



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

FF 2020

www.dirittofederale.admin.ch
La versione elettronica firmata
è quella determinante



Inchieste amministrative e disciplinari nell'Amministrazione federale

Rapporto del Controllo parlamentare dell'Amministrazione all'attenzione della Commissione della gestione del Consiglio nazionale

del 17 giugno 2019

Alcuni dati



217

inchieste amministrative e disciplinari sono state ordinate fra il 2003 e il 2017 nell'Amministrazione federale



il 30%

delle inchieste è stato condotto da persone esterne all'Amministrazione



5

mesi è la durata media di un'inchiesta



Vigilanza sulla funzione di servizio

Le inchieste amministrative e disciplinari sono strumenti di vigilanza sulla funzione di servizio destinati a chiarire determinati fatti o un'eventuale violazione dei doveri di servizio.



Misure disciplinari

Un'inchiesta disciplinare può portare alle seguenti misure: ammonimento, multa, riduzione dello stipendio, modifica dei compiti, del luogo di lavoro o dell'orario di lavoro.



Licenziamento

Il licenziamento non richiede né un'inchiesta amministrativa preliminare né un'inchiesta disciplinare.



Abolizione

Alcuni Cantoni hanno abolito l'inchiesta disciplinare. La sua funzione è assunta dal diritto del personale, dall'inchiesta amministrativa o dall'inchiesta penale.

L'essenziale in breve

Le inchieste amministrative e disciplinari nell'Amministrazione federale sono in gran parte ordinate, eseguite e concluse in modo adeguato. La valutazione ha individuato alcuni punti deboli nella scelta del tipo di procedura, nel coinvolgimento dei dipartimenti, nel diritto procedurale, nell'applicazione della prescrizione e nelle conoscenze disponibili.

Nell'ambito della vigilanza sulla funzione di servizio l'Amministrazione federale può ordinare diverse inchieste. Oltre a un'inchiesta non formale da parte di un servizio gerarchicamente superiore, vi sono due procedure formali: l'inchiesta amministrativa (IA) può essere ordinata per accertare i fatti, mentre l'inchiesta disciplinare (ID) può essere ordinata per accertare una possibile violazione degli obblighi di servizio da parte di una determinata persona.

Sulla base di lacune constatate dalle Commissioni della gestione (CdG) delle Camere federali in alcune procedure, tali Commissioni hanno incaricato nel gennaio 2018 il Controllo parlamentare dell'Amministrazione (CPA) di valutare le IA e le ID nell'Amministrazione federale. Nella sua seduta del 25 giugno 2018 la sottocommissione competente DFAE/DDPS della CdG del Consiglio nazionale ha deciso che il CPA doveva esaminare l'ordine, l'esecuzione e la conclusione di IA e ID, da un lato, dal profilo giuridico e, dall'altro, dal profilo della prassi d'esecuzione. La sottocommissione ha pure deciso di verificare la delimitazione giuridica delle inchieste non formali rispetto alle IA e alle ID.

Il CPA ha in seguito conferito all'Università di Zurigo l'incarico di svolgere una perizia giuridica. Allo scopo di ottenere una panoramica delle inchieste nell'Amministrazione federale, il CPA ha inoltre effettuato un sondaggio scritto presso i dipartimenti. Su questa base ha selezionato ed esaminato approfonditamente sei IA e 12 ID. Oltre all'analisi dei documenti, sono state condotte circa 45 interviste guidate – per quanto possibile per ciascun caso con il servizio ordinante, l'organo d'inchiesta e gli interessati. Il CPA ha inoltre svolto interviste con diverse associazioni del personale, l'organo di conciliazione della Confederazione, l'Ufficio federale del personale, la Cancelleria federale e alcune segreterie generali dei dipartimenti riguardanti la prassi generale applicata in questi procedimenti.

Difficoltà nella scelta delle procedure

Le basi legali disciplinano in modo limitato a quali condizioni un'autorità può o deve svolgere un'IA o un>ID. I criteri per stabilire in quali casi un'autorità apre un'IA o un>ID sono quindi arbitrari. Per le IA la prassi mostra che in alcune costellazioni esaminate sarebbe stato più adeguato ordinare un>ID. Ciò riguarda in particolare quei casi per i quali, al momento dell'avvio dell'inchiesta, erano già note le persone a cui la stessa si sarebbe riferita. In alcuni casi sono state ordinate anche ID inopportuno. Ci si può chiedere in linea di massima perché sono necessarie le IA o ID, dal momento che già l'inchiesta non formale offre la possibilità di adottare misure di diritto del personale, che possono arrivare sino al licenziamento. Alcuni Cantoni hanno anche abolito le ID; tuttavia il CPA non ha appron-

dito i vantaggi e gli svantaggi di tale decisione. Infine, ordinando un'IA o un>ID si vuole sottolineare l'importanza di una problematica e si dà un segnale alla persona interessata o all'unità amministrativa o verso l'esterno. I problemi di delimitazione che la valutazione ha evidenziato nell'ordinare le due procedure sollevano tuttavia l'interrogativo circa l'opportunità di due procedure formali.

Delega talvolta inadeguata della decisione di aprire un'IA

Per legge le IA sono ordinate dal dipartimento. In due delle IA esaminate dal CPA, in virtù di una norma di delega il dipartimento ha incaricato l'unità amministrativa di aprire un'inchiesta. È vero che il dipartimento ha agito conformemente alla legge, ma i fatti erano tali per cui sarebbe stato più adeguato se il dipartimento stesso avesse ordinato l'IA. In altri due casi un'unità amministrativa ha avviato un'IA senza disporre della necessaria norma di delega del dipartimento. Il CPA ha constatato talvolta che le unità amministrative informano il dipartimento con molto riserbo sulle IA e ID. Va comunque tenuto presente che non esiste l'obbligo legale d'informare. A causa della mancanza di una visione d'insieme, nel sondaggio scritto effettuato dal CPA un dipartimento ha fornito informazioni lacunose in merito alle inchieste eseguite.

La protezione giuridica è concessa, ma sovente gli interessati sono informati tardivamente sui loro diritti

Soprattutto nelle IA vi sono incertezze giuridiche a livello procedurale, poiché sostanzialmente nei procedimenti non vi sono parti e pertanto nemmeno diritti di parte. Per le IA la protezione giuridica è quindi prevista nelle norme giuridiche solo in parte. Gli studi dei casi hanno tuttavia mostrato che la concessione della protezione giuridica nelle IA, soprattutto del diritto di essere sentiti, è adeguata, sebbene il CPA abbia parlato solo con persone che erano state sentite anche nelle IA. Non vi erano tuttavia indizi secondo cui nelle inchieste esaminate vi fossero importanti persone coinvolte che non erano state sentite. Come confermato anche dalle associazioni del personale, al momento dell'annuncio sia di un'IA sia di un>ID gli interessati sono informati in modo perlopiù limitato dei loro diritti e soltanto al momento dell'audizione sono messi al corrente di regola in modo esaustivo dei loro diritti in materia procedurale. In diversi casi le persone interessate sono state dunque informate solo molto tardi dei loro diritti, ragione per cui ad esempio non hanno potuto avvalersi tempestivamente del patrocinio legale. Ciò si rivela critico in special modo per le ID, che potrebbero avere conseguenze dirette per gli interessati, come ad esempio un'ammonizione o una riduzione dello stipendio. Tuttavia anche per le IA un'informazione tardiva degli interessati sui loro diritti rappresenta un problema, dato che talvolta le informazioni legate a queste inchieste vengono utilizzate per le successive ID.

Durata d'inchiesta adeguata, in alcuni casi però adozione di misure disciplinari nonostante la prescrizione

Il CPA valuta in generale come adeguata la durata d'inchiesta delle IA e ID. Nell'analisi della prassi d'applicazione esso constata che i partecipanti hanno perlopiù interesse a chiarire una fattispecie il più rapidamente possibile. Ciononostante per le ID il fatto che la responsabilità disciplinare degli impiegati federali si prescriva un anno dopo la scoperta della violazione rappresenta per molti un problema. È vero che la maggior parte delle ID sono state concluse in un lasso di tempo che va da uno a cinque mesi, ma alcuni procedimenti sono durati più di un anno e sono sfociati in parte in misure disciplinari, ciò che secondo il CPA non è ammissibile legalmente ed espone le persone interessate a un lungo periodo d'incertezza.

Conoscenze lacunose in materia di IA e ID

In generale si constata una certa scarsità nella documentazione, nelle opinioni della dottrina e nella giurisprudenza in merito alle IA, alle ID e alle inchieste non formali, che potrebbero essere utili nella prassi quale sostegno. Gli uffici che ordinano le inchieste ritengono chiare ed adeguate le norme giuridiche, ma vi sono numerosi problemi evidenziati dalla valutazione (p. es. scelta della procedura, informazione degli interessati), i quali sono riconducibili a errori degli uffici ordinanti o preposti alla direzione dell'inchiesta. A detta delle associazioni del personale, questi ultimi mancherebbero talvolta della necessaria sensibilità. Dal momento che molti uffici sono raramente confrontati con l'esecuzione di un'IA o un>ID, dispongono in questa materia solo limitatamente di processi o liste di controllo consolidate. Parimenti essi si intrattengono raramente a colloquio con il segretario generale del loro dipartimento o con l'Ufficio federale del personale (UFPER), ragione per cui anche queste unità dispongono solo di conoscenze limitate in materia di IA e ID e difficilmente possono contribuire a trattare i casi in modo equo. Gli uffici preposti a dirigere le inchieste hanno motivato la mancata richiesta di sostegno con il fatto che hanno preferito un procedimento discreto in cui poche persone venivano informate su queste inchieste perlopiù delicate. Nelle formazioni continue dei quadri dell'Amministrazione federale le procedure per l'IA e l>ID sono trattate ma, secondo il CPA, i problemi che si pongono ai responsabili della direzione quando ordinano ed eseguono simili inchieste non sono sufficientemente approfonditi.

Indice

Alcuni dati	1492
L'essenziale in breve	1493
1 Introduzione	1498
1.1 Genesi e problematiche della valutazione	1498
1.2 Procedura	1499
1.2.1 Rilevazioni e analisi dei dati	1499
1.2.2 Limiti della valutazione	1500
1.3 Struttura del rapporto	1500
2 Inchieste amministrative e disciplinari	1501
2.1 Modello d'analisi	1501
2.2 Inchieste amministrative	1503
2.3 Inchieste disciplinari	1504
2.4 Inchieste non formali	1504
3 Adeguatezza dell'ordine di inchieste amministrative e disciplinari	1505
3.1 Mancanza di una panoramica dipartimentale delle inchieste amministrative e disciplinari	1506
3.2 Difficoltà nella scelta della procedura e delimitazioni poco chiare	1507
3.3 Delega inadeguata dell'ordine di IA e informazioni lacunose agli interessati	1509
3.3.1 Delega dell'ordine	1509
3.3.2 Mandati d'inchiesta	1509
3.3.3 Stima dei costi e della durata d'inchiesta	1510
3.3.4 Informazione delle persone interessate	1511
3.4 Indipendenza talvolta limitata degli organi d'inchiesta	1512
3.4.1 Organi d'inchiesta delle IA	1512
3.4.2 Organi d'inchiesta delle ID	1514
4 Adeguatezza dell'esecuzione di inchieste amministrative e disciplinari	1515
4.1 Garanzia adeguata della protezione giuridica nonostante le basi legali poco chiare	1515
4.1.1 Protezione giuridica nelle IA	1516
4.1.2 Protezione giuridica nelle ID	1517
4.2 Coordinamento adeguato nelle inchieste simultanee	1518
4.3 Comunicazione perlopiù adeguata sui procedimenti in corso verso l'interno e l'esterno	1518
4.3.1 Comunicazione verso l'esterno	1519
4.3.2 Comunicazione verso l'interno	1519
4.4 Conoscenze lacunose in materia di IA e ID e collaborazione pressoché nulla con altri uffici trasversali	1520

5	Adeguatezza della conclusione di inchieste amministrative e disciplinari	1521
5.1	Informazione adeguata degli interessati dopo la conclusione; per le ID, in alcuni casi mancanze nella consultazione degli atti	1522
5.1.1	Informazione degli interessati e consultazione degli atti dopo la conclusione di un'IA	1522
5.1.2	Informazione degli interessati e consultazione degli atti dopo la conclusione di un>ID	1523
5.2	Raccomandazioni adeguate per le IA; per le ID in alcuni casi misure disciplinari non legali in casi prescritti	1524
5.2.1	Rapporti e misure per le IA	1525
5.2.2	Rapporti e misure per le ID	1525
5.3	Durata d'inchiesta perlopiù adeguata, tuttavia problemi con il termine di prescrizione per le ID	1527
6	Conclusioni	1528
6.1	Difficoltà nella scelta della procedura	1528
6.2	Delega in parte inadeguata dell'ordine di un'IA	1529
6.3	Protezione giuridica garantita e sovente informazione tardiva degli interessati sui loro diritti	1529
6.4	Durata d'inchiesta adeguata, in alcuni casi misure disciplinari nonostante la prescrizione dei fatti	1530
6.5	Lacune nelle conoscenze sulle IA e ID	1530
	Indice delle abbreviazioni	1532
	Bibliografia	1533
	Elenco degli intervistati	1534
	Allegato: Modo di procedere della valutazione	1535
	Impressum	1536

Rapporto

1 Introduzione

1.1 Genesi e problematiche della valutazione

Nell'Amministrazione federale vi sono diversi tipi di inchieste atte ad affrontare determinati problemi. Esistono due procedure d'inchiesta formalizzate nell'ambito della vigilanza sulla funzione di servizio: l'inchiesta amministrativa (IA) per chiarire un determinato fatto e l'inchiesta disciplinare (ID) per accertare una possibile violazione dei doveri di servizio. Oltre a queste vi sono inchieste non formali. A seconda del tipo d'inchiesta si applicano altre disposizioni giuridiche da cui si possono dedurre altre misure.

Le ispezioni delle Commissioni della gestione (CdG) delle Camere federali sul caso del medico in capo dell'esercito¹ e sulle fideiussioni per le navi svizzere d'alto mare² hanno fatto emergere in parte gravi lacune nelle IA e ID svolte su questi casi. Le critiche si erano focalizzate fra l'altro sull'ordine del procedimento, sulle competenze e sull'indipendenza dell'organo d'inchiesta nonché sul tipo di comunicazione, che talvolta non ha tenuto sufficientemente in considerazione gli interessi delle persone coinvolte.

Alla luce di queste indicazioni, nella loro seduta del 30 gennaio 2018 le CdG hanno incaricato il Controllo parlamentare dell'Amministrazione (CPA) di valutare le inchieste amministrative e disciplinari svolte nell'Amministrazione federale. Il 25 giugno 2018 la sottocommissione DFAE/DDPS delle CdG del Consiglio nazionale (CdG-N) competente per questa valutazione ha deciso, in base a uno schizzo di progetto del CPA, che la valutazione doveva rispondere ai seguenti interrogativi:

1. l'*ordine* di avviare un'IA e un>ID è adeguato dal profilo giuridico e nella prassi d'esecuzione?
2. Lo *svolgimento* di un'IA e di un>ID è adeguato dal profilo giuridico e nella prassi d'esecuzione?
3. La *conclusione* di un'IA e di un>ID è adeguata dal profilo giuridico e nella prassi d'esecuzione?

La sottocommissione competente ha inoltre deciso che la valutazione doveva chiarire dal profilo giuridico la *delimitazione delle inchieste non formali* rispetto alle IA e ID.

¹ Avvenimenti legati al medico in capo dell'esercito. Rapporto della CdG-N del 12 ottobre 2018 (FF **2019** 1149).

² Fideiussioni nella navigazione marittima. Rapporto delle CdG del 26 giugno 2018 (FF **2018** 5253).

1.2 Procedura

Nel numero 1.2.1 sono presentate le rilevazioni e le analisi dei dati della valutazione (cfr. anche Allegato). I limiti della valutazione sono illustrati nel numero 1.2.2.

1.2.1 Rilevazioni e analisi dei dati

Rispondendo agli interrogativi posti la valutazione si è focalizzata sulle IA, ID e inchieste non formali, da un lato, dal profilo giuridico e, dall'altro, dal profilo della prassi esecutiva.

La valutazione giuridica è stata oggetto di una perizia del prof. dott. Felix Uhlmann del Zentrum für Rechtsetzungslehre dell'Università di Zurigo³. Questo mandato è stato conferito dal CPA nell'ambito di una procedura su invito.

Per valutare la prassi d'esecuzione il CPA ha posto domande scritte ai dipartimenti in merito all'applicazione delle due procedure, analizzato casi scelti e intervistato alcune persone circa la prassi generale delle IA e ID nell'Amministrazione federale.

Nel marzo 2018 il CPA ha svolto un *sondaggio scritto* presso i dipartimenti, chiedendo informazioni sulle IA e ID degli ultimi 15 anni e sollecitando diversi documenti relativi a inchieste svolte negli ultimi cinque anni.

Sulla base delle informazioni contenute in questo sondaggio scritto e tenuto conto di diversi criteri, il CPA ha scelto in totale 18 inchieste (sei IA e 12 ID) per *studi di casi*. Questi ultimi rappresentano il punto focale della valutazione delle prassi d'applicazione. Nella sua selezione il CPA ha inserito casi da tutti i dipartimenti⁴ che sono stati conclusi dopo il 1° gennaio 2016⁵, ma non quei casi che le CdG avevano già trattato (navi d'alto mare⁶, DTA⁷, medico in capo⁸). Le constatazioni contenute nei rapporti delle CdG vengono pure considerate nella presente valutazione per chiarire determinati problemi.

Riguardo ai casi scelti il CPA ha, da un lato, valutato documenti e, dall'altro, condotto interviste guidate. Ha analizzato diversi tipi di documenti che ha richiesto ai dipartimenti nel settembre 2018: gli ordini e i rapporti sulle inchieste e altri documenti come email o verbali che le unità amministrative hanno conservato per documentare i casi. Fra il novembre 2018 e il gennaio 2019 il CPA ha inoltre condotto circa 45 interviste guidate con le persone interessate dalle inchieste e anche con l'istanza che ha avviato ed eseguito le stesse.

³ Uhlmann, Felix/Bukovac, Jasmina (2019): Gutachten zuhanden der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle betreffend Administrativ- und Disziplinaruntersuchungen in der Bundesverwaltung.

⁴ Negli ultimi 15 anni nella Cancelleria federale non sono state ordinate né IA né ID.

⁵ Una delle IA considerate non ha potuto essere conclusa nel periodo di valutazione. Le misure disciplinari contro militari e membri del Corpo delle guardie di confine non sono incluse nell'inchiesta, dato che poggiano su un'altra base legale (Codice penale militare del 13 giugno 1927; RS **321.0**).

⁶ CdG 2018

⁷ Sospensione del progetto «Difesa terra-aria (DTA) 2020», rapporto del 26 gennaio 2017 delle CdG (FF **2017** 3091).

⁸ CdG-N 2018

Oltre alle interviste sui casi specifici il CPA ha anche condotto *interviste sulla prassi generale* relativa all'ordine, all'esecuzione e alla conclusione di IA e ID presso la Confederazione. A questo proposito ha intervistato in primo luogo rappresentanti di diverse associazioni del personale, dell'Ufficio federale del personale (UFPER), della Commissione di conciliazione dell'UFPER, della Cancelleria federale (CaF) e di alcune segreterie generali.

A causa del carattere molto sensibile degli incartamenti esaminati le constatazioni fatte per i diversi casi nel presente rapporto sono presentate in maniera anonima. Per questa ragione, nell'elenco degli interlocutori alla fine del rapporto figurano solo le persone con cui si sono avuti colloqui sulla prassi generale.

Il CPA ha consegnato, per consultazione, una bozza del presente rapporto e della perizia giuridica nell'aprile 2019 a tutti i dipartimenti e alla CaF.

1.2.2 Limiti della valutazione

La significatività della presente valutazione è limitata sotto diversi punti di vista.

Oltre all'analisi della documentazione riferita ai casi scelti il CPA intendeva condurre interviste guidate con l'istanza che ha avviato ed eseguito le inchieste con le persone interessate. In cinque dei 18 casi considerati gli interessati non hanno potuto essere intervistati perché non lavoravano più per l'Amministrazione federale e non erano rintracciabili o non hanno voluto mettersi in contatto. I documenti inoltrati dai dipartimenti (corrispondenza, verbali) hanno però già permesso in alcuni casi una valutazione della procedura da parte degli interessati.

I limiti della significatività dei risultati risultano anche dalla scelta dei casi. Quest'ultima consente di trarre conclusioni sulla prassi in materia di IA e ID per tutta l'Amministrazione federale soltanto in maniera limitata. Con le interviste guidate supplementari sulla prassi generale si è tentato di ovviare a questi limiti.

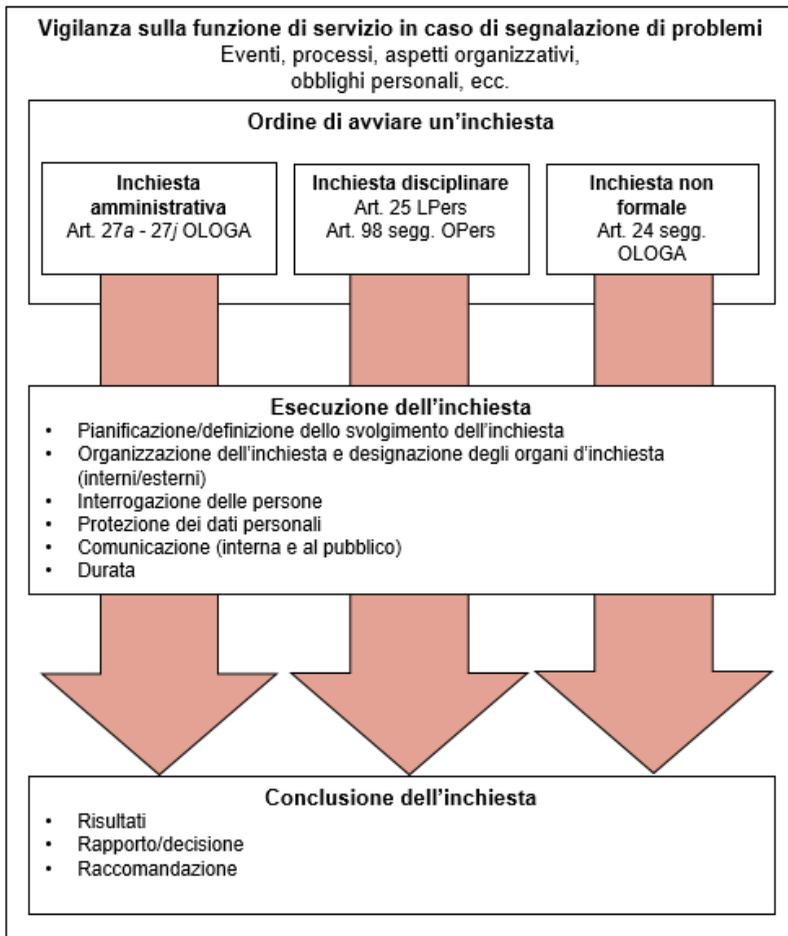
Conformemente al mandato conferito alla sottocommissione competente, l'inchiesta non formale quale strumento di vigilanza sulla funzione di servizio è stata esaminata solo dal profilo giuridico. Riguardo alla prassi d'applicazione, come per esempio la frequenza delle inchieste non formali, non è quindi possibile esprimersi.

1.3 Struttura del rapporto

Il rapporto presenta nel seguente capitolo le basi legali delle inchieste amministrative e disciplinari e delle inchieste non formali, ispirandosi al modello d'inchiesta. Seguono tre capitoli, che rispondono di volta in volta a diversi interrogativi: nel terzo capitolo è valutata l'adeguatezza dell'ordine, nel quarto l'esecuzione e nel quinto la conclusione delle IA e ID. Nel sesto capitolo figurano le conclusioni.

Figura 1

Svolgimento delle inchieste amministrative e disciplinari



La valutazione si basa su questo modello di analisi. Le tre procedure sono state analizzate seguendo le tre fasi – ordine, esecuzione e conclusione – e comparate. Per le inchieste non formali non è stata analizzata la prassi d'applicazione (cfr. n. 1.2.1).

2.2 Inchieste amministrative

Per IA s'intende di regola una procedura interna all'amministrazione retta dal diritto in materia di vigilanza, con la quale l'autorità al vertice di una data gerarchia amministrativa chiarisce problemi e mancanze emersi o supposti nell'adempimento dei compiti dei servizi subordinati e le relative cause¹⁰. Un'IA si prefigge quindi di fare luce su determinati fatti. Essa è disciplinata negli articoli 27a–27j dell'ordinanza sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (OLOGA)¹¹. Non è diretta contro una persona determinata (art. 27a cpv. 2)¹². Un'inchiesta amministrativa non può ostacolare né inchieste penali né inchieste degli organi di vigilanza parlamentari (art. 27b cpv. 1 OLOGA).

Per ordinare un'IA è competente il capo del dipartimento (o il cancelliere della Confederazione) (art. 27c cpv. 1 OLOGA). Se è interessato più di un dipartimento, questa competenza spetta al Consiglio federale in corpore (art. 27c cpv. 2 OLOGA). La competenza di ordinare un'IA può essere delegata alle unità amministrative subordinate (art. 27c cpv. 1 OLOGA). L'unità che la ordina rilascia un mandato scritto d'inchiesta che contiene fra l'altro l'oggetto dell'inchiesta, le competenze dell'organo d'inchiesta e le modalità di presentazione del rapporto (art. 27e cpv. 1 lett. a, c e h OLOGA). Le unità amministrative interessate vanno informate dell'IA. Al riguardo vanno comunicati motivo e scopo dell'IA nonché l'organo d'inchiesta (art. 27f cpv. 1 OLOGA). Inoltre vanno anche definite le istruzioni relative all'ispezione e all'accesso degli organi d'inchiesta nonché i diritti degli impiegati interessati (art. 27f cpv. 2 OLOGA).

L'esecuzione di un'IA non si svolge integralmente secondo i principi della legge federale sulla procedura amministrativa (PA)¹³. Tuttavia, la PA si applica ad esempio ai mezzi di prova per l'accertamento dei fatti, escludendo però esplicitamente l'audizione di testimoni (art. 27g cpv. 1 OLOGA), all'esame degli atti (art. 27g cpv. 4 OLOGA) e al diritto di essere sentiti (art. 27g cpv. 5 OLOGA). Le IA vanno condotte da specialisti competenti, che non lavorano nell'ambito di attività sotto inchiesta (art. 27d cpv. 1 e cpv. 4 OLOGA). L'inchiesta può essere affidata a persone estranee all'Amministrazione federale (art. 27d cpv. 2 OLOGA).

Il risultato di un'IA va illustrato in un rapporto (art. 27j cpv. 1 OLOGA). Gli atti d'inchiesta e il rapporto vanno forniti all'autorità che ordina l'inchiesta (art. 27j cpv. 1 OLOGA). L'autorità che ordina l'inchiesta informa del risultato le autorità e le persone coinvolte nell'inchiesta amministrativa e prende eventualmente altre decisioni (art. 27j cpv. 3 e 4 OLOGA), che possono anche essere rette dal diritto del personale (art. 27j cpv. 5 OLOGA).

¹⁰ Perizia dell'Ufficio federale di giustizia del 19 dicembre 2002 all'attenzione della Delegazione delle Commissioni della gestione.

¹¹ Ordinanza del 25 novembre 1998 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (OLOGA; RS **172.010.1**); Uhlmann/Bukovac (2019), n. marg. 10 seg.

¹² Sentenza TF·IA.137/2004 del 25 giugno 2004.

¹³ Legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa (PA; RS **172.021**).

2.3 Inchieste disciplinari

Un'ID¹⁴ è intesa ad accertare se una persona perturba lo svolgimento ordinato dei compiti di un'unità amministrativa violando gli obblighi ad essa attribuiti dal diritto del lavoro, ciò che impone l'adozione di misure corrispondenti contro la stessa (art. 25 della legge sul personale federale [LPers]¹⁵ e art. 98 dell'ordinanza sul personale federale [OPers]¹⁶). Le misure sono intese a indurre le persone interessate ad adempiere in futuro i loro obblighi di diritto del lavoro¹⁷. Dal profilo del diritto procedurale è applicabile la PA (art. 98 cpv. 2 OPers). Se il rapporto di lavoro cessa, l'inchiesta disciplinare termina automaticamente senza che l'autorità debba fare nulla (art. 98 cpv. 3 OPers).

Secondo l'articolo 2 OPers, un'ID è ordinata dall'unità amministrativa competente (art. 98 cpv. 1 OPers). Anche persone al di fuori dell'Amministrazione federale possono essere incaricate dell'inchiesta (art. 98 cpv. 1 secondo periodo OPers). La relazione fra ID e procedimento penale è disciplinata nel modo seguente: in linea di massima l'ID è posticipata sino al termine del procedimento penale, ma per importanti motivi può essere proseguita già prima della conclusione dello stesso (art. 98 cpv. 4 OPers).

Per garantire l'esecuzione ordinata dei compiti il datore di lavoro può pronunciare un'ammonizione quale misura disciplinare, modificare l'elenco dei compiti, decurtare lo stipendio, ordinare una multa o la modifica dell'orario di lavoro o del luogo di lavoro (art. 99 cpv. 2 e seg. OPers). Le misure disciplinari possono essere pronunciate solo dopo un'inchiesta (art. 99 cpv. 1 OPers). Il datore di lavoro emana una decisione, sempre che non sia stato possibile raggiungere un'intesa sulle misure da adottare (art. 34 cpv. 1 LPers). Per contro il licenziamento è una misura di diritto del lavoro che non necessita di un'ID preliminare.

La prescrizione in relazione a una sanzione disciplinare è di un anno dalla scoperta della violazione degli obblighi di diritto del lavoro. Il termine inizia a decorrere non appena sussiste un sospetto sufficientemente motivato di una violazione. Il termine assoluto di prescrizione è di tre anni dall'ultima violazione di questi obblighi (art. 100 cpv. 1 OPers).

2.4 Inchieste non formali

Il Consiglio federale e ogni altra unità gerarchicamente superiore possono informarsi nell'ambito della vigilanza sulla funzione di servizio sui processi in atto presso le autorità ad essi subordinate anche mediante un'inchiesta non formale (art. 24 e segg. OLOGA). A tale riguardo non rappresentano una condizione né un'ID né un'IA¹⁸.

¹⁴ Nell'OPers è impiegato il concetto di «inchiesta disciplinare», per contro nell'art. 27d cpv. 1 lett. c OLOGA si parla di «procedimento disciplinare».

¹⁵ Legge del 24 marzo 2000 sul personale federale (LPers; RS 172.220.1).

¹⁶ Ordinanza del 3 luglio 2001 sul personale federale (OPers; RS 172.220.111.3).

¹⁷ Hülsmann, Andrea (2013): *Disziplinarische Verantwortlichkeit im öffentlichen Dienst. Analyse der gesetzlichen Regelung im Bund und im Kanton Zürich*. Hochschulschrift, Università di Berna, 121.

¹⁸ Uhlmann/Bukovac (2019), n. marg. 21

L'inchiesta non formale si distingue per il fatto che non è delimitata dal profilo materiale e temporale e pertanto non presenta chiaramente né un inizio né una fine. Contrariamente ai due procedimenti descritti precedentemente, per lo svolgimento di inchieste non formali non sono di regola incaricate persone esterne¹⁹.

Le inchieste non formali possono comportare l'adozione di tutte le misure che un'autorità può ordinare nell'ambito della sua funzione di direzione e gestione. Quali misure concrete saranno prese dipende nel singolo caso dalle circostanze date. Ad esempio si possono prevedere ristrutturazioni di sezioni oppure il servizio competente emana nuovi regolamenti volti a evitare problemi organizzativi. Sarebbero anche pensabili misure di diritto del personale come un'ammonizione o un licenziamento. Dato che, anche in seguito a un'IA, non possono essere prese misure particolari, in questo aspetto non vi sono differenze rispetto all'inchiesta non formale. Per contro, in caso di un>ID è possibile, ad esempio, decurtare lo stipendio o infliggere una multa.

3 Adeguatezza dell'ordine di inchieste amministrative e disciplinari

Sintesi: in tutti i dipartimenti sono state ordinate IA e ID. Gli ordini da parte delle unità amministrative non sono stati sempre comunicati ai dipartimenti, fermo restando che non esiste in tal senso un obbligo legale. Il CPA non ha sempre potuto capire perché è stato scelto un determinato tipo d'inchiesta e in alcuni casi si è optato per un tipo sbagliato d'inchiesta. Le basi legali disciplinano le condizioni per ordinare i due procedimenti ma soltanto in modo molto limitato. Sebbene le inchieste siano state avviate perlopiù in modo conforme alla legge, il CPA valuta come inadeguata la delega dell'ordine di aprire un'IA da parte del dipartimento agli uffici. Le persone interessate sono state sì informate dell'ordine, ma non sempre dei loro diritti in modo adeguato. Gli organi d'inchiesta incaricati – all'interno e all'esterno – erano qualificati dal profilo specialistico, ma la loro indipendenza era in alcuni casi limitata.

In questo capitolo saranno discussi dapprima il numero degli ordini e la documentazione delle IA e ID eseguite. In seguito saranno illustrate le difficoltà nella delimitazione delle forme d'inchiesta e il problema legato all'assenza di prescrizioni giuridiche. Il terzo sottocapitolo tratterà dell'apertura adeguata delle inchieste e il quarto sottocapitolo della qualifica specialistica e dell'indipendenza degli organi d'inchiesta.

¹⁹ Rüdý, Bernhard (2013): Administrativuntersuchungen und ihre dienstrechtlichen Konsequenzen. In: Schweizerische Vereinigung für Verwaltungsorganisationsrecht [SVVOR], Verwaltungsorganisationsrecht – Staatshaftungsrecht – öffentliches Dienstrecht, Jahrbuch 2012, 121.

3.1 Mancanza di una panoramica dipartimentale delle inchieste amministrative e disciplinari

La tabella 1 offre una panoramica delle 217 inchieste effettuate negli ultimi 15 anni per dipartimento.

Tabella 1

Inchieste amministrative e disciplinari concluse nel periodo 2003–2017 per dipartimento

Dipartimento	Inchieste amministrative	Inchieste disciplinari	Totale
DFAE	8	31	39
DFI	3	7	10
DFF*	4	114	118
DFGP	6	8	14
DATEC	3	6	9
DDPS*	4	19	23
DEFR	2	2	4
CaF	0	0	0
Totale	30	187	217

* Misure disciplinari contro militari e membri del Corpo delle guardie di confine sottostanno al Codice penale militare e non sono considerate in questa sede.

Fonte: Sondaggio Dipartimenti (marzo 2018)

Durante gli anni dal 2003 al 2017 in tutti i dipartimenti sono state effettuate da due a otto IA, mentre per le ID il numero varia ancora di più. Balza all'occhio il ricorso frequente a ID nel Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) e nel Dipartimento federale delle finanze (DFF), e questo riguarda per il DFAE le rappresentanze all'estero e per il DFF l'Amministrazione federale delle dogane. Non vi è da escludere che, in queste unità amministrative, determinati eventi abbiano portato più sovente a un'ID, mentre eventi analoghi verificatisi in altre unità amministrative siano stati oggetto di inchieste non formali. Non è pertanto possibile dedurre dalla frequenza di queste inchieste situazioni problematiche in questi dipartimenti.

Nel sondaggio scritto il CPA ha chiesto informazioni ai dipartimenti sulle inchieste eseguite. Per quanto riguarda il Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS), le inchieste note al pubblico non sono state riportate tutte e le relative informazioni non sono state presentate in modo completo. Questo fatto è stato giustificato con la mancanza di una panoramica da parte del dipartimento sulle inchieste eseguite, ciò che peraltro non è nemmeno richiesto per legge.

3.2 Difficoltà nella scelta della procedura e delimitazioni poco chiare

Dal profilo giuridico una difficoltà nell'esecuzione di IA, ID e inchieste non formali sta nel fatto che le disposizioni legali disciplinano le conseguenze e in parte la procedura, ma non stabiliscono le condizioni alle quali un'autorità può effettuare un'inchiesta e se, in presenza di determinate condizioni, tale autorità è persino tenuta a ordinare un'inchiesta. Rispetto all'IA e alle inchieste non formali, l'ID è più chiara. Essa va applicata dove, per motivi sufficienti, l'autorità anticipa una misura disciplinare²⁰. L'ordine di avviare un>ID presuppone la conoscenza da parte dell'autorità delle irregolarità, che vanno accertate in relazione al comportamento di una persona.

Una delimitazione rigida fra IA e ID non è sovente possibile. L'IA deve accertare «se sussiste un fatto che esige un intervento d'ufficio per salvaguardare l'interesse pubblico» (art. 27a cpv. 1 OLOGA). Secondo l'OLOGA (art. 27a cpv. 2), il Tribunale federale e la dottrina dominante, l'inchiesta amministrativa non è diretta contro una persona determinata²¹, ragione per cui si distingue chiaramente nel relativo ordine dall>ID, che invece si rivolge esplicitamente contro una persona. E tuttavia gli errori sono commessi da persone²². Le irregolarità nell'Amministrazione hanno quasi sempre a che fare con persone. Una delimitazione fra IA e ID può, ad esempio, rivelarsi difficile se una determinata persona è coinvolta in modo rilevante nello svolgimento dei fatti da chiarire e il suo comportamento porta a disfunzioni nei processi lavorativi.

Nella prassi è evidente la difficoltà di delimitare le due forme d'inchiesta. Per il CPA la decisione di optare per uno o per l'altro procedimento non è sempre comprensibile. La Figura 2 espone i motivi della decisione di avviare un'IA o un>ID nei 18 casi scelti. La maggior parte delle inchieste si focalizza sulla violazione di direttive interne. Anche per due IA questo era il motivo scatenante. Tuttavia vi sono anche casi di IA per i quali già all'inizio dell'inchiesta erano coinvolte persone concrete. Una di queste IA era giustificata dal fatto che, in presenza di indizi a carico di una persona, si potrà alla fine effettuare un>ID contro la persona interessata. Nel secondo caso l'ordine di un'IA può perlomeno essere messo in dubbio, dato che la persona il cui comportamento è stato determinante per ordinare l'inchiesta era stata già in precedenza ammonita e scagionata. In tal modo si palesano parallelismi con l'IA nello scandalo Insieme, che è stato analizzato dalle CdG. Gli interrogativi dell'inchiesta posti in questo contesto dovevano accertare chi fosse responsabile di eventuali violazioni contro le regole di aggiudicazione e in quale misura²³.

²⁰ Uhlmann/Bukovac (2019), n. marg. 25

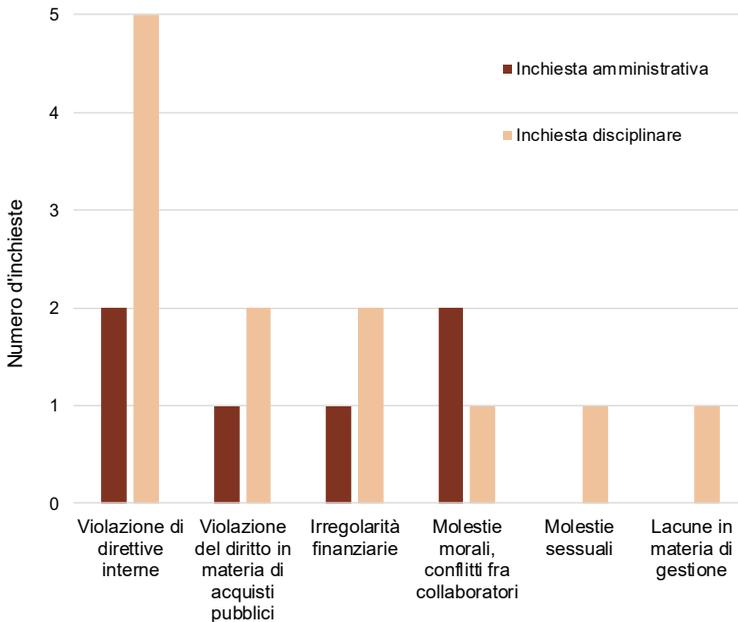
²¹ Sentenza TF 1A.137/2004 del 25 giugno 2004. Rüdy (2013, 2) e altri autori vedono di fatto la «dottrina pura» (personale ID/fatti IA) sorpassata anche nella Confederazione. Per i Cantoni è già una realtà poiché il diritto disciplinare è stato abolito pressoché dappertutto.

²² Uhlmann/Bukovac (2019), n. marg. 26

²³ Rüdy (2013), 2–3

Figura 2

Motivi per ordinare inchieste amministrative e disciplinari



Fonte: Documenti dei dipartimenti

Un'altra difficoltà è emersa in un caso in cui l'inchiesta è stata designata dall'autorità che l'ha ordinata quale «inchiesta esterna». Una dichiarazione non precisa può generare confusione, dato che senza una chiara designazione anche i diritti procedurali non sono chiari. L'organo esterno d'inchiesta ha quindi trattato il procedimento come un'IA.

Le associazioni del personale constatano sovente una soglia d'inibizione riguardo all'ordine di un>ID²⁴. La perizia giuridica stabilisce in merito a questa prassi che l'apertura di ID non deve aver luogo alla leggera²⁵.

Le motivazioni per ordinare un>ID sembrano perlopiù plausibili. In un caso, il CPA ritiene che sarebbe stata più adeguata un'IA, poiché probabilmente non si era trattato di una violazione di obblighi di diritto del lavoro, bensì piuttosto di un punto debole nei processi di controllo degli acquisti pubblici di un'unità amministrativa, per il quale non poteva essere colpevolizzata la persona interessata. Inoltre, in questo caso

²⁴ In alcune unità amministrative, secondo alcune associazioni del personale si sarebbe fatto ricorso in modo affrettato a ID.

²⁵ Uhlmann/Bukovac (2019), n. marg. 32

un>ID non avrebbe potuto esplicitare i suoi effetti mediante la decisione di misure disciplinari, dato che il caso era già da tempo caduto in prescrizione.

Gli esempi citati mostrano che la delimitazione fra le varie inchieste come pure l'interrogativo che pone l'accento sulle circostanze nelle quali esse vengono o devono essere ordinate possono comportare difficoltà anche nella prassi. Rimane in sospeso il fatto di stabilire se temi problematici, per i quali non sono ordinate inchieste formali, possano essere trattati con un'inchiesta non formale, che porta eventualmente all'adozione di misure.

3.3 Delega inadeguata dell'ordine di IA e informazioni lacunose agli interessati

Allo scopo di valutare l'adeguatezza dell'ordine di un'IA o un>ID saranno discussi e valutati in seguito la delega dell'ordine, i mandati d'inchiesta, la stima dei costi e la durata d'inchiesta, come pure l'informazione degli interessati²⁶.

3.3.1 Delega dell'ordine

In due dei sei casi esaminati dal CPA è stata ordinata un'IA conformemente alla OLOGA dal capo di dipartimento. In altri due casi vi era una norma di delega e l'ordine era stato emesso dal segretario generale o dal direttore dell'ufficio. In un caso l'IA è stata ordinata da un direttore dell'ufficio senza che vi fosse una norma di delega. Sulla base della costellazione presente in questo caso, a causa di numerose persone accusate di mobbing fino ai vertici della gerarchia, sarebbe stato più adeguato se l'ordine d'inchiesta fosse stato emesso dal segretario generale o dal dipartimento. In un altro caso, un'IA è stata ordinata dal segretario generale, più precisamente d'intesa con il capo di dipartimento, ma anche qui senza norma di delega. Negli altri casi in cui la delega era conforme alla legge, a causa dei problemi emersi l'adeguatezza di tale delega è pure messa in dubbio. Ciò vale in particolare per i casi in cui le accuse riguardano anche i vertici degli uffici.

Le ID esaminate sono state per contro ordinate secondo le disposizioni legali dai dirigenti dell'unità amministrativa. In un caso il CPA ha constatato che non era stato emesso un ordine scritto.

3.3.2 Mandati d'inchiesta

La descrizione precisa dei fatti sottoposti ad accertamento e l'accurata formulazione degli interrogativi sono d'importanza centrale per un mandato d'inchiesta²⁷. Mentre per un'IA la legge presuppone un mandato scritto d'inchiesta che menzioni

²⁶ Per ordinare inchieste presso istituti decentralizzati dell'Amministrazione si veda Uhlmann/Bukovac (2019), n. marg. 96–100.

²⁷ Schweizer, Rainer J./Kettiger, Daniel (2016): *Administrativuntersuchung*. In: Bergmann, Andreas et al. (ed.): *Praxishandbuch Public Management*, Zurigo, 682.

l'oggetto, le competenze e le modalità del rapporto (art. 27e cpv. 1 OLOGA), per l'ID mancano del tutto disposizioni corrispondenti²⁸.

Nella prassi, per le IA esaminate si evince che solo in parte sono stati affidati mandati scritti. Per gli organi esterni d'inchiesta il mandato è contenuto perlopiù nel contratto. Per le inchieste interne il mandato figura di regola nell'ordine. I servizi che ordinano l'inchiesta e gli organi d'inchiesta hanno però di regola chiarito molti aspetti anche oralmente. Secondo il CPA, un mandato formulato in modo chiaro è indispensabile affinché sia inteso allo stesso modo da mandante e mandatario e gli obblighi siano chiariti. Ciò è richiesto peraltro nelle basi legali. In un caso, il mandato recava unicamente che il rimprovero di mobbing in relazione con un collaboratore doveva essere chiarito, senza indicare l'oggetto o prescrizioni in merito a un eventuale rapporto. Parimenti per mandati a organi esterni d'inchiesta non si è sempre accennato al segreto d'ufficio. Gli avvocati sono però tenuti a garantirlo.

Nella maggior parte dei mandati per le ID la direzione e l'oggetto del procedimento sono chiaramente designati nel mandato. Dal momento che l'obiettivo indiscusso di un'ID è di chiarire il rimprovero di violazione dei doveri di servizio, è superfluo formulare esplicitamente l'obiettivo nel mandato.

3.3.3 Stima dei costi e della durata d'inchiesta

La durata d'inchiesta non è disciplinata chiaramente in nessun tipo di procedura, sebbene i brevi termini di prescrizione per le ID implicino una durata procedurale massima. L'OLOGA stabilisce almeno per le IA (art. 27e cpv. 1 lett. i) che l'autorità ordinante definisca la scadenza dell'inchiesta.

Come emerso dagli studi dei casi, anche per le IA vi è perlopiù l'esigenza di concludere al più presto i procedimenti, dato che la situazione rappresenta per tutti un onere. A questo scopo, ad eccezione di un caso, sono stati fissati sempre termini per l'ultimazione del rapporto d'inchiesta. Questo anche perché, nella maggior parte dei casi, le inchieste sono state svolte da esterni. Anche per la maggior parte delle ID vi era unanimità sul fatto di eseguire i procedimenti in modo spedito, sebbene in cinque casi non fosse stato fissato un termine per l'ultimazione del rapporto o non si fosse proceduto a una stima.

Il servizio ordinante un'IA fissa le indennità spettanti all'organo d'inchiesta (art. 27e cpv. 1 lett. e OLOGA). Una norma corrispondente non figura per l'ID.

La questione dei costi riveste peraltro importanza nella prassi solo laddove IA e ID sono effettuate esternamente. Dato che tutti i mandati relativi ai casi analizzati si situavano al di sotto della soglia di 150 000 franchi, un'aggiudicazione mediante trattativa privata era legale. Inoltre, dal momento che nella maggior parte dei casi vi era una grande urgenza, si era potuto rinunciare a un bando o a una procedura mediante invito. In tutti i casi esaminati dal CPA, attribuiti esternamente, l'istanza che ha aperto l'inchiesta ha fissato un tetto di spesa nel contratto, tranne in un caso. Il

²⁸ Uhlmann/Bukovac (2019), n. marg. 33

CPA ritiene inusuale e problematico un mandato senza tetto di spesa, poiché in tal modo i costi possono essere controllati solo in modo limitato.

3.3.4 Informazione delle persone interessate

Le persone e le unità amministrative interessate devono essere informate dell'ordine di un'inchiesta. Nella prassi per ordinare un'IA e più sovente un>ID viene emessa una decisione²⁹. L'apertura dell'IA o dell>ID o l'ordine di un'inchiesta non formale non possono tuttavia essere impugnati, poiché non legittimano ancora diritti o doveri. Una decisione non è quindi propriamente opportuna³⁰. In pari tempo nessuno subisce svantaggi.

Nell'ordinare un'inchiesta si pone il quesito di stabilire in che misura gli interessati vengano informati o debbano essere informati sull'apertura, sul motivo, sullo scopo e sull'organo responsabile di un'inchiesta.

Per un'IA l'autorità responsabile dell'apertura ha l'obbligo di notificare alle unità amministrative interessate l'apertura dell'IA, come pure il motivo che l'ha originata, lo scopo e l'organo d'inchiesta (art. 27f cpv. 1 OLOGA). A questo proposito nella perizia giuridica viene sollevato il problema del destinatario dell'informazione: quest'ultima è rivolta solo alla direzione delle unità amministrative interessate o ogni possibile persona interessata dev'essere informata? Se sì, quale nesso o grado di vicinanza dev'essere dato?³¹

Anche il requisito della protezione giuridica è legato all'informazione degli interessati. Ciò può essere rilevante nel caso in cui una persona interessata ritenga l'organo d'inchiesta di parte. Secondo la perizia giuridica³² il rimprovero di parzialità dovrebbe essere possibile anche nell'ambito di un'IA (come pure di un'inchiesta non formale).

Nelle IA esaminate dal CPA le persone e le unità amministrative coinvolte sono state sempre informate dell'apertura delle IA. Nella metà dei casi, nella lettera di notifica mancava tuttavia il riferimento esplicito ai diritti degli interessati. Negli altri casi era presente solo un rinvio alle basi legali delle IA. Gli interessati hanno pertanto dovuto documentarsi sui propri diritti, ciò che non è ritenuto adeguato dal CPA.

Per le ID manca un disciplinamento in materia d'informazione degli interessati. Secondo la perizia giuridica³³ gli interessati devono essere messi al corrente dell'apertura di un>ID, poiché l'applicabilità della procedura amministrativa (secondo l'art. 98 cpv. 2 OPers) implica anche l'applicabilità dei diritti procedurali fondamentali sanciti nella Costituzione federale (Cost.). L'articolo 29 Cost. relativo alle garanzie procedurali generali prescrive la parità e l'equità nei procedimenti: ciò significa che gli interessati devono essere sufficientemente informati delle fasi

²⁹ Mentre un'inchiesta non formale può essere semplicemente ordinata, le IA e le ID sono aperte mediante un atto formalizzato (art. 27f OLOGA e art. 98 cpv. 1 OPers).

³⁰ Uhlmann/Bukovac (2019), n. marg. 28

³¹ Uhlmann/Bukovac (2019), n. marg. 29

³² Uhlmann/Bukovac (2019), n. marg. 54

³³ Uhlmann/Bukovac (2019), n. marg. 31

procedurali importanti, di cui fanno parte l'apertura di un>ID come pure la menzione dei motivi che l'hanno provocata.

Nelle ID esaminate dal CPA le persone interessate sono state informate nella gran parte dei casi dell'apertura dell'inchiesta, dapprima sovente in modo informale e in seguito per scritto. L'entità dell'informazione sui diritti procedurali fondamentali varia notevolmente da un'unità amministrativa all'altra. Per un quarto dei casi, nella lettera di apertura non vi sono indicazioni dei diritti, ciò che il CPA ritiene non adeguato tenuto conto del diritto a un procedimento equo. Questo spiega anche perché, dopo l'ordine, sovente gli interessati si sono messi in contatto con le associazioni del personale per farsi spiegare i loro diritti. Secondo il parere del CPA sarebbe invece importante un'informazione tempestiva e dettagliata poiché spesso gli interessati non sono in grado di valutare precisamente la rilevanza della procedura.

In due casi si sono verificati ritardi relativamente lunghi e ingiustificati fra l'ordine dell'inchiesta e l'informazione degli interessati. Per un>ID si è argomentato che l'organo d'inchiesta avrebbe voluto in un primo tempo procedere ad accertamenti prima di coinvolgere la persona interessata. Ciò si rivela problematico poiché, a causa degli accertamenti preliminari, l'interessato sapeva dell'inchiesta ma era stato tenuto all'oscuro del seguito dell'inchiesta.

3.4 Indipendenza talvolta limitata degli organi d'inchiesta

Diverse esigenze sono poste agli organi d'inchiesta IA e ID. Per entrambi i procedimenti, nei prossimi capitoli saranno discusse e valutate queste esigenze dal profilo giuridico e pratico.

3.4.1 Organi d'inchiesta delle IA

Quattro delle sei IA esaminate dal CPA sono state svolte esternamente. Questo modo di procedere è preferito da alcuni dipartimenti, mentre altri optano ancora per procedimenti interni. In un dipartimento vige la prassi secondo la quale le IA sono condotte dal servizio di *compliance* della SG, sempre che non vi sia il rischio di parzialità e le risorse in termini di tempo lo consentano. Nelle altre unità amministrative si è deciso un organo d'inchiesta ad hoc per un'IA.

Secondo le disposizioni giuridiche (art. 27d cpv. 1 e cpv. 4 OLOGA) l'inchiesta amministrativa può essere affidata soltanto a persone in possesso di corrispondenti qualifiche professionali e tecniche e dotate di un'adeguata indipendenza dall'ambito di attività oggetto dell'inchiesta. Gli organi d'inchiesta delle IA esaminate sono stati valutati dal CPA come ben qualificati dal profilo professionale e fundamentalmente indipendenti.

Gli organi d'inchiesta sono perlopiù avvocati praticanti (esterni) o giuristi (interni). Le *qualifiche professionali e tecniche*³⁴ erano date in tutti i casi contemplati dal CPA che sono stati eseguiti esternamente. Riguardo agli organi d'inchiesta interni, i criteri erano in maggioranza adempiuti. In un caso l'organo d'inchiesta non disponeva di esperienza in materia di IA, ciò che tuttavia non si è rivelato un problema³⁵. Problemi comparabili come nel caso delle fideiussioni per le navi svizzere d'alto mare, in cui il Controllo federale delle finanze (CFF) quale organo d'inchiesta esterno si è avvalso della consulenza giuridica di uno studio d'avvocati, non sono stati riscontrati nei casi esaminati in questa sede.

Riguardo all'*indipendenza*, conformemente alle disposizioni giuridiche l'organo d'inchiesta non deve lavorare nell'ambito di attività sotto inchiesta (art. 27d cpv. 1 lett. b OLOGA) e non dev'essere incaricato contemporaneamente di un procedimento disciplinare o un altro procedimento di diritto del personale nello stesso affare (art. 27d cpv. 1 lett. c OLOGA). La valutazione di questi requisiti ha posto il CPA dinanzi alla sfida di delimitare l'«ambito di attività». La necessaria distanza è stata ritenuta data, se l'organo d'inchiesta non apparteneva alla stessa sezione o linea gerarchica del settore di attività sotto inchiesta. Nei casi qui esaminati non sono stati riscontrati problemi comparabili relativi all'indipendenza, come nel caso delle fideiussioni per le navi svizzere d'alto mare, in cui le CdG hanno accusato il CFF in veste di organo d'inchiesta di una certa parzialità a causa di una precedente verifica presso l'unità amministrativa che riguardava questo tema³⁶.

Già l'impressione di una possibile parzialità è sufficiente in un procedimento per gettare dubbi sull'indipendenza dell'organo d'inchiesta e in tal modo sui risultati emersi. Gli organi ordinanti un'inchiesta devono essere consapevoli di questo fatto, che eventualmente va chiarito preliminarmente. Per le IA svolte internamente, in un caso non vi erano sovrapposizioni dell'ambito di attività, mentre in un altro caso era stata constatata una certa sovrapposizione, dato che la persona responsabile della direzione dell'inchiesta si era già occupata precedentemente di quella tematica. L'istanza ordinante ha tuttavia chiesto di far esaminare la situazione dal profilo giuridico giungendo alla conclusione che non sono date le circostanze oggettive per suscitare l'impressione di parzialità o pregiudicare l'imparzialità dell'organo d'inchiesta. La motivazione addotta dall'istanza ordinante per la scelta di un organo interno d'inchiesta era inoltre l'assoluta confidenzialità della problematica. Già soltanto questa argomentazione potrebbe essere messa in discussione, dato che anche un avvocato esterno è tenuto al segreto d'ufficio.

In un'inchiesta eseguita internamente, nel mandato all'organo d'inchiesta si era precisato che, oltre alle persone menzionate esplicitamente, anche altre potevano essere coinvolte nello svolgimento dell'inchiesta. In altri contratti ciò era espressamente escluso. Per gli interessati è importante, in special modo per le inchieste svolte internamente, che le persone facenti parte dell'organo d'inchiesta siano note,

³⁴ I criteri si basano principalmente su una proposta tratta da Keller, Martin/Trösch, Andreas (2014): Checkliste für auftraggebende Behörde. In: Ehrenzeller, Bernhard/Bacher, René (Hrsg.): *Administrativuntersuchung in der öffentlichen Verwaltung und in privaten Grossunternehmen*, Zurigo, 148.

³⁵ Tuttavia sono state riscontrate lacune nella verbalizzazione. Cfr. al riguardo n. 4.1.2.

³⁶ CdG 2018, 6265

per poter eventualmente presentare una domanda di ricusa. Qualora siano incaricate di un'inchiesta persone al di fuori dell'Amministrazione federale, secondo il perito³⁷ rientrerebbero in questa categoria anche i giuristi. In un simile caso si suppone che non tutte le persone implicate nello svolgimento dell'inchiesta saranno note. Tuttavia, il fatto di esternalizzare un'inchiesta garantisce per principio una maggiore indipendenza, sempre che l'organo d'inchiesta (come nel caso dell'inchiesta summenzionata relativa alle fidejussioni per le navi svizzere d'alto mare) non sia stato già precedentemente incaricato di compiti inerenti alla stessa tematica.

3.4.2 Organi d'inchiesta delle ID

Le ID incluse nella valutazione del CPA sono state svolte, in 10 casi su 12, internamente. Per le ID non vi sono disciplinamenti relativi ai requisiti posti alla direzione dell'inchiesta riguardo alle competenze specialistiche. Per contro è disciplinato il principio dell'imparzialità del responsabile dell'inchiesta (art. 98 cpv. 2 OPers in combinato disposto con l'art. 10 PA).

Presupponendo, per gli organi d'inchiesta delle ID, le stesse esigenze legate alle *qualifiche specialistiche* come per le IA, esse erano parimenti date nei casi analizzati. L'esperienza degli organi d'inchiesta in procedimenti analoghi è stata ponderata con maggior forza poiché permette di velocizzare le procedure ed evitare errori procedurali. Soltanto in un caso un>ID è stata condotta da un organo d'inchiesta inesperto. In caso di esperienza limitata nelle unità amministrative è preferibile in linea di massima incaricare un servizio esterno³⁸. Nel caso citato il CPA non ha però riscontrato errori procedurali. Tuttavia, anche supponendo data la qualifica specialistica, si sono manifestate difficoltà. Queste ultime si sono palesate per le inchieste interne quando i penalisti dovevano muoversi nel campo del diritto del personale, a essi poco familiare. In determinate circostanze può quindi capitare che si faccia ricorso agli strumenti sbagliati.

Riguardo all'*indipendenza* il quadro è simile a quello delle IA. In tre quarti dei casi l'organo d'inchiesta non lavorava nello stesso settore della persona interessata. Di regola, per l'organo d'inchiesta, si trattava di una persona del servizio giuridico interno. Una simile costellazione si rivela critica quando, come per l>ID sul medico in capo dell'Esercito, l'organo d'inchiesta è percepito come parte in causa nel procedimento³⁹. Scarsa indipendenza è stata constatata dal CPA in un caso, in cui l'organo ordinante ha influenzato la valutazione dei fatti da parte dell'organo d'inchiesta per poter successivamente pronunciare una misura disciplinare idonea al caso.

In un dipartimento è prassi che le ID siano condotte dal servizio giuridico, sempre che non sia data parzialità e le risorse in termini di tempo lo consentano. Nelle altre unità amministrative l'organo d'inchiesta delle ID è deciso ad hoc. In tre casi l'inchiesta era diretta da una persona della stessa linea gerarchica della persona

³⁷ Uhlmann/Bukovac (2019), n. marg. 66

³⁸ In alcuni casi, riguardo all'esternalizzazione delle inchieste è stata espressa la riserva secondo la quale la struttura dell'ufficio era troppo poco conosciuta da queste persone.

³⁹ CdG-N 2018, 1286

interessata e in un caso persino dal superiore diretto. In questi casi, eccettuati i rimproveri citati, il CPA non ha riscontrato parzialità da parte della direzione d'inchiesta, dato che quest'ultima non aveva contatti con la tematica né avrebbe dovuto adempiere obblighi di vigilanza. Parimenti secondo la perizia giuridica⁴⁰ le ID possono essere condotte in linea di massima dai servizi superiori con il sostegno interno (p. es. servizio giuridico), dato che le decisioni di diritto del personale rientrano nella responsabilità dirigenziale dei superiori. D'altro canto le domande inerenti all'indipendenza possono sorgere se il servizio superiore può coprire errori propri mediante il licenziamento di un subalterno⁴¹. A seconda della situazione una simile costellazione può dare adito a critiche o essere motivo d'impugnazione.

4 Adeguatazza dell'esecuzione di inchieste amministrative e disciplinari

Sintesi: il CPA ritiene adeguata nella prassi la protezione giuridica nelle IA e ID, sebbene conformemente alle disposizioni legali per le IA non possano essere fatti valere diritti di parte. Le inchieste parallele sono state coordinate. La maggioranza delle autorità non ha comunicato verso l'interno né verso l'esterno, e se lo ha fatto, solo con riserbo, dando in tal modo prova di rispetto della protezione della personalità. In presenza di IA e ID i servizi responsabili nelle unità amministrative non cercano pressoché il contatto con uffici trasversali o il dipartimento. Di conseguenza non vi è uno scambio d'esperienze, né è garantita la parità di trattamento dei casi sul piano giuridico. D'altronde i temi dell'IA e dell>ID sono trattati nei corsi di formazione continua dell'UFPER in modo solo rudimentale e lacunoso.

Nel capitolo 4.1 sarà illustrata la concessione della protezione giuridica per le IA e le ID con particolare attenzione all'esecuzione. Il capitolo 4.2 verte sul coordinamento di IA e ID. Inoltre è discussa la gestione della comunicazione interna ed esterna e da ultimo lo scambio d'informazioni e la formazione continua relativa alle procedure dell'IA e dell>ID.

4.1 Garanzia adeguata della protezione giuridica nonostante le basi legali poco chiare

La protezione giuridica delle persone interessate o coinvolte è distinta per le IA e le ID. Ciò è discusso e valutato in seguito separatamente per le due procedure.

⁴⁰ Uhlmann/Bukovac (2019), n. marg. 68

⁴¹ Inoltre l'esecuzione della procedura può essere difficile anche solo dal profilo umano, se il rapporto lavorativo è durato a lungo. In questi casi occorre valutare seriamente almeno un accompagnamento esterno (Uhlmann/Bukovac 2019, n. marg. 68).

4.1.1 Protezione giuridica nelle IA

Per le IA (e le inchieste non formali) la protezione giuridica è prevista soltanto in maniera limitata, dato che non si tratta di una procedura amministrativa vera e propria (cfr. n. 2.2). Le persone interessate e intervistate hanno pertanto lo statuto di persone chiamate a fornire informazioni e non di parti. Non possono pertanto far valere diritti di parte. Il diritto processuale non si applica pertanto in modo integrale. Le constatazioni scaturite da un'IA possono peraltro comportare per gli interessati effetti di ampia portata. È possibile che le informazioni su un'IA in corso possano pregiudicare la reputazione degli interessati internamente o nei media. Le constatazioni scaturite da un'IA possono inoltre essere utilizzate per altre inchieste che sfociano in misure di diritto del lavoro⁴². A livello puramente pratico diversi aspetti parlano a favore dell'applicazione della PA a un'IA almeno per analogia, allo scopo di poter utilizzare i risultati per ulteriori procedimenti⁴³. Il diritto di audizione è espressamente concesso alle autorità e alle persone coinvolte nelle IA (art. 27g cpv. 5 OLOGA). Lo stesso vale per la consultazione degli atti (art. 27g cpv. 4 OLOGA), fermo restando che l'entità concreta di tale consultazione non è disciplinata⁴⁴.

Nella prassi la precisazione della cerchia delle persone da interrogare (quasi in veste di parti) non dà adito a problemi. La concessione della protezione giuridica per le IA può essere classificata come adeguata. Nei sei casi analizzati le persone responsabili della conduzione dell'inchiesta hanno informato gli interrogati direttamente nel colloquio in merito ai loro diritti (cfr. n. 4.1.2), che in seguito sono stati anche perlopiù garantiti. La protezione giuridica è garantita alle persone in analogia alla PA. Nell'ambito delle IA relative alle fideiussioni per le navi svizzere d'alto mare alcune persone non sono state sentite, sebbene abbiano svolto un ruolo centrale⁴⁵. Il CPA non ha riscontrato questo problema negli studi dei casi⁴⁶. Ulteriori diritti (rappresentanza e patrocinio, rifiuto di testimoniare, consultazione degli atti) non sono stati pressoché rivendicati e, in caso affermativo, sono stati concessi nella maggioranza dei casi. I rappresentanti delle associazioni del personale provano a momenti un certo scetticismo nei confronti degli organi d'inchiesta, quando accompagnano le persone interessate alle audizioni.

Diversi organi d'inchiesta hanno riferito di difficoltà nello stabilire l'ampiezza del diritto di consultazione degli atti. Il problema risiede nel fatto di concedere tale diritto, senza pregiudicare nel limite del possibile nessuno. Come precisato nella

⁴² Uhlmann/Bukovac (2019), n. marg. 35. Affinché i risultati delle precedenti IA possano essere ripresi, è indispensabile che l'inchiesta si sia svolta nel rispetto dei principi procedurali della PA.

⁴³ Secondo Uhlmann/Bukovac (2019, n. marg. 37) tuttavia questo disciplinamento si giustifica. L'autorità esecutrice non deve quindi rispettare tutte le fasi procedurali della PA, se tiene conto del fatto che non potrà utilizzare direttamente i risultati in seguito.

⁴⁴ Per la problematica della consultazione degli atti, si veda Uhlmann/Bukovac (2019, n. marg. 41–50).

⁴⁵ CdG 2018, 6264

⁴⁶ Il CPA ha tuttavia condotto colloqui soltanto con le persone che sono state sentite nell'ambito dell'IA. Da questi colloqui come pure dalle analisi della documentazione non emergono indizi di un mancato coinvolgimento.

perizia giuridica⁴⁷, la consultazione degli atti contempla anche la rivelazione delle persone coinvolte e delle loro affermazioni in parte accusatorie. Sulla base dell'applicazione per analogia della PA, le persone possono dimostrare un certo riserbo nella loro disponibilità a esprimersi, se con la rivelazione della loro identità rischiano di subire uno svantaggio⁴⁸. Queste persone devono tuttavia essere rese attente a questa problematica prima che si esprimano. Tendenzialmente, nella prassi la portata della consultazione degli atti è ridotta a un minimo.

4.1.2 Protezione giuridica nelle ID

A differenza delle IA e delle inchieste non formali, la procedura delle ID è retta completamente dalla PA (cfr. n. 2.3). Secondo tale normativa sono concessi la consultazione degli atti, il diritto all'audizione, la possibilità della rappresentanza e del patrocinio, come pure il diritto di rifiutare di testimoniare. Alcuni ambiti problematici (ossia l'anonimità delle persone chiamate a informare o la portata della consultazione degli atti) emergono tuttavia in modo comparabile come per le IA.

In generale la concessione della protezione giuridica per le ID analizzate dal CPA è ritenuta adeguata. Gli organi d'inchiesta conoscono le disposizioni legali. Per contro, per l'ID contro il medico in capo dell'Esercito è emerso che, al più tardi prima della sua liberazione, avrebbe dovuto essere sentito approfonditamente, ciò che non è però avvenuto⁴⁹. In tutti i casi esaminati dal CPA tutte le persone interessate hanno potuto esprimersi. Tre persone hanno tuttavia potuto esprimere il loro parere solo per scritto in merito ai rimproveri mossi. Le procedure corrispondenti si basavano su precedenti IA o procedimenti giudiziari, in cui gli interessati avevano già avuto modo di esprimersi. La rinuncia a una nuova audizione presupporrebbe però l'esistenza di verbali di buona qualità, ciò che per un'inchiesta non era il caso. Inoltre il ricorso a verbali esistenti può essere problematico se, nell'ambito della precedente IA, le persone non erano consapevoli del fatto che le loro affermazioni avrebbero potuto essere riutilizzate in un secondo momento. In uno dei casi esaminati i diritti sono sempre stati concessi con riserbo e in modo incompleto.

Nei procedimenti esaminati, in quattro casi è stata richiesta la consultazione degli atti nel corso dell'esecuzione dell'inchiesta. In due casi, la consultazione è stata concessa completamente e in un caso in modo limitato con una motivazione. In un caso essa è stata concessa solo al termine dell'inchiesta (cfr. n. 5.1.2).

In cinque casi le persone interessate si sono avvalse del patrocinio legale, ciò che non ha comportato alcuna difficoltà di fondo né dal loro punto di vista né da quello degli organi d'inchiesta. Secondo alcuni vi è tuttavia la tendenza di ricorrere sempre più ad avvocati e di chiedere il prolungamento dei termini. Questo fatto può ritardare il procedimento portando rapidamente alla prescrizione (cfr. n. 5.3).

Nessuna persona interessata ha fatto valere il diritto di rifiutarsi di testimoniare. In un caso il responsabile d'inchiesta di comprovata esperienza ha ritenuto che spettas-

⁴⁷ Uhlmann/Bukovac (2019), n. marg. 44

⁴⁸ Uhlmann/Bukovac (2019), n. marg. 44

⁴⁹ CdG-N 2018, 1286

se all'interrogato informare il datore di lavoro. Per questa ragione non si è menzionato nemmeno questo diritto, ciò che secondo il CPA è molto problematico.

4.2 Coordinamento adeguato nelle inchieste simultanee

La relazione delle IA e ID con la procedura penale è dedotta dalle norme legali. Conformemente a queste ultime l'IA deve retrocedere dinanzi alle inchieste penali. Non appena si profila un conflitto procedurale, l'IA deve essere sospesa o interrotta (art. 27b cpv. 2 OLOGA). In sostanza l>ID viene differita sino alla conclusione del procedimento penale, sempre che si tratti della stessa materia; per importanti motivi essa può però essere proseguita già prima della conclusione del procedimento penale (art. 98 cpv. 4 OPers)⁵⁰.

In quattro delle sei IA analizzate erano in corso simultaneamente inchieste penali. Nessuna di queste ultime era stata avviata dal dipartimento. Non si profilavano neppure conflitti procedurali. Le unità amministrative erano consapevoli dell'importanza del coordinamento fra le diverse istanze coinvolte, ragione per cui hanno avuto luogo sporadicamente colloqui o chiarimenti relativi agli obiettivi fra il servizio ordinante e le autorità d'inchiesta penale. Per queste ragioni, in nessun caso le IA sono state interrotte o sospese. Il CPA ritiene adeguata questa modalità, dato che le denunce penali erano orientate verso obiettivi diversi rispetto alle IA.

Nel quadro di due ID sono state condotte simultaneamente inchieste penali, di cui il servizio ordinante era al corrente. Tuttavia le ID non erano state posticipate sino alla conclusione della procedura penale, poiché i rimproveri mossi internamente all'ufficio riguardavano unicamente la violazione di doveri d'ufficio e non erano oggetto delle inchieste penali. Questo approccio è ritenuto adeguato dal CPA. Un coordinamento con le autorità di perseguimento penale ha comunque avuto luogo.

4.3 Comunicazione perlopiù adeguata sui procedimenti in corso verso l'interno e l'esterno

La comunicazione sulle IA e ID nei confronti del pubblico come pure del personale di un'unità amministrativa rappresenta un problema per il servizio ordinante. Dal momento che si pongono interrogativi in materia di comunicazione sia nel momento in cui è ordinata un'inchiesta sia nel corso del suo svolgimento, e al termine, e questi si sovrappongono ampiamente, la comunicazione sarà discussa in seguito in modo globale. La questione della pubblicità degli atti e dei rapporti per i terzi dopo la conclusione di un'inchiesta è trattata nel capitolo 5.1.1.

⁵⁰ Dal momento che per le inchieste esaminate dal CPA non vi erano contemporaneamente inchieste degli organi parlamentari d'inchiesta, questo aspetto non sarà toccato.

4.3.1 Comunicazione verso l'esterno

Un disciplinamento specifico per l'informazione al pubblico non è dato per nessuna delle due procedure d'inchiesta. La perizia giuridica individua problemi nello stabilire il momento della comunicazione e la portata della stessa. A ciò si aggiungono interessi pubblici o privati contrastanti, che possono avere eventualmente influsso sul contenuto dell'informazione (art. 10 cpv. 2 LOGA). Dal profilo giuridico occorre procedere a un'adeguata ponderazione degli interessi pubblici all'acquisizione delle informazioni e alla protezione della personalità degli interessati⁵¹.

In due IA analizzate gli antefatti erano già stati pubblicizzati dai media, prima dell'avvio dell'IA. Tali IA rappresentavano quindi anche una reazione alle discussioni pubbliche. Per entrambe le IA l'opinione pubblica è stata informata sull'inchiesta in corso. Mentre in un caso è stato unicamente detto che un'inchiesta era in corso, nell'altro sono stati comunicati i risultati e le misure adottate.

Per due delle 12 ID l'opinione pubblica era stata pure informata delle inchieste, dato che i casi erano già apparsi nei media. Per tutelare le persone interessate le unità amministrative hanno rilasciato informazioni solo con riserbo. Nei casi rimanenti si è notato che i servizi responsabili erano molto attenti al fatto che non dovevano essere date informazioni sulle inchieste ai media per tutelare le persone e la reputazione dell'unità amministrativa. In un caso i media sono venuti a conoscenza del procedimento in seguito. L'unità amministrativa interessata ha però rinunciato a rilasciare un parere.

Una comunicazione verso l'esterno con un certo riserbo è ritenuta dal CPA adeguata, poiché i casi esaminati hanno visto al centro diverse persone la cui personalità doveva essere tutelata il più possibile.

4.3.2 Comunicazione verso l'interno

Anche l'informazione interna sui procedimenti d'inchiesta non è disciplinata nella legge. Come per la comunicazione verso l'esterno, occorre procedere a un'adeguata ponderazione degli interessi pubblici all'acquisizione delle informazioni e alla protezione della personalità degli interessati (cfr. n. 4.3.1).

Per le IA divenute di dominio pubblico vi è stata perlopiù anche una comunicazione verso l'interno, aspetto questo che viene chiarito nell'inchiesta. Le persone interessate sono state informate di regola per scritto o via e-mail dell'inchiesta. Negli altri casi la sfida risiedeva nel fatto di evitare che si potesse risalire alle persone interessate, allo scopo di proteggerle da eventuali giudizi preconetti. Nella maggioranza dei casi sono state informate le persone che erano state invitate a un colloquio.

Difficoltà erano emerse in quelle situazioni nell'ambito dell'IA in cui era stato deciso un licenziamento o alcuni collaboratori interessati dall'inchiesta avevano inviato e-mail a colleghi di lavoro riguardanti un caso. In entrambi i casi l'informazione via e-mail o blog su Intranet si era limitata all'essenziale (esecuzione

⁵¹ Uhlmann/Bukovac (2019), n. marg. 86

di un'inchiesta). La comunicazione ha avuto luogo con il necessario riserbo, ma è stata in parte anche criticata dagli interessati, poiché ha sollevato più domande che fornito risposte.

Per le ID la comunicazione è stata in parte concordata con le persone interessate. In un caso esaminato, la cui tematica era nota internamente, la presunzione d'innocenza e infine l'innocenza accertata sono state comunicate internamente al termine dell'inchiesta in modo insufficiente.

Come per la comunicazione verso l'esterno il CPA ha valutato come adeguata anche la comunicazione interna, tranne per alcune eccezioni.

4.4 Conoscenze lacunose in materia di IA e ID e collaborazione pressoché nulla con altri uffici trasversali

I disciplinamenti legali vigenti sulle IA, sulle ID e sulle inchieste non formali sono coerenti – gli aspetti poco chiari sono riconducibili alla difficile situazione giuridica di partenza (cfr. n. 3.1). Nella prassi le prescrizioni sono ritenute chiare e opportune dall'organo ordinante. Soltanto in due casi si è fatto notare che le basi legali potrebbero essere più precise e sarebbero auspicabili strumenti ausiliari. Nel complesso la documentazione, la dottrina e la giurisprudenza, che possono essere utilizzate nella prassi quale ausilio, sono scarse⁵².

In nessuna delle sei IA sono stati contattati servizi interdipartimentali per quanto riguarda la procedura. Qualora un'IA o un>ID non fosse condotta dal servizio giuridico interno, l'organo d'inchiesta contattava quest'ultimo di regola in caso d'incertezze e domande. Per quanto riguarda le IA, solo in pochi dipartimenti vi è uno scambio fra le unità amministrative o fra le unità amministrative e il dipartimento, ciò che non è nemmeno prescritto dalle basi legali. Stando ad affermazioni di diverse persone intervistate, le istanze ordinanti non possono quindi pressoché proteggersi e approfittare del know-how presente in altre unità amministrative. Allo stesso modo si pone l'interrogativo della parità di trattamento dei casi dal profilo giuridico. Alcune unità amministrative sono più riservate negli scambi d'informazioni, anche per quanto riguarda eventuali contatti con la segreteria generale in caso di problemi nell'ufficio. Al CPA è stata fornita la motivazione che molti casi sono ritenuti delicati e la cerchia delle persone informate va mantenuta il più possibile ristretta.

L'UFPER è stato coinvolto solo puntualmente nei casi esaminati dal CPA: in un caso per una consulenza su possibili misure e in un altro caso su aspetti relativi a molestie sessuali e mobbing. In un caso l'UFPER ha indicato, su richiesta, eventuali mandatarî esterni. Questi aiuti sono stati considerati utili dalle unità amministrative che li hanno richiesti.

⁵² Uhlmann/Bukovac (2019), n. marg. 101

Riguardo al rapporto della CdG sulle fideiussioni per navi svizzere d'alto mare il Consiglio federale ha sottolineato nel suo parere del 28 settembre 2018⁵³ che all'occorrenza i servizi competenti (in particolare la CaF e l'Ufficio federale di giustizia [UFG]) esaminano già oggi le domande presentate in modo spedito e possono consigliare i mandanti di inchieste amministrative. Né l'UFG né la CaF erano state menzionate dai servizi interrogati dal CPA quali risorse a sostegno dell'esecuzione di IA e ID. L'UFG e la CaF hanno confermato che non ricevono nessuna richiesta dalle unità amministrative per IA o ID concrete.

Solo in alcuni casi, nei colloqui sono stati auspicati l'istituzione di un organo specifico dotato di una rete di periti esterni o modelli di processi procedurali, nonché liste di controllo per le IA e le ID. Il CPA ha potuto constatare processi procedurali chiaramente definiti solo in un'unità amministrativa. Una standardizzazione delle procedure non è pertanto presente nella maggior parte delle unità amministrative.

L'UFPER tratta le IA e le ID nell'ambito della loro offerta di formazione continua facoltativa in materia di diritto del personale per i quadri e per gli specialisti in RU. I corsi presentati al CPA sono tuttavia molto succinti e denotano notevoli lacune. Nella documentazione dei corsi in tedesco si tematizza unicamente l'ID, mentre in quella in francese non sono menzionati i diritti di parte. Allo stesso modo non figura la comunicazione nel quadro delle inchieste – un aspetto che sovente risulta problematico. Nel contempo nessuna delle persone interrogate ha ritenuto l'offerta di formazione continua dell'UFPER un sostegno importante nelle questioni legate alle IA e ID. Ciò è sottolineato dalle constatazioni delle associazioni del personale interpellate secondo le quali sarebbe riscontrabile una certa mancanza di sensibilità nei confronti di questa tematica. In particolare l'ordine di aprire un'IA e un>ID piuttosto che un'inchiesta non formale pone i responsabili a livello di direzione sovente dinanzi a difficili decisioni, per le quali manca la necessaria esperienza.

5 Adeguatezza della conclusione di inchieste amministrative e disciplinari

Sintesi: i rapporti riguardanti le IA e ID erano formulati perlopiù in modo chiaro e contenevano raccomandazioni, sulle quali le misure decise si fondavano per le IA in tutti i casi, mentre per le ID nei tre quarti dei casi. Per le ID sono stati però utilizzati internamente rapporti in due unità amministrative, senza presentarli alle persone interessate. Proprio per il fatto che gli impiegati interessati non vengono informati dell'esistenza di un rapporto o è loro preclusa la consultazione degli atti e di conseguenza non vengono a conoscenza di informazioni fondamentali, queste persone possono difendersi solo in misura limitata. La durata d'inchiesta delle IA e ID era perlopiù adeguata. Per le ID, con la scadenza dei termini di prescrizione, in alcuni casi il procedimento si è concluso senza adozione di misure disciplinari, mentre in altri sono state applicate comunque misure disciplinari, ciò che è problematico dal profilo giuridico.

⁵³ Fideiussioni per navi d'alto mare. Parere del Consiglio federale del 26 settembre 2018 sul rapporto delle CdG del 26 giugno 2018 (FF 2018 5325).

Oggetto del presente capitolo è l'informazione delle persone interessate nonché la possibilità della consultazione degli atti al momento della conclusione delle IA e ID, la qualità e le conseguenze dei rapporti e delle decisioni, nonché l'adeguatezza dei costi e la durata delle inchieste.

5.1 Informazione adeguata degli interessati dopo la conclusione; per le ID, in alcuni casi mancanze nella consultazione degli atti

Dato che lo statuto delle persone coinvolte varia nelle IA e nelle ID (cfr. n. 3.2), per quanto riguarda l'informazione delle persone sulla conclusione dei procedimenti e sui rimedi giuridici, vi sono diverse prescrizioni giuridiche. Queste ultime saranno discusse e valutate di seguito per ogni tipo di procedura.

5.1.1 Informazione degli interessati e consultazione degli atti dopo la conclusione di un'IA

L'IA si conclude con un rapporto, in cui sono riportate constatazioni essenziali e formulate proposte sul seguito della procedura (art. 27j cpv. 1 e 2 OLOGA). Le autorità e le persone coinvolte sono informate del risultato dall'autorità che ordina l'inchiesta (art. 27j cpv. 3 OLOGA). Quest'ultima decide anche sulle conseguenze dell'IA (art. 27j cpv. 4 OLOGA). La conclusione di un'IA non comporta tuttavia effetti giuridici diretti per gli interessati. Le persone interessate sono prive della qualità di parte e, di riflesso, della legittimazione a ricorrere. I risultati di un'IA possono comunque essere considerati quale spunto per avviare altri procedimenti, in particolare di diritto del personale (art. 27j cpv. 5 OLOGA). Inoltre la diffusione dei risultati del rapporto potrebbe pregiudicare la personalità degli interessati. Per i periti si pone in tale contesto un problema e una certa insicurezza riguardo alle possibilità d'impugnazione. Secondo gli stessi periti, il rimprovero di parzialità dovrebbe essere possibile anche nell'ambito di un'inchiesta amministrativa, dato che è anche disciplinata la protezione giuridica contro atti reali, fra cui possono anche rientrare gli atti istruttori delle autorità⁵⁴.

Per le IA esaminate dal CPA le persone coinvolte sono state perlopiù informate della conclusione e dei risultati dell'inchiesta, ma non sempre nello stesso modo e nella stessa misura. Talvolta l'informazione ha avuto luogo oralmente, invece in presenza di un interesse minore solo per scritto. A numerose persone interessate sono state sottoposte per parere parti del rapporto. Il diritto di consultazione degli atti dopo l'IA dipende dall'interesse degno di protezione che dev'essere reso verosimile dalla persona interessata, dato che non ha lo statuto di parte. Sul fronte opposto, vi è l'interesse pubblico dello Stato o gli interessi legittimi di terzi a non rendere pubblico tutto. La consultazione degli atti è stata concessa in due terzi dei casi esaminati. Essa ha riguardato di regola solo gli estratti rilevanti dai verbali, affinché gli interessati potessero esprimersi. Il rapporto completo non è stato però sottoposto a questi

⁵⁴ Uhlmann/Bukovac (2019), n. marg. 52–55

ultimi. Il CPA è a conoscenza di altri casi nell'Amministrazione federale in cui persone manifestamente interessate non hanno ottenuto la possibilità di consultare il rapporto e in tal modo di fare domanda di anonimizzazione⁵⁵.

Secondo la legge sulla trasparenza (LTras)⁵⁶ dopo la decisione amministrativa il diritto di consultazione spetta anche alle persone non interessate dall'inchiesta (art. 6 cpv. 1 in combinato disposto con l'art. 8 cpv. 2 LTras), dato che il rapporto finale di un'IA rappresenta un documento ufficiale ai sensi dell'articolo 5 LTras e la legge esige la trasparenza nell'attività amministrativa (art. 1 LTras). Una ponderazione nel caso specifico è tuttavia necessaria (art. 7 e 9 LTras). Il limite è dato dall'interesse pubblico preponderante dello Stato o dagli interessi dei terzi legittimati⁵⁷.

Sebbene nella prassi non siano state constatate lacune nell'informazione degli interessati, rimangono in sospenso la problematica dei diritti procedurali e la questione di stabilire chi debba essere informato (cfr. n. 3.2). Con la valutazione del CPA si è potuto esaminare solo in modo limitato se tutte le persone hanno beneficiato del diritto d'audizione dato che, da un lato, per le IA non tutte le persone interessate hanno potuto essere interpellate e, dall'altro, la cerchia delle persone interessate non può sempre essere delimitata con precisione. Il CPA non ha chiesto agli operatori mediatici come valutano questa tematica.

5.1.2 **Informazione degli interessati e consultazione degli atti dopo la conclusione di un'ID**

Qualora un procedimento amministrativo come quello di un'ID sfoci nell'emanazione di una decisione, la persona interessata va dapprima sentita (art. 30 cpv. 1 PA). Nella maggioranza delle ID esaminate le persone interessate sono state informate dei risultati e hanno potuto al termine dell'inchiesta prendere nuovamente posizione in proposito, anche se in modo differenziato. Di regola è stato consentito loro di consultare la bozza di decisione.

Nonostante questo aspetto sia disciplinato nella legge (art. 26 e segg. PA), la perizia giuridica constatata che l'estensione della consultazione degli atti può sollevare questioni delicate. Sorgono, ad esempio, difficoltà quando un impiegato chiede di consultare un rapporto completo, malgrado abbia un ruolo relativamente insignificante in tale materia. In linea di massima il diritto di consultazione abbraccia tutti gli elementi della fattispecie che potrebbero essere importanti per la persona interessata. A questo riguardo vanno menzionati i rimproveri a carico, ma anche le constatazioni a discarico (p. es. cattiva organizzazione dell'unità amministrativa quale attenuante del proprio errore). A una completa consultazione possono opporsi interessi legittimi dell'autorità o di terzi (art. 27 PA). Si pensi al processo decisionale interno delle

⁵⁵ Dato che per l'IA non vi sono parti, rappresenta un problema il fatto che non sia prevista la possibilità di opporsi alla pubblicazione. Secondo il perito, gli interessati dovrebbero almeno poter richiedere l'anonimizzazione del rapporto (Uhlmann/Bukovac 2019, n. marg. 56).

⁵⁶ Legge federale del 17 dicembre 2004 sul principio di trasparenza dell'amministrazione (Legge sulla trasparenza, LTras, RS 152.3).

⁵⁷ Uhlmann/Bukovac (2019), n. marg. 47, n. marg. 56

autorità (p. es. divergenze nei diversi servizi relative alla rilevanza dell'errore imputato e all'ordine delle misure) o alla protezione della personalità di terzi. Una ponderazione da parte delle autorità risulta pertanto indispensabile nel caso concreto⁵⁸.

Come per l'IA la concessione della consultazione degli atti può rivelarsi anche nel caso delle ID problematica per l'autorità ordinante (cfr. n. 5.1.1). In particolare le persone informate dei fatti o i testimoni devono essere informati prima dell'inchiesta su una possibile pubblicazione successiva delle loro affermazioni, affinché possano eventualmente decidere di omettere talune considerazioni gravide di conseguenze. Nella maggior parte dei casi esaminati, il rapporto finale è stato ricevuto dagli interessati. La consultazione degli atti è stata comunque richiesta soltanto nella metà dei casi. Allo stesso modo è stata concessa in un caso di molestie sessuali, ma la direzione d'inchiesta ha reso attente preliminarmente le persone interessate che le loro affermazioni sottostavano alla regola della consultazione degli atti e che la parte incolpata aveva il diritto di consultarli.

In due unità amministrative il CPA ha constatato una prassi problematica: i rapporti non sono stati messi a disposizione degli interessati, ma sono serviti soltanto internamente quale base di decisione da parte dell'organo ordinante. Dato che gli interessati non erano a conoscenza del rapporto, non hanno potuto richiederne la visione. Una delle due unità amministrative ha chiarito al CPA che i rapporti non erano accessibili nemmeno dietro richiesta. Il fatto di trattenere queste informazioni può essere particolarmente problematico se le misure disciplinari si scostano dalle raccomandazioni del rapporto, come constatato dal CPA in un caso. In un altro caso la consultazione degli atti non è stata concessa indicando come motivo l'oggetto delicato dell'inchiesta (mobbing). Nello specifico vi è stata unicamente una spiegazione orale dei rimproveri.

5.2 Raccomandazioni adeguate per le IA; per le ID in alcuni casi misure disciplinari non legali in casi prescritti

Dato che per le IA l'autorità che ordina l'inchiesta è competente per eventuali misure, dev'esserle presentato dall'organo d'inchiesta un rapporto d'inchiesta fondato. Anche se un rapporto è previsto esplicitamente solo per le IA, anche dopo un>ID non viene allestito uno, dato che è necessaria una base per ordinare le misure disciplinari. Per entrambe le inchieste, possono essere applicate conseguenze o misure solo dall'autorità ordinante. L'organo d'inchiesta non può – come erroneamente successo nel caso dell'IA sulle navi d'alto mare da parte del CFF – prendere misure dopo un'inchiesta (p. es. avvio di procedimenti penali)⁵⁹.

Il rapporto e le conseguenze saranno illustrate in seguito per entrambe le forme d'inchiesta.

⁵⁸ Uhlmann/Bukovac (2019), n. marg. 50

⁵⁹ CdG 2018, 6268

5.2.1 Rapporti e misure per le IA

Per le IA, al servizio ordinante è stato presentato in quattro casi su sei un rapporto. In un caso era disponibile unicamente un rapporto intermedio, dato che si trattava di un procedimento sospeso all'estero in seguito a un'inchiesta penale⁶⁰. In un altro caso il rapporto non era ancora disponibile perché nel momento della valutazione del CPA l'inchiesta non era conclusa.

Le prove esposte nei rapporti sono nella maggior parte dei casi chiare. In quattro rapporti l'organo d'inchiesta ha formulato raccomandazioni e in un caso è stata raccomandata anche l'esecuzione di un>ID. In un altro caso tutti i rimproveri e problemi supposti si sono rivelati inconsistenti, ragione per cui l'organo d'inchiesta non ha formulato alcuna raccomandazione. Il CPA ritiene pertanto adeguata la conclusione in tutti i casi.

5.2.2 Rapporti e misure per le ID

Per le ID i risultati sono stati presentati in tutti i casi al servizio ordinante. In nove casi su 12 tali servizi hanno emanato una decisione che conteneva i necessari requisiti giuridici (fra l'altro l'indicazione dei rimedi giuridici). In tre casi è stato raggiunto un accordo. Il CPA ha potuto constatare che spesso, da parte della direzione, un accordo non viene preso in considerazione, anche se questo può contenere le stesse misure, come per esempio un'ammonizione. Basandosi su un'intesa reciproca, un accordo contrattuale suscita però una maggiore accettazione rispetto a una misura ordinata unilateralmente, cosicché il procedimento può essere concluso più velocemente⁶¹. Una delle ID esaminate è stata seguita da una mediazione.

Tranne in un caso, nelle ID le prove e le raccomandazioni sono formulate in modo chiaro. A più riprese nei rapporti erano riportate raccomandazioni che non poggiavano sul diritto del personale. In due casi si trattava di migliorare il controlling e in un altro caso è stata proposta un'istruzione interna a scopo di prevenzione delle molestie sessuali.

Con l'emanazione di una decisione impugnabile o con un accordo bonale fra il lavoratore e il datore di lavoro è inoltre possibile disciplinare l'interruzione di un procedimento disciplinare, l'ordine di una misura disciplinare o la rinuncia alla stessa (cfr. n. 2.3). Nelle ID esaminate dal CPA è stata emessa in cinque casi un'ammonizione (vedi fig. 3). Mediante un'ammonizione il datore di lavoro fa capire al lavoratore che esso non è intenzionato ad accettare ancora il comportamento oggetto del rimprovero e che, in caso di reiterazione o continuazione dello stesso, esso prevede di adottare misure più dure. L'ammonizione può però rappresentare nel contempo anche una diffida. Quest'ultima è pronunciata in vista di un eventuale licenziamento e prevede esplicitamente un comportamento che è atteso in futuro⁶². Essa può anche essere pronunciata senza un>ID. In tre casi su cinque, in cui è stata

⁶⁰ Dato che il procedimento penale era stato sospeso, per l'unità amministrativa il caso è considerato chiuso e non è stato redatto un rapporto.

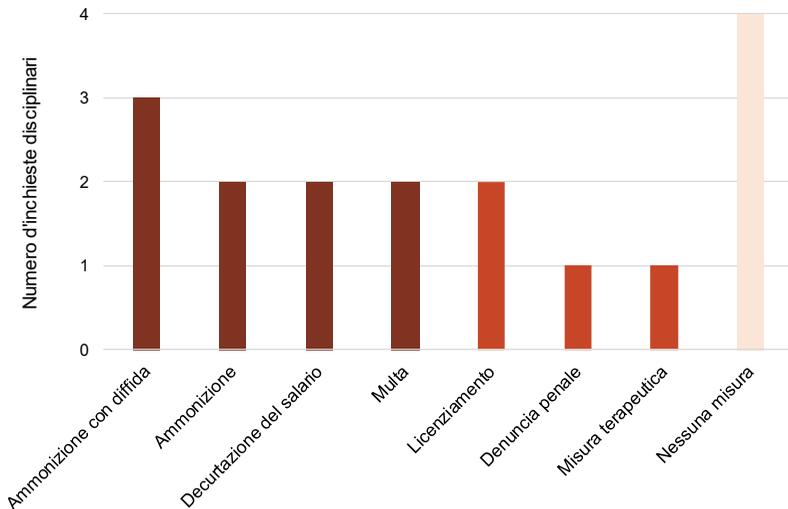
⁶¹ Uhlmann/Bukovac (2019), n. marg. 17

⁶² Uhlmann/Bukovac (2019), n. marg. 83

emessa un'ammonizione, la diffida era parte della decisione. La misura disciplinare rappresentata dalla riduzione dello stipendio e dalla multa è stata pronunciata in due casi. Le ID hanno comportato non solo misure disciplinari ma anche due licenziamenti, una denuncia penale o una misura terapeutica.

Figura 3

Misure a seguito delle inchieste disciplinari analizzate



Legenda:

Dato che sono possibili più misure per ogni caso, la loro somma supera il numero di casi. Le prime quattro colonne corrispondono alle misure disciplinari secondo la LPers, le altre colonne riguardano misure di diritto del personale che sono possibili anche senza un'ID. In due casi, in cui non erano state prese misure, i fatti imputati erano prescritti.

Fonte dei dati: Documenti dei dipartimenti

In un terzo dei casi il procedimento non è stato concluso tempestivamente (un anno dopo la scoperta della violazione dei doveri di servizio). In due dei casi prescritti è stata comunque decisa una misura, ciò che secondo il CPA non è legale.

Il CPA constata che, in un quarto dei casi, le misure decise dall'autorità ordinante si scostano dalle misure raccomandate nei rapporti. Ciò può rivelarsi problematico quando una misura decisa rappresenta una sanzione più dura rispetto alla misura raccomandata (ciò che tuttavia non era il caso) e il rapporto non è concesso in consultazione alla persona interessata. In tal modo la persona non viene a conoscenza d'informazioni che le potrebbero essere utili in caso di ricorso.

Nei casi analizzati, la possibilità di ricorso è stata utilizzata soltanto una volta. Nelle ID esaminate non è stato interposto ricorso, nemmeno quando i casi erano prescritti e ciononostante era stata decisa una misura o era evidente che una misura disciplina-

re non era commisurata alla colpa. Determinante in questi casi era la paura della persona interessata che la collaborazione in seno all'unità amministrativa potesse essere pregiudicata.

5.3 **Durata d'inchiesta perlopiù adeguata, tuttavia problemi con il termine di prescrizione per le ID**

Come illustrato nel capitolo 3.3.3, i costi e la durata d'inchiesta sono stimati perlopiù solo per le inchieste eseguite esternamente.

Nei casi esaminati il CPA ha potuto constatare in generale che i partecipanti hanno di regola un interesse a chiarire il più rapidamente possibile i fatti. Per questa ragione gli organi d'inchiesta hanno portato avanti celermente le IA e le ID. Il CPA reputa in generale adeguata la durata d'inchiesta. Riguardo all'onere lavorativo e ai relativi costi, non è stato possibile stimarli per le inchieste interne. Per i costi degli organi esterni d'inchiesta, tutte le inchieste non hanno superato il limite di spesa stabilito, tranne in un caso. In quest'ultimo le retribuzioni erano del 30 per cento circa al di sopra dell'importo offerto. Un altro aspetto problematico era rappresentato dal mandato, desumibile da un'email e formulato in modo molto schematico. Per almeno un'inchiesta il limite di spesa – a detta del CPA estremamente basso – era stato rispettato, ma l'onere lavorativo era risultato molto più elevato rispetto al previsto (questo maggiore onere non era stato però retribuito).

Secondo l'articolo 100 LPers la responsabilità disciplinare degli impiegati della Confederazione si prescrive un anno dopo la scoperta della violazione dei doveri di servizio (cfr. n. 2.3). In alcune ID, ciò ha condotto per diversi motivi a un'interruzione dell'inchiesta. Tuttavia, la maggior parte delle ID sono state concluse in un arco di tempo da uno a cinque mesi. Alcuni casi si sono rivelati impegnativi poiché erano stati preceduti da un'IA, come pure le ID che presentavano una delimitazione poco chiara rispetto ai procedimenti penali. Questi aspetti possono rendere più difficoltosa la conclusione di un'inchiesta entro i termini, dal momento che questi ultimi devono essere fissati, ad esempio, anche in presenza di un'urgenza in modo che gli interessati abbiano sufficiente tempo per far valere il diritto d'audizione⁶³. In alcuni casi isolati gli organi d'inchiesta hanno auspicato nei confronti del CPA un termine di prescrizione più lungo. In due ID, in cui nonostante la prescrizione era stata decisa una misura (cfr. n. 5.2.2), l'autorità ordinante ha giustificato la lunga durata del procedimento fra l'altro con un sovraccarico del servizio giuridico responsabile di dirigere l'ID, che non poteva sempre trattarla in modo prioritario. Dal momento che la possibilità di una direzione d'inchiesta esterna è data, questo argomento è comprensibile solo in parte per il CPA. Il prolungamento del termine di prescrizione indebolirebbe inoltre il carattere disciplinare della misura visto che quest'ultima dev'essere presa possibilmente a breve termine, per indurre una modifica del comportamento.

⁶³ Uhlmann/Bukovac (2019), n. marg. 70

6 Conclusioni

Il CPA ritiene nel complesso che le IA e le ID nell'Amministrazione federale siano state ordinate, eseguite e concluse perlopiù in maniera adeguata. Anche le inchieste sono state condotte molto accuratamente. Alcune difficoltà possibili, individuate nell'ambito della perizia giuridica per le IA e le ID, non comportano pressoché problemi nella prassi. Allo stesso modo le gravi mancanze constatate in precedenti inchieste delle CdG per le IA e le ID – come ad esempio la mancanza d'indipendenza degli organi d'inchiesta – non sono frequenti. Ciononostante, riguardo alla scelta della procedura, alla delega dell'ordine, al diritto procedurale e alle conoscenze disponibili in materia di IA e ID si riscontrano alcuni punti deboli.

6.1 Difficoltà nella scelta della procedura

In linea di massima l'IA serve a chiarire una fattispecie, mentre l>ID deve accertare se una determinata persona ha violato i suoi doveri di servizio. Le disposizioni legali fissano le condizioni per la scelta del tipo di procedura ma solo in modo limitato. Ciò vale in particolare per l'IA, per la quale non sono disciplinate le condizioni alle quali un'autorità *può* eseguire un'IA e non è precisato se, in presenza di determinate condizioni, la stessa *deve* ordinare un'IA. Anche se le norme legali concernenti le condizioni ai fini di un>ID sono un po' più chiare, la decisione di un'autorità di ricorrere a un'IA o un>ID⁶⁴ basata sulle disposizioni esistenti rimane in un certo senso pilotata dal caso.

Nella prassi si constata quindi che, in alcune costellazioni esaminate in cui è stata eseguita un'IA, sarebbe stata più adeguata un>ID. Ciò riguarda in particolare i casi in cui, già al momento dell'avvio, il comportamento di determinate persone era stato individuato. In singoli casi le ID sono state però ordinate in modo inadeguato, in particolare quando non era ancora chiaro chi avesse contribuito al problema e come o quando un fatto era già prescritto al momento dell'apertura. Ordinare un>ID se il fatto in questione è già caduto in prescrizione non ha senso, poiché non possono più essere decise misure disciplinari.

In sostanza si pone l'interrogativo del perché si ricorre a un'IA o un>ID, tanto più che con un'inchiesta non formale vi è già la possibilità di indagare su antefatti e adottare misure di diritto del personale che possono arrivare sino al licenziamento⁶⁵. Come mostrato nella valutazione, ordinando un'IA o un>ID si sottolinea in definitiva l'importanza di una problematica e si dà un segnale alla persona o all'unità amministrativa interessata, nonché eventualmente all'esterno. Alla luce dei problemi di delimitazione sorti in relazione all'ordine di un'inchiesta, che la valutazione ha individuato per le IA e ID, ci si chiede se due procedimenti formali siano adeguati. Si noti che alcuni Cantoni hanno abolito le ID; la presente valutazione non ha esaminato quali vantaggi e svantaggi ciò comporti.

⁶⁴ Uhlmann/Bukovac (2019), n. marg. 102

⁶⁵ Uhlmann/Bukovac (2019), n. marg. 61

6.2 Delega in parte inadeguata dell'ordine di un'IA

Secondo la legge le IA sono ordinate dal dipartimento. Per due delle IA esaminate dal CPA il dipartimento ha delegato l'ordine dell'IA, in virtù della pertinente norma, all'unità amministrativa. Per queste IA ordinate sulla base di una delega, il tutto si era svolto in conformità della legge, ma alla luce dei fatti sarebbe stato più adeguato un ordine a livello dipartimentale. In un caso la delega era illegale: un'unità amministrativa ha avviato un'IA, anche se nel dipartimento non era prevista alcuna corrispondente norma di delega. In un altro caso un'IA è stata ordinata dal segretario generale, d'intesa sì con il capo di dipartimento, ma sempre senza una corrispondente norma di delega. In generale, nel delegare le competenze, vi è il pericolo che si possano coprire errori commessi nelle unità amministrative mediante una formulazione mirata del mandato di un'IA.

A più riprese il CPA ha constatato che le unità amministrative comunicano in merito a IA e ID in modo molto più riservato rispetto al dipartimento. Un obbligo di comunicazione da parte delle unità amministrative nei confronti del dipartimento non esiste per contro nelle basi legali. Il problema è emerso anche dal sondaggio scritto del CPA: un dipartimento ha inoltrato informazioni lacunose sulle inchieste effettuate poiché non disponeva di una relativa panoramica.

6.3 Protezione giuridica garantita e sovente informazione tardiva degli interessati sui loro diritti

In questioni procedurali vigono, soprattutto per le IA, incertezze giuridiche, poiché per questo procedimento non vi sono per principio parti e quindi nemmeno diritti di parte. Per le IA la protezione giuridica è quindi prevista nelle disposizioni legali solo in modo molto limitato, ciò che nella perizia giuridica è indicato come un problema⁶⁶. Il diritto d'audizione è comunque esplicitamente garantito agli interessati. Gli studi dei casi hanno evidenziato che la concessione della protezione giuridica nelle IA, soprattutto del diritto d'audizione, nella prassi è conforme nella maggioranza dei casi alla PA. In questa constatazione è insita tuttavia una certa incertezza, poiché nella valutazione il CPA ha parlato solo con persone che erano già state sentite nell'ambito delle IA. Né questi colloqui, né i rapporti hanno tuttavia riferito che altre persone interessate dai procedimenti in maniera importante sarebbero state sentite.

Il CPA valuta per contro in modo più critico l'informazione data agli interessati sui loro diritti. Riguardo all'ordine di un'IA e di un>ID gli interessati sono stati infatti informati dei loro diritti perlopiù in modo limitato. Soltanto al momento dell'audizione vi è stata di regola un'informazione esaustiva sui diritti procedurali. Questo fatto rende, ad esempio, più difficile il ricorso tempestivo a una rappresentanza legale, ciò che va valutato come punto critico in special modo per le ID, che possono avere conseguenze dirette per le persone interessate, come un'ammonizione o una decurtazione dello stipendio. Ma anche per le IA un'informazione tardiva degli interessati sui loro diritti rappresenta un problema, poiché talvolta le informa-

⁶⁶ Uhlmann/Bukovac (2019), n. marg. 103

zioni relative alle IA sono utilizzate anche per le ID seguenti, ciò che è esplicitamente previsto nelle basi legali.

6.4 Durata d'inchiesta adeguata, in alcuni casi misure disciplinari nonostante la prescrizione dei fatti

In generale il CPA reputa la durata d'inchiesta adeguata. Nell'analisi della prassi d'applicazione esso constata che gli interessati avevano perlopiù un interesse a un chiarimento celere dei fatti. Di conseguenza le inchieste sono state avviate senza indugi.

Tuttavia per le ID si è rivelato talvolta problematico il fatto che la responsabilità disciplinare degli impiegati federali si prescriva dopo un anno dalla scoperta dei fatti. È vero che la maggioranza delle ID esaminate dal CPA è stata ultimata in un arco di tempo da uno a cinque mesi; tuttavia alcuni procedimenti sono durati più di un anno. Ciò ha riguardato in particolare le ID che sono state precedute da un'IA o le ID non chiaramente delimitate rispetto a procedimenti penali. I servizi ordinanti hanno inoltre motivato la durata più lunga del procedimento con il fatto che i servizi interni incaricati delle ID dovevano eseguire le inchieste oltre al lavoro quotidiano e non potevano sempre trattarle prioritariamente. Dato che però anche per le ID vi è la possibilità di impiegare un organo d'inchiesta esterno, l'onere interno non costituisce una spiegazione soddisfacente per giustificare una lunga durata d'inchiesta.

Il CPA ha inoltre constatato che le ID possono durare notevolmente a lungo quando gli interessati ricorrono a un avvocato. Alcuni organi d'inchiesta hanno pertanto auspicato un termine di prescrizione più lungo. Secondo il CPA un termine di prescrizione più lungo indebolirebbe d'altro canto il carattere disciplinare delle misure desunte da un>ID, dal momento che queste ultime vanno adottate il più possibile a breve, allo scopo di produrre un cambiamento nel comportamento.

In tale contesto il CPA giudica criticamente il fatto che, nell'ambito di alcune ID, nonostante la prescrizione siano state decise misure disciplinari. Questo modo di procedere non è legale secondo il CPA e la persona interessata viene in tal modo esposta a un lungo periodo d'incertezza. È vero che gli interessati avrebbero avuto la possibilità di contestare la misura disciplinare, ma ciò non avviene quasi mai: da un lato, forse perché gli interessati sono in un rapporto di dipendenza con il loro datore di lavoro e, dall'altro, perché le misure decise, in maggioranza ammonizioni, non sono sovente troppo incisive.

6.5 Lacune nelle conoscenze sulle IA e ID

Nel complesso scarseggiano sia la documentazione, sia la dottrina e la giurisprudenza in materia di IA, ID e inchieste non formali che potrebbero essere utilizzate nella prassi quale riferimento. I servizi ordinanti ritengono tuttavia le disposizioni giuridiche nella prassi chiare e adeguate. D'altro canto diverse mancanze, constatate dalla valutazione (p. es. scelta del procedimento, informazione degli interessati), sono riconducibili a errori dei servizi ordinanti o di quelli responsabili della direzione

d'inchiesta. Le associazioni del personale hanno constatato a più riprese che questi servizi mancano talvolta della necessaria sensibilità per eseguire simili inchieste.

Molti servizi sono confrontati solo raramente con IA e ID, ragione per cui dispongono di scarsa esperienza nell'esecuzione di simili inchieste. Solo in un'unità amministrativa il CPA ha trovato una definizione scritta dei processi. Parimenti, in nessuna unità amministrativa vi erano liste di controllo per le IA o le ID. Le unità amministrative si confrontano raramente con le segreterie generali dei dipartimenti. E non contattano nemmeno gli uffici trasversali, come l'UFPER competente per le questioni del personale o l'UFG e la CaF, che – a detta del Consiglio federale nell'ambito dell'ispezione delle CdG sulle fidejussioni per le navi svizzere d'alto mare – possono consigliare nell'accertamento dei problemi che si presentano. Per questa ragione questi servizi dispongono anche di conoscenze limitate in tema di IA e ID e non possono pressoché contribuire a una parità di trattamento dei casi. I servizi ordinanti e quelli responsabili di dirigere l'inchiesta hanno addotto, quale giustificazione per il fatto che non cercano sostegno, il carattere delicato di molte inchieste. Pertanto prediligono perlopiù un procedimento discreto e informano dell'inchiesta il minor numero possibile di persone. Nelle poche situazioni in cui è stato contattato l'UFPER, i servizi competenti valutano tale scambio positivamente.

Nelle formazioni per i quadri dell'Amministrazione federale i procedimenti delle IA e ID sono trattati ma, secondo il CPA, sono troppo poco evidenziati i punti critici che risultano per i responsabili della direzione nell'esecuzione di simili inchieste. Nella documentazione dei corsi in tedesco è tematizzata, ad esempio, soltanto l'ID, mentre in quella in francese non vengono menzionati i diritti di parte. Anche la comunicazione nel contesto delle inchieste non è tematizzata – un aspetto, questo, che sovente rappresenta un punto delicato.

Indice delle abbreviazioni

Art.	Articolo
CaF	Cancelleria federale
CdG	Commissioni della gestione delle Camere federali
CdG-N	Commissione della gestione del Consiglio nazionale
CFF	Controllo federale delle finanze
cfr.	confronta
Cost.	Costituzione federale (RS 101)
CPA	Controllo parlamentare sull'Amministrazione
CPM	Codice penale militare del 13 giugno 1927 (RS 321.0)
Cpv.	Capoverso
DATEC	Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni
DDPS	Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport
DEFR	Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca
DFAE	Dipartimento federale degli affari esteri
DFE	Dipartimento federale delle finanze
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
DFI	Dipartimento federale dell'interno
FF	Foglio federale
Fig.	Figura
IA	Inchiesta amministrativa
Ibidem	Ibidem
ID	Inchiesta disciplinare
Let.	Lettera
LOGA	Legge del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (RS 172.010)
LPers	Legge del 24 marzo 2000 sul personale federale (RS 172.220.1)
LTras	Legge federale del 17 dicembre 2004 sul principio di trasparenza dell'amministrazione (Legge sulla trasparenza, RS 152.3)
N. marg.	Numero marginale
OLOGA	Ordinanza del 25 novembre 1998 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (RS 172.010.1)
OPers	Ordinanza del 3 luglio 2001 sul personale federale (RS 172.220.111.3)
PA	Legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa (RS 172.021)
TF	Tribunale federale
UFG	Ufficio federale di giustizia
UFPER	Ufficio federale del personale

Bibliografia

Consiglio federale (2018): Parere del 28 settembre 2018 sul rapporto delle Commissioni della gestione delle Camere federali concernente le fideiussioni per navi d'alto mare del 26 giugno 2018. (FF 2018 5325).

Ufficio federale di giustizia (2002): Perizia del 19 dicembre 2002 all'attenzione della Delegazione delle Commissioni della gestione.

Hülsmann, Andrea (2013): Disziplinarische Verantwortlichkeit im öffentlichen Dienst. Analyse der gesetzlichen Regelung im Bund und im Kanton Zürich. Hochschulschrift, Università di Berna.

CdG (2017): Rapporto delle CdG del 26 gennaio 2017 concernente la sospensione del progetto «Difesa terra-aria (DTA) 2020». (FF 2017 3043).

CdG (2018): Rapporto delle CdG del 26 giugno 2018 sulle fideiussioni per navi d'alto mare (FF 2018 5253).

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

Keller, Martin/Trösch, Andreas (2014): Checkliste für auftraggebende Behörde. In: Ehrenzeller, Bernhard/Bacher, René (ed.): Administrativuntersuchung in der öffentlichen Verwaltung und in privaten Grossunternehmen, Zurigo, 147–150.

Rüdy, Bernhard (2013): Administrativuntersuchungen und ihre dienstrechtlichen Konsequenzen. In: Schweizerische Vereinigung für Verwaltungsorganisationsrecht (SVVOR), Verwaltungsorganisationsrecht – Staatshaftungsrecht – öffentliches Dienstrecht, Jahrbuch 2012.

Schweizer, Rainer J./Kettiger, Daniel (2016): Administrativuntersuchung. In: Bergmann, Andreas et al. (ed.): Praxishandbuch Public Management, Zurigo, 674–695.

Schmid, Niklaus (2004): Strafverfahren und sein Verhältnis zu Administrativuntersuchung und Disziplinarverfahren. In: Ehrenzeller, Bernhard/Bacher, René (ed.): Administrativuntersuchung in der öffentlichen Verwaltung und in privaten Grossunternehmen, Zurigo, 43–70.

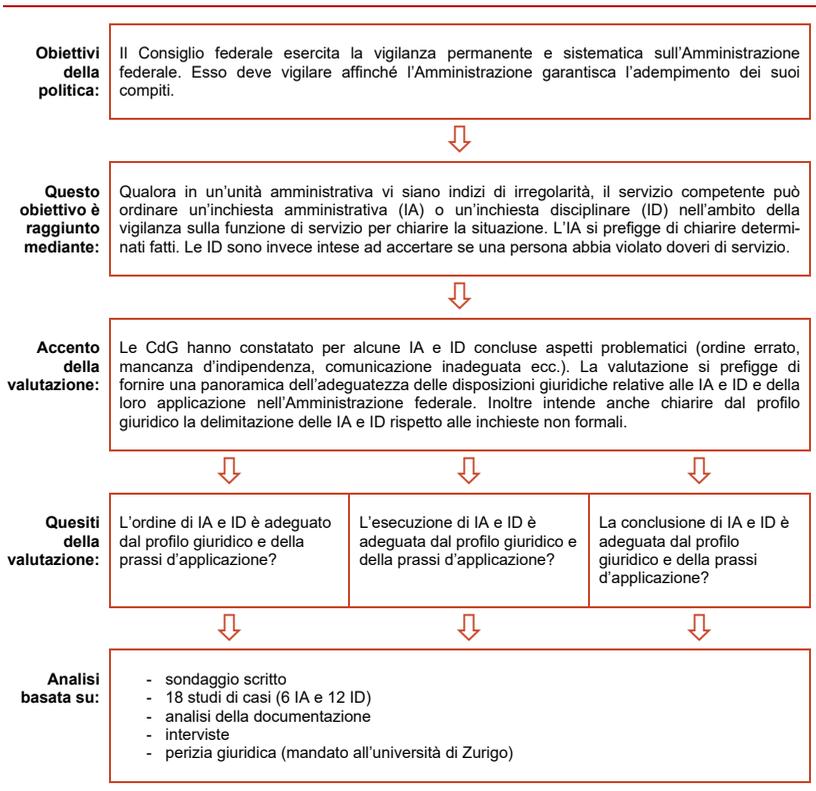
Uhlmann, Felix/Bukovac, Jasmina (2019): Gutachten zuhanden der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle betreffend Administrativ- und Disziplinaruntersuchungen in der Bundesverwaltung.

Elenco degli intervistati⁶⁷

Badrutt, Gian Andrea	Direttore supplente, Direzione delle risorse, DFAE
Bruhin, Lukas	Segretario generale, DFI
Brunner, Stephan	Capo del Servizio giuridico, CaF
Dumas, Frédéric	Capo del Servizio giuridico, DFGP
Imobersteg, Rahel	Segretaria generale supplente, Associazione del personale della Confederazione (APC)
Knecht, Reto	Capo Diritto del personale, DDPS
Meyer, Markus	Presidente centrale, Swisspersona
Pitteloud, Jacques	Direttore, Direzione delle risorse, DFAE
Raschlé, Corinne	Responsabile del Servizio giuridico, UFPER
Rebsamen, Heidi	Segretaria centrale, Sindacato del personale doganale (Garanto)
Rindlisbacher, Brigitte	Consulente, Organo di mediazione per il personale federale
Stauffer, Jürg	Capo del personale, DDPS
Tanner, Samuel	Consulente, Organo di mediazione per il personale federale

⁶⁷ Per evitare di poter risalire ai casi analizzati nell'inchiesta, sono elencate soltanto le persone che hanno fornito informazioni al CPA sulla prassi generale.

Modo di procedere della valutazione



Impressum

Esecuzione dell'inchiesta

Dr. Felix Strebel, CPA (direzione di progetto)

Amélie Pestoni, CPA (collaboratrice scientifica)

Andreas Tobler, CPA (collaboratore scientifico)

Sereina Dick, CPA (collaboratrice scientifica)

Jeanne Prodolliet, Servizi del Parlamento (collaboratrice scientifica)

Rapporto peritale «Perizia giuridica»

Prof. dr. Felix Uhlmann, Università di Zurigo (direzione di progetto)

Jasmina Bukovac, Università di Zurigo (collaboratrice scientifica)

Ringraziamenti

Il CPA ringrazia tutti i dipartimenti per aver messo a disposizione la documentazione, compresi i loro accertamenti. Un ringraziamento è anche dovuto a tutti gli interlocutori per la disponibilità e la partecipazione alle interviste e per le informazioni rilasciate. Il CPA ringrazia infine anche il prof. dr. Felix Uhlmann e Jasmina Bukovac per la buona collaborazione nell'ambito del mandato esterno.

Contatto

Controllo parlamentare dell'amministrazione

Servizi del Parlamento

CH-3003 Berna

Tel. +41 58 322 97 99

E-Mail: pvk.cpa@parl.admin.ch

www.parlamento.ch > Organi > Commissioni > CPA

Lingua originale del rapporto: tedesco