



Avvenimenti legati al medico in capo dell'esercito

Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale

del 12 ottobre 2018

L'essenziale in breve

Situazione iniziale e procedura

In un comunicato stampa del 9 dicembre 2016, il Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS) ha reso noto che il medico in capo dell'esercito, a seguito dei risultati (intermedi) emersi da un'inchiesta disciplinare avviata nei suoi confronti, era stato sospeso con effetto immediato e che contemporaneamente era stata sporta una denuncia penale nei suoi confronti presso il Ministero pubblico della Confederazione (MPC) per sospetti reati patrimoniali nonché reati contro i doveri d'ufficio e i doveri professionali. Poco tempo dopo, si è venuti a conoscenza del fatto che il MPC non aveva avviato alcun procedimento penale per difetto di competenza. A fine gennaio 2017, il capo del DDPS ha comunicato di avere incaricato un perito esterno di condurre un'inchiesta amministrativa. Tale inchiesta doveva precisare quali accuse concrete erano state mosse nei confronti del medico in capo dell'esercito e come si era giunti alla sua sospensione. Il medico in capo ha continuato a rimanere sospeso dal suo incarico. Nel settembre 2017, dall'inchiesta amministrativa è emerso che le accuse mosse nei suoi confronti non erano rilevanti né sul piano del diritto del lavoro né su quello del diritto disciplinare o che in parte erano cadute in prescrizione. Conseguentemente, il medico in capo ha ripreso il proprio incarico. Le Commissioni della gestione (CdG), che già durante gli accertamenti del DDPS avevano chiesto più volte informazioni riguardo al caso del medico in capo, sollevando diverse questioni, hanno successivamente ascoltato il capo del DDPS nel corso di un'audizione. Poiché non è stato possibile chiarire tutte le questioni in tale occasione, la CdG del Consiglio nazionale (CdG-N), responsabile del caso in questione, ha incaricato la sua Sottocommissione competente DFAE/DDPS di svolgere ulteriori accertamenti. In particolare, la Sottocommissione aveva il compito di esaminare con quali modalità il capo del DDPS e la sua Segreteria generale erano coinvolti nell'ambito dei vari accertamenti concernenti il medico in capo e se avevano trattato la questione in modo appropriato.

Al riguardo, la Commissione da un lato ha esaminato una serie di documenti (in particolare i rapporti delle inchieste amministrative e disciplinari condotte o ordinate dal DDPS), dall'altro ha ascoltato anche il capo del DDPS, la segretaria generale, il segretario generale supplente competente del caso e l'incaricato esterno dell'inchiesta.

Risultati e conclusioni

La CdG-N è giunta alla conclusione che il DDPS, dopo gli errori e le valutazioni errate dell'inizio, imputabili soprattutto all'unità organizzativa (u.o.) «Affari giuridici Difesa» e in parte anche al Comando dell'esercito, ha adottato le misure necessarie per riesaminare in modo completo e approfondito le accuse e affrontare i problemi rilevati.

Ciò nonostante, la CdG-N ritiene che anche la Segreteria generale e il capo del DDPS siano corresponsabili della procedura in parte inappropriata, in particolare per la presentazione affrettata della denuncia penale nei confronti del medico in capo. L'argomentazione addotta dal capo del DDPS, il quale ha sostenuto che deve potersi fidare degli esperti del Dipartimento, senza acquisire ogni volta un secondo parere prima di una decisione, è corretta in linea di principio, ma secondo la CdG-N non è sufficiente nel caso concreto. Qui non si trattava, infatti, di prendere una decisione di merito o in ambito gestionale nel processo politico, ma di una vicenda delicata attinente al diritto del personale, che avrebbe dovuto essere trattata con particolare diligenza. Inoltre, prima della presentazione della denuncia penale, diverse persone della Segreteria generale avevano espresso dubbi sull'appropriatezza di questa procedura, il che induce la Commissione a ritenere che non sarebbe stato solo opportuno bensì anche necessario approfondire tali dubbi ed eventualmente acquisire un secondo parere. La CdG-N si aspetta che il capo del DDPS abbia tratto da questa esperienza i debiti insegnamenti e che in futuro agisca con maggiore prudenza in casi simili. Nel complesso, la CdG-N considera ragionevoli le misure predisposte in seguito alle varie inchieste – tra cui la creazione di regolamenti di spesa chiari, una ristrutturazione dell'u.o. «Affari giuridici Difesa», la separazione del servizio di «whistleblowing» dell'esercito dall'u.o. «Affari giuridici Difesa» e una verifica di compiti e ruoli del medico in capo quale responsabile della Sanità militare e quale incaricato della Confederazione per il Servizio sanitario coordinato. Tuttavia, critica la lentezza dimostrata nell'attuazione di talune misure. La CdG-N valuta positivamente le misure adottate, ma si aspetta dal DDPS che le disposizioni vengano prontamente attuate. La Commissione si aspetta inoltre che ci si attenga coerentemente al nuovo regolamento sulle spese del DDPS, entrato in vigore il 1° settembre 2018, autorizzando eventuali deroghe con la massima prudenza.

Tuttavia ritiene estremamente importante che i problemi emersi, specie riguardo all'approccio nei confronti delle spese, non vengano affrontati soltanto con nuove prescrizioni e strutture, ma anche coinvolgendo la responsabilità dei quadri dirigenti, i quali devono assumere un comportamento esemplare nell'applicare il principio di oculatezza, portando così un cambiamento di mentalità nella cultura amministrativa del DDPS. Secondo la CdG-N, l'approccio nei confronti delle spese in seno al DDPS deve essere adeguato a quello praticato nel resto dell'Amministrazione federale. La Commissione provvederà dunque a verificare in modo critico l'attuazione delle diverse misure in un secondo momento; si aspetta inoltre che il capo del DDPS e il Comando dell'esercito garantiscano che in futuro le persone dell'esercito toccate dalle inchieste, le quali, durante gli accertamenti, si sono rimproverate a vicenda negligenze di ogni tipo o comportamenti scorretti, collaborino in modo costruttivo.

Poiché dal caso concreto, così come da precedenti indagini delle CdG, sono emerse diverse questioni fondamentali riguardo alle inchieste amministrative e disciplinari, nel gennaio 2018 le CdG hanno deciso di incaricare il Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) di valutare questi strumenti e la relativa applicazione.

Rapporto

1 Introduzione

Il 9 dicembre 2016, il Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS) ha reso noto che il medico in capo dell'esercito, in seguito ai risultati emersi da un'inchiesta disciplinare avviata nei suoi confronti nel 2016 dal settore della Difesa, era stato sospeso con effetto immediato e che contemporaneamente era stata sporta una denuncia penale nei suoi confronti presso il Ministero pubblico della Confederazione (MPC) per sospetti reati patrimoniali nonché reati contro i doveri d'ufficio e i doveri professionali. A metà dicembre 2016, si è venuti a conoscenza del fatto che il MPC non aveva avviato alcun procedimento penale, inoltrando, invece, gli atti alla competente Giustizia militare per l'opportuna verifica delle competenze. Poco più di un mese dopo, il 23 gennaio 2017, il capo del DDPS ha reso noto di avere incaricato un esperto esterno di condurre un'inchiesta amministrativa. Tale inchiesta doveva precisare quali accuse concrete erano state mosse nei confronti del medico in capo dell'esercito e come si era giunti alla sua sospensione. Il medico in capo ha continuato a rimanere sospeso dal suo incarico.

Nei mesi di maggio e luglio 2017, le Commissioni della gestione delle Camere federali (CdG) hanno chiesto informazioni sullo stato degli accertamenti della Giustizia militare, del DDPS e dell'esperto incaricato dal DDPS, sollevando diverse questioni sulla procedura del Dipartimento. La CdG del Consiglio nazionale (CdG-N), responsabile del caso in questione, ha ritenuto che le informazioni ricevute non fossero soddisfacenti e ha deciso di portare avanti il caso.

Nel settembre 2017, erano finalmente disponibili i risultati dell'inchiesta amministrativa commissionata dal capo del DDPS. L'incaricato esterno è giunto alla conclusione che le accuse mosse nei confronti del medico in capo non erano rilevanti né sul piano del diritto del lavoro né su quello del diritto disciplinare o che in parte erano cadute in prescrizione. Successivamente, anche la Giustizia militare ha reso noto di non aver individuato alcun comportamento rilevante ai fini del diritto penale che rientrasse nella sua competenza. Il 1° ottobre 2017, il medico in capo dell'esercito ha ripreso il suo lavoro.

Il 25 settembre 2017, le CdG hanno chiesto al capo del DDPS di essere informate sui risultati e sulle misure conseguentemente predisposte. In tale occasione, sono venute a conoscenza del fatto che il capo del DDPS aveva incaricato il perito esterno di un accertamento successivo. Tale accertamento doveva approfondire le accuse mosse contro altri quadri dell'esercito da persone che erano state ascoltate durante la prima inchiesta. In questo contesto e a seguito dell'audizione del settembre 2017, che aveva lasciato molte domande in sospeso, in particolare sulle procedure e i processi decisionali a livello di Dipartimento, la CdG-N ha incaricato la propria Sottocommissione competente DFAE/DDPS di approfondire ulteriormente la vicenda. A tale riguardo, la Sottocommissione doveva analizzare in particolare i rapporti dell'inchiesta disciplinare interna nonché quelli delle inchieste amministrative esterne, valutando su tale base le procedure del Dipartimento e il ruolo dei servizi e delle persone del DDPS coinvolti.

Da quanto sopra riportato, emerge chiaramente che, ai fini dell'accertamento, la CdG-N ha inteso focalizzare l'attenzione sulla procedura allo scopo di chiarire in particolare le modalità di coinvolgimento del capo del DDPS e della sua Segreteria generale nell'ambito dei vari accertamenti, anche successivi, sul medico in capo, come pure se tali soggetti abbiano agito in maniera appropriata, con la dovuta diligenza e urgenza (cfr. n. 3.1 e 4). L'accertamento delle accuse «materiali» vere e proprie contro il medico in capo e altri quadri dell'esercito era invece di competenza del DDPS e dell'esperto incaricato (cfr. n. 2.2). La CdG-N si è altresì confrontata con i risultati di queste inchieste e con le misure conseguentemente predisposte dal DDPS (cfr. n. 3.2 e 4).

Durante gli accertamenti, la Sottocommissione competente ha avuto pieno accesso ai rapporti non anneriti delle inchieste disciplinari contro il medico in capo e i suoi ex superiori nonché di entrambe le inchieste amministrative esterne e a ulteriore documentazione rilevante del DDPS. Inoltre, ha richiesto informazioni supplementari scritte dal DDPS e ha ascoltato il capo del DDPS, la segretaria generale, il segretario generale supplente (competente del caso per conto della Segreteria generale) e l'incaricato esterno dell'inchiesta.

Nell'ambito della consultazione amministrativa, sono stati sottoposti al DDPS i capitoli sui fatti affinché esprimesse il suo parere (correzione di errori formali e materiali). Successivamente, i riscontri ottenuti sono stati trattati dalla Sottocommissione, adeguando il rapporto ove necessario. La CdG-N ha approvato il rapporto in data 12 ottobre 2018.

2 Cronologia e risultati delle diverse inchieste del DDPS

2.1 Cronologia

Dai documenti analizzati e dagli accertamenti della Sottocommissione emerge chiaramente che gli indizi di un comportamento di spesa problematico del medico in capo esistevano già dal 2011, tra cui, in particolare, una segnalazione «whistle-blowing» del 2014. Nella primavera del 2016, il capo della Base logistica dell'esercito (BLE) è venuto a conoscenza dei costi sostenuti per una cena di Natale organizzata su iniziativa del medico in capo, al quale ha chiesto in seguito una maggiore «moderazione». Nel maggio 2016 alcuni collaboratori del Controlling BLE si sono rivolti al capo della BLE per segnalargli altre fatture elevate del medico in capo.

A quel punto, il capo della BLE si è rivolto all'allora capo dell'esercito, il quale ha dato ordine al capo della BLE di condurre un'inchiesta disciplinare, incaricando l'u.o. «Affari giuridici Difesa» (cioè il servizio giuridico dell'esercito)¹. Successivamente sono stati informati dell'inchiesta anche il capo del DDPS e la Segreteria generale, i quali hanno supportato la procedura.

¹ L'unità appartiene allo Stato maggiore dell'esercito, più precisamente allo Stato maggiore del capo dell'esercito. In quel momento vi erano occupate 20 persone.

Il 20 maggio 2016 è stata avviata l'inchiesta disciplinare, informando al riguardo il medico in capo. In seguito l'u.o. «Affari giuridici Difesa» ha svolto una serie di accertamenti e interrogato varie persone. A inizio novembre 2016, il Controllo federale delle finanze (CDF) ha contattato l'u.o. «Affari giuridici Difesa», informandola di aver ricevuto una nota sul comportamento di spesa del medico in capo. A fine novembre 2016, l'u.o. «Affari giuridici Difesa» ha prodotto un rapporto intermedio all'attenzione dell'allora capo dell'esercito e del suo successore designato.

Il rapporto intermedio del 30 novembre 2016 e la relativa presentazione a mezzo diapositive del 1° dicembre 2016 contenevano i risultati acquisiti fino a quel momento ed elencavano una serie di «violazioni di diritto», tra cui violazioni contro prescrizioni di spesa e violazioni nella gestione dei mezzi finanziari della Confederazione come pure appropriazione indebita, truffa, amministrazione infedele e infedeltà nella gestione pubblica. Il rapporto intermedio raccomandava di informare il capo del DDPS e – con il suo consenso – di sospendere il medico in capo nonché di sporgere denuncia penale presso il MPC.

In seguito, il 2 dicembre 2016, l'allora capo dell'esercito e il suo futuro successore si sono rivolti direttamente al capo del DDPS, presentandogli i risultati del rapporto intermedio. Il capo del DDPS ha approvato la procedura proposta, autorizzando la presentazione della denuncia penale. Successivamente ha informato del caso i suoi più stretti collaboratori della Segreteria generale. In tale occasione, sono stati sollevati dubbi in merito alla correttezza del procedimento disciplinare e in particolare alla procedura successiva (presentazione di una denuncia penale). Anche il capo del DDPS aveva specificato alle CdG di nutrire dubbi a posteriori sulla correttezza della procedura e che sarebbe stato necessario un secondo parere legale. Ma poi ha avuto fiducia nell'u.o. «Affari giuridici Difesa», sostenendo che doveva potersi fidare dei propri esperti. Pertanto, alla fine, il capo del DDPS si è attenuto alla procedura.

Il 9 dicembre 2016 l'u.o. «Affari giuridici Difesa» ha sporto denuncia penale nei confronti del medico in capo presso il MPC². Lo stesso giorno, il capo del DDPS ha informato in via preliminare l'intero Consiglio federale. L'allora capo dell'esercito ha informato a sua volta il medico in capo in merito alla sua sospensione e alla denuncia penale. Il medico in capo è stato poi accompagnato dalla polizia militare prima in ufficio e poi a casa, con l'obbligo di consegnare l'arma di servizio. Nel corso della giornata, il DDPS ha poi pubblicato un comunicato stampa, in cui, ferma restando la presunzione d'innocenza, si dichiarava che il DDPS aveva sporto una denuncia penale nei confronti del medico in capo dell'esercito presso il MPC per sospetti reati patrimoniali nonché reati contro doveri d'ufficio e i doveri professionali, sospendendo provvisoriamente l'interessato.

Poco più di un mese dopo, il 23 gennaio 2017, il DDPS ha pubblicato un altro comunicato stampa sul caso. In questo comunicato si dichiarava che il capo del DDPS aveva ordinato un'inchiesta amministrativa volta a far accertare da un perito esterno quali accuse concrete erano state mosse nei confronti del medico in capo dell'esercito, divisionario Andreas Stettbacher, nonché le circostanze della sua sospensione provvisoria. L'inchiesta è stata affidata all'avvocato dott. Cornel Borbély.

² La denuncia era firmata dal capo del DDPS, dall'allora capo dell'esercito e dal suo successore designato.

Nella stessa data del 23 gennaio 2017, il capo del DDPS aveva inoltre ordinato di proseguire l'inchiesta disciplinare contro il medico in capo, ma non tramite l'u.o. «Affari giuridici Difesa» bensì tramite il responsabile dell'u.o. Diritto del personale del DDPS e la sua sostituta, i quali hanno terminato l'inchiesta con il rapporto finale del 15 giugno 2017.

Alcune settimane dopo, è stata portata a termine anche l'inchiesta amministrativa dell'incaricato esterno, il cui rapporto finale è del 31 agosto 2017.

Dopo aver analizzato entrambi i rapporti, il 22 settembre 2017 il DDPS ha comunicato che le inchieste sul medico in capo si erano concluse e avevano dimostrato che le accuse mosse nei suoi confronti non si erano rivelate rilevanti né sul piano del diritto del lavoro né su quello del diritto disciplinare o che in parte erano cadute in prescrizione. Ha quindi precisato di avere ritirato la denuncia penale sporta presso il MPC e che il medico in capo avrebbe ripreso il suo lavoro il 1° ottobre 2017. Nel comunicato il DDPS ha anche reso note le misure predisposte in seguito alle inchieste e informato che erano necessari alcuni ulteriori accertamenti, dal momento che, nell'ambito della prima inchiesta amministrativa, erano state mosse accuse su altri temi e persone, che l'incaricato dell'inchiesta non aveva potuto chiarire durante il suo primo mandato. Il 29 settembre 2017, il capo del DDPS gli ha dunque affidato una seconda inchiesta amministrativa. Il rapporto finale di tale inchiesta è disponibile dal 25 dicembre 2017.

2.2 Risultati delle inchieste in breve

2.2.1 Inchiesta disciplinare interna sul medico in capo

Il rapporto finale dell'inchiesta disciplinare sul medico in capo ha sicuramente rilevato che, in alcuni casi, quest'ultimo non ha adempiuto il proprio dovere di un comportamento di spesa consapevole. Nel concreto, ciò riguarda una cena di Natale e spese relative a singoli pranzi e cene d'affari. Il medico in capo lo ha ammesso in seguito, dichiarandosi disposto a risarcire un determinato importo al proprio datore di lavoro.

Quanto alle accuse formulate nel rapporto intermedio relative a ulteriori riscossioni di prestazioni, in particolare per viaggi all'estero o corsi di formazione, l'inchiesta disciplinare non è stata in grado di confermarle. Gli accertamenti hanno dimostrato che tutte le spese sono state successivamente autorizzate, non constatando alcuna riscossione indebita di prestazioni.

2.2.2 Prima inchiesta amministrativa esterna

Il rapporto finale della prima inchiesta amministrativa del 31 agosto 2017 rileva i risultati principali di seguito riportati³:

³ Cfr. n. 4 del rapporto dell'incaricato dell'inchiesta del 31.8.2017.

a. Procedura formale nell'ambito dell'inchiesta disciplinare

- L'avvio dell'inchiesta disciplinare contro il medico in capo è comprensibile, in quanto sussisteva un sospetto sufficiente.
- Appare invece problematico il fatto che, nonostante la nomina di un determinato inquirente, successivamente siano state coinvolte nell'inchiesta altre persone, senza che il medico in capo ne fosse stato informato, con la conseguenza che quest'ultimo non ha avuto alcuna possibilità di far valere eventuali motivi di ricusa contro le suddette persone.
- Altrettanto problematico appare il fatto che l'oggetto dell'inchiesta disciplinare sia stato ampliato durante il suo svolgimento, senza informarne in modo chiaro il medico in capo. Ciò riveste un significato particolare, in quanto non gli è stato sufficientemente garantito il diritto di essere sentito (vedi in basso).
- Redigere un rapporto intermedio durante un'inchiesta disciplinare non è sicuramente usuale, ma è consentito. Tuttavia, richiede una particolare diligenza e in particolare il rapporto deve essere comprensibile anche per persone non esperte di diritto. Al soggetto interessato, inoltre, va garantito il diritto di essere sentito, anche per assicurare la possibilità di produrre elementi a discarico. Al più tardi prima di sospenderlo, il medico in capo avrebbe dovuto essere ascoltato in maniera esaustiva.
- La presunzione d'innocenza deve sempre essere menzionata, ma, nel caso del medico in capo, il rapporto intermedio non soddisfa tale requisito. Vi è dunque il sospetto che il lavoro dell'u.o. «Affari giuridici Difesa» non sia stato conforme sul piano giuridico.
- L'inchiesta ha dimostrato che l'u.o. «Affari giuridici Difesa» si considerava «al servizio» e dunque parte della procedura. Non serve spiegare ulteriormente quanto tale interpretazione del proprio ruolo appaia più che problematica nello svolgimento di inchieste disciplinari.

b. Accuse materiali contro il medico in capo

- Gli accertamenti riguardanti le spese per la cena di Natale o altri pranzi e cene d'affari organizzati dal medico in capo hanno dimostrato che quest'ultimo, tanto per la cena di Natale quanto per alcuni altri pranzi e cene d'affari, non ha sufficientemente rispettato il principio di oculatezza (comportamento negligente). Tale constatazione è valida anche in riferimento all'invito ai suddetti eventi di partner e coniugi.
- Le accuse di spese eccessive per corsi di formazione, pernottamenti in hotel e congedi del medico in capo non sono state invece confermate.
- Gli accertamenti sulle accuse riguardanti gli acquisti non hanno evidenziato alcun indizio di irregolarità. Sussiste tuttavia il sospetto che il medico in capo in parte non abbia sufficientemente rispettato le norme procedurali in vigore sull'aggiudicazione di contratti né si è potuto escludere almeno un conflitto di interessi in astratto.
- Gli ulteriori indizi di possibili violazioni di diritto (ad es. in relazione alla trasformazione dell'auto di servizio) non sono stati confermati.

A prescindere dai suddetti accertamenti, l'incaricato dell'inchiesta amministrativa ha comunque constatato una serie di problemi di natura fattuale e giuridica, formulando al riguardo delle raccomandazioni su come evitarli in futuro. Tra queste rientrano in particolare la chiara regolamentazione dei processi di spesa e di acquisto all'interno del DDPS (specie in termini di semplificazione e standardizzazione), la verifica della struttura del personale nell'u.o. Sanità militare (integrare i beneficiari di onorari, evitare situazioni di parzialità e dipendenza) nonché raccomandazioni sulle funzioni del medico in capo, sulle strutture dell'u.o. Sanità militare e sul ruolo dell'u.o. «Affari giuridici Difesa». L'incaricato ha altresì formulato raccomandazioni in considerazione di future inchieste disciplinari nonché raccomandazioni di massima sull'imposizione del principio di oculatezza e sulla cultura amministrativa e di gestione del DDPS (per l'attuazione delle raccomandazioni cfr. n. 3.2).

2.2.3 Seconda inchiesta amministrativa esterna

Il rapporto finale della seconda inchiesta amministrativa è datato 25 dicembre 2017 e contiene i risultati principali di seguito riportati⁴:

- Gli accertamenti hanno dimostrato che la maggior parte delle accuse mosse nei confronti dei tre quadri dell'esercito coinvolti non è stata confermata.
- In relazione ai costi per cena di Natale, rapporti annuali, seminari o altri eventi della BLE come pure in relazione a un seminario degli alti ufficiali superiori, le persone coinvolte hanno quasi sempre adottato un comportamento corretto⁵.
- Per due delle persone indagate, sussiste però per singoli casi il sospetto di violazione del principio di oculatezza⁶ mentre per un caso il sospetto riguarda dei collaboratori che avrebbero ricevuto monete d'oro per un valore superiore a 500 franchi, senza che vi fosse un'adeguata base legale.

Successivamente, l'incaricato dell'inchiesta ha formulato quattro raccomandazioni. Tre coincidevano con le raccomandazioni già formulate nel suo primo rapporto, ossia la chiara regolamentazione dei processi relativi alle spese, il principio di oculatezza e la cultura amministrativa. Nella sua quarta raccomandazione, l'incaricato suggerisce al DDPS di verificare le misure riguardanti il personale (per l'attuazione di queste raccomandazioni cfr. n. 4.1).

⁴ Cfr. n. 4 del rapporto dell'incaricato dell'inchiesta del 25 dicembre 2017.

⁵ Il riferimento è ai costi di questi eventi e in qualche caso all'invito di partner e al loro trasporto con elicotteri dell'esercito.

⁶ Nello specifico, si è trattato di regali in oro a collaboratori e di spese per alcol e tabacco in occasione di eventi della BLE.

2.2.4 Inchiesta disciplinare

Al termine dell'inchiesta amministrativa, con decisione del 23 marzo 2018, il capo del DDPS ha avviato una seconda inchiesta disciplinare nei confronti dell'ex superiore del medico in capo, avendo riscontrato necessità di chiarimenti relativi alle attività di condotta. Nel suo rapporto del 5 maggio 2018, l'incaricato esterno dell'inchiesta non ha constatato alcuna fattispecie di rilevanza disciplinare nelle attività di condotta del comandante di corpo Baumgartner. Per quanto concerne i conteggi delle spese, non è stato dimostrato alcun comportamento scorretto a suo carico⁷. Il capo del DDPS ha ribadito la propria fiducia all'allora capo della BLE, ricordandogli al contempo che le basi legali e decisionali in materia di personale e di finanze sono in vigore e devono essere rispettate.

3 Accertamento delle accuse mosse nei confronti del medico in capo dell'esercito

3.1 Procedura e decisioni a livello di Dipartimento

3.1.1 Fatti

Come esposto in precedenza nella cronologia (cfr. n. 2.1), il capo del DDPS e la Segreteria generale del DDPS sono stati informati in merito all'avvio dell'inchiesta disciplinare nei confronti del medico in capo nel maggio 2016, valutandola positivamente. In seguito, l'inchiesta è stata condotta dall'u.o. «Affari giuridici Difesa». Il capo e la Segreteria generale del DDPS sono stati nuovamente coinvolti soltanto all'inizio del dicembre 2016 e informati del rapporto intermedio dell'u.o. «Affari giuridici Difesa». Venerdì 2 dicembre 2016, l'allora capo dell'esercito e il suo successore designato hanno presentato al capo del DDPS il rapporto intermedio nel corso di un colloquio riservato organizzato nello stesso giorno, durante il quale hanno chiesto e ottenuto l'autorizzazione a sporgere denuncia penale e a sospendere il medico in capo. Il lunedì successivo, 5 dicembre 2016, il capo del DDPS ha discusso il dossier relativo al medico in capo con la sua segretaria generale e con il segretario generale supplente. Nel corso della stessa giornata, il segretario generale supplente si è incontrato con il capo dell'esercito e un rappresentante dell'u.o. «Affari giuridici Difesa» allo scopo di ottenere ulteriori informazioni e discutere la procedura. Ha ricevuto la documentazione necessaria, in particolare il rapporto intermedio e la presentazione a mezzo diapositive. Nelle due giornate successive, si sono tenuti altri colloqui, sia all'interno della Segreteria generale del DDPS sia con l'allora capo dell'esercito, il suo successore designato e rappresentanti dell'u.o. «Affari giuridici Difesa». In tali occasioni, più persone hanno espresso riserve sulla correttezza delle modalità di svolgimento dell'inchiesta disciplinare e sulla procedura successiva (denuncia penale, sospensione), che però non hanno determinato alcun ripensamento.

⁷ Vedi anche comunicato stampa del DDPS del 6.6.2018.

Per precisare la comunicazione da rendere pubblica e in particolare per chiarire la questione della citazione del medico in capo, si sono svolti diversi colloqui tra l'u.o. Comunicazione del DDPS, l'u.o. «Affari giuridici Difesa» e il MPC. Stando al rapporto della prima inchiesta amministrativa, la Comunicazione DDPS riteneva necessario citare il medico in capo, cosa che aveva concordato con il MPC.

Dopo aver informato l'intero Consiglio federale, il 9 dicembre 2016 si è arrivati alla sospensione e alla presentazione della denuncia penale, fatti resi noti in un secondo momento con un comunicato stampa in cui si citava per nome il medico in capo.

A fine gennaio 2017 il capo del DDPS ha affidato l'inchiesta amministrativa a un perito esterno, con il compito di accertare le accuse mosse nei confronti del medico in capo e le circostanze della sua sospensione. Contemporaneamente, è stato anche deciso di chiudere l'inchiesta disciplinare, ma non tramite l'u.o. «Affari giuridici Difesa» bensì tramite la Sezione del personale della Segreteria generale. Le due inchieste si sono concluse nell'estate 2017 (l'inchiesta disciplinare a giugno, quella amministrativa in agosto).

3.1.2 Informazioni complementari fornite dalle persone ascoltate

Nel corso della sua audizione⁸ presso le CdG, il capo del DDPS ha specificato che il 2 dicembre 2016, durante il colloquio con l'allora capo dell'esercito e con il capo attuale, non aveva ravvisato alcun motivo per dubitare del rapporto intermedio e delle raccomandazioni riguardanti il prosieguo della procedura. Ha spiegato di essersi fidato del Comando dell'esercito e dei responsabili dell'u.o. «Affari giuridici Difesa», ribadendo anche in quell'occasione che deve potersi fidare delle loro argomentazioni, poiché non può chiedere un secondo parere prima di ogni decisione. D'altra parte, l'assenza di iniziativa non rientrava tra le possibilità, dal momento che gli era stato riferito che diversi whistleblower erano pronti a rendere il tutto pubblico, tanto per la collettività quanto per la stampa, in assenza di un intervento tempestivo. Era certamente al corrente dei dubbi sollevati da alcuni collaboratori della sua Segreteria generale in merito alla correttezza del dossier e alla procedura adottata, ma per l'allora capo dell'esercito e l'u.o. «Affari giuridici Difesa» la situazione era sufficientemente chiara, tanto che si sono attenuti alla procedura, come concordato il 2 dicembre 2016.

Il capo del DDPS ha comunque ammesso che se anche un dossier può risultare serio a prima vista e anche alla seconda, ciò non vuol dire che non possa essere sbagliato. Risulta anche evidente che la sua fiducia nei responsabili dell'u.o. «Affari giuridici Difesa» è compromessa e che dunque ha dovuto adottare delle misure (cfr. n. 3.2).

Anche l'incaricato dell'inchiesta amministrativa, nel corso della sua audizione⁹, ha contestato il lavoro dell'u.o. «Affari giuridici Difesa» e il rapporto intermedio, ritenuto troppo approssimativo nonché estremamente discutibile sul piano giuridico proprio nei punti più delicati, laddove si parlava della potenziale punibilità del medi-

⁸ Verbale dell'audizione del capo del DDPS del 25.9.2017 (pagg. 3, 7, 13).

⁹ Verbale dell'audizione dell'incaricato dell'inchiesta del 15.2.2018 (pagg. 5, 9).

co in capo. L'allora capo dell'esercito e poi anche l'attuale come pure più avanti il capo del DDPS si erano fidati di queste affermazioni. Il Comando dell'esercito e la direzione del Dipartimento devono potersi fidare degli esperti, se non vi sono indizi contrari. Il problema era chiaramente riconducibile all'u.o. «Affari giuridici Difesa», che non ha esaminato i fatti in modo sufficientemente ampio e in un'ottica di discarico, presentando un risultato a senso unico. In sintesi, l'incaricato dell'inchiesta ritiene che il capo del DDPS, da un punto di vista soggettivo, ha potuto fidarsi del rapporto e questo ha reso comprensibile la sospensione del medico in capo, ma, da un punto di vista oggettivo, la procedura si è rivelata sproporzionata, non equa e in più ha violato il principio del diritto di essere sentiti.

Il segretario generale supplente del DDPS¹⁰, che ha gestito il caso del medico in capo per conto della Segreteria generale e ha espresso riserve dopo la presentazione del rapporto intermedio, ha fatto osservare alla Commissione anche il «fattore urgenza». Era consapevole che una procedura rapida spesso va a discapito del diritto di essere sentiti e che le persone accusate non erano state sufficientemente coinvolte. Ma nella fattispecie la notevole urgenza era dettata dal fatto che si voleva chiudere la vicenda nel contesto della sostituzione dell'allora capo dell'esercito con il nuovo capo. Inoltre, nelle valutazioni fatte riguardo alla procedura successiva, il rimando al rapporto intermedio, che conteneva gravi accuse, è stato continuo; infatti, non si trattava solo di spese bensì di appropriazione indebita. Alla fine, questi indizi hanno avuto un peso maggiore rispetto alle riserve sulla procedura. Ha poi aggiunto di comprendere perché i responsabili non abbiano ascoltato tanto lui come economista quanto piuttosto gli esperti dell'u.o. «Affari giuridici Difesa».

3.1.3 Valutazione

La CdG-N prende atto che il rapporto dell'inchiesta amministrativa rileva esplicitamente che vi fosse un sospetto sufficiente per avviare l'inchiesta amministrativa nei confronti del medico in capo. In linea di principio, riconosce anche che i principali errori e le valutazioni errate che hanno portato alla denuncia penale nei confronti del medico in capo non siano da imputare al capo del DDPS e alla Segreteria generale, ma soprattutto al lavoro insufficiente dell'u.o. «Affari giuridici Difesa». La Commissione critica anche il ruolo dell'allora capo dell'esercito e di quello attuale, i quali hanno entrambi accelerato la vicenda perché volevano risolvere il caso in fretta, omettendo dunque la dovuta diligenza.

Tuttavia, per la Commissione è comprensibile solo in parte il fatto che il capo del DDPS abbia deciso di sporgere denuncia penale, sospendere il medico in capo e rilasciare una comunicazione pubblica senza ulteriori accertamenti sostanziali, unicamente sulla base di un documento definito «rapporto intermedio», nonostante alcuni dei suoi più stretti collaboratori della Segreteria generale avessero espresso delle riserve; queste decisioni hanno compromesso gravemente la posizione giuridica del medico in capo. L'argomentazione addotta dal capo del DDPS, il quale ha sostenuto che deve potersi fidare degli esperti, senza acquisire ogni volta un secondo

¹⁰ Verbale dell'audizione del segretario generale supplente del DDPS del 15.2.2018 (pag. 14).

parere prima di una decisione, è corretta in linea di principio, ma in questo caso non si trattava di prendere una decisione di merito o in ambito gestionale nel processo politico bensì di una decisione con conseguenze afferenti al diritto del personale. Questioni di diritto del personale così delicate richiedono particolare diligenza secondo la CdG-N. Inoltre, doveva essere chiaro anche per il capo del DDPS il fatto che il documento decisivo riproduceva soltanto un rapporto intermedio, anche se elencava gravi mancanze e mancava un chiaro indizio di presunzione d'innocenza.

La CdG-N deplora il fatto che, in tale contesto e nonostante le riserve espresse da alcuni dei suoi più stretti collaboratori della Segreteria generale, nella settimana dal 2 al 9 dicembre 2016 il capo del DDPS non abbia disposto ulteriori misure per chiarire la vicenda. Con il Servizio giuridico della Segreteria generale, il capo del DDPS avrebbe avuto a disposizione un ufficio con una certa competenza in materia di diritto del personale, il quale avrebbe individuato rapidamente alcune criticità.

Sulla base delle dichiarazioni delle persone ascoltate, la CdG-N non può fare a meno di presumere che il timore della direzione del Dipartimento di pubbliche critiche come pure il fatto che il Comando dell'esercito e in particolare il capo dell'esercito uscente volessero liquidare il caso, abbiano avuto un ruolo non irrilevante ed eccessivamente significativo nella decisione di sporgere una denuncia penale e procedere alla sospensione del medico in capo.

L'ordine dell'inchiesta amministrativa a fine gennaio 2017 equivale per la CdG-N a un'ammissione del fatto che il DDPS, dopo aver sporto la denuncia penale e sospeso il medico in capo, sia esso stesso giunto alla conclusione che la procedura adottata era stata probabilmente problematica e dunque andava approfondita. In base alle audizioni avvenute, la Commissione non ha compreso con chiarezza i motivi concreti che hanno portato alla decisione dell'inchiesta amministrativa. Ciò nonostante, la CdG-N valuta positivamente il fatto che il capo del DDPS abbia ordinato tale inchiesta, impegnandosi così a chiarire la vicenda, sebbene in modo tardivo, e a fare trasparenza. Ugualmente apprezzabile la sua disponibilità a ordinare e attuare misure in seguito ai risultati dell'inchiesta amministrativa (cfr. di seguito n. 3.2).

3.2 Misure predisposte

3.2.1 Fatti

Basandosi sulle raccomandazioni dell'esperto esterno che ha condotto la prima inchiesta amministrativa (cfr. n. 2.2.2), nel settembre 2017 il capo del DDPS ha ordinato diverse misure. Il 21 settembre 2017, con una nota informativa, ha riferito all'intero Consiglio federale del caso del medico in capo (risultati dell'inchiesta amministrativa e misure da parte del Dipartimento). Già in precedenza le CdG avevano invitato il capo del DDPS per un'audizione riguardante il caso del medico, prevista per il 25 settembre 2017; pochi giorni dopo, oltre all'intero Consiglio federale, il capo del DDPS ha dunque messo al corrente anche le CdG.

Qui di seguito si riportano in breve le principali misure ordinate dal capo del DDPS:

- *Revoca della sospensione del medico in capo, reintegrazione nelle sue funzioni*: dal momento che le accuse sostanziali mosse nei confronti del medico in capo si sono rivelate infondate, la sua sospensione è stata revocata per la fine di settembre 2017. Il medico in capo è stato reimpiegato nella funzione esercitata sino a quel momento il 1° ottobre 2017. Il capo del DDPS lo ha comunque esortato ad attenersi ai principi di una conduzione e un modo di agire all'insegna dell'economicità. Si è inoltre esaminato se la funzione di medico in capo dovesse essere separata da quella di incaricato del Consiglio federale per il Servizio sanitari coordinato.
- *Modifiche dell'u.o. Sanità militare*: questa unità è stata trasferita dalla Base logistica dell'esercito allo Stato maggiore dell'esercito. Contemporaneamente, occorre adottare misure volte a correggere la sproporzione tra impiegati della Sanità militare (ca. 210) e beneficiari di onorari (ca. 250) nonché verificare se l'u.o. Sanità militare non debba più effettuare acquisti diretti per evitare qualsiasi conflitto di interessi.
- *Misure riguardanti l'u.o. «Affari giuridici Difesa»*: in futuro, le delicate questioni del personale saranno trattate dal Servizio giuridico della Segreteria generale e non più dall'u.o. «Affari giuridici Difesa». Il servizio di «whistle-blowing» dell'esercito sarà inoltre separato dall'u.o. «Affari giuridici Difesa»¹¹, con conseguente ridefinizione del ruolo dell'u.o. «Affari giuridici Difesa» e delle sue mansioni.
- *Nuova regolamentazione dei processi di spesa, verifica del sistema di rimborso e cultura amministrativa*: questa misura è volta soprattutto a semplificare e standardizzare la moltitudine di processi di spesa e direttive del DDPS nonché a regolamentare chiaramente le responsabilità. Contemporaneamente, occorre emanare appositi regolamenti per cene di Natale e altri eventi, in particolare per quel che riguarda l'importo massimo ammissibile a persona, il consumo di alcol e l'invito esteso ai partner dei collaboratori.

Il DDPS si è anche assunto il pagamento dei costi a carico del medico in capo derivanti dal procedimento, in particolare le spese per la rappresentanza legale¹². Contemporaneamente, le parti hanno convenuto di mantenere il riserbo più assoluto.

Secondo il comunicato stampa del 6 giugno 2018¹³, le misure annunciate sono state implementate in tutto il Dipartimento e le procedure sono state standardizzate. In particolare, si erano rese necessarie una migliore gestione delle spese, una disciplina più chiara delle responsabilità e un'assunzione più consapevole dei compiti di condotta. Le nuove istruzioni riguardanti spese, eventi e regali all'interno del DDPS sono entrate in vigore il 1° settembre 2018.

¹¹ Il servizio è stato trasferito al CDF.

¹² Nell'ambito dei suoi accertamenti, la Sottocommissione competente ha ottenuto le informazioni richieste sull'entità dei costi generati dal caso fino a quel momento.

¹³ Comunicato stampa del DDPS del 6.6.2018.

3.2.2 Informazioni complementari fornite dalle persone ascoltate

Già nel corso della sua audizione del settembre 2017¹⁴, il capo del DDPS aveva fatto osservare che le misure riguardanti l'u.o. «Affari giuridici Difesa» erano state immediatamente attuate. Aveva anche specificato che la sua fiducia in questo ufficio e nei suoi responsabili era compromessa. Per tale ragione, le delicate questioni del personale erano state trattate da subito dalla Segreteria generale del DDPS, ma al tempo stesso si era avviata una discussione con l'Ufficio federale del personale per individuare una soluzione più sostanziale per le inchieste sensibili in materia di diritto del personale. Il servizio di «whistleblowing» dell'esercito sarebbe stato trasferito al CDF, separandolo dall'u.o. «Affari giuridici Difesa», da ristrutturare completamente.

Per quel che riguarda le spese, il capo del DDPS¹⁵, stando alle sue affermazioni, si era posto l'obiettivo di vietare alcune pratiche e di introdurre regole chiare, specie riguardo al consumo di alcol. Occorreva poi affrontare la problematica dei conflitti di interessi, ambito nel quale sarebbero state adottate rapidamente delle misure.

In riferimento a questo aspetto, il segretario generale supplente del DDPS¹⁶ ha specificato le misure predisposte: dichiarazione dei conflitti di interessi, con obbligo per i superiori di affrontare questo tema nei colloqui annuali con i collaboratori per l'accordo sugli obiettivi. A titolo di verifica, sono stati eseguiti anche dei controlli a campione, con applicazione di sanzioni in caso di violazioni. Inoltre, i nuovi contratti di lavoro prevedono che la mancata comunicazione di un conflitto di interessi può costituire motivo di licenziamento.

Nel corso della sua audizione¹⁷, il segretario generale supplente del DDPS ha anche reso noto che la verifica del ruolo dell'u.o. «Affari giuridici Difesa» e la ridefinizione delle sue mansioni sono state completate. Tra le altre cose, ciò ha comportato il distacco delle attività legate al diritto del personale: quattro posti sono stati assegnati all'u.o. Personale Difesa, uno alla Segreteria generale del DDPS, dove è già presente una cellula che si occupa di diritto del personale. Le altre mansioni sono state riorganizzate sotto la responsabilità di un nuovo capo mentre all'ex capo è stata assegnata un'altra funzione.

Già nel settembre 2017¹⁸ il segretario generale supplente del DDPS aveva ammesso che il problema delle spese era da ricondurre, in definitiva, a carenze dei quadri dirigenti. Ma aveva anche aggiunto che si stava lavorando alla definizione di regole chiare grazie a un «catalogo delle istruzioni» da attuare nel Dipartimento. In merito allo stato dell'attuazione, nel corso della sua audizione del febbraio 2018¹⁹, il segre-

¹⁴ Verbale dell'audizione del capo del DDPS del 25.9.2017 (pagg. 9–10).

¹⁵ Verbale dell'audizione del capo del DDPS del 16.11.2017 (pag. 7).

¹⁶ Verbale dell'audizione del segretario generale supplente del DDPS del 15.2.2018 (pagg. 12, 15).

¹⁷ Verbale dell'audizione del segretario generale supplente del DDPS del 15.2.2018 (pag. 12).

¹⁸ Verbale dell'audizione del segretario generale supplente del DDPS del 25.9.2017 (pag. 10).

¹⁹ Verbale dell'audizione del segretario generale supplente del DDPS del 15.2.2018 (pagg. 11–12).

tario generale supplente ha specificato che un gruppo di lavoro da lui coordinato stava affrontando il problema. Al riguardo, il DDPS ha avviato un progetto che coinvolge anche la Revisione interna del DDPS, la quale è a sua volta a stretto contatto con il CDF. Le questioni complesse riguardano anzitutto situazioni poco chiare attinenti agli obblighi di rappresentanza. Basandosi sui casi noti delle inchieste, si è proceduto alla creazione di uno schema e alla conduzione di un'indagine all'interno del Dipartimento per identificare casi analoghi. Parallelamente si sono esaminati da vicino tutti gli eventi (seminari, rapporti, ecc.) per attribuirli a delle categorie; al riguardo, è stato condotto anche un sondaggio. I processi di spesa vanno standardizzati e attuati su questa base.

Secondo il segretario generale supplente²⁰, richiedono invece maggiore tempo e riflessione le misure riguardanti l'u.o. Sanità militare, per la quale si auspicano misure a medio termine. Al momento erano in fase di accertamento diverse questioni legate alla competenza di acquisto dell'u.o. Sanità militare e ai rischi di conflitti di interessi connessi, alla proporzione dipendenti – beneficiari di onorari e alle varie funzioni del medico in capo (capo Sanità militare e capo Servizio sanitario coordinato). Stando alle dichiarazioni del segretario generale supplente del DDPS del febbraio 2018, era in fase di elaborazione un incarico di progetto, cosa peraltro non facile perché la problematica riguarda molti uffici federali (tra cui la Sanità militare e la Difesa in generale, l'Ufficio federale della protezione della popolazione, l'Ufficio federale della sanità pubblica, Swissmedic). Nel marzo 2018, il DDPS ha comunicato di avere assegnato un mandato a un esperto esterno²¹ (cfr. anche n. 4.1).

L'esperto esterno²², che ha condotto l'inchiesta amministrativa, ha specificato alla Commissione che, a suo parere, si dovrebbe affrontare in via prioritaria la questione dei conflitti di interessi e delle spese. In relazione al principio di oculatezza occorrerebbe prestare attenzione anche alle questioni dei quadri dirigenti e della cultura amministrativa.

Ha fatto poi osservare²³ che le accuse principali mosse nei confronti del medico in capo si basavano sulla segnalazione di whistleblowing di inizio 2014. Tuttavia, non aveva potuto interrogare la persona che aveva effettuato la segnalazione, perché quest'ultima si era rifiutata di farlo tramite il suo legale. Il segretario generale supplente del DDPS ha specificato alla Commissione²⁴ che non è chiaro cosa sia successo esattamente con questa segnalazione e perché questa per molto tempo non sia stata esaminata dal Servizio Compliance.

²⁰ Verbale dell'audizione del segretario generale supplente del DDPS del 15.2.2018 (pagg. 12–13).

²¹ Lettera del capo del DDPS del 19.3.2018.

²² Verbale dell'audizione dell'incaricato dell'inchiesta del 15.2.2018 (pagg. 9–10).

²³ Verbale dell'audizione dell'incaricato dell'inchiesta del 15.2.2018 (pag. 5).

²⁴ Verbale dell'audizione del segretario generale supplente del DDPS del 15.2.2018 (pag. 17).

3.2.3 Valutazione

La CdG-N valuta positivamente il fatto che il capo del DDPS, avviando l'inchiesta amministrativa, si sia preoccupato di indagare il caso del medico in capo con la dovuta autonomia, anche all'insegna della trasparenza. Accoglie con favore anche le misure ordinate dal capo del DDPS in seguito alle inchieste e, in linea di principio, le considera ragionevoli. Contemporaneamente, però, la CdG-N desidera sottolineare una serie di carenze e domande in sospeso.

La CdG-N ritiene senz'altro necessario, ad esempio, che il DDPS provveda a una regolamentazione chiara di spese, compensi ed eventi ufficiali. Osserva, tuttavia, che l'attuazione di questa misura viene affrontata in modo molto dispendioso e dunque procede lentamente, considerato che i risultati riguardanti il problema delle spese sono disponibili già dall'estate 2017. Il DDPS ha avviato in proposito un progetto impegnativo, effettuando una serie di rilevazioni e sondaggi in tutto il Dipartimento per poter rappresentare e regolamentare tutti i possibili «casi di spesa», coinvolgendo anche la Revisione interna e il CDF. La CdG-N si chiede se tale modo di procedere sia opportuno. Ritiene, infatti, che sarebbe più ragionevole ed efficace applicare le direttive della Confederazione in vigore, precisandole all'occorrenza per il DDPS. Parallelamente a questo, si chiede quanto sia veramente opportuno elaborare un catalogo di istruzioni dettagliate²⁵. La Commissione è fermamente convinta del fatto che il problema delle spese non vada affrontato solo con i regolamenti, ma che ciò sia anzitutto un compito dei quadri dirigenti e una questione di cultura amministrativa dell'esercito. Tuttavia, dalle inchieste e dalle dichiarazioni delle persone interrogate emerge chiaramente che proprio a questo riguardo vi siano notevoli carenze. Per la CdG-N non ci sarebbe stato alcun «caso del medico in capo», se i quadri dirigenti avessero attribuito al problema delle spese la dovuta importanza. Di conseguenza, la Commissione raccomanda al capo del DDPS di non istituire alcun catalogo di regole bensì di rispettare in modo chiaro e semplice le direttive, limitandosi allo stretto necessario. Contemporaneamente, il capo del DDPS deve adottare misure atte a far rispettare le direttive nella pratica e in particolare a coinvolgere la responsabilità dei quadri dirigenti.

In linea di principio, la CdG-N approva anche le misure riguardanti l'u.o. Sanità militare, cioè sia la misura immediata (trasferimento della Sanità militare dalla BLE allo Stato maggiore dell'esercito) sia i mandati di esame a medio termine relativi alla competenza in materia di acquisti, ai conflitti di interessi e alla delimitazione della Sanità militare dal Servizio sanitario coordinato. Tuttavia, anche in questo caso, la CdG-N osserva che l'attuazione procede piuttosto a rilento: sebbene i problemi essenziali siano noti sin dall'agosto 2017, solo nella primavera 2018 è stato avviato un incarico di progetto concreto, con assegnazione del relativo mandato.

La CdG-N ritiene altresì opportune le misure riguardanti l'u.o. «Affari giuridici Difesa» e il servizio di whistleblowing. Ma anche in tale contesto sottolinea alcune carenze e domande in sospeso. Ad esempio, nonostante vari accertamenti, a oggi non risulta ancora chiaro come mai la segnalazione di whistleblowing di inizio 2014 non sia stata presa in esame per così tanto tempo, riacquistando la sua rilevanza solo

²⁵ Rapporto di verifica «Spesen DDPS» del 16 ottobre 2017 (pag. 6) (disponibile solo in tedesco).

con l'avvio dell'inchiesta disciplinare nei confronti del medico in capo del 2016. A tale proposito, va sottolineato che la nota relativa a questa segnalazione è datata 1° dicembre 2016 ed è stata redatta appositamente per il dossier dell'inchiesta disciplinare, unitamente al rapporto intermedio di tale inchiesta. Secondo la Commissione, inoltre, non è stato sufficientemente accertato come mai l'u.o. «Affari giuridici Difesa» abbia prodotto un rapporto intermedio né quale ruolo abbia avuto l'allora capo dell'esercito nel caso del medico in capo. Stando a diverse dichiarazioni, è stato proprio l'allora capo dell'esercito a fare pressione affinché si procedesse rapidamente nonché colui che ha insistito per sporgere denuncia penale, nonostante le riserve espresse da diverse persone.

Ma la CdG-N ritiene che dal caso concreto emergano anche questioni più generali sulla procedura delle inchieste disciplinari e amministrative, in particolare riguardo alla protezione giuridica delle persone coinvolte e alla delimitazione di entrambe le procedure: l'inchiesta disciplinare portata a termine dalla Segreteria generale del DDPS come pure l'inchiesta amministrativa hanno entrambe trattato le accuse mosse nei confronti del medico in capo²⁶. Dal momento che le Commissioni della gestione, anche in occasione di precedenti accertamenti, avevano riscontrato carenze o perlomeno domande in sospeso sulle inchieste amministrative o disciplinari²⁷ e anche perché venivano continuamente resi noti dei casi in cui le inchieste interne si erano successivamente rivelate carenti²⁸, le CdG ritengono che tali inchieste vadano in parte al di là delle capacità degli uffici incaricati. Per questo, nel gennaio 2018, le CdG-N hanno deciso di incaricare il Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) di eseguire uno studio sul tema²⁹. Il CPA deve verificare come sia possibile fare in modo che gli uffici che conducono le inchieste dispongano della necessaria competenza procedurale o possano accedervi. In tale contesto, la CdG approva anche la decisione del capo del DDPS di avere avviato una discussione con l'Ufficio federale del personale per individuare soluzioni generali relative alle delicate procedure in materia di diritto del personale.

- ²⁶ In tale contesto, si pone la domanda ipotetica su come si sarebbe proceduto nel caso in cui entrambe le inchieste avessero portato a risultati differenti.
- ²⁷ Ad esempio nell'ambito di un'inchiesta del 2012/2013 sulle irregolarità nei conteggi dei servizi militari volontari (cfr. in part. n. 3.8 del rapporto CdG-S del 28.6.2013: Indennità di perdita di guadagno: irregolarità nei conteggi dei servizi militari volontari, FF **2013** 7509) o nell'ambito dell'ispezione in materia di fideiussioni della Confederazione nel settore della navigazione marittima (cfr. comunicato stampa delle CdG del 25.9.2017: Le CdG-N conducono un'ispezione in materia di fideiussioni della Confederazione nel settore della navigazione marittima).
- ²⁸ Ad esempio, il Tribunale amministrativo federale ha giudicato retrospettivamente lacunosa l'inchiesta interna condotta sul caso di un militare dello Stato maggiore di condotta dell'esercito che è stato sospeso durante l'inchiesta, durata due anni, percependo comunque l'intero salario (sentenza del 3.5.2017 A-6519/2016).
- ²⁹ Cfr. comunicato stampa delle CdG del 1.2.2018: Rapporto annuale 2017 delle CdG e della DelCG e programma annuale 2018.

4 Accertamento delle accuse mosse nei confronti di altri quadri dell'esercito

4.1 Fatti

L'inchiesta amministrativa successiva, affidata dal capo del DDPS a un esperto esterno, si è conclusa il 25 dicembre 2017 (cfr. n. 2.2.3). I risultati di questa inchiesta non sono ancora stati resi pubblici.

In seguito ai risultati della seconda inchiesta, il DDPS ha eseguito accertamenti sull'eventuale competenza del MPC o della Procura generale del Cantone di Berna. Dopo essersi consultato con le istituzioni summenzionate, che hanno negato la loro competenza, consigliando al DDPS di eseguire i suoi accertamenti in forma autonoma, il DDPS ha avviato una seconda inchiesta disciplinare nei confronti di un militare del Comando dell'esercito, incaricando un esperto esterno³⁰.

Poiché il secondo rapporto trattava sostanzialmente le stesse problematiche del primo rapporto, il capo del DDPS non ha ordinato nuove e ulteriori misure; le misure predisposte dopo il primo rapporto continuano a essere perseguite.

A integrazione di quanto sopra, va detto che il capo del DDPS, dopo la conclusione della seconda inchiesta amministrativa, ha comunicato alla CdG-N³¹ di avere affidato all'ex direttore dell'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP), prof. dott. Thomas Zeltner, le misure di riorganizzazione della Sanità militare, con il mandato di analizzare ruoli e compiti dei vari attori (Servizio sanitario coordinato SSC, Sanità militare, Farmacia dell'esercito, Ufficio federale della protezione della popolazione). In seguito alle richieste di pubblicazione dei rapporti in virtù della legge sulla trasparenza (LTras)³², il DDPS ha inoltre deciso di pubblicare i rapporti di entrambe le inchieste amministrative esterne, provvedendo ad annerire alcuni passaggi di testo per motivi di protezione della personalità.

4.2 Informazioni complementari fornite dalle persone ascoltate

Premessa: al momento delle audizioni non era ancora chiaro quali misure concrete avrebbe ordinato il capo del DDPS in seguito al secondo rapporto, dunque le persone interrogate non sono state in grado di esprimersi in modo dettagliato al riguardo.

Nel corso della sua audizione presso la Sottocommissione DFAE/DDPS, tenutasi prima della conclusione della seconda inchiesta, il capo del DDPS³³ aveva specificato di avere ordinato tali misure anche per accertare se, nel caso del medico in capo, si era trattato di false accuse, mosse in modo consapevole, o addirittura di un «complotto», sebbene fino a quel momento nulla lo lasciasse intendere. Aveva aggiunto che, qualora l'incaricato fosse arrivato alla conclusione che alcune persone avevano

³⁰ Ulrich Arbenz, ex procuratore pubblico generale del Cantone di Zurigo.

³¹ Lettera del capo del DDPS del 19.3.2018.

³² Legge federale del 17 dicembre 2004 sul principio di trasparenza dell'amministrazione (legge sulla trasparenza, LTras), RS **152.3**.

³³ Verbale dell'audizione del capo del DDPS del 25.9.2017 (pagg. 10–11).

mentito, la sua fiducia in loro si sarebbe incrinata e a quel punto non avrebbe potuto escludere conseguenze in materia di diritto del personale. Gli accertamenti avevano dimostrato che molte accuse non erano rilevanti sul piano del diritto penale, ma piuttosto afferivano a una sorta di «zona grigia».

Nel corso della sua audizione del febbraio 2018, il segretario generale supplente del DDPS³⁴ ha fatto osservare che i risultati del secondo rapporto avevano sollevato molti interrogativi sulla procedura successiva, i quali dovevano essere chiariti in modo approfondito. Il riferimento era in particolare alla raccomandazione dell'incaricato esterno di verificare eventuali conseguenze in materia di diritto del personale. Con il rapporto si disponeva ora di una buona base per garantire agli interessati il diritto di essere sentiti e di discutere con loro le constatazioni fatte. Il capo del DDPS, d'intesa con il capo dell'esercito e con i giuristi del Personale, doveva decidere come procedere per coinvolgere anche la responsabilità dei quadri dirigenti. La questione concreta riguardava l'opportunità di avviare un'ulteriore inchiesta disciplinare da parte del capo del DDPS.

Ma prima di poter prendere tale decisione, era necessario chiarire se coinvolgere eventualmente anche le autorità di perseguimento penale. A tale riguardo, si era giunti alla conclusione che la competenza non spettava alla Giustizia militare, ma eventualmente alle autorità civili di perseguimento penale, dal momento che si trattava di questioni di diritto amministrativo (al momento dell'audizione del febbraio 2018, gli accertamenti con il MPC e con la Procura generale del cantone di Berna erano in corso mentre le decisioni necessarie sono state adottate nel marzo 2018; cfr. sopra, n. 4.1).

Nel corso della sua audizione, l'incaricato dell'inchiesta amministrativa³⁵ non si è espresso in merito a procedure e processi interni al DDPS, limitandosi a indagare le accuse mosse nei confronti delle persone interessate. Alla Commissione ha anche specificato che le persone coinvolte nonché tutte le persone interrogate nell'ambito della sua inchiesta erano state sufficientemente collaborative sul piano del diritto.

4.3 Valutazione

La CdG-N ritiene che la procedura adottata – ossia l'avvio di un accertamento supplementare e la seconda inchiesta amministrativa – sia stata opportuna per riesaminare correttamente la vicenda. La Commissione considera altrettanto ragionevole il fatto che a tal fine sia stato incaricato lo stesso esperto esterno che aveva già dovuto chiarire le accuse mosse nei confronti del medico in capo e dunque disponeva di conoscenze preliminari approfondite al riguardo.

La Commissione ritiene adeguati gli accertamenti supplementari eseguiti dopo la seconda inchiesta amministrativa, specie per quel che riguarda la competenza delle autorità di perseguimento penale e le misure predisposte. Valuta in modo particolarmente positivo il fatto che il capo del DDPS, in un caso concreto, abbia deciso

³⁴ Verbale dell'audizione del segretario generale supplente del DDPS del 15.2.2018 (pagg. 13, 17).

³⁵ Verbale dell'audizione dell'incaricato dell'inchiesta del 15.2.2018 (pag. 10).

di avviare un procedimento disciplinare, verificando le conseguenze in materia di diritto del personale per la persona coinvolta del Comando dell'esercito. Ritiene altrettanto sostenibile il fatto che tale procedimento sia stato nuovamente affidato a un esperto esterno e non condotto direttamente dal DDPS. Dopo i risultati emersi sul lavoro insufficiente dell'u.o. «Affari giuridici Difesa» nel procedimento disciplinare avviato nei confronti del medico in capo e della conseguente riorganizzazione delle competenze per inchieste di questo tipo – in futuro queste ultime saranno condotte dal Servizio giuridico della Segreteria generale del DDPS –, per il caso in oggetto era ancora troppo presto per eseguire l'inchiesta disciplinare nelle nuove strutture. A ciò si aggiunge il fatto che la Segreteria generale era fortemente coinvolta nelle inchieste condotte fino a quel momento, per cui le sarebbe stato difficile mantenere la necessaria autonomia e distanza in questo caso. Ma la CdG-N si aspetta che in futuro il DDPS sia in grado di condurre direttamente e rapidamente nonché con la dovuta professionalità anche inchieste delicate in materia di diritto del personale. Secondo quanto già spiegato al n. 3.2.3, occorre verificare come sia possibile fare in modo che gli uffici incaricati di condurre queste inchieste dispongano della necessaria competenza e si attengano correttamente alle procedure.

L'inchiesta disciplinare contro il comandante di corpo Baumgartner si è conclusa il 3 maggio 2018. La Commissione ha apprezzato il fatto che sia stata condotta in tempi rapidi e abbia potuto essere conclusa. Nel frattempo, in seguito alle richieste e in virtù della LTras³⁶, si è garantito l'accesso al rapporto intermedio dell'inchiesta disciplinare sul medico in capo del 30 novembre 2016, alla prima inchiesta amministrativa del 31 agosto 2017 come pure alla seconda inchiesta disciplinare del 3 maggio 2018. La seconda inchiesta amministrativa dovrebbe essere resa accessibile in un secondo momento. L'accesso tardivo a questi rapporti, avvenuto soltanto nel luglio 2018 o successivamente, è motivato anche dal fatto che le persone coinvolte si sono opposte, il che ha comportato notevoli ritardi. A questo punto, tutti gli accertamenti riguardanti le accuse mosse nei confronti del medico in capo sono stati completati.

Per le CdG non risulta interamente comprensibile come mai l'attuazione di alcune misure avvenga lentamente né perché alcune decisioni siano state adottate solo dopo la conclusione del secondo rapporto, ossia nella primavera del 2018, sebbene i risultati principali fossero disponibili già dall'agosto 2017. Si tratta in particolare del fatto che il capo del DDPS abbia assegnato un incarico di progetto con relativo mandato per la verifica della struttura organizzativa della Sanità militare nonché dei ruoli e compiti del medico in capo quale responsabile della Sanità militare e incaricato della Confederazione per il Servizio sanitario coordinato soltanto nel marzo 2018. Anche l'attuazione delle misure di deregolamentazione e standardizzazione dei processi di spesa è proceduta con lentezza. La CdG-N si aspetta che le disposizioni adottate vengano prontamente attuate e che il DDPS applichi coerentemente il nuovo regolamento di spesa, in linea con le direttive di spesa del resto dell'Amministrazione federale, autorizzando eventuali deroghe con la massima prudenza.

5 Sintesi e conclusioni

Nell'ambito dei suoi accertamenti, la CdG-N è giunta alla conclusione che il DDPS ha trattato il «caso del medico in capo» con sufficiente attenzione. Riconosce che il DDPS, dopo gli errori e le valutazioni errate iniziali, imputabili soprattutto all'u.o. «Affari giuridici Difesa» e in parte anche al Comando dell'esercito, ha adottato le misure necessarie per riesaminare correttamente le accuse e affrontare i problemi rilevati.

Ciò nonostante, la Commissione ritiene che anche la Segreteria generale e il capo del DDPS siano corresponsabili della procedura in parte inappropriata, in particolare per la presentazione affrettata della denuncia penale nei confronti del medico in capo. L'argomentazione addotta dal capo del DDPS, il quale ha sostenuto che deve potersi fidare degli esperti del Dipartimento, senza acquisire ogni volta un secondo parere prima di una decisione, è corretta in linea di principio, ma secondo la CdG-N non è sufficiente nel caso concreto. A seguito dei dubbi sull'appropriatezza della procedura, espressi da diverse persone della Segreteria generale del Dipartimento, e del fatto che si trattasse di una questione delicata attinente al diritto del personale, la Commissione ritiene che non sarebbe stato solo opportuno bensì anche necessario acquisire un secondo parere e approfondire tali dubbi. La CdG-N si aspetta che il capo del DDPS abbia tratto da questa esperienza i debiti insegnamenti e che in futuro agisca con maggiore prudenza quando si tratta di prendere decisioni delicate in materia di diritto del personale.

Complessivamente, considera ragionevoli le misure adottate in seguito alle varie inchieste, ma critica la lentezza dimostrata nell'attuazione di talune misure. Per quanto riguarda le misure relative all'approccio nei confronti delle spese, la Commissione ritiene inoltre estremamente importante che i problemi emersi non vengano affrontati soltanto con nuovi regolamenti e processi, ma anche coinvolgendo la responsabilità dei quadri dirigenti, i quali devono assumere un comportamento esemplare nell'applicare il principio di oculatezza e portare così un cambiamento di mentalità nella cultura amministrativa del DDPS. La CdG-N chiede che l'approccio nei confronti delle spese in seno al DDPS venga adeguato a quello praticato nel resto dell'Amministrazione federale. Continuerà inoltre a seguire l'attuazione delle varie misure, verificandola in modo critico.

In questa sede, la Commissione desidera anche attirare l'attenzione sulle proprie riserve in merito alla futura, reciproca collaborazione delle persone del Comando dell'esercito coinvolte nelle inchieste. Nel corso dell'inchiesta, queste si sono rimproverate a vicenda negligenze di ogni tipo o comportamenti scorretti, quando nella gran parte dei casi le accuse non sono state nemmeno confermate. La CdG-N si aspetta che il capo del DDPS e il Comando dell'esercito si assumano le proprie responsabilità dirigenziali e garantiscano che in futuro le persone toccate dalle inchieste collaborino in modo costruttivo.

6 Procedura successiva

La CdG-N invita il Consiglio federale a prendere posizione sulle argomentazioni e richieste summenzionate al più tardi entro il *17 gennaio 2019*.

12 ottobre 2018

In nome della Commissione della gestione del Consiglio nazionale

La presidente della CdG-N:
consigliera nazionale Doris Fiala

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

La segretaria delle CdG:
Beatrice Meli Andres

La segretaria della Sottocommissione DFAE/DDPS:
Céline Andereggen

Elenco delle abbreviazioni

«Affari giuridici Difesa»	Servizio giuridico del settore Difesa (presso lo Stato maggiore del capo dell'esercito)
BLE	Base logistica dell'esercito
CDF	Controllo federale delle finanze
CDG	Commissioni della gestione delle Camere federali
CDG-N	Commissione della gestione del Consiglio nazionale
CPA	Controllo parlamentare dell'amministrazione
DDPS	Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport
DFAE	Dipartimento federale degli affari esteri
LTras	Legge federale del 17 dicembre 2004 sul principio di trasparenza dell'amministrazione (RS 152.3)
MPC	Ministero pubblico della Confederazione

Elenco delle persone ascoltate

Borbély, Cornel	Incaricato del DDPS delle inchieste amministrative nel caso del medico in capo
Falcone, Nathalie	Segretaria generale del DDPS
Parmelin, Guy	Consigliere federale, capo del DDPS
Siegenthaler, Marc	Segretario generale supplente del DDPS