



Inchieste amministrative e disciplinari nell'Amministrazione federale

**Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale
del 19 novembre 2019**

Parere del Consiglio federale

del 20 maggio 2020

Onorevoli presidente e consiglieri,

conformemente all'articolo 158 della legge sul Parlamento, vi presentiamo il nostro parere in merito al rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale del 19 novembre 2019¹ concernente le inchieste amministrative e disciplinari nell'Amministrazione federale.

Gradite, onorevoli presidente e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

20 maggio 2020

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Simonetta Sommaruga
Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

¹ FF 2020 1469

Parere

1 Situazione iniziale

Nel gennaio 2018 le Commissioni della gestione delle Camere federali (CdG) hanno incaricato il Controllo parlamentare dell'Amministrazione (CPA) di procedere a una valutazione delle inchieste amministrative e disciplinari. Il compito del CPA era di esaminare sia le disposizioni legali concernenti le inchieste amministrative e disciplinari nell'Amministrazione federale sia l'ordine, l'esecuzione e la conclusione di tali inchieste nella prassi. Nell'ambito della valutazione lo stesso CPA ha commissionato una perizia giuridica.

Il rapporto, licenziato il 19 novembre 2019 dalla Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N), si fonda sulle constatazioni riassunte dal CPA nel suo rapporto del 17 giugno 2019. Il rapporto della CdG-N tratta inoltre il parere del Consiglio federale del 28 settembre 2018² in merito al rapporto delle CdG del 26 giugno 2018 concernente l'inchiesta sulle fideiussioni per le navi d'alto mare. La CdG-N ha deciso di pubblicare il suo rapporto unitamente alla valutazione del CPA.

2 Parere del Consiglio federale

Il Consiglio federale ha preso atto del rapporto della CdG-N del 19 novembre 2019 e si dice soddisfatto dei risultati positivi scaturiti dalla valutazione delle inchieste amministrative e disciplinari condotta dal CPA. Sulle diverse constatazioni e raccomandazioni si esprime come segue:

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

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

- esaminare per ciascuna delle tre procedure se sarebbe possibile rinunciarvi o se esse andrebbero disciplinate in maniera diversa o più precisa;
- esaminare se l'inchiesta amministrativa e l'inchiesta disciplinare potrebbero essere riunite in uno strumento formale, tenendo conto per quanto possibile delle esperienze raccolte dai Cantoni al riguardo;

² FF 2018 5325

- chiarire i limiti tra le procedure formali e la procedura non formale;
- valutare se, per l'esternalizzazione di tali inchieste, debba essere creata una base legale formale.

Osservazioni preliminari concernenti l'inchiesta amministrativa, l'inchiesta disciplinare e la procedura non formale

L'inchiesta amministrativa e l'inchiesta disciplinare sono strumenti formali di vigilanza a disposizione dell'Amministrazione federale.

L'inchiesta amministrativa ha lo scopo di elucidare eventuali disfunzioni, di natura amministrativa o personale, che si manifestano all'interno dell'Amministrazione. È uno strumento di vigilanza utilizzato dal Governo per contrastare sviluppi indesiderati, quali irregolarità rilevate nella pianificazione di progetti o nell'assegnazione di mandati, oppure in caso di abuso di autorità, favoreggiamento o corruzione. L'organo incaricato dell'inchiesta in virtù dell'articolo 27d dell'ordinanza del 25 novembre 1998³ sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (OLOGA) fornisce all'autorità che l'ha ordinata un rapporto in cui, oltre a descrivere lo svolgimento e i risultati dell'inchiesta, formula proposte sul seguito del procedimento (art. 27j OLOGA). L'inchiesta amministrativa non è diretta contro una persona determinata, ma è volta piuttosto ad accertare se sussiste un fatto che esige un intervento d'ufficio per salvaguardare l'interesse pubblico (art. 27a OLOGA). È ordinata dal capo del Dipartimento o dal cancelliere della Confederazione nelle unità amministrative che gli sono subordinate. Questi può delegarne la competenza alle unità amministrative che gli sono subordinate. Qualora un'inchiesta amministrativa interessi più di un Dipartimento, compresa la Cancelleria federale, l'inchiesta è ordinata dal Consiglio federale (art. 27c OLOGA).

L'inchiesta disciplinare mira a stabilire se un impiegato viola i propri obblighi professionali e se nei suoi confronti devono essere adottate misure disciplinari (art. 25 della legge del 24 marzo 2000⁴ sul personale federale, LPers; art. 98 e 99 dell'ordinanza del 3 luglio 2001⁵ sul personale federale, OPers). Il datore di lavoro è responsabile dell'apertura dell'inchiesta disciplinare e designa la persona incaricata di svolgerla. La legge federale del 20 dicembre 1968⁶ sulla procedura amministrativa (PA) è applicabile alla procedura disciplinare di prima istanza (art. 98 cpv. 2 OPers). Le misure disciplinari sono disciplinate nell'articolo 99 capoversi 2 e 3 OPers (avvertimento, modifica dell'ambito di attività, riduzione temporanea dello stipendio, multa, modifica della durata del lavoro, cambiamento del luogo di lavoro). Tali misure possono essere pronunciate soltanto al termine di un'inchiesta (art. 99 cpv. 1 OPers).

La terza procedura illustrata nel rapporto della CdG-N è la cosiddetta «inchiesta non formale». Questo tipo di inchiesta non può tuttavia essere considerata una procedura amministrativa ai sensi della PA. Si tratta piuttosto di accertamenti che vengono

³ RS 172.010.1

⁴ RS 172.220.1

⁵ RS 172.220.111.13

⁶ RS 172.021

svolti, conformemente all'articolo 24 e seguenti OLOGA, nell'ambito della vigilanza esercitata dall'autorità preposta sull'unità amministrativa che le è subordinata e che possono sfociare all'occorrenza in un'inchiesta amministrativa o in un'inchiesta disciplinare, anche se non deve necessariamente essere così. Può anche succedere che a seguito di un'inchiesta non formale condotta nell'Amministrazione venga presa la decisione di adottare delle misure: se vi è motivo di credere che un collaboratore contravviene ai suoi obblighi professionali (p. es. non registrando in modo corretto il proprio tempo di lavoro), il superiore può effettuare gli accertamenti necessari (p. es. in base al sistema di registrazione dell'orario di lavoro). Qualora questi accertamenti confermassero il sospetto e l'abuso risultasse particolarmente grave, è possibile prevedere la conclusione di un accordo di risoluzione consensuale del rapporto di lavoro o addirittura il licenziamento, fermo restando che le prescrizioni previste dalla PA vanno rispettate. Non è necessaria l'apertura formale di un'inchiesta disciplinare.

Come le altre attività dell'Amministrazione, anche l'inchiesta non formale è retta dai principi relativi allo Stato di diritto (art. 5 Cost.). Per il resto questo tipo di inchiesta, proprio per il fatto che non è formale, non è disciplinata da specifiche disposizioni di diritto procedurale. Per il Consiglio federale non vi è alcun motivo di rinunciare all'inchiesta non formale. Se questa possibilità venisse soppressa, gli accertamenti effettuati nell'esercizio della loro attività di vigilanza dai servizi superiori sulle unità che sono loro subordinate potrebbero avvenire unicamente nell'ambito di procedure formali, ciò che complicherebbe notevolmente la vigilanza e sarebbe impraticabile. Va inoltre notato che l'inchiesta non formale è inerente al principio della gerarchia. Rinunciare ad essa equivarrebbe a sopprimere in parte la gerarchia.

Esame di un adeguamento degli strumenti d'inchiesta e dell'eventuale rinuncia a uno o entrambi di questi strumenti

Nell'ambito di un sondaggio condotto dalla Cancelleria federale è stato chiesto ai Cantoni se per esercitare la loro vigilanza dispongano degli strumenti dell'inchiesta amministrativa e dell'inchiesta disciplinare. Le risposte fornite evidenziano un quadro eterogeneo: in alcuni Cantoni esistono gli stessi strumenti utilizzati a livello federale (BE, SZ, GL, SO, BS, BL, SH, TI, SG, AG), anche se BE, GL, BL e SG ricorrono all'inchiesta disciplinare soltanto nel caso in cui siano coinvolti impiegati con uno statuto giuridico speciale o nominati per la durata della funzione. In numerosi Cantoni è prevista unicamente l'inchiesta amministrativa (ZH, BE, LU, ZG, AI, AR, VD, VS, GE, JU), un Cantone ha raggruppato le due procedure (NW), mentre in un altro Cantone non è prevista né l'una né l'altra (NE).

Per il Consiglio federale le disposizioni che disciplinano le inchieste amministrative a livello federale (art. 27a e segg. OLOGA), introdotte con la modifica dell'OLOGA del 10 dicembre 2004⁷, si sono rivelate valide. A differenza di numerosi Cantoni, dove le disposizioni in materia sono rudimentali o del tutto assenti, il diritto federale disciplina oggi i punti essenziali della procedura. Problemi non si possono tuttavia escludere del tutto in singoli casi e questo anche qualora fossero introdotte norme più dettagliate a livello di legge o di ordinanza. La corretta interpretazione delle

⁷ RU 2004 5251

disposizioni vigenti permette ad ogni modo anche in questi casi di trovare la soluzione più efficace (cfr. anche il complemento del Consiglio federale del 29 maggio 2019⁸ al suo parere del 28 settembre 2018 in merito al rapporto delle CdG del 26 giugno 2018 concernente l'inchiesta sulle fideiussioni per le navi d'alto mare). Inoltre, i principi relativi allo Stato di diritto valgono anche per le inchieste amministrative. Il rapporto della CdG-N non rileva d'altronde problemi di gravità tale da rendere necessario un radicale adeguamento delle basi legali esistenti.

Le stesse considerazioni valgono anche per le inchieste disciplinari. Sebbene il rapporto del CPA indichi che sono più numerose delle inchieste amministrative, il numero delle inchieste disciplinari condotte fra il 2003 e il 2017 (187 casi) risulta contenuto. Inoltre, alle inchieste disciplinari che si rivolgono contro una persona è applicabile la PA, ciò che garantisce – come si osserva anche nel rapporto del CPA – una protezione giuridica generalmente adeguata⁹.

A favore dell'idea di riunire l'inchiesta amministrativa e l'inchiesta disciplinare, rispettivamente di rinunciare all'inchiesta disciplinare, depone il fatto che questi due strumenti di vigilanza sono stati introdotti in un'epoca in cui il personale della Confederazione era prevalentemente impiegato con lo statuto di funzionario. In virtù del diritto allora vigente, gli accertamenti intesi ad appurare un sospetto di comportamento illecito venivano svolti nell'ambito dell'inchiesta disciplinare. Gli altri accertamenti di natura generale, e soprattutto organizzativa, erano invece condotti nell'ambito dell'inchiesta amministrativa. Oggi la LPers mette a disposizione strumenti sufficienti, che permettono di reagire nel caso in cui un impiegato violi i suoi obblighi. Da tempo nella letteratura specialistica si sostiene che la differenza fra inchieste amministrative e inchieste disciplinari sia minima: in sede di accertamento dei fatti si tratta pur sempre di stabilire chi è il responsabile di determinate irregolarità e comportamenti illeciti¹⁰.

Il Consiglio federale ritiene che non vi sia alcun motivo che imponga di rinunciare a uno dei due strumenti utilizzati per la vigilanza sulle unità amministrative. In occasione della soppressione dello statuto di funzionario, avvenuta con l'entrata in vigore della LPers, era già stata valutata l'eventualità di rinunciare all'inchiesta disciplinare, poi respinta. La prassi invalsa negli anni 2003–2017 dimostra tuttavia la necessità di poter continuare a disporre dello strumento dell'inchiesta disciplinare. Essendo soggetta alla PA, essa garantisce una migliore protezione giuridica dell'inchiesta amministrativa, il cui disciplinamento rimanda alla PA solo in alcuni suoi punti specifici e alla quale sono del resto applicabili soltanto i principi fondamentali dello Stato di diritto sanciti nella Costituzione federale. Varrebbe tuttavia la pena esaminare se non sia il caso di riunire le due procedure. Ciò permetterebbe di eliminare le

⁸ FF 2019 3631

⁹ Rapporto del Controllo parlamentare dell'Amministrazione all'attenzione della CdG-N, pag. 26.

¹⁰ Bernhard Rüdý, in: Schweizerische Vereinigung für Verwaltungsorganisationsrecht, «Verwaltungsorganisationsrecht - Staatshaftungsrecht - öffentliches Dienstrecht / Jahrbuch 2012», Berna 2013, pag. 120 seg.; Karl Spühler, in: Ehrenzeller/Schweizer, Administrativuntersuchung in der öffentlichen Verwaltung und in privaten Grossunternehmen, San Gallo 2004, pag. 39–40; Andreas Jost, in: Ehrenzeller/Schweizer, Administrativuntersuchung in der öffentlichen Verwaltung und in privaten Grossunternehmen, San Gallo 2004, pag. 83.

difficoltà di distinguerle l'una dall'altra, come rilevato dalla CdG-N, e di migliorare al contempo la protezione delle persone interessate rispetto all'inchiesta amministrativa attuale. Il Consiglio federale intende fare in modo che queste ultime non risultino svantaggiate rispetto al diritto vigente. Inoltre, come nel diritto vigente, prima dell'avvio di un'inchiesta si dovrà poter procedere all'accertamento dei fatti. Il Consiglio federale ha incaricato i servizi competenti di svolgere approfondimenti giuridici in previsione di un eventuale raggruppamento delle procedure.

Verifica della necessità di elaborare una base legale formale che permetta di attribuire a persone estranee all'Amministrazione federale l'esecuzione di inchieste amministrative e disciplinari

La possibilità di attribuire l'esecuzione di inchieste amministrative a persone estranee all'Amministrazione federale non è prevista da alcuna legge. Tuttavia, l'inchiesta amministrativa non è diretta contro una persona determinata (art. 27a cpv. 2 OLOGA) e l'attribuzione di una competenza decisionale è espressamente esclusa (art. 27d cpv. 3 OLOGA). All'organo d'inchiesta non viene concesso alcun margine di manovra per stabilire diritti e obblighi. L'inchiesta amministrativa non incide quindi, per principio, sullo statuto giuridico delle persone interessate dall'inchiesta¹¹. Nel caso delle inchieste amministrative, la possibilità contemplata nell'articolo 27d capoverso 2 OLOGA di affidarne l'esecuzione a persone fisiche o giuridiche estranee all'Amministrazione federale rientra pertanto nell'ambito della consulenza prevista nell'articolo 57 capoverso 1 della legge del 21 marzo 1997¹² sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA) e dell'attività amministrativa ausiliaria. L'elaborazione di una base legale formale per l'affidamento previsto nell'articolo 27d capoverso 2 OLOGA di inchieste amministrative a persone estranee all'Amministrazione federale non è pertanto necessaria.

Per quel che concerne l'affidamento di inchieste disciplinari a persone estranee all'Amministrazione federale, in una sentenza del 29 luglio 2019¹³ il Tribunale amministrativo federale constata che nella LPers manca una base legale formale che permetta di attribuire una competenza decisionale a queste persone. Secondo il Consiglio federale, l'autorità committente ha la facoltà, in virtù dell'articolo 98 capoverso 1 OPers, di affidare l'esecuzione dell'inchiesta a persone esterne all'Amministrazione federale. Eventuali decisioni non possono tuttavia essere prese dalle persone incaricate dell'inchiesta, ma soltanto dall'autorità che l'ha commissionata. Ciò vale anche per le decisioni circa atti materiali ai sensi dell'articolo 25a PA¹⁴.

Occorre tuttavia chiedersi se sia davvero una scelta opportuna affidare l'esecuzione di inchieste disciplinari a persone estranee all'Amministrazione federale, visto che la persona incaricata non è autorizzata a emanare decisioni di avvio di procedimenti. Questa situazione obbliga infatti l'autorità che ha commissionato l'inchiesta ad occuparsi da vicino della conduzione del procedimento. La questione andrà esamina-

¹¹ Cfr. Daniel Kettiger, «Unzulässige Leitung von Disziplinarverfahren durch externe Dritte», in: *Jusletter* del 9 settembre 2019, n. marg. 25.

¹² RS 172.010

¹³ Sentenza del Tribunale amministrativo federale A-3612/2019 del 29 luglio 2019 nella causa Lauber/Erni/Caputo contro AB-BA, consid. 4.2.7.2

¹⁴ Cfr. sentenza del Tribunale amministrativo federale A-6211/2017 del 14 maggio 2018 nella causa A. contro CDF, consid. 3.

ta nel caso singolo. In considerazione del fatto che le inchieste disciplinari hanno nella prassi scarsa importanza e che sono ancora più rare le inchieste affidate a persone estranee all'Amministrazione federale, il Consiglio federale ritiene che non sia necessario elaborare una base giuridica che permetta di delegare la competenza decisionale.

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

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

Nel loro rapporto del 26 giugno 2018¹⁵ concernente le fideiussioni nella navigazione marittima, le CdG hanno chiesto al Consiglio federale, mediante la raccomandazione 6, di verificare la possibilità di creare, a livello di Confederazione, un centro di competenze per le inchieste amministrative incaricato di fornire consulenza all'autorità che ordina l'inchiesta e al mandatario incaricato di svolgerla, in particolare per quanto concerne le questioni giuridiche.

Nel suo parere del 28 settembre 2018¹⁶ in merito al citato rapporto, il Consiglio federale osservava che il valore aggiunto di un tale «centro di competenza» non fosse evidente, ma che esso genererebbe oneri amministrativi e finanziari difficilmente giustificabili rispetto ai pochi casi che si presenterebbero.

La CdG-N ritiene invece comprovata l'esigenza di adottare misure in seno all'Amministrazione federale e di attuare la raccomandazione 6 formulata nel rapporto sulle fideiussioni nella navigazione marittima. Essa ha pertanto trasformato tale raccomandazione in mozione, apportando lievi adeguamenti alla richiesta formulata al Consiglio federale. Al posto dell'istituzione di un centro di competenza, la Commissione chiede al Consiglio federale di designare uno o più servizi che possano fornire informazioni giuridiche e consulenza ad altre unità dell'Amministrazione federale in materia di inchieste amministrative e disciplinari.

Il 12 febbraio 2020 il Consiglio federale ha deciso di proporre al Parlamento di accogliere la mozione.

Già oggi l'autorità che ordina un'inchiesta ha la possibilità di rivolgersi ai servizi competenti in materia, in particolare all'Ufficio federale di giustizia (UFG) e alla Cancelleria federale (CaF) per le inchieste amministrative e all'Ufficio federale del personale (UFPER) per quelle disciplinari. Questi servizi di contatto svolgono

¹⁵ FF 2018 5253, 5316 seg.

¹⁶ FF 2018 5325, 5330 seg.

funzioni di consulenza e di coordinamento. In una direttiva concernente le inchieste amministrative e disciplinari il Consiglio federale designerà le autorità amministrative menzionate quali servizi di contatto.

Raccomandazione 2: Miglioramento delle conoscenze disponibili

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

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

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

Il Consiglio federale è disposto a valutare l'opportunità di mettere a disposizione strumenti ausiliari. La letteratura giuridica specializzata propone già criteri di controllo per le inchieste amministrative¹⁷. Basandosi su tali criteri, il Consiglio federale intende far sviluppare uno strumento interno all'Amministrazione federale per le inchieste amministrative e disciplinari.

Per quanto riguarda la consulenza e l'informazione sulle inchieste amministrative e disciplinari aperte, il Consiglio federale intende elaborare una breve direttiva secondo la quale, in caso di procedimenti di ampia portata, le unità amministrative che ordinano un'inchiesta sono tenute a consultare l'UFG e la CaF, in caso di inchieste amministrative, e l'UFPER in caso di inchieste disciplinari. Inoltre, i dipartimenti e la CaF sono stati incaricati di fare in modo che all'interno di ciascuno di essi venga tenuto un inventario delle inchieste amministrative e disciplinari in corso riguardanti i quadri.

Per quel che concerne la formazione, occorrerà esaminare in che modo sia possibile ottimizzare l'approccio al tema delle inchieste amministrative e disciplinari, in considerazione soprattutto della prospettata intenzione di riunire le inchieste in un'unica procedura. Al proposito, non va dimenticato che la questione riguarda un numero relativamente ridotto di quadri. Occorrerà inoltre verificare se la domanda

¹⁷ Ehrenzeller / Schweizer, *Administrativuntersuchung in der öffentlichen Verwaltung und in privaten Grossunternehmen*, Relazioni del seminario del 19 giugno 2003 a Olten, San Gallo 2004, Allegati 1–4 (pag. 143 segg.).

sia tale da giustificare l'organizzazione di corsi dedicati esclusivamente a questo argomento. Le misure summenzionate sono ad ogni modo sufficienti affinché i quadri incaricati di ordinare un'inchiesta amministrativa o disciplinare possano informarsi sulla procedura da seguire nel caso concreto. Per tutti questi motivi si rinuncia per il momento ad ampliare l'offerta in materia di formazione e formazione continua nel settore delle inchieste amministrative e disciplinari.

