

# **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 inopportune. 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 approfondito 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.*