commissione ritiene che questa materia debba essere disciplinata dal Consiglio federale e non dal legislatore. Infatti, la molteplicità delle fattispecie, dal custode al cantante d'opera passando dal professore di diritto, esclude qualsiasi possibilità di un disciplinamento dettagliato a livello di legge.

Raccomandazione 5

La Commissione della gestione raccomanda al Consiglio federale di sostituire il principio del divieto di un'attività accessoria lucrativa, con riserva d'autorizzazione, con un sistema d'autorizzazione generale sottoposto a dichiarazione. Il principio del divieto dovrebbe restare possibile soltanto per alcuni compiti o funzioni.

La Commissione è cosciente che il cambio di sistema proposto non è esente da rischi. È possibile che ciò conduca ad un aumento delle attività accessorie lucrative e dunque a maggiori rischi potenziali di conflitti e d'interessi.

Vi si aggiunge il fatto che esistono sempre più attività a tempo parziale. Capita sempre più frequentemente che un impiegato abbia diversi datori di lavoro. Il fatto che un impiegato possa esercitare un'attività professionale sia presso la Confederazione sia presso datori di lavoro privati presenta alcuni vantaggi. Permette tra l'altro lo scambio di esperienze. Ma questa situazione genera pure nuovi pericoli per quanto concerne i conflitti d'interesse. Di conseguenza, occorrerà provvedere a mantenere per alcuni compiti o funzioni il divieto di esercitare attività accessorie.

Secondo la Commissione, la prevenzione dei conflitti d'interessi, di qualsiasi natura essi siano – a causa di attività accessorie o per altre ragioni (legami di parentela, relazioni personali ecc.) –, dovrebbe essere impostata su disposizioni sulla ricasazione piuttosto che su norme d'incompatibilità.

La ricasa esiste per i membri o i partecipanti alle sedute del Consiglio federale (art. 20 LOGA) nonché per i giudici federali (art. 22 segg. OG). Tali disposizioni esistono pure per l'amministrazione ma si applicano soltanto quando l'amministrazione prende decisioni di natura formale in prima istanza o su ricorso (art. 10 della legge sulla procedura amministrativa⁴⁹). Vero è tuttavia che l'azione dell'amministrazione non si limita esclusivamente a pronunciare decisioni formali. Vi sono interi settori in cui l'amministrazione ricorre a strumenti d'intervento più flessibili come ad esempio l'informazione, le raccomandazioni, i *gentlemen's agreements*, i contratti, il sovvenzionamento, ecc. In altri ambiti lo Stato opera in virtù del diritto privato, segnatamente per quanto concerne l'acquisto di materiale, di forniture e di prestazioni di servizio oppure quando crea una società d'economia mista. In tutti questi casi, che non sono esenti dal rischio di conflitti d'interessi, le norme di ricasazione si applicano assai limitatamente.

⁴⁹ Legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa, RS 172.021

La Commissione ritiene pertanto che sia necessario esaminare l'introduzione nel diritto della funzione pubblica di norme di ricusa più ampie da quelle previste nella legge sulla procedura amministrativa.

Raccomandazione 6

La Commissione della gestione raccomanda al Consiglio federale di esaminare la possibilità di introdurre, per gli agenti dell'amministrazione generale della Confederazione, norme obbligatorie di ricusa.

6 Attività professionali di ex funzionari

61 Introduzione

È quasi un'evidenza constatare che grazie alle loro attività i funzionari dispongono d'informazioni privilegiate. Può trattarsi di informazioni ufficiali come ad esempio indicazioni su persone fisiche o giuridiche o decisioni non pubblicate. Tali informazioni possono pure essere ufficiose. È ad esempio il caso di informazioni sul funzionamento interno dell'amministrazione, sulle prassi dei servizi nell'esame delle richieste, sulle procedure esecutive di una sorveglianza statale, ecc. In un'attività professionale ulteriore queste informazioni possono essere utilizzate sia per permettere alla propria impresa di eludere parzialmente o totalmente obblighi legali, sia per accedere più facilmente agli organi di decisione per ottenere vantaggi o un trattamento favorevole⁵⁰. Per un'impresa privata può anche essere interessante assumere ex funzionari, segnatamente quando si tratta di inserirsi in un mercato recentemente sottratto al monopolio nazionale. L'utilizzazione di queste informazioni privilegiate può a seconda dei casi recare danno all'amministrazione federale.

Si pone dunque la questione seguente: gli agenti pubblici sono liberi di lasciare l'amministrazione federale quando meglio credono e di occupare qualsiasi altro posto nel settore privato, oppure occorre prevedere in merito norme particolari?

Per quanto ne sappia la Commissione non è stato fatto sinora alcun studio generale del fenomeno relativo all'amministrazione federale.

La Commissione si è dunque limitata ad analisi parziali e a confronti con l'estero.

⁵⁰ Contrariamente al Belgio, alla Francia o all'Italia, la punibilità del traffico d'influenza è assai limitata nel diritto penale svizzero, in particolare se gli scambi in questione non conducono ad una violazione dei doveri d'ufficio, ma consentono soltanto la concessione di privilegi importanti, cfr. N. Queloz, «Le problème de la corruption en droit pénal suisse, en particulier dans le domaine de la construction», in *Revue pénale suisse*, Berna, tome 115, 4-97, 1997, pagg. 425-426. Cfr. anche dello stesso autore, «En Suisse, la corruption est noyée dans le consensus», in *Le Temps stratégique*, Genève, n. 81, mai/juin 1998, pag. 44.

62 Aspetti giuridici

Il diritto federale non contempla disposizioni specifiche che limitano la natura delle attività che i funzionari federali possono esercitare dopo aver lasciato il loro impiego, sia come salariati di un'impresa e/o come membri di un consiglio d'amministrazione. Contrariamente al settore privato il diritto della funzione pubblica non conosce norme di divieto della concorrenza per i funzionari federali (art. 340 e 340a-c CO; RS 220).

Art. 340 del Codice delle obbligazioni

¹ Il lavoratore che ha l'esercizio dei diritti civili può obbligarsi per iscritto verso il datore di lavoro ad astenersi da ogni attività concorrenziale dopo la fine del rapporto di lavoro, in particolare a non esercitare per proprio conto un'azienda concorrente né a lavorare in una tale azienda né a parteciparvi.

² Il divieto di concorrenza è valido soltanto se il rapporto di lavoro permette al lavoratore di avere cognizioni della clientela o dei segreti di fabbricazione e d'affari e se l'uso di tali conoscenze possa cagionare al datore di lavoro un danno considerevole.

L'assenza di disposizioni specifiche non significa tuttavia che gli ex funzionari federali possano impunemente divulgare tutte le informazioni ottenute nell'ambito delle loro funzioni ufficiali. L'articolo 27 capoverso 1 OF stipula infatti: «È vietato al funzionario di divulgare gli affari di servizio che devono rimanere segreti per il loro carattere stesso o in virtù di istruzioni speciali». Si tratta di tutti i fatti dei quali il funzionario viene a conoscenza in quanto impiegato dello Stato o di cui ha avuto conoscenza nell'esercizio della sua funzione. L'articolo 27 non è concretizzato a livello dei regolamenti d'applicazione dell'OF.

Il dovere del segreto d'ufficio sussiste anche dopo la cessazione del rapporto d'impiego (art. 27 cpv. 2 OF).

La violazione del segreto d'ufficio da parte di ex funzionari può cagionare misure penali e patrimoniali:

A livello penale la violazione del segreto d'ufficio è disciplinata dall'articolo 320 del Codice penale e dall'articolo 77 del Codice penale militare. Si tratta di un delitto perseguito d'ufficio e punito con la detenzione o la multa.

Il Ministero pubblico della Confederazione è obbligato ad aprire un'inchiesta penale non appena viene a conoscenza di un sospetto pertinente, indipendentemente dal fatto che la violazione presunta del segreto d'ufficio sia avvenuta durante o dopo lo scioglimento dei rapporti di lavoro. Le altre fasi della repressione penale avvengono nell'ambito della procedura d'inchiesta giudiziaria. Se il sospetto si conferma viene allora aperta un'istruzione preparatoria (l'eccezione) oppure il caso è deferito ad un Cantone per l'istruzione ulteriore e il giudizio (la norma).

A livello patrimoniale la situazione è la seguente: se violando il segreto d'ufficio un ex agente provoca intenzionalmente o per grave negligenza un danno alla Confederazione o a terzi, la Confederazione può, in virtù della legge sulla responsabilità,

intentare un'azione di regresso contro il funzionario, e ciò anche dopo lo scioglimento dei rapporti di servizio⁵¹.

Ad eccezione del rispetto del segreto d'ufficio, non è posta alcuna condizione agli ex impiegati della Confederazione per quanto concerne le loro attività future. Sol tanto alcuni beneficiari di una rendita di vecchiaia o di invalidità della Cassa pensioni della Confederazione (CPC) devono dichiarare i loro redditi accessori. Secondo l'articolo 20 capoverso 2 degli Statuti della CPC⁵² i beneficiari di una rendita di vecchiaia o di invalidità che non hanno ancora compiuto i 65 anni e che conseguono da un'attività lavorativa un reddito che supera il 50 per cento dell'importo massimo della 4ª classe di stipendio, sono tenuti a presentare spontaneamente un attestato di reddito alla CPC. Si tratta di disposizioni destinate ad evitare una sovraindennizzazione. Sono state introdotte per ragioni di solidarietà e non hanno alcun legame con la prevenzione dei conflitti d'interessi.

63 Prassi nell'amministrazione federale

La Confederazione in realtà non tenta attivamente di sapere quali attività i suoi ex agenti svolgono nelle società di diritto privato. È pertanto impossibile determinare la frequenza con cui gli agenti passano nelle imprese del settore privato con le quali avevano già in precedenza rapporti ufficiali in quanto funzionari.

In mancanza d'informazioni, la Commissione ha tentato di sapere se in passato erano stati denunciati casi di violazione del segreto di ufficio da parte di ex funzionari. Il Ministero pubblico e i dipartimenti hanno indicato di non essere a conoscenza di nessuna procedura. Il Ministero pubblico ha tuttavia ammesso che «l'impiego eventuale di conoscenze acquisite nell'esercizio delle funzioni ufficiali per scopi relativi all'economia privata avviene in modo assai discreto e tali irregolarità sono avvolte da una fitta zona d'ombra»⁵³.

È pertanto estremamente difficile misurare l'entità del fenomeno. Il fatto che non si abbia conoscenza di nessun caso non significa ancora che tali pratiche non esistano affatto. Ad esempio, in seguito alle domande della Commissione, i politecnici federali hanno ritenuto utile intervenire a livello interno, in particolare per quanto concerne l'impiego degli schedari e delle licenze di trattamento elettronico dei dati.

In mancanza d'informazioni precise, la Commissione deve limitarsi a constatare che la situazione attuale pur non essendo allarmante deve ugualmente preoccuparci.

Il Ministero pubblico e i Dipartimenti ritengono che le disposizioni attuali in materia di segreto d'ufficio sono sufficienti dal punto di vista giuridico. La Commissione condivide questo parere. Reputa infatti che la protezione penale del segreto d'ufficio e la responsabilità nel diritto patrimoniale esplicano un effetto preventivo. La loro applicazione pone invece problemi pratici sotto il profilo delle fonti d'informazione.

⁵¹ Articolo 7 della legge federale del 14 marzo 1958 sulla responsabilità delle Confederazione, dei membri delle autorità federali e dei funzionari federali (Legge sulla responsabilità), RS 170.32

⁵² Ordinanza del 24 agosto 1994 concernente la Cassa pensioni della Confederazione (Statuti della CPC), RS 172.222.1

⁵³ Lettera del Ministero pubblico della Confederazione alla Commissione della gestione del Consiglio nazionale, del 25 giugno 1998.

Nell'ambito che interessa la Commissione le violazioni del segreto d'ufficio non avvengono certamente per pura negligenza, bensì in piena coscienza dell'illiceità dell'azione. Le persone interessate sono consapevoli della discrezione che occorre osservare. Ciò avviene in modo clandestino, dissimulato e sottaciuto. È pertanto evidente che le autorità competenti sono informate di simili delitti esclusivamente per caso o su denuncia; da qui l'estrema rarità dei casi.

La definizione del segreto d'ufficio pone ugualmente alcuni problemi. Pur essendo evidente che il segreto d'ufficio si applica, per la sua stessa natura, a tutte le informazioni ufficiali concernenti ad esempio la sfera privata delle singole persone, è più difficile sapere se questa nozione comprende anche tutta una serie di informazioni legate al funzionamento interno dell'amministrazione. In questi casi la nozione d'informazione è più difficile da definire di quanto lascino supporre le qualificazioni giuridiche: la conoscenza dei punti deboli di un'amministrazione costituisce un segreto? Sapere esattamente chi partecipa all'elaborazione di una decisione o alla redazione di un capitolato d'oneri è coperto dal segreto? Conoscere esattamente i rapporti di potere esistenti in seno ad un servizio costituisce un'informazione riservata esclusivamente al servizio? La questione resta aperta. Su questo punto la giurisprudenza è di ben poco aiuto poiché rari sono i casi che hanno occupato i tribunali in questo ambito. La dottrina sembra ammettere che le esperienze e le conoscenze professionali acquisite dal funzionario nell'ambito delle sue attività ufficiali non sono coperte dal segreto e possono dunque essere utilizzate liberamente⁵⁴. In ogni caso *la Commissione ritiene che la nozione del segreto d'ufficio dovrebbe essere precisata: più ci si avvicina al livello dei casi pratici e più è difficile distinguere chiaramente tra ciò che va mantenuto segreto e ciò che può essere comunicato.*

Infine la Commissione ha potuto constatare che gli agenti che lasciano la Confederazione non sono sistematicamente informati circa le norme relative al segreto d'ufficio. Non si potrà dunque rimproverare loro di ignorare l'esistenza di tali norme, benché, secondo un principio del diritto comune, «nemo jus ignorare censetur» (nessuno può invocare a propria scusa l'ignoranza della legge). La Cancelleria federale non informa gli agenti che lasciano il servizio. Al Dipartimento federale degli affari esteri e al Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport la questione è menzionata nel colloquio finale e nella conferma dello scioglimento dei rapporti di servizio. Ciò è pure il caso presso il Dipartimento federale dell'interno e il Dipartimento federale dell'economia. Al Dipartimento federale di giustizia e polizia la questione figura soltanto nel colloquio di partenza. Al Dipartimento delle finanze ogni ufficio segue regole differenti in materia: informazione del personale in occasione dell'entrata in funzione mediante la consegna delle prescrizioni relative all'ordinamento dei funzionari, menzione scritta nella decisione d'assunzione, menzione in occasione del colloquio di partenza, informazione fornita in occasione della partenza e figurante sulla conferma dei documenti al servizio del personale, informazione mediante il riferimento alle direttive concernenti la sicurezza, la classificazione e i termini di conservazione dei documenti. Presso l'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC), il funzionario deve firmare una dichia-

⁵⁴ G. Modoianu, «Les intérêts privés des fonctionnaires», in *Revue de droit administratif et de droit fiscal*, Genève, n. 6, novembre-décembre 1991, page 431, con ulteriori rimandi.

razione scritta al momento della partenza⁵⁵. Presso il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC), non vi è una norma uniforme e gli uffici possono disciplinare la questione in modo autonomo.

In generale la Commissione ha constatato che i Dipartimenti sono relativamente poco sensibili alla questione dell'informazione sul segreto d'ufficio, e che l'Amministrazione federale delle contribuzioni costituisce a questo proposito un'eccezione rilevante.

64 Confronti a livello internazionale

Tra i Paesi dell'OCSE che disciplinano in modo specifico le attività dei loro ex funzionari occorre citare il Canada, la Nuova Zelanda, il Messico, la Turchia, la Francia, il Giappone e gli Stati Uniti⁵⁶.

In Canada agli ex quadri superiori è proibito durante l'anno che segue la cessazione delle loro funzioni accettare una nomina in un consiglio d'amministrazione di un'entità con la quale hanno avuto rapporti ufficiali importanti, come pure accettare un impiego in quest'ultima. L'interessato non può inoltre intervenire per conto di una persona fisica o giuridica presso un ministero col quale ha avuto dei rapporti ufficiali, né fornire consigli concernenti le politiche del ministero per il quale lavorava o con il quale intratteneva importanti rapporti diretti. In circostanze particolari questo periodo di carenza («cooling off period») può essere ridotto, segnatamente quando si tratta di permettere il passaggio nel settore privato di conoscenze e di competenze che rientrano nell'interesse pubblico⁵⁷. Le disposizioni applicabili in Nuova Zelanda e nel Messico sono relativamente identiche. In Turchia il periodo in cui vigono restrizioni è prorogato a due o tre anni a seconda dei casi.

In Francia il codice penale dispone del suo articolo 432.13 (prise illégale d'intérêt par un ancien fonctionnaire)⁵⁸ che è proibito ad un funzionario pubblico, per un periodo di cinque anni, partecipare mediante lavori, consulenze o capitali ad un'impresa di cui doveva garantire la vigilanza, o con la quale concludeva contratti o sulla quale era incaricato di formulare un parere. L'infrazione è punita con due anni di detenzione e 200 000 franchi francesi di multa. Questa disposizione è stata introdotta nel 1992 nell'ambito del programma di lotta contro la corruzione. Va pure notata l'esistenza di una commissione di deontologia, creata nel 1993, incaricata di controllare le partenze dei funzionari verso il settore privato. La commissione dev'essere obbligatoriamente consultata prima di qualsiasi passaggio verso il settore privato. Vero è che questa commissione si mostra raramente severa poiché nel 1996

⁵⁵ La dichiarazione è la seguente: «Ho preso atto del mio obbligo di osservare il segreto d'ufficio dopo la fine dei miei rapporti di servizio. Certifico di aver consegnato al mio superiore tutta la documentazione ufficiale (dossiers, rapporti, note, ecc.) concernente gli affari fiscali che ho trattato o che erano in mio possesso per qualsiasi altra ragione».

⁵⁶ Organizzazione di cooperazione e sviluppo economico, «Managing the senior public service: a survey of OECD countries» (non pubblicato ma disponibile sul sito dell'OCSE all'indirizzo: www.oecd.org/puma/mgmtres/hrm/pubs/sps97).

⁵⁷ Numero 37 dell'appendice A - code régissant les conflits d'intérêts et l'après-mandat s'appliquant à la fonction publique, secrétariat du Conseil du Trésor du Canada.

⁵⁸ Loi n. 92-683 del 22 luglio 1992 portant réforme des dispositions générales du code pénal relatives à la répression des crimes et délits contre la nation, l'Etat et la paix publique. Per alcuni esempi d'applicazione cfr. J. Georgel, A.-M. Thorel, Dictionnaire des affaires. Argent et Politique, Rennes, Editions Apogée, 1997.

soltanto venti pareri d'incompatibilità sono stati pronunciati, ossia soltanto il 3,1 per cento dei pareri⁵⁹. Un decreto del 1995⁶⁰ definisce le attività private precluse ad un ex funzionario e stabilisce le modalità del controllo di compatibilità. Questo dispositivo è stato esteso ad alcuni agenti non titolari di diritto pubblico mediante un secondo decreto emanato lo stesso anno⁶¹.

Le disposizioni applicabili all'amministrazione del Giappone sono schematicamente identiche a quelle francesi, mentre il periodo in cui vigono restrizioni è fissato a due anni.

Quanto agli Stati Uniti, conoscono tutta una serie di restrizioni particolarmente dettagliate e complesse che non è il caso sviluppare in questa sede⁶². Ricordiamo tuttavia l'esistenza di un decreto-legge che esige che alcune persone nominate a posti di livello elevato si astengano dal rappresentare gruppi d'interesse durante un periodo di cinque anni dopo la loro attività per l'amministrazione⁶³.

Negli altri Paesi dell'OCSE, fra cui la Svizzera, non esistono restrizioni particolari alle attività ulteriori dei funzionari nel settore privato, tranne l'osservanza del segreto d'ufficio.

65 Conclusioni

Gli agenti pubblici devono essere liberi di lasciare l'amministrazione federale quando meglio credono e occupare qualsiasi altro posto nel settore privato, indipendentemente dalle loro precedenti attribuzioni, oppure occorre prevedere norme specifiche?

Secondo il diritto vigente gli agenti dell'amministrazione federale sono di principio⁶⁴ liberi di lasciare la loro funzione quando meglio intendono. Non devono rendere conto a nessuno delle loro future attività, sempre che rispettino il segreto d'ufficio.

⁵⁹ Commission de deontologie de la fonction publique d'état, *Accès d'agents publics au secteur privé, 2ème rapport d'activité 1996*, Paris, La documentation française, 1997, pag. 15.

⁶⁰ Décret n. 95-168 du 17 février 1995, modifié par le décret n. 95-833 du 6 juillet 1995 relatif à l'exercice d'activités privées par des fonctionnaires ou agents non titulaires ayant cessé temporairement ou définitivement leurs fonctions et aux commissions instituées par l'article 4 de la loi n. 94-530 du 28 juin 1994.

⁶¹ Décret n. 95-833 du 6 juillet 1995 relatif à l'exercice d'activités privées par des agents non titulaires des collectivités et établissements publics et modifiant le décret n. 95-168 du 17 février 1995.

⁶² Organizzazione di cooperazione e sviluppo economico, *L'éthique dans le service public, questions et pratiques actuelles*, Paris, études hors série sur la gestion publique, n. 14, 1996, p. 52-53; S. Gilman, «The management of ethics and conduct in the public service, case study The United States federal government», (non pubblicata ma disponibile sul sito dell'OCSE all'indirizzo: www.oecd.org/puma/gvrnance/ethics/ethicsus.htm).

⁶³ Executive Order 12834 of January 20, 1993: «Ethics Commitments by Executive Branch Appointees»; 18 U.S.C. § 207; 3 C.F.R., 1993 Comp. Pagg. 580-586; 5 C.F.R. parts 2637 and 2641; OGE Forms 203 and 204.

⁶⁴ Va fatta una riserva per il caso di guerra, di pericolo di guerra o nella prospettiva di una mobilitazione per un servizio attivo: in questi casi taluni funzionari possono essere obbligati, contro la loro volontà, a restare al servizio della Confederazione (art. 53 cpv. 2 OF).

Di primo acchito e comparando con la situazione negli altri Paesi, l'arsenale giuridico svizzero presenta gravi carenze. Alla stregua del Ministero pubblico, la Commissione ritiene tuttavia che il problema non risieda soltanto nelle norme bensì anche nelle fonti d'informazione. Senza istituire ad esempio un servizio di denuncia anonimo, come esiste peraltro nell'Unione europea e negli Stati Uniti, questo problema non può essere risolto. La Commissione ritiene tuttavia che l'acuità del problema non necessiti siffatte misure.

Un disciplinamento più restrittivo secondo i modelli francese o americano è certo interessante, ma sarebbe di difficile applicazione. L'estrema formalizzazione delle norme costituirebbe una sorta d'invito ad eluderle⁶⁵. Occorre inoltre sapere che la maggior parte dei modelli surriferiti si riferisce ad una funzione pubblica di carriera ed è destinata prevalentemente ad evitare la fuga delle élite («brain drain»): si tratta in particolare di scoraggiare gli alti funzionari di carriera ad occupare posti di responsabilità nelle imprese pubbliche e private (fenomeno americano della porta girevole [revolving door]⁶⁶), o sistema francese del «pantouflage»⁶⁷). Questo fenomeno è intimamente legato all'esistenza di una funzione pubblica di carriera. Va peraltro constatato che la cultura anglosassone è in generale più diffidente verso i problemi dei conflitti d'interessi che la cultura latina⁶⁸.

La funzione pubblica federale è inserita in un quadro culturale, politico e amministrativo differente. Disposizioni di questa natura comprometterebbero l'avvenire economico dei funzionari. Ciò renderebbe pure difficili e anzi illusori gli scambi di personale tra il settore privato e il settore pubblico. *In un'epoca in cui si esige maggiore mobilità e flessibilità da parte del personale federale sarebbe perlomeno inopportuno secondo la Commissione restringere la libertà dei funzionari di lasciare l'amministrazione federale per recarsi nel settore privato.* Del resto i Paesi Bassi, il solo Paese dell'Unione europea ad avere un sistema di funzione pubblica equivalente al nostro (sistema dell'impiego opposto al sistema della carriera), non conoscono alcuna restrizione in materia di impiego da parte di ex funzionari.

Questa conclusione è ambivalente: se è raccomandabile permettere una circolazione di agenti tra il settore pubblico e il settore privato, ciò non dovrebbe avvenire senza alcune precauzioni, segnatamente per le persone che occupano posizioni superiori.

La Commissione ritiene in ogni caso che le disposizioni dell'ordinamento dei funzionari in materia di segreto d'ufficio dovrebbero essere ricordate in modo sistematico e uniforme ai funzionari che lasciano la Confederazione. Questo richiamo do-

⁶⁵ Nonostante la ricchezza dell'arsenale penale francese il numero di perseguimenti e condanne per presa illegale d'interessi è relativamente modesto. Nel 1994 si sono contate cinque condanne (cfr. E. ALT, I. LUC, *La lutte contre la corruption*, Paris, PUF, collection «Que sais-je?», 1997 pagg. 75 segg.).

⁶⁶ Su questo punto cfr. Joint Committee on Performance Evaluation and Expenditure Review, «Report to the Mississippi Legislature. A policy Analysis of Mississippi's Ethics Laws Regulating Former Public Servants' Working for Private Contractors», Jackson 1997.

⁶⁷ Il termine «pantouflage» si riferisce alla somma di denaro (la «pantoufle») che i funzionari devono versare alla collettività se lasciano l'amministrazione nei primi anni d'attività, per rimborsare gli studi seguiti in una grande scuola di pubblica amministrazione; cfr. J.A. Rohn, «Ethical issues in French public administration: a comparative study», in *Public Administration Review*, 51 (4), 1991, pagg. 283-296; J.-L. Quermonne, *L'appareil administratif de l'Etat*, Paris, Ed. Du Seuil, coll. «Politique», 1991, pagg. 244-249.

⁶⁸ Cfr. Y. Meny, «La corruption? Elle est profondément débilitante», in *Le temps stratégique*, Genève, n. 81, mai/juin 1998, pag. 25.

vrebbe avvenire verbalmente, come è il caso prevalentemente oggi, ed essere confermato per iscritto secondo il modello dell'Amministrazione federale delle contribuzioni. Alla loro partenza le persone dovrebbero firmare un documento in cui attestano di aver letto e preso atto delle disposizioni dell'ordinamento dei funzionari in materia di segreto d'ufficio e che s'impegnano a rispettarle. A tal fine sarebbe pure opportuno che l'Ufficio federale del personale (UFPER) emani, d'intesa con i Dipartimenti, modelli di liste di verifica («check-lists») che permettano di garantire che le partenze siano eseguite in modo uniforme.

Raccomandazione 7

La Commissione della gestione raccomanda al Consiglio federale di provvedere affinché ai funzionari che lasciano l'amministrazione siano ricordati sistematicamente tutti gli aspetti riguardanti il segreto d'ufficio.

La Commissione ritiene pure che le sue preoccupazioni sulle attività professionali di ex funzionari dovrebbero essere considerate nella riflessione sull'etica nel servizio pubblico. Una parte importante di questa riflessione dovrebbe essere consacrata ai doveri e agli obblighi dei funzionari che lasciano l'amministrazione riguardo all'impiego delle informazioni privilegiate e dell'influenza acquisite. Se è auspicabile sviluppare il passaggio dal settore pubblico al settore privato – l'inverso è pure vero ma meno frequente – occorre interrogarsi sulle condizioni che renderebbero tali trasferimenti più morali senza per questo paralizzarli.

In un'epoca in cui la volontà di ravvicinare il diritto di lavoro della Confederazione a quello del Codice delle obbligazioni si fa sempre più insistente e in cui la distinzione fra il settore pubblico e il settore privato tende viepiù ad attenuarsi, sembrerebbe logico prevedere in alcuni casi norme di divieto di concorrenza secondo il modello del diritto privato.

Raccomandazione 8

La Commissione della gestione raccomanda al Consiglio federale di esaminare la possibilità d'introdurre disposizioni giuridiche o etiche destinate a limitare l'utilizzazione da parte di ex funzionari d'informazioni privilegiate o dell'influenza acquisita in seno all'amministrazione, sempre che le loro attività professionali abbiano uno stretto legame con le loro precedenti funzioni ufficiali. Il Consiglio federale esaminerà pure la possibilità, in analogia col diritto delle obbligazioni, d'introdurre le norme di divieto di concorrenza per alcune funzioni o attività particolari.

In definitiva, e in una prospettiva più ampia, sarebbe opportuno domandarsi se l'esistenza stessa del segreto d'ufficio è ancora pienamente giustificata. Attualmente, l'esigenza del segreto dev'essere conciliata con gli imperativi di apertura, d'informazione al pubblico, e del diritto di accedere ai documenti ufficiali.

Oggi l'amministrazione è ancora gestita conformemente al principio del segreto, secondo il quale tutto ciò che non è pubblico è confidenziale («Geheimhaltungsprinzip mit Oeffentlichkeitsvorbehalt»). *La Commissione ritiene che la questione delle atti-*

vità professionali di ex funzionari perderebbe parecchia della sua pertinenza se l'amministrazione adottasse il regime della trasparenza. Considerato che questa problematica era già stata ampiamente commentata in un precedente rapporto⁶⁹, la Commissione la rievoca in questa sede soltanto per ribadire il suo desiderio di vedere introdotto un tale regime.

7 L'etica nell'amministrazione federale

71 Rapporto e constatazioni dell'Organo parlamentare di controllo dell'amministrazione

La Commissione ha incaricato l'Organo parlamentare di controllo dell'amministrazione (OPCA) di esaminare diverse questioni in rapporto con l'etica nel servizio pubblico e di effettuare un'inchiesta presso alcuni servizi dell'amministrazione federale.

L'OPCA ha consegnato i suoi risultati il 30 ottobre 1998. Per i dettagli dell'indagine rimandiamo al rapporto figurante in allegato, che ha costituito parte integrante dei lavori della Commissione.

Riassumiamo qui di seguito le constatazioni principali dell'OPCA che si fondano su dodici colloqui effettuati nell'amministrazione federale:

1. La fiducia del pubblico nella funzione pubblica svizzera è nettamente regredita in questi ultimi anni. Resta tuttavia elevata.
2. I principali fattori che inducono a mancanze di condotta da parte dei funzionari sono, oltre a debolezze umane, gli errori di gestione e di reclutamento, nonché competenze mal definite.
3. La nuova gestione pubblica non dovrebbe provocare un aumento dei comportamenti riprensibili. Alcune condizioni devono tuttavia essere rispettate (responsabilità chiaramente definite, obbligo di rendere conto, ecc.).
4. La Confederazione ha adottato un certo numero di misure cautelative destinate a promuovere l'etica nell'amministrazione federale. L'Ufficio federale del personale (UFPER) è stato incaricato di assistere i Dipartimenti nella loro missione di perfezionamento e formazione continua in materia di lotta contro la corruzione e di etica. Tra i Dipartimenti e gli uffici consultati nessuno dispone (ancora) di un codice di condotta oppure offre corsi di formazione consacrati specificatamente all'etica. Un gruppo di lavoro diretto dall'UFPER è stato tuttavia incaricato di elaborare un codice di condotta.

⁶⁹ Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale. Attività informativa del Consiglio federale e dell'amministrazione federale in situazioni straordinarie, del 29 maggio 1997, FF 1997 III 1291.

Il rapporto dell'OPCA costituisce una solida base di riflessione. Alla luce delle constatazioni dell'OPCA e delle audizioni da questa effettuate, la Commissione è in grado di formulare le considerazioni seguenti:

1. *L'amministrazione federale non è che agli inizi della sua riflessione sull'etica. In generale la riflessione si trova ancora ad uno stadio embrionale ed è poco strutturata.* Ogni dipartimento e ogni ufficio disciplina il problema a modo suo. I dipartimenti hanno approcci assai differenziati. Alcuni Dipartimenti e uffici conoscono alcune norme sui regali, gli inviti e altre categorie di vantaggi (diretti o indiretti) oppure sull'utilizzazione privata delle risorse pubbliche. *Tuttavia non esiste ancora un codice di condotta o un codice di deontologia della funzione pubblica.* L'impressione che ne scaturisce è che il promovimento dell'etica mediante strumenti quali un codice di condotta è considerato nell'amministrazione più come un esercizio obbligatorio che come l'espressione di una convinzione profonda. Si parte sostanzialmente dall'idea che l'etica è un dato implicito che non occorre enunciare formalmente.

Colpisce anche il fatto che alcuni Dipartimenti non hanno ancora preso alcun provvedimento in materia. Ciò è tanto più sorprendente se si pensa che il 20 maggio 1998 il Consiglio federale ha incaricato tutti i Dipartimenti di provvedere alla formazione e al perfezionamento del personale in materia di etica, in applicazione di alcune delle raccomandazioni del CCF. Inoltre il Consiglio federale ha incaricato il DFF di elaborare un codice di condotta destinato a prevenire i rischi di corruzione nell'amministrazione. Un gruppo di lavoro presieduto dall'UFPER è attualmente all'opera. I lavori dovrebbero essere conclusi nel corso del primo trimestre del 1999.

La Commissione si rallegra delle decisioni prese dal Consiglio federale in materia di etica. Ritiene che queste misure vanno nella buona direzione. Né i controlli né le sanzioni potranno mai impedire le mancanze umane. Le misure adottate dal Consiglio federale sono peraltro in sintonia con la Raccomandazione del Consiglio dell'OCSE del 23 aprile 1998 relativa al miglioramento del comportamento etico nel servizio pubblico.

La Commissione si è tuttavia domandata se fosse opportuno e giudizioso che un gruppo di lavoro interno elabori un codice di condotta. Lo studio dell'OPCA ha infatti mostrato che l'impulso e l'esempio in materia di etica devono venire dagli organi dirigenti, in particolare dal Consiglio federale. Circoscrivendo il problema in seno ad un gruppo di lavoro, il Consiglio federale corre il rischio che la questione resti nelle mani di alcuni specialisti. Inoltre l'approccio scelto è troppo ristretto poiché associa soltanto gli attori ma non gli utenti dell'amministrazione.

Secondo la Commissione, la riflessione sull'etica dovrebbe svolgersi in un quadro più ampio ed essere oggetto di una più grande pubblicità. Il fatto che le decisioni del Consiglio federale siano in parte ignorate è insoddisfacente. Occorre inoltre sensibilizzare gli agenti pubblici affinché prendano conoscenza che l'etica è una questione che concerne ognuno, sia gli agenti dell'amministrazione sia gli utenti. In materia di etica si è in definitiva confrontati sempre solo a sé stessi. L'etica non può essere soltanto il problema di un gruppo di lavoro o di un organo specializzato, col rischio di esonerare

i funzionari dalle loro responsabilità individuali («Perché dovrei occuparmi di questi problemi se esiste un servizio incaricato della questione?»). L'etica è anche una questione legata alla cultura d'impresa e ai comportamenti individuali e non una questione di specifica competenza di un servizio. Essa ha un valore soltanto se coloro che dovranno applicarla partecipano attivamente alla sua definizione. Infatti il processo di formulazione di un codice di condotta è altrettanto importante che il contenuto del codice stesso.

La Commissione approva invece quanti considerano che la dimensione etica non va trattata a parte, in modo distinto, ma che è parte integrante delle strutture usuali della gestione. Ciò concerne innanzitutto la gestione delle risorse umane (reclutamento, perfezionamento, valutazione del personale, ecc.). La dimensione etica è dunque in primo luogo un compito dei capi a tutti i livelli. La Commissione ritiene che la miglior prevenzione contro eventuali atti riprensibili risiede nell'osservazione attenta degli agenti da parte dei loro capi e colleghi nonché in un dialogo permanente. È quasi un truismo affermare che l'amministrazione federale non potrebbe avere un comportamento etico senza possedere una coscienza. Ciò che invece potrebbe fare è creare una cultura d'impresa che favorisca l'adozione di comportamenti etici⁷⁰.

Raccomandazione 9

La Commissione della gestione raccomanda al Consiglio federale di prendere le misure attive che permettano, in seno all'amministrazione federale, l'emergenza di una cultura d'impresa che favorisca l'adozione di comportamenti etici.

2. *La discussione in merito alla nuova legge sul personale federale sarà certamente un'ottima occasione per imbastire un dibattito sui valori fondamentali che sottendono l'azione pubblica, e ciò al di là dei principi classici del diritto pubblico (legalità, uguaglianza, proporzionalità, interesse pubblico, ecc.). Questi valori fondamentali dovranno fungere da direttrice all'amministrazione del futuro. Nell'ambito dell'applicazione della legge occorrerà in seguito concretizzare tali valori sotto forma di un codice di deontologia o di altre misure di socializzazione professionale (informazione dei nuovi collaboratori, formazione ecc.). Si tratterà pure di determinare se questi principi avranno carattere facoltativo o obbligatorio, nel qual caso occorrerà istituire autorità regolatorie (mediatore, comitati etici, commissioni d'utenti, autorità amministrativa indipendente, ecc.). Giova inoltre ricordare che a prescindere dalla qualità delle norme, non sarà possibile né auspicabile formulare tutte le norme. Per gli agenti pubblici come per i membri di altre professioni (medici, giornalisti, specialisti, ecc.), l'etica deve eccedere il quadro delle norme scritte ed essere vissuta quotidianamente. In questo senso resta ancora da inventare non tanto un'amministrazione più morale bensì un'amministrazione capace di accettare il confronto permanente con l'etica.*

⁷⁰ Su questo punto cfr. J.-L. Dherse, H. Minguet, *L'éthique ou le chaos?*, Paris, Presses de la Renaissance, 1998, pag. 293 segg., con ulteriori rimandi.

Raccomandazione 10

La Commissione della gestione raccomanda al Consiglio federale di lanciare, nell'ambito dell'applicazione della nuova legge sul personale federale, un'ampia campagna di sensibilizzazione alle questioni dell'etica nell'amministrazione federale. Propone pure di conferire all'etica nel settore pubblico un posto di rilievo nel programma di legislatura 1999-2003.

3. Va inoltre rilevato che il comportamento etico degli agenti pubblici è pure strettamente legato allo statuto della loro funzione e alle condizioni materiali in cui questa si esercita. *Un agente pubblico correttamente retribuito, fiero delle sue tradizioni e della propria integrità è certamente più immune da comportamenti irregolari che non un impiegato che si considera mal retribuito, oberato dal lavoro e in una situazione professionale precaria.* Una buona retribuzione nonché alcuni vantaggi garantiti statutariamente ai funzionari devono essere conservati poiché sono la controprestazione delle garanzie d'imparzialità e di continuità del servizio. Spetterà al legislatore, nell'ambito della revisione del diritto dei funzionari, determinare quali debbano essere tali vantaggi.
4. L'interazione viepiù frequente tra il settore pubblico e il mondo degli affari nonché il ricorso sempre più diffuso da parte dell'amministrazione a tecniche di gestione tipiche del settore privato (contrattualizzazione, gestione dei rischi, autonomia di gestione, valorizzazione dei risultati piuttosto che del rispetto delle norme, competitività, rendimento, produttività, valore aggiunto, ecc.) pongono agli agenti pubblici nuovi problemi. Questi cambiamenti possono situare questi ultimi in situazioni che generano conflitti d'interessi o di obiettivi e per le quali gli interessati dispongono di ben pochi principi direttori. Ad esempio l'offerta di omaggi nell'ambito di relazioni d'affari è un'usanza diffusa nel settore privato, ma proibita nel settore pubblico.

La riduzione delle norme e dei controlli aumenta il rischio di errori. L'instaurazione di una maggiore competitività e la ricerca dell'efficacia massima possono indurre taluni agenti ad eludere le procedure per conseguire risultati migliori.

La nuova gestione pubblica (NGP) rimette anche in dubbio lo schema classico dell'amministrazione basato sui principi di legalità, d'uguaglianza di trattamento, ecc. Gli agenti pubblici si trovano di fronte ad un dilemma di responsabilità: nei riguardi della Confederazione e dell'insieme dei cittadini gli agenti devono far prevalere il rispetto delle norme di legalità e d'uguaglianza. Possono prendere decisioni soltanto basate sulla legge e devono trattare tutti i cittadini in modo identico. Nei riguardi dei clienti devono invece far prova di efficacia e di rendimento, col rischio di dover adottare tipi di trattamento individualizzati.

Per la Commissione le maggiori libertà di cui dispongono alcuni servizi nell'ambito della nuova gestione pubblica e la deregolamentazione conseguente, devono essere controbilanciati da un certo numero di norme in materia di etica pubblica. Occorre prestare la dovuta attenzione a questi aspetti nei mandati di prestazione assegnati ai gruppi e agli uffici in virtù dell'arti-

colo 44 della legge del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'amministrazione (LOGA). Gli effetti di tali mandati sull'etica dovranno pure essere valutati.

Raccomandazione 11

La Commissione della gestione raccomanda al Consiglio federale d'introdurre d'ora in poi nei mandati di prestazione assegnati ai gruppi e uffici un certo numero di norme etiche.

Raccomandazione 12

La Commissione della gestione raccomanda al Consiglio federale d'introdurre il criterio etico nella valutazione della gestione per mandati di prestazione.

5. *L'etica non è certo la panacea universale per tutti i problemi dell'amministrazione. Costituisce tuttavia uno strumento estremamente importante per affermare, sia a livello interno che esterno, l'integrità dell'amministrazione. Costituisce inoltre un elemento importante di limitazione e d'equilibrio contro qualsiasi abuso dell'autorità pubblica. È infatti sempre pericoloso per un'amministrazione che i cittadini dubitino del senso morale delle persone investite di un potere statale. È certo vero che i casi di irregolarità constatati nell'amministrazione federale sono poco numerosi e relativamente poco rilevanti per quanto concerne il loro valore economico. Qualitativamente tuttavia, il loro impatto sull'opinione è considerevole.*

La Commissione è cosciente che gli ostacoli che si frappongono all'applicazione di un'etica nel servizio pubblico sono numerosi. In nessuna professione, e i funzionari non costituiscono certo un'eccezione, le novità sono immediatamente ben apprezzate, soprattutto quando si tratta di oneri supplementari. Tra gli ostacoli presenti occorre menzionare: l'effetto di moda, la minaccia di un insabbiamento, il rischio che le misure restino a livello simbolico, i costi supplementari, il tempo necessario, la messa in dubbio dell'utilità o dell'efficacia della procedura, ecc. Questi ostacoli dovranno essere ridimensionati grazie all'impegno dei Dipartimenti e degli uffici, sostenuto da una volontà politica forte del Consiglio federale e del Parlamento.

8 Seguito dei lavori

La Commissione della gestione prega il Consiglio federale di informarla, entro la fine del 1999, del seguito che intende dare al presente rapporto e alle raccomandazioni che vi sono contenute. Invita inoltre il Consiglio federale a descrivere nel suo rapporto le misure adottate in applicazione della raccomandazione dell'OCSE del 23 aprile 1998 concernente il miglioramento dei comportamenti etici nel servizio pubblico.

12 marzo 1999

Per la sezione «Risorse»:

Il presidente, Hubert Lauper, consigliere nazionale
Il segretario, Philippe Schwab

Per la Commissione della gestione
del Consiglio nazionale

Il presidente, Alexander Tschäppät, consigliere nazionale

1559

Elenco delle abbreviazioni

AFC	Amministrazione federale delle contribuzioni
AJOH	Association pour les Jeux Olympiques d'hiver 2006
cpv.	Capoverso
art.	Articolo
BBG	Bundesbeamtengesetz (Germania)
BDG	Beamten-Dienstrechtsgesetz (Austria)
Boll. Off. CS	Bollettino ufficiale del Consiglio degli Stati
Boll. Off. CN	Bollettino ufficiale del Consiglio nazionale
CCF	Controllo amministrativo del Consiglio federale
CDF	Controllo federale delle finanze
CdG-CN	Commissione della gestione del Consiglio nazionale
cfr.	<i>confer</i>
CPC	Cassa pensioni della Confederazione
C.F.R.	Code of Federal Regulations (Stati Uniti)
CO	Legge federale del 30 marzo 1911 di complemento del Codice civile svizzero (Libro quinto: Diritto delle obbligazioni), RS 220
CP	Codice penale svizzero del 21 dicembre 1937, RS 311.0
Cost.	Costituzione federale della Confederazione svizzera, del 29 maggio 1874, RS 101
DDPS	Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport
DATEC	Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni
DFAE	Dipartimento federale degli affari esteri
DFE	Dipartimento federale dell'economia
DFE	Dipartimento federale delle finanze
DFI	Dipartimento federale dell'interno
DFJP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
DTF	Raccolta ufficiale delle decisioni del Tribunale federale svizzero
FF	Foglio federale
GAAC	Girisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione
lett.	Lettera
LOGA	Legge federale del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del governo e dell'amministrazione, RS 172.010
LPD	Legge federale del 19 giugno 1992 sulla protezione dei dati, RS 235.1
LRC	Legge federale del 29 marzo 1962 sui rapporti fra i Consigli, RS 171.1
n.	Numero
NGP	Nuova gestione pubblica
OCSE	Organizzazione di cooperazione e sviluppo economico
OF	Ordinamento dei funzionari del 30 giugno 1927, RS 172.221.10
OG	Legge federale sull'organizzazione giudiziaria, del 16 dicembre 1943, RS 173.110
OGE	Office of Government Ethics (Stati Uniti)
OPCA	Organo parlamentare di controllo dell'amministrazione
PF	Politecnico federale

RF 1	Regolamento dei funzionari (1) del 10 novembre 1959, RS <i>172.221.101</i>
RF 2	Regolamento dei funzionari (2) del 15 marzo 1993, RS <i>172.221.102</i>
RF 3	Regolamento dei funzionari (3) del 29 dicembre 1964, RS <i>172.221.103</i>
RFA	Regia federale degli alcool
RI	Regolamento degli impiegati del 10 novembre 1959, RS <i>172.221.104</i>
RU	Raccolta ufficiale delle leggi federali
RS	Raccolta sistematica del diritto federale
segg.	E seguenti
UCFSM	Ufficio centrale federale degli stampati e del materiale
UFG	Ufficio federale di giustizia
UFMC	Ufficio federale del materiale dell'esercito e delle costruzioni
UFPER	Ufficio federale del personale
UFSAM	Ufficio federale dei sistemi d'arma e delle munizioni
U.S.C.	United States Code (Stati Uniti)