

**Indennità di perdita di guadagno:
irregolarità nei conteggi dei servizi militari volontari**

Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati

del 28 giugno 2013

Rapporto

1 Situazione iniziale

Con lettera del 16 febbraio 2011, il capo del Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS) e il capo del Dipartimento federale dell'interno (DFI) avevano informato le Commissioni della gestione (CdG) del fatto che alla fine di dicembre 2010 erano state constatate irregolarità nel settore dei servizi militari volontari e delle corrispondenti indennità di perdita di guadagno (IPG).

Nella stessa lettera i Dipartimenti interessati avevano comunicato di aver già avviato diverse inchieste interne per chiarire la situazione.

La Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG-S) non ha svolto un'inchiesta approfondita su questo dossier, ma l'ha seguito dalla primavera del 2011 e ne ha valutato diversi aspetti dal profilo dell'alta vigilanza parlamentare. Quest'ultima si prefigge in primo luogo di trarre degli insegnamenti per il futuro al fine di permettere alle autorità interessate di migliorare la propria gestione.

Il presente rapporto intende pertanto *presentare le valutazioni fatte dalla CdG-S dal punto di vista dell'alta vigilanza parlamentare, ponendo l'accento sulle principali lacune e irregolarità rilevate.*

Il rapporto è strutturato come segue: il *numero 1* è dedicato a una descrizione dei principali fatti portati a conoscenza della CdG-S e a una presentazione più dettagliata del procedimento seguito dalla Commissione in questo dossier. Nel *numero 2* sono illustrate e valutate le misure principali prese dall'amministrazione per migliorare la situazione. Il *numero 3* si occupa dei principali problemi rilevati dalla CdG-S in questo dossier. Il *numero 4* riassume le conclusioni della CdG-S e il *numero 5*, infine, illustra brevemente il seguito dei lavori.

Occorre precisare che sia la presentazione dei fatti principali, sia quella delle misure prese dall'amministrazione non ha pretese di esaustività, ma serve essenzialmente a permettere una migliore comprensione delle valutazioni della CdG-S.

1.1 Fatti principali portati a conoscenza della CdG-S

L'articolo 44 capoverso 1 della legge federale sull'esercito e sull'amministrazione militare (Legge militare, LM; RS 510.10) prevede che «se esigenze militari lo giustificano, i militari possono essere ammessi a prestare servizio volontario»¹.

Le modalità dei servizi militari volontari sono disciplinate dall'ordinanza concernente l'obbligo di prestare servizio militare (OOPSM; RS 512.21).

¹ L'art. 44 completo ha il seguente tenore:

« **Art. 44** Servizi volontari

¹ Se esigenze militari lo giustificano, i militari possono essere ammessi a prestare servizio volontario. Quest'ultimo vale come servizio d'istruzione.

² Il DDPS ne disciplina il computo sul totale obbligatorio di giorni di servizio d'istruzione».

Nella versione dell'ordinanza valida sino all'entrata in vigore dell'ultima revisione il 1° luglio 2012, i servizi militari volontari erano disciplinati negli articoli 35 e 36. L'articolo 35 capoverso 1 OOPSM stipulava che «i militari possono prestare servizio volontario se essi e i loro datori di lavoro hanno dato il loro consenso scritto»², mentre l'articolo 35 capoverso 3 precisava che «i militari che non hanno ancora adempiuto il totale obbligatorio dei loro giorni di servizio possono essere chiamati ogni anno a prestare un servizio volontario di 38 giorni al massimo. Sono eccettuati i servizi nei servizi d'istruzione di base».

Nel *dicembre 2010*, nell'ambito dei controlli periodici effettuati dall'Ufficio centrale di compensazione (UCC)³ al fine di rilevare se vi sono casi in cui le indennità di perdita di guadagno sono state versate due volte, sono state scoperte varie irregolarità relative ai servizi militari volontari.

Con lettera del *3 febbraio 2011*⁴, l'allora direttore dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) ha informato la segretaria generale del DDPS delle irregolarità venute alla luce.

In questa lettera il direttore dell'UFAS menzionava che, secondo le informazioni allora disponibili, l'articolo 35 capoverso 1 OOPSM era stato interpretato in modo molto estensivo dall'amministrazione militare, nel senso che dei militari avevano svolto un servizio volontario ininterrottamente per un anno o addirittura per più anni ed erano stati indennizzati mediante le IPG. Queste indennità hanno invece in primo luogo il mandato costituzionale di sostituire il mancato guadagno in seguito al servizio prestato; sono pertanto da considerare come sostituzione di uno stipendio e non come sostituzione di un'attività lucrativa.

- 2 Gli art. 35 e 36 OOPSM completi avevano il seguente tenore:

«**Art. 35** Principi

¹ I militari possono prestare servizio volontario se essi e i loro datori di lavoro hanno dato il loro consenso scritto.

² Il consenso può essere dato anche per più servizi o per servizi ricorrenti; è fatta salva la revoca a posteriori.

³ I militari che non hanno ancora adempiuto il totale obbligatorio dei loro giorni di servizio possono essere chiamati ogni anno a prestare un servizio volontario di 38 giorni al massimo. Sono eccettuati i servizi nei servizi d'istruzione di base.

⁴ Dall'assolvimento di un servizio volontario non deriva alcun vantaggio.

Art. 36 Domanda e decisione

¹ Le domande per compiere un servizio volontario vanno presentate per scritto allo Stato maggiore di condotta dell'esercito al più tardi due mesi prima dell'inizio del servizio.

² Le domande devono essere motivate, corredate dei mezzi di prova necessari e firmate dal richiedente e dal suo datore di lavoro.

³ Lo Stato maggiore di condotta dell'esercito decide sulle domande e comunica per scritto la sua decisione al richiedente; il rifiuto va motivato e provvisto dell'indicazione della possibilità di un unico riesame.

⁴ Lo Stato maggiore di condotta dell'esercito comunica la decisione al comandante della formazione d'incorporazione.»

- 3 L'UCC, un'unità organizzativa dell'Amministrazione federale delle finanze (AFF) con sede a Ginevra, è l'organo centrale di esecuzione della Confederazione nell'ambito dell'assicurazione per la vecchiaia e i superstiti (AVS), dell'assicurazione per l'invalidità (AI) e dell'indennità per perdita di guadagno (IPG) (*fonte*: sito Internet dell'AFF, www.efv.admin.ch).
- 4 Lettera del direttore dell'UFAS alla segretaria generale del DDPS del 3 feb. 2011.

Il direttore dell'UFAS ha precisato che, nei casi noti fino ad allora, i militari in precedenza erano impiegati come militari a contratto temporaneo, oppure lavoravano per l'amministrazione militare sulla base di un contratto di diritto pubblico. In seguito a misure generali di risparmio questi posti erano stati soppressi e i militari di milizia licenziati. Le stesse persone avevano tuttavia continuato a lavorare in seno al DDPS, dove in parte svolgevano gli stessi compiti. Le loro prestazioni erano state però considerate come un servizio militare volontario ai sensi dell'articolo 35 OOPSM.

Fra le irregolarità constatate, la lettera del 3 febbraio 2011 menzionava anche casi in cui i moduli IPG attestavano mesi interi contabilizzati come giorni con soldo, mentre era provato che durante questi periodi le persone interessate esercitavano altrove un'attività lucrativa a tempo pieno. Questi moduli erano stati compilati non soltanto da membri della milizia nella loro funzione di contabile, bensì anche da persone impiegate dall'Amministrazione federale a livello della direzione dell'esercito. In alcuni casi i contabili responsabili avevano inoltre attestato due volte gli stessi giorni di servizio, permettendo così ai militari interessati di riscuotere due volte le indennità⁵.

Inoltre, il direttore dell'UFAS ha indicato che nel corso delle prime indagini svolte dall'Ufficio ci si era interrogati se dietro le irregolarità potesse esserci una certa sistematica. Dopo aver informato il capo del DFI e aver sporto denuncia penale contro diversi militari di milizia per truffa, falsità in documenti e complicità in truffa, l'Ufficio era giunto a uno stadio delle indagini in cui, a causa della portata potenzialmente generale di questo affare, aveva voluto informare il DDPS. Inoltre, sempre secondo questa lettera, l'UFAS dipendeva dall'assistenza amministrativa del DDPS per proseguire le indagini, tanto più che anche gli organi dirigenti dell'esercito erano coinvolti nelle irregolarità. Infine, il direttore dell'UFAS conclude la sua lettera affermando che negli ultimi anni i servizi militari volontari ai sensi dell'articolo 35 OOPSM erano stati evidentemente utilizzati per ridurre i costi di personale in taluni settori dell'amministrazione militare. Poiché l'UFAS non poteva giudicare la legalità dei servizi volontari, sarebbe stata necessaria una stretta collaborazione con il DDPS.

Il 10 febbraio 2011, il capo del DDPS ha affidato un mandato d'inchiesta al capo dell'esercito. Il 15 febbraio 2011, quest'ultimo ha chiesto a sua volta al capo della

⁵ La lettera del 3 feb. 2011 menziona anche un fatto straordinario, nel quale un militare ha fotocopiato i suoi moduli IPG ricevuti in doppio, riscuotendo così quattro indennità IPG contemporaneamente per un importo mensile di quasi 17 000 franchi, somma molto superiore al limite massimo previsto dalla legge.

Divisione Affari giuridici della Difesa di svolgere un'inchiesta preliminare e di consegnargli un pertinente rapporto⁶.

Il *15 febbraio 2011* il capo del DDPS e il capo del DFI hanno messo al corrente il Consiglio federale di queste irregolarità. Il *16 febbraio 2011* ne hanno informato anche le CdG.

Il *17 marzo 2011* il capo dell'esercito ha consegnato il suo rapporto al capo del DDPS⁷. Basandosi sui risultati delle inchieste svolte dal capo della Divisione Affari giuridici della Difesa⁸, è giunto alla conclusione che soltanto un'inchiesta amministrativa esterna poteva chiarire in modo definitivo l'insieme di questa situazione complessa.

Oltre alle basi legali che egli definisce «diffuse» – per il cui adeguamento raccomanda però di attendere i risultati dell'inchiesta amministrativa – il capo della Divisione Affari giuridici della Difesa aveva identificato anche diversi altri problemi, per la cui risoluzione era possibile invece prendere misure immediate. Il capo dell'esercito nel suo rapporto ha confermato che le misure immediate proposte – ossia la definizione di un'unica autorità competente per il rilascio delle autorizzazioni per i servizi volontari, la fissazione di una durata massima vincolante, una modalità di conteggio senza lacune e misure di reporting e di controlling – potrebbero essere attuate molto rapidamente mediante un ordine da parte sua.

Il *24 marzo 2011* il DDPS ha avviato una procedura disciplinare contro due collaboratori civili del Dipartimento e pubblicato un comunicato stampa in merito⁹.

Il *1° aprile 2011* il capo del DDPS ha avviato un'inchiesta amministrativa affidando un corrispondente mandato a un incaricato esterno¹⁰. Conformemente a tale mandato, l'inchiesta doveva in particolare stabilire se erano stati commessi comportamenti scorretti o irregolarità da parte di membri del DDPS o dell'esercito, quali dispo-

⁶ Dal febbraio 2011 in seno all'Amministrazione federale su questo caso sono state effettuate diverse altre inchieste, a volte in parallelo. In particolare un'inchiesta interdipartimentale è stata avviata il 14 feb. 2011: i risultati del gruppo di lavoro corrispondente, composto di un collaboratore dell'UFAS specialista del settore Prestazioni AVS/IPG/PC (prestazioni complementari all'AVS e all'AI), del capo del personale di milizia dell'esercito e del capo della contabilità della truppa dell'esercito sono stati in seguito integrati nell'inchiesta amministrativa. Il capo dell'ispettorato del DDPS ha partecipato, almeno in una fase iniziale, alla suddetta inchiesta interdipartimentale (fonti: rapporto del capo della Divisione Affari giuridici della Difesa del 16 mar. 2011, pag.1, lettera dei capi del DDPS e del DFI alle CdG del 6 apr. 2011, pag.1, rapporto finale dell'inchiesta amministrativa del 27 nov. 2011, pag. 4 e 7). In base alle informazioni ricevute dalla CdG-S, non ha tuttavia potuto essere definitivamente chiarito quali attori hanno indagato su quali fatti in quale momento e sulla base di quale mandato, come pure le interdipendenze fra le varie inchieste.

⁷ Rapporto del capo dell'esercito al capo del DDPS del 17 mar. 2011.

⁸ Rapporto del capo della Divisione Affari giuridici della Difesa del 16 mar. 2011, consegnato al capo del DDPS come allegato al rapporto del capo dell'esercito del 17 mar. 2011.

⁹ «Il settore Difesa sospende un collaboratore con effetto immediato», comunicato stampa del DDPS del 24 mar. 2011.

¹⁰ Hans-Jürg Steiner, ex giudice d'appello del Cantone di Berna.

zioni erano state violate e se, all'occorrenza, dovevano essere avviati (ulteriori) procedimenti penali o procedure disciplinari¹¹.

Con ordine del 4 aprile 2011¹², il cui obiettivo dichiarato era in particolare di garantire una prassi uniforme sino all'adeguamento delle basi legali, il capo dell'esercito ha attuato le misure immediate proposte dal capo della Divisione Affari giuridici della Difesa, ossia definire lo stato maggiore dell'esercito come unica istanza d'autorizzazione per i servizi volontari, fissare una durata massima di 38 giorni di servizio volontario all'anno, designare il capo del personale dell'esercito come autorità abilitata a decidere in merito alle eccezioni e l'obbligo di notificare queste eccezioni al capo dell'esercito mediante un elenco di reporting mensile.

Il 7 aprile 2011 l'UFAS ha sporto denuncia penale presso il Ministero pubblico della Confederazione (MPC) contro uno dei collaboratori civili del DDPS nei cui confronti il 24 marzo 2011 era stata già avviata una procedura disciplinare per abuso di autorità ai sensi dell'articolo 312 del Codice penale (CP; RS 311.0), infedeltà nella gestione pubblica ai sensi dell'articolo 314 CP, falsità in atti formati da pubblici ufficiali o funzionari ai sensi dell'articolo 317 CP e complicità in truffa ai sensi dell'articolo 25 CP¹³. In seguito a questa denuncia, la procedura disciplinare avviata in precedenza contro il collaboratore è stata sospesa – conformemente all'articolo 98 capoverso 4 dell'ordinanza sul personale federale (OPers ; RS 172.220.111.3)¹⁴ – sino al termine del procedimento penale.

¹¹ Rapporto finale dell'inchiesta amministrativa del 27 nov. 2011, pag. 5. Il mandato completo è formulato come segue: «Gemäss Dienstleistungsauftrag soll abgeklärt werden, ob ein Sachverhalt vorliegt, der im öffentlichen Interesse ein Einschreiten von Amtes wegen erfordert. Gegenstand der Untersuchung bilden Unregelmässigkeiten bei der Abrechnung von Militärdienstleistungen zu Lasten der Erwerbsersatzordnung (EO). Im Vordergrund stehen dabei die freiwilligen und besonderen Dienstleistungen. Die Untersuchung soll insbesondere ermitteln, ob Missstände oder fehlerhaftes Verhalten von Angehörigen des VBS oder der Armee feststellbar sind, welche Vorschriften verletzt wurden und ob gegebenenfalls (sc. weitere) Straf- oder Disziplinarverfahren einzuleiten sind. Falls Mängel in Verfahren oder Abläufen feststellbar sind, sollen in der Untersuchung Verbesserungs- und Kontrollmassnahmen empfohlen werden. Schliesslich soll ausgesagt werden, wie hoch der durch mangelhafte Verfahren und Abläufe oder das Fehlverhalten von Personen gegenüber der EO verursachte Schaden beziffert werden kann.» [Conformemente al mandato di prestazione, occorre chiarire se sussiste una situazione che, nell'interesse pubblico, richiede un intervento d'ufficio. L'inchiesta è impennata sulle irregolarità nel conteggio del servizio militare a danno del regime delle indennità di perdita di guadagno (IPG). A tale proposito, in primo piano vi sono i servizi volontari e speciali. L'inchiesta deve in particolare stabilire se sono stati rilevati comportamenti scorretti o irregolarità da parte di membri del DDPS o dell'esercito, quali prescrizioni sono state violate e se, all'occorrenza, devono essere avviati (ulteriori) procedimenti penali o procedure disciplinari. Se sono constatate carenze nei metodi o nelle procedure, nell'inchiesta devono essere raccomandate misure correttive e di controllo. Infine, occorre indicare a quanto può ammontare il danno causato al regime delle IPG da metodi e procedure carenti o da comportamenti scorretti individuali] (rapporto finale dell'inchiesta amministrativa del 27 nov. 2011, pag. 5–6, disponibile unicamente in tedesco e in francese).

¹² Ordine del capo dell'esercito del 4 aprile 2011 per l'applicazione unitaria della regolamentazione sul numero massimo di giorni di servizio consentiti nell'ambito dei servizi di perfezionamento della truppa (SPT; servizi volontari inclusi) (di seguito: ordine del capo dell'esercito).

¹³ Lettera del capo del DDPS alla Sottocommissione del 12 giu. 2012, pag. 2.

¹⁴ L'art. 98 cpv. 4 OPers ha il seguente tenore: «Se lo stesso fatto conduce a un'inchiesta disciplinare e a un procedimento penale, la decisione in merito a misure disciplinari è rinviata fino al termine del procedimento penale. In via eccezionale e per ragioni importanti la decisione in merito a misure disciplinari può essere presa prima che termini il procedimento penale».

Il 15 settembre 2011 l'incaricato dell'inchiesta esterna responsabile dello svolgimento dell'inchiesta amministrativa (di seguito: incaricato dell'inchiesta) ha presentato il proprio rapporto intermedio del 7 settembre 2011¹⁵ al capo del DDPS. Il 27 novembre 2011 gli ha consegnato il rapporto finale¹⁶.

L'inchiesta ha confermato i sospetti iniziali: su 406 casi verificati, è stata constatata un'utilizzazione abusiva della possibilità di servizio volontario in 194 casi, ciò che corrisponde al 47,8 per cento¹⁷. Come rileva l'incaricato dell'inchiesta, nella maggior parte dei casi i servizi attestati sono stati effettivamente prestati, tuttavia le pertinenti indennità avrebbero dovuto essere corrisposte non tramite le IPG, bensì, correttamente, mediante un budget per il personale del DDPS¹⁸.

Per prevenire simili abusi in futuro, l'incaricato dell'inchiesta è giunto alla conclusione che dovevano essere apportate diverse precisazioni all'OOPSM. Sulla base delle corrispondenti raccomandazioni formulate nel rapporto finale dell'inchiesta amministrativa¹⁹, il DDPS, dopo aver consultato il DFI, ha proposto al Consiglio federale una revisione dell'OOPSM che è entrata in vigore il 1° luglio 2012.

Per analogia con la regola di prescrizione dell'articolo 20 della legge sulle indennità di perdita di guadagno (LIPG; RS 834.1), secondo cui il diritto alle indennità non versate si estingue cinque anni dopo la fine del servizio che fonda il diritto alla prestazione – termine valido anche per le domande di restituzione degli importi indebitamente riscossi – l'inchiesta amministrativa si è limitata a esaminare i casi intervenuti fra il 2007 e il 2011²⁰.

Questo periodo è stato pertanto determinante per stimare l'importo del danno causato dal DDPS nei confronti delle IPG. L'incaricato dell'inchiesta ha valutato tale danno a 4 milioni di franchi²¹.

Il 24 ottobre 2011 la procedura disciplinare aperta contro il collaboratore civile del DDPS, che non era oggetto di un'inchiesta penale, è stata sospesa in seguito alla decisione presa dalle due parti il 17 ottobre 2011 di mettere fine di comune accordo ai rapporti di lavoro dal 31 marzo 2012²².

Il 20 dicembre 2011, il settore Difesa del DDPS ha versato all'UFAS un importo di 4 milioni di franchi quale indennizzo per le somme indebitamente rimosse nell'ambito delle IPG²³.

15 Rapporto intermedio dell'inchiesta amministrativa del 7 set. 2011 (di seguito: rapporto intermedio).

16 Rapporto finale dell'inchiesta amministrativa del 27 nov. 2011 (di seguito: rapporto finale), disponibile in francese e in tedesco sul sito Internet del DDPS all'indirizzo seguente:
www.vbs.admin.ch/internet/vbs/fr/home/documentation/news/news_detail.44777.nsb.html

17 Rapporto finale, pag. 20

18 *Ibid.*, pag. 9

19 *Ibid.*, pag. 21

20 *Ibid.*, pag. 11

21 *Ibid.*, pag. 25–26

22 Lettera del capo del DDPS alla Sottocommissione del 12 giu. 2012, pag. 3 e «Modifica dell'ordinanza concernente l'obbligo di prestare servizio militare», comunicato stampa del DDPS del 1° giu. 2012.

23 Lettera del capo del DDPS alla Sottocommissione del 12 giu. 2012, pag. 2.

Il 17 febbraio 2012 il direttore dell'UFAS ha informato con una lettera la segretaria generale del DDPS del fatto che, secondo l'UFAS, al termine dell'inchiesta amministrativa rimanevano ancora questioni da chiarire²⁴.

Il 26 marzo 2012 la segretaria generale del DDPS e il segretario generale del DFI hanno deciso di affidare al settore Difesa e all'UFAS la redazione congiunta di un rapporto complementare al rapporto finale dell'inchiesta amministrativa²⁵.

Il 28 marzo 2012 il settore Difesa e l'UFAS hanno convenuto di trattare nel rapporto complementare le problematiche seguenti: il versamento di IPG per finanziare la promozione dello sport d'élite, le «attività della truppa fuori del servizio» (campionati dell'esercito, gare di tiro dell'esercito ecc.), la Patrouille des Glaciers, la situazione relativa al Sistema di gestione del personale dell'esercito (PISA), le irregolarità intervenute nel rimborso di spese legate al servizio di truppa (indennità per vitto e pernottamento), gli ordini di marcia validi per una durata piuttosto lunga (che sono utilizzati presso le FFS quasi come un abbonamento generale) e, infine, la problematica del cosiddetto «servizio sul posto di lavoro»²⁶.

Il 2 maggio 2012, il MPC ha abbandonato l'inchiesta penale aperta contro il secondo collaboratore civile del DDPS interessato da un'inchiesta disciplinare. Secondo il corrispondente decreto di abbandono²⁷, non era adempiuta alcuna fattispecie penale²⁸.

Dopo il passaggio in giudicato del decreto di abbandono il 31 maggio 2012, il DDPS ha deciso di riprendere la procedura disciplinare fino ad allora sospesa a causa del procedimento penale²⁹.

Il 13 e il 20 ottobre 2012 è stata conclusa una convenzione fra il DDPS e il collaboratore interessato³⁰ la quale prevede che il rapporto di lavoro cesserà il 31 ottobre 2014; a quel momento il saldo attivo del tempo di lavoro del collaboratore sarà integralmente compensato. Poiché fino a quella data il collaboratore non riprenderà più la sua attività professionale, la procedura disciplinare è stata automaticamente chiusa al momento della conclusione della convenzione, conformemente all'articolo 98 capoverso 3 OPers³¹.

Il 27 marzo 2013 il Consiglio federale ha preso atto del rapporto complementare del DDPS e del DFI del 28 febbraio 2013 che si occupa delle questioni rimaste in sospeso al termine dell'inchiesta amministrativa.

Come riassume il comunicato stampa pubblicato a tale proposito dal DDPS il 28 marzo 2013, questo rapporto «evidenzia che in seguito a un'interpretazione

²⁴ Rapporto complementare del DDPS e del DFI del 28 feb. 2013 sul rapporto finale del DDPS «Inchiesta sui servizi volontari/versamenti IPG» del 27 nov. 2011 dell'ex giudice d'appello Hans-Jörg Steiner, pag. 3 (di seguito: rapporto complementare del DDPS e del DFI del 28 feb. 2013; i due rapporti sono disponibili unicamente in tedesco e in francese)

²⁵ Rapporto complementare del DDPS e del DFI del 28 feb. 2013, pag. 1

²⁶ Rapporto complementare del DDPS e del DFI del 28 feb. 2013, pag. 1–2

²⁷ Decreto di abbandono del MPC del 2 mag. 2012

²⁸ In seguito alla denuncia penale presentata dall'UFAS il 7 apr. 2011, il 9 mag. 2011 il MPC ha avviato un'inchiesta penale per sospetta infedeltà nella gestione pubblica ai sensi dell'art. 314 CP e sospetta falsità in atti formati da pubblici ufficiali o funzionari ai sensi dell'art. 317 CP (decreto di abbandono del MPC del 2 mag. 2012, pag. 2).

²⁹ Lettera del capo del DDPS alla Sottocommissione del 12 giu. 2012, pag. 3

³⁰ Lettera del capo del DDPS alla Sottocommissione del 21 nov. 2012, pag. 1

³¹ Il capoverso 3 stipula che «l'inchiesta disciplinare termina automaticamente con la cessazione del rapporto di lavoro».

generosa di formulazioni generiche delle disposizioni legali si è sviluppata una prassi che ha arrecato danni al fondo dell'indennità per perdita di guadagno (IPG). In questo contesto, l'IPG, finanziata esclusivamente con trattenute salariali, è stata utilizzata per anni come semplice mezzo per promuovere lo sport, finanziare attività fuori del servizio e per risparmiare sui costi salariali in seno all'Aggruppamento Difesa. Dopo i casi di servizi volontari e dei relativi pagamenti dell'IPG già scoperti dall'inchiesta amministrativa, sono state versate ulteriori indennità per perdita di guadagno, senza esplicita base legale»³².

Secondo il rapporto complementare del DDPS e del DFI, l'onere per ottenere un calcolo esatto dell'importo dei danni sarebbe sproporzionato e inoltre il risultato darebbe soltanto un'apparente impressione di esattezza. Per analogia con il risarcimento provvisorio dei danni in relazione con i servizi volontari, è stato pertanto fissato un importo forfettario di 4 milioni di franchi³³.

Infine, secondo lo stesso rapporto le lacune constatate nelle basi legali sono state o saranno colmate nell'ambito di diverse revisioni legislative, nonché emanando nuovi atti legislativi³⁴. Fra questi ultimi è prevista in particolare «un'ordinanza del DDPS sul computo dei servizi volontari». Tuttavia, al momento dell'adozione del presente rapporto quest'ultima non era ancora stata emanata.

1.2 Lavori della CdG-S

Nella sua seduta del 29 marzo 2011 la CdG-S ha preso conoscenza delle informazioni che le erano state trasmesse dal DDPS e dal DFI con lettera del 16 febbraio 2011.

In considerazione dei lavori già in corso in seno all'Amministrazione federale, ha deciso di non svolgere una propria inchiesta parallela, conformemente al principio della *sussidiarietà dell'alta vigilanza parlamentare*.

Tuttavia ha ritenuto che le presunte irregolarità portate sino ad allora alla sua conoscenza sollevassero questioni di fondo relative al funzionamento dell'Amministrazione e alla vigilanza esercitata su quest'ultima.

La CdG-S ha pertanto deciso di farsi informare regolarmente sullo stato dei lavori svolti dall'Amministrazione e, al momento opportuno, sui loro risultati, per poi procedere a una valutazione generale dei fatti e del modo di procedere dei Dipartimenti interessati, soprattutto del DDPS, dal profilo dell'alta vigilanza parlamentare (*alta vigilanza concomitante*). Si trattava anche di decidere se, dopo i lavori svolti dall'Amministrazione federale, occorresse prendere altre misure per garantire che simili eventi non si ripetessero in futuro.

La CdG-S ha incaricato la propria sottocommissione DFAE/DDPS di svolgere i lavori necessari³⁵. Quest'ultima ha chiesto a più riprese informazioni all'Amministrazione federale e ha analizzato le risposte e i documenti ricevuti, in particolare il rapporto finale dell'inchiesta amministrativa. Ha svolto audizioni sia con il capo del

³² «Conclusione dell'inchiesta in relazione con i servizi volontari nell'esercito», comunicato stampa del DDPS del 28 mar. 2013.

³³ Rapporto complementare del DDPS e del DFI del 28 feb. 2013, pag. 13.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ La segretaria delle CdG e della Delegazione delle Commissioni della gestione (DCG) si è ricusata per la durata dei lavori della CdG-S relativi a questo dossier.

DDPS, accompagnato dall'incaricato dell'inchiesta e da rappresentanti del suo Dipartimento, sia con il capo del DFI, accompagnato a sua volta da rappresentanti del proprio Dipartimento.

Occorre menzionare che nel corso degli anni nel settore delle IPG sono stati scoperti diversi tipi di irregolarità.

A partire dal 2006 erano infatti state osservate irregolarità nel conteggio dei giorni di servizio prestati per la protezione civile. La Commissione delle finanze del Consiglio nazionale (CdF-N) si era occupata approfonditamente di questo problema e nel 2007 aveva depositato un postulato³⁶ chiedendo al Consiglio federale di presentare un rapporto in merito³⁷. Pertanto, la CdG-S pur non affrontando a sua volta il caso, ne ha tenuto conto dato che offriva ulteriori indizi per valutare la gestione dei problemi riscontrati nel settore dei servizi militari da parte delle autorità federali.

Anche nel settore militare sono stati scoperti e indagati vari tipi di irregolarità, sia nell'ambito dell'inchiesta amministrativa e/o in quello dell'inchiesta complementare del DDPS e del DFI (irregolarità nel settore dei servizi militari volontari, dei «servizi sul posto di lavoro»³⁸, del ricorso alle IPG per finanziare la promozione dello sport d'élite ecc.).

La CdG-S ha preso conoscenza con interesse delle informazioni riguardanti questi problemi. Tuttavia ha concentrato i suoi lavori di alta vigilanza concomitante principalmente sugli *abusi commessi nel settore dei servizi militari volontari per ridurre le spese di personale*. In secondo luogo, si è occupata anche del *ricorso alle IPG per finanziare attività dell'esercito volte principalmente alla promozione dello sport*.

La CdG-S si è informata presso il DDPS anche in merito al ruolo svolto dai Cantoni nel versamento di IPG per servizi volontari assolti per l'esercito. A tale proposito il DDPS ha risposto che i Cantoni non hanno suscitato l'interesse dei responsabili dell'inchiesta e dunque, in base agli elementi finora noti, hanno svolto un ruolo assolutamente subordinato in questo affare³⁹.

La CdG-S ha adottato il presente rapporto in occasione della sua seduta del 28 giugno 2013 e lo stesso giorno ne ha deciso la pubblicazione.

³⁶ Po. CdF-N 07.3778 «Rapporto sulle irregolarità nel conteggio dei giorni di servizio prestati per la protezione civile» del 23 nov. 2007.

³⁷ Rapporto del Consiglio federale del 26 ott. 2011 «Irregolarità nel conteggio dei giorni di servizio prestati per la protezione civile» in adempimento al postulato della CdF-N (07.3778) del 23 nov. 2007 (di seguito: rapporto del Consiglio federale del 26 ott. 2011).

³⁸ L'espressione «servizio sul posto di lavoro» designa la situazione in cui una persona nell'ambito dei suoi obblighi di servizio esercita la stessa attività che svolge professionalmente nella vita civile. Trattandosi di un servizio militare, questa persona riceve delle IPG. Questa problematica è stata trattata sia dall'inchiesta amministrativa, sia dall'inchiesta complementare del DDPS e del DFI. Come raccomandato dall'inchiesta amministrativa, la prassi è stata disciplinata più chiaramente nell'ambito della revisione dell'OOPSM entrata in vigore il 1° lug. 2012. Per maggiori informazioni in proposito, cfr. in particolare il rapporto finale pag. 8 e pag. 21, e il rapporto complementare del DDPS e del DFI del 28 feb. 2013 pag. 11–13.

³⁹ Lettera del capo del DDPS alla Sottocommissione del 12 giu. 2012, pag. 4.

2

Misure principali prese dall'Amministrazione per migliorare la situazione

La CdG-S constata che in seguito alle irregolarità scoperte nel dicembre 2010, i Dipartimenti interessati hanno agito rapidamente per accertare i fatti (inchiesta preliminare affidata al capo dell'esercito, inchiesta amministrativa ecc.) e hanno informato di propria iniziativa le CdG della situazione.

Inoltre, la CdG-S rileva che, in seguito alle indagini svolte, sono state prese diverse misure concrete allo scopo di limitare gli abusi potenziali, fra cui in particolare l'ordine emanato dal capo dell'esercito il 4 aprile 2011 e la revisione dell'OOPSM, entrata in vigore il 1° luglio 2012.

2.1 Ordine del capo dell'esercito del 4 aprile 2011

Sulla base dei primi risultati delle inchieste preliminari svolte dal DDPS e dall'UFAS, nell'introduzione del suo ordine del 4 aprile 2011 il capo dell'esercito ha constatato che «negli scorsi anni si è purtroppo sviluppata una prassi secondo cui le disposizioni vigenti, in particolare quelle contenute nell'OOPSM, a volte sono state interpretate in maniera troppo generosa. A questa spiacevole situazione e allo sviluppo registrato negli ultimi anni nel campo del rimborso IPG hanno contribuito anche le risorse sempre più limitate e le normative giuridiche in parte vaghe. Sicuramente sono però stati superati anche dei limiti in modo illecito e i relativi controlli nonché l'attuazione delle condizioni quadro giuridiche sono in parte stati trascurati»⁴⁰.

L'obiettivo del capo dell'esercito era pertanto di «ristabilire l'ordine in questa faccenda; adottare le misure necessarie; garantire una prassi unitaria fino all'adeguamento delle basi giuridiche rilevanti; trovare una soluzione consensuale in collaborazione con l'UFAS»⁴¹.

Nel suo rapporto del 16 marzo 2011, il capo degli Affari giuridici della Difesa aveva identificato in particolare i seguenti problemi: basi legali «vaghe», la presenza di diverse istanze per il rilascio delle autorizzazioni e l'assenza di una prassi uniforme in materia, nonché il calcolo dei giorni di servizio che danno diritto alle IPG con modalità definite ma non sempre rispettate nella prassi. Egli aveva formulato una serie di raccomandazioni, precisando che una parte di esse avrebbero potuto essere attuate rapidamente con un ordine del capo dell'esercito⁴².

L'ordine del capo dell'esercito del 4 aprile 2011 precisava in particolare quanto segue:

- «L'AFC 1 [Ambito fondamentale di condotta 1] / SMCOEs [Stato maggiore di condotta dell'esercito] rappresenta l'unica istanza d'autorizzazione per i servizi volontari dell'esercito (art. 36 cpv. 3 OOPSM)»⁴³.
- «Nel quadro dei servizi volontari possono essere assolti al massimo 38 giorni di servizio all'anno (art. 35 cpv. 3 OOPSM)»⁴⁴.

⁴⁰ Ordine del capo dell'esercito, pag. 1.

⁴¹ *Ibid.*

⁴² *Ibid.*

⁴³ *Ibid.*, pag. 2

⁴⁴ *Ibid.*

- «[...] Occorre attenersi rigorosamente alla modalità PISA concernente la chiamata in servizio e il conteggio: avviso di servizio – ordine di marcia – soldo – iscrizione nel libretto di servizio – annuncio IPG – annuncio dei giorni di servizio – registrazione PISA (giorni di servizio)»⁴⁵.
- In singoli casi giustificati, il C Pers Es (J1) [capo del Personale dell'esercito] / SMCOEs decide in merito alle eccezioni. Queste vanno comunicate al CEs [capo dell'esercito] mediante l'elenco di reporting mensile emesso dall'AFC 1 / SMCOEs. Una copia dell'elenco va inviata alla Contabilità della truppa Es / BLEs [base logistica dell'esercito] e agli Affari giuridici D [Difesa] / SM Es [stato maggiore dell'esercito]»⁴⁶.

Il rapporto finale dell'inchiesta amministrativa rileva che, sulla base di questo ordine, è stato posto termine a diversi servizi volontari prolungati la cui esistenza nel frattempo era stata resa nota⁴⁷.

La CdG-S constata che il capo dell'esercito nel suo ordine del 4 aprile 2011 talvolta si è limitato a ricordare le disposizioni già esistenti, talvolta le ha precisate. Questo ordine ha soprattutto permesso di agire rapidamente per far fronte alle questioni più urgenti, ossia chiarire le regole per il ricorso ai servizi militari volontari e porre un freno agli abusi commessi fino ad allora nel settore, nell'attesa dei risultati dell'inchiesta amministrativa e della successiva revisione dell'OOPSM, che avrebbe peraltro ripreso in parte le disposizioni contenute nel suddetto ordine.

2.2 Revisione dell'OOPSM

Nel suo rapporto finale del 27 novembre 2011, l'incaricato dell'inchiesta era giunto alla conclusione che l'OOPSM richiedeva precisazioni a vari livelli⁴⁸.

Secondo l'incaricato dell'inchiesta le precisazioni riguardavano in particolare i seguenti ambiti: la durata massima di 38 giorni all'anno già esistente si applica in tutti i casi, anche quando non sussiste più alcun obbligo di servire. Occorre definire chiaramente in quali casi o a quali condizioni i servizi volontari sono autorizzati, eventualmente anche con un catalogo di casi negativi. Per tutte le autorizzazioni è necessario designare *un unico* servizio responsabile⁴⁹.

Sulla base delle raccomandazioni formulate nel rapporto finale dell'inchiesta amministrativa⁵⁰, il DDPS, dopo aver consultato il DFI⁵¹, ha proposto al Consiglio federa-

⁴⁵ Ordine del capo dell'esercito, pag. 2.

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ Rapporto finale, pag. 7.

⁴⁸ *Ibid.*, pag. 21. Nel suo rapporto intermedio del 7 sett. 2011 l'incaricato dell'inchiesta aveva già menzionato la necessità di interventi in materia legislativa per guadagnare tempo in vista della revisione dell'ordinanza (rapporto intermedio, pag. 4 e pag. 6–8). Il capo dell'esercito ha dunque immediatamente avviato un corrispondente progetto legislativo e ne ha affidato l'attuazione alla Divisione Affari giuridici del Dipartimento (rapporto finale, pag. 8–9). Come rileva l'incaricato dell'inchiesta nel suo rapporto finale, le raccomandazioni che figuravano già nel rapporto intermedio rimangono valide (rapporto finale, pag. 21).

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ Nel suo rapporto finale, l'incaricato dell'inchiesta ha constatato con soddisfazione che tutte le proposte erano state riprese e che aveva potuto esprimersi già per tempo su questo tema (rapporto finale, pag. 9).

le una revisione dell'OOPSM. Il Consiglio federale ha approvato la revisione il 1° giugno 2012 e ne ha fissato l'entrata in vigore al 1° luglio 2012.

Le nuove disposizioni dell'ordinanza prevedono in particolare quanto segue:

- una durata annua massima di 38 giorni, *indipendentemente* dal fatto che i militari abbiano svolto la durata totale dei loro servizi obbligatori⁵² (art. 35 cpv. 2);
- affinché i militari possano svolgere un servizio volontario, la menzione esplicita non soltanto che essi e il loro datore di lavoro abbiano dato il loro consenso scritto (o – altra novità – che per i disoccupati tale consenso sia fornito dall'ufficio regionale di collocamento presso il quale sono iscritti), ma anche che sussista una necessità militare (art. 35 cpv. 1);
- un nuovo articolo 35a che definisce questa necessità militare (art. 35a);
- un catalogo negativo che elenca i servizi non ammessi (art. 15a cpv. 3), quali i «servizi in sostituzione di posti non autorizzati» o i «servizi al solo fine di accorciare o impedire una fase di disoccupazione del militare interessato», e l'obbligo per il richiedente di inserire nella domanda la dichiarazione esplicita che non sussiste alcun caso di cui all'articolo 15a capoverso 3 (art. 36 cpv. 2 lett. c);
- la designazione del capo del Personale dell'esercito o del suo sostituto come uniche istanze decisionali per le domande di servizio volontario e il divieto di delegare tale competenza decisionale⁵³ (art. 36 cpv. 3);
- il controllo del rispetto della procedura da parte del capo dell'esercito (art. 36 cpv. 6);
- la conservazione degli atti relativi alla procedura per cinque anni a partire dalla fine del servizio (art. 36 cpv. 7).

Dopo una prima analisi, la CdG-S giunge alla conclusione che le modifiche apportate all'OOPSM vanno nella giusta direzione.

2.3 Altre misure

La CdG-S accoglie positivamente la decisione del DDPS e del DFI di esaminare congiuntamente le questioni rimaste in sospeso al termine dell'inchiesta amministrativa nell'ambito di un'inchiesta complementare. Ha preso nota che, oltre alla sum-

⁵¹ Verbale della seduta della Sottocommissione del 3 mag. 2012, pag. 14 (colloquio con il capo del DFI, accompagnato da rappresentanti del suo Dipartimento).

⁵² Nella versione precedente dell'ordinanza, l'art. 35 cpv. 3 prevedeva che «i militari che non hanno ancora adempiuto il totale obbligatorio dei loro giorni di servizio possono essere chiamati ogni anno a prestare un servizio volontario di 38 giorni al massimo [...]». Secondo il rapporto finale dell'inchiesta amministrativa, questa normativa permetteva diverse interpretazioni nei numerosi casi in cui i militari avevano già svolto la durata totale dei servizi obbligatori: la durata massima di 38 giorni vale per analogia, non è più possibile prestare alcun servizio volontario oppure, al contrario, i servizi volontari sono possibili per una durata illimitata (rapporto finale, pag. 2–3). Secondo l'incaricato dell'inchiesta, nei casi di cui si è occupata l'inchiesta la situazione ambigua non è stata ravvisata o ha portato a una soluzione a discrezione (rapporto finale, pag. 3).

⁵³ Il vecchio art. 36 cpv. 3 designava lo Stato maggiore di condotta dell'esercito come istanza decisionale, senza ulteriori precisazioni.

menzionata revisione dell'OOPSM, sono previste diverse altre revisioni legislative, fra cui l'emanazione di un'«ordinanza del DDPS sul computo dei servizi volontari».

3 Principali problemi evidenziati dalla CdG-S

Nel quadro dell'alta vigilanza concomitante che ha esercitato in questa circostanza, la CdG-S ha identificato i seguenti problemi principali: la prassi, diffusa e protratta nel tempo, di ricorrere alle IPG in sostituzione del versamento di un salario (cfr. n. 3.1.1), le mancanze a livello della condotta (cfr. n. 3.1.2), le carenze del sistema di vigilanza (cfr. n. 3.1.3), le gravi lacune riscontrate nella qualità dei dati (cfr. n. 3.1.4), la mancata presa in considerazione dei casi anteriori al 2007 (cfr. n. 3.1.5), nonché l'ignoranza, in seno all'amministrazione militare, dei problemi analoghi scoperti alcuni anni prima nel settore della protezione civile (cfr. n. 3.1.6). Inoltre, rimangono diversi punti da chiarire per quanto riguarda il ricorso alle IPG per finanziare attività di promozione dello sport (cfr. n. 3.1.7). Infine, questo affare solleva varie questioni di fondo relative allo strumento dell'inchiesta disciplinare (cfr. n. 3.1.8).

3.1 Prassi, diffusa e protratta nel tempo, da parte dell'amministrazione militare di ricorrere alle IPG in sostituzione del versamento di un salario

L'inchiesta amministrativa ha rivelato che su 406 casi verificati, è stata rilevata un'utilizzazione abusiva⁵⁴ della possibilità di servizio volontario in 194 casi, corrispondenti al 47,8 per cento⁵⁵. Non si trattava quindi di casi isolati; infatti il ricorso abusivo ai servizi volontari era stato qualificato dall'incaricato dell'inchiesta come quasi generalizzato⁵⁶.

Le indagini svolte hanno mostrato che non si è trattato, salvo alcuni casi di frode, dell'arricchimento ingiustificato di talune persone. Nel rapporto finale si affermava che nella maggior parte dei casi i giorni di servizio attestati sono stati effettivamente svolti, ma le corrispondenti indennità avrebbero dovuto essere versate correttamente, ossia non tramite l'IPG bensì da un budget per il personale del DDPS⁵⁷.

Secondo il rapporto finale dell'inchiesta amministrativa il parallelo fra restrizioni del personale e aumento dei servizi volontari è evidente e anche incontestato⁵⁸.

⁵⁴ L'inchiesta amministrativa ha evidenziato diversi tipi di utilizzazione abusiva, distinguendo ad esempio fra i militari che hanno svolto più di 40 giorni di servizio volontario nel corso di un anno civile (senza servizio per un grado superiore o ferma continuata), i militari in ferma continuata che hanno volontariamente prolungato il loro servizio dopo aver svolto il servizio militare obbligatorio e i militari che hanno effettuato servizi volontari tra due servizi d'istruzione di base. Per ognuna delle categorie identificate i casi sono stati esaminati individualmente e classificati nelle categorie rosso (= ingiustificato e da rimborsare) o «Y/bianco» (= sufficientemente spiegato e giustificato). Per maggiori informazioni, cfr. il rapporto finale pag. 9–16.

⁵⁵ Rapporto finale pag. 20.

⁵⁶ *Ibid.*, pag. 21. Cfr. anche pag. 20 (Rel pubbl D, scuole, formazioni d'addestramento, organi di comando, piazze d'armi e centri di competenza; inoltre, sono coinvolte diverse Armi, in particolare la fanteria e le Forze aeree).

⁵⁷ *Ibid.*, pag. 9

⁵⁸ *Ibid.*, pag. 17

Le persone interrogate nel quadro dell'inchiesta hanno giustificato il ricorso a questo strumento con la mancanza di personale stipendiato a disposizione per adempiere i compiti loro affidati⁵⁹.

Secondo l'incaricato dell'inchiesta, lo svolgimento di giorni di servizio volontario è stato intenzionalmente incoraggiato in particolare al momento del passaggio a Esercito XXI a causa della risultante scarsità di effettivi e di quadri⁶⁰. Il potenziale di questi servizi volontari per sgravare l'amministrazione e la truppa sarebbe già stato riconosciuto da parecchi anni, ma secondo i documenti fu usato massicciamente a partire dal 2005. In seguito, la procedura che consisteva nel colmare le lacune negli effettivi del personale con prestazioni di servizio volontario si è evidentemente dimostrata uno strumento facile da utilizzare in generale; i casi esaminati riguardano praticamente l'intero esercito. Tuttavia questa prassi ha assunto dimensioni troppo ampie e a volte gli organi interessati hanno perso il senso della misura. Si è così giunti a svolgere servizi volontari su diverse centinaia di giorni, in qualche caso anche per parecchi anni, senza interruzione. È evidente che talune necessità oggettive (restrizioni del personale) hanno avuto una forte influenza⁶¹.

La CdG-S condivide completamente l'opinione dell'incaricato dell'inchiesta secondo cui è, o dovrebbe essere, chiaro e indiscutibile che i servizi volontari non devono servire a impiegare a lungo e massicciamente il personale che non si riesce più a finanziare con il bilancio ordinario⁶².

Secondo la CdG-S, questa prassi non soltanto elude gli obiettivi iniziali sia delle IPG sia dei servizi militari volontari⁶³, ma de facto aggira – per lo meno indirettamente – le decisioni in materia di bilancio prese dal Parlamento sulla base delle proposte del Consiglio federale.

- ⁵⁹ Per quanto riguarda i motivi evocati, il rapporto finale dell'inchiesta amministrativa menziona in particolare le seguenti citazioni:
«Eine Profi-Organisation muss, wenn sie einen Auftrag erhält, auch über die entsprechenden Mittel verfügen können. Besteht hier eine Diskrepanz, ergibt sich bei einer Milizarmee das Risiko, dass das Ventil „Milizionär“ geöffnet wird.» [Quando riceve un mandato, un'organizzazione di professionisti deve anche poter disporre dei mezzi corrispondenti. Se a tale proposito vi è una discordanza, per un esercito di milizia ciò comporta il rischio di ricorrere alla valvola di sfogo «miliziano»].
«Die freiwilligen langen Dienstleistungen wurden eingesetzt als Notbehelf, in Ermangelung von ordentlichen Angestellten.» [I servizi volontari di lunga durata erano utilizzati come espediente in mancanza di impiegati ordinari].
«Das ist die Lösung des armen Mannes.» [È la soluzione dei poveri].
«Mit freiwilligen Dienstleistungen wurden Planungsfehler im Personellen korrigiert.» [I servizi volontari sono serviti per correggere gli errori di pianificazione del servizio del personale] (rapporto finale, pag. 17–18).
- ⁶⁰ Rapporto finale, pag. 1.
- ⁶¹ *Ibid.*, pag. 19
- ⁶² *Ibid.*, pag. 19. Inoltre, come rileva l'incaricato dell'inchiesta, in tal modo non soltanto si aggirano le disposizioni sull'impiego di personale, ma i militari interessati non versano neppure contributi LPP o sono privati delle corrispondenti prestazioni del datore di lavoro. [...] In generale con questo tipo di impiego i lavoratori (o i militari) perdono anche la protezione sociale accordata dal diritto del lavoro (rapporto finale, pag. 19).
- ⁶³ Secondo il DDPS, l'obiettivo iniziale dei servizi militari volontari consiste nel reclutare quadri e porre rimedio alla scarsità di personale in occasione dei servizi militari (proposta del DDPS al Consiglio federale del 3 feb. 2012 sulla modifica dell'ordinanza concernente l'obbligo di prestare servizio militare, commento ai singoli articoli, pag. 6 [testo originale unicamente in tedesco]). Secondo l'ex direttore dell'UFAS, le IPG adempiono in primo luogo il mandato costituzionale di sostituire il mancato guadagno in seguito al servizio prestato (lettera dell'ex direttore dell'UFAS alla segreteria generale del DDPS del 3 feb. 2011, pag. 1).

Le notevoli riduzioni di personale che hanno toccato il DDPS – quale la soppressione netta di circa 1 800 posti civili tra il 2002 e la metà del 2011⁶⁴ – sono riconducibili a decisioni politiche, segnatamente in seguito all’adozione della riforma «Esercito XXI»⁶⁵, ai programmi di sgravio 03 e 04⁶⁶, e infine ai successivi preventivi annuali.

Per la CdG-S, non è accettabile che un Dipartimento, anche se confrontato con difficoltà in materia di risorse, non rispetti le decisioni del Parlamento – in particolare in relazione al bilancio – e pertanto la ripartizione istituzionale dei compiti.

Il modo di procedere del DDPS solleva anche interrogativi sul rispetto delle decisioni prese dal Consiglio federale come collegio, dato che le riduzioni di personale generalmente fanno seguito a proposte di quest’ultimo.

La CdG-S attende dal DDPS – come da tutti i Dipartimenti – che in futuro simili pratiche non si ripetano.

3.2 Mancanze a livello della condotta

Secondo la CdG-S, l’inchiesta amministrativa presenta una notevole lacuna poiché non ha definitivamente chiarito la questione delle responsabilità, in particolare a livello della direzione dell’esercito e del Dipartimento.

Secondo le sue affermazioni⁶⁷, l’incaricato dell’inchiesta in effetti non ha chiesto alle persone interrogate di indicargli precisamente di quali informazioni disponevano

⁶⁴ Secondo la documentazione complementare del DDPS al preventivo 2012, tra il 2002 e la metà del 2011 è stata effettuata una riduzione netta di circa 1 800 posti. A ciò si aggiunge la conversione di circa 1 000 posti civili in posti militari, corrispondente a una riduzione lorda di circa 2 800 posti civili dal 2002, di cui 1 595 mediante pensionamenti anticipati secondo il piano sociale (preventivo 2012, documentazione complementare del DDPS, pag. 26 [testo originale unicamente in tedesco]). Secondo la documentazione complementare del DDPS al preventivo 2008, la maggior parte delle riduzioni di posti civili in cifre assolute è stata operata nel settore Difesa (preventivo 2008, documentazione complementare del DDPS, pag. 15 [testo originale unicamente in tedesco]).

⁶⁵ Nel suo messaggio sulla riforma Esercito XXI, il Consiglio federale indicava già che «la riforma dell’esercito comporta importanti conseguenze per il personale del DDPS. Il ridimensionamento dell’effettivo di Esercito XXI dovrà essere accompagnato da una considerevole riduzione del personale nei settori dell’amministrazione, dell’esercizio e della manutenzione. A livello di personale civile, sulla base di una pianificazione flessibile è prevista la soppressione di circa 2000 posti di lavoro. [...] Le soppressioni e le ristrutturazioni nell’ambito del personale dureranno fino al 2010 [...]» (messaggio del Consiglio federale del 24 ott. 2001 concernente la riforma Esercito XXI e la revisione della legislazione militare; FF **2002** 804).

⁶⁶ Secondo la documentazione complementare del DDPS al preventivo 2008, all’obiettivo iniziale di ridurre entro il 2010 le spese di personale del DDPS di 210 milioni (di cui 180 milioni per il settore Difesa) si sono aggiunti, con i PSg 03 e 04 e con il Piano di rinuncia a determinati compiti, riduzioni supplementari delle spese di personale per 7–10 milioni di franchi all’anno (preventivo 2008, documentazione complementare del DDPS, pag. 14 [testo originale unicamente in tedesco]).

⁶⁷ Verbale della seduta della Sottocommissione del 20 feb. 2012 (colloquio con il capo del DDPS, accompagnato dall’incaricato dell’inchiesta e da rappresentanti del suo Dipartimento), pag. 18.

a quale momento⁶⁸. Queste persone, tuttavia, gli avrebbero ripetutamente detto che tutti erano al corrente, non sarebbe stato possibile altrimenti («alle haben es gewusst, anders wäre es ja gar nicht gegangen»).

Lo stesso si evince anche dalle affermazioni dei comandanti e dei responsabili del personale degli organi di comando interessati, rilevabili nel rapporto finale dell'inchiesta amministrativa, secondo i quali «a Berna» la situazione nell'insieme era perfettamente conosciuta e, in fondo, era proprio il servizio del Personale dell'esercito (AFC-1) a rilasciare (nella maggior parte dei casi) gli ordini di marcia⁶⁹. Il responsabile delle Relazioni pubbliche Difesa (Rel Pubbl D) – settore maggiormente toccato dalle irregolarità⁷⁰ –, citato nel rapporto intermedio dell'inchiesta amministrativa, dal canto suo ha spiegato che gli mancava il personale per adempiere i compiti che gli erano stati assegnati, in particolare perché i posti promessi non erano stati occupati. A suo avviso, il comando dell'esercito era al corrente che aveva dovuto ricorrere ai servizi volontari⁷¹.

Il rapporto finale dell'inchiesta amministrativa menziona anche una nota del 30 novembre 2007 dello Stato maggiore di condotta dell'esercito indirizzata ai capi del DDPS e dell'esercito dell'epoca, dalla quale si desume che il capo del DDPS dell'epoca aveva fatto svolgere una ricerca sulla situazione giuridica e le possibilità del servizio volontario. Lo Stato maggiore di condotta dell'esercito spiega che il servizio volontario era già parte integrante del servizio d'istruzione. Circa 1000 militari hanno svolto in media 14 000 giorni di servizio volontario, con un costante aumento. Ciò era dovuto in parte al fatto che taluni soldati, essenzialmente militari in ferma continuata che avevano terminato il servizio obbligatorio, essendo disoccupati, prendevano sempre più in considerazione questo genere di occupazione. Un'ampia promozione del servizio volontario – in particolare per gli ufficiali che auspicavano di rimanere negli Stati maggiori dell'esercito attivo più a lungo del periodo regolamentare – era accolta favorevolmente dallo SMCOEs. Inoltre, per simili misure di promozione è necessario un mandato poiché ciò comporta un aumento degli effettivi dell'esercito attivo e del numero dei giorni di servizio prestati⁷².

Il capo del DDPS ha detto alla Sottocommissione di non sapere se un simile mandato politico fosse stato impartito dal suo predecessore; ha inoltre precisato che i servizi volontari non erano stati un argomento di discussione fra l'ex capo del DDPS e lui stesso al momento del passaggio del testimone⁷³.

Sulla base delle informazioni di cui dispone, la CdG-S deve dunque lasciare senza risposta l'interrogativo su quali membri della direzione dell'esercito e/o del Dipartimento hanno saputo esattamente che cosa e quando.

⁶⁸ Per la CdG-S ciò solleva alcuni interrogativi poiché, secondo il mandato ricevuto, l'inchiesta doveva in particolare stabilire se erano stati rilevati comportamenti scorretti o irregolarità da parte di membri del DDPS o dell'esercito, quali prescrizioni erano state violate e se, all'occorrenza, dovevano essere avviati procedimenti penali o procedure disciplinari (ossia procedure supplementari) (rapporto finale, pag. 5).

⁶⁹ Rapporto finale, pag. 17.

⁷⁰ Rapporto finale, pag. 24 e rapporto intermedio, pag. 4.

⁷¹ Rapporto intermedio, pag. 4–5.

⁷² Rapporto finale, pag. 1–2.

⁷³ Verbale della seduta della Sottocommissione del 20 feb. 2012, pag. 17.

Lo stesso vale per la questione se il ricorso estensivo ai servizi militari volontari sia stato «soltanto» tollerato dagli organi dirigenti dell'esercito e/o del Dipartimento o addirittura incoraggiato.

Vista l'ampiezza e la durata degli abusi commessi nell'ambito dei servizi militari volontari, la CdG-S è convinta che nella fattispecie le istanze dirigenti superiori dell'esercito e del Dipartimento sono venute meno alle loro responsabilità di condotta.

In effetti, da un lato, avrebbero dovuto vegliare affinché i compiti attribuiti ai servizi loro sottoposti potessero essere svolti correttamente, rispettando le decisioni del Parlamento riguardanti le riduzioni del personale e, all'occorrenza, stabilendo priorità in relazione ai suddetti compiti o addirittura sopprimendone alcuni.

D'altro canto, avrebbero dovuto vegliare affinché il ricorso ai servizi militari volontari fosse conforme alle prescrizioni vigenti e fare in modo che fossero allestiti meccanismi di controllo efficaci per evitare gli abusi.

3.3 Carenze del sistema di vigilanza

Sulla base delle informazioni ricevute, la CdG-S può unicamente constatare che la prassi del ricorso estensivo ai servizi militari volontari ha potuto svilupparsi su ampia scala e per diversi anni senza che, a sua conoscenza, prima del dicembre 2010 intervenisse alcun organo di controllo.

La CdG-S rileva inoltre che il rapporto finale dell'inchiesta amministrativa non si pronuncia a proposito degli organi di vigilanza interessati e delle loro eventuali carenze in questa circostanza, e che, secondo le informazioni di cui dispone la Commissione, questo argomento non è stato trattato neppure in occasione delle precedenti inchieste interne⁷⁴. Per la CdG-S, si tratta di una lacuna importante, che deve essere assolutamente colmata al fine di evitare che una simile situazione in futuro possa riprodursi.

Chiede pertanto al Consiglio federale di sottoporre a un approfondito esame il sistema di vigilanza nel settore dei servizi militari volontari e quindi di presentarle un rapporto comprendente un'analisi del sistema di vigilanza in questo settore particolare (organi interessati del DDPS e del DFI, carenze constatate nel caso concreto, cause di queste carenze e interventi necessari per migliorare la situazione), e del modo in cui tale sistema si inserisce nei sistemi generali di vigilanza del DDPS e del DFI. Il rapporto menzionerà anche le eventuali interfacce fra i sistemi di vigilanza dei due Dipartimenti.

⁷⁴ La CdG-S rileva inoltre che la problematica degli organi di vigilanza e delle loro eventuali carenze non è stata approfondita neppure nel rapporto complementare del DDPS e del DFI del 28 feb. 2013.

3.4

Gravi lacune nella qualità dei dati

L'inchiesta amministrativa ha messo in luce *gravi lacune nella qualità dei dati*: documentazione molto lacunosa delle domande di servizi militari volontari e violazione delle regole formali dell'OOPSM⁷⁵, informazioni divergenti sul numero di giorni di servizio prestati fra il sistema di gestione del personale dell'esercito PISA e il registro IPG⁷⁶, servizio del personale dell'esercito incapace di fornire un elenco complessivo delle autorizzazioni accordate⁷⁷ ecc.

Al termine dell'inchiesta amministrativa, nell'ambito della loro inchiesta complementare il settore Difesa e l'UFAS si sono nuovamente occupati delle informazioni divergenti tra il sistema PISA e il registro IPG. Il DDPS ha riconosciuto che in quest'ambito vi era un certo bisogno di adeguare e modernizzare il PISA e ha appoggiato le raccomandazioni emanate in proposito nel quadro dell'inchiesta amministrativa⁷⁸.

La CdG-S ha anche preso nota del fatto che talune misure per migliorare la situazione sono già state avviate dai Dipartimenti interessati (p. es. la modernizzazione del registro IPG⁷⁹).

Essa attende dai suddetti Dipartimenti che proseguano gli sforzi per garantire di disporre in futuro di dati affidabili che consentano di individuare tempestivamente eventuali irregolarità. Convinta che tali dati siano indispensabili per una vigilanza efficace, la CdG-S attende inoltre dal Consiglio federale che integri questo elemento nel rapporto chiesto nel numero 3.1.3.

3.5

Mancata presa in considerazione dei casi anteriori al 2007

La CdG-S si interroga inoltre sull'opportunità della scelta di non esaminare, nell'ambito dell'inchiesta amministrativa, i casi anteriori al 2007 – e pertanto di non tenerne conto neppure per stimare l'importo del danno causato dal DDPS al regime delle IPG.

⁷⁵ Come rileva l'incaricato dell'inchiesta, i dossier presentati dal servizio del personale sono assolutamente insufficienti. Non è stata data la minima importanza alle regole formali dell'OOPSM (forma scritta, motivazione, prove) (rapporto finale, pag. 13).

⁷⁶ Rapporto finale, pag. 12–13.

⁷⁷ *Ibid.*, pag. 14

⁷⁸ Rapporto complementare del DDPS e del DFI del 28 feb. 2013, pag. 9. L'incaricato dell'inchiesta aveva segnatamente raccomandato di verificare se, nel sistema PISA talune registrazioni (servizi di un anno e più, su tutte le giornate civili, p. es. 365 giorni di servizio nel corso di un anno), non potrebbero essere bloccate o accompagnate da un controllo di plausibilità. Egli aveva identificato bisogni analoghi per il sistema informatico delle IPG e aveva raccomandato di verificare se esistono misure che permettano di rilevare per tempo riscossioni abusive multiple durante lo stesso periodo, ma presso più casse diverse (rapporto finale, pag. 22).

⁷⁹ Dopo la scoperta di irregolarità nel settore della protezione civile, è stata avviata una modernizzazione «[...] che permetta l'applicazione costante di controlli di plausibilità [...]. Da quel momento, i doppi versamenti [...] potranno essere immediatamente rilevati (e non solo successivamente, come ora)» (rapporto del Consiglio federale del 26 ott. 2011, pag. 22).

In effetti, la verifica dei casi anteriori al 2007, da un lato, avrebbe potuto fornire informazioni supplementari per capire meglio come abbia potuto sorgere e svilupparsi la prassi abusiva in materia di servizi militari volontari.

D'altra parte, l'argomento dell'analogia con la norma di prescrizione dell'articolo 20 LIPG, menzionato nel rapporto d'inchiesta, non ha convinto la CdG-S. Questa norma, secondo la quale il diritto alle indennità non ricevute si estingue cinque anni dopo la fine del servizio che fonda il diritto alla prestazione – termine valido anche per le domande di restituzione degli importi riscossi indebitamente – concerne la relazione fra assicurazione e assicurati, e nel caso concreto è per lo meno discutibile applicarla per analogia a quella esistente fra il DFI e il DDPS.

La CdG-S è cosciente degli inconvenienti che un esame dei casi anteriori al 2007 comporterebbe a causa delle difficoltà a raccogliere i dati necessari e delle notevoli risorse che occorrerebbe impegnare in un simile progetto.

Considerata l'ampiezza delle irregolarità scoperte, secondo la CdG-S è necessario anche assicurarsi che da questo affare siano stati tratti gli insegnamenti del caso per evitare che in futuro eventi analoghi si ripetano. A suo avviso, spetta al Consiglio federale valutare i pro e i contro di una verifica dei casi anteriori al 2007 e decidere su questa base l'opportunità di svolgere una simile inchiesta.

Inoltre la CdG-S ha preso nota del fatto che il versamento effettuato a fine 2011 dal settore Difesa a favore dell'UFAS, di un importo forfettario di quattro milioni di franchi, era stato stabilito congiuntamente dal DDPS e dal DFI, e che il Consiglio federale ne era stato informato⁸⁰.

La CdG-S rileva che, in seguito al rapporto complementare all'inchiesta amministrativa, per analogia con questo primo importo forfettario di quattro milioni di franchi è stato stabilito un ulteriore importo forfettario identico. Anche in questo caso l'importo è stato concordato dai due Dipartimenti coinvolti ed è stato portato a conoscenza del Consiglio federale⁸¹.

3.6 Ignoranza da parte dell'amministrazione militare dei problemi analoghi scoperti nel settore della protezione civile

La CdG-S considera preoccupante che i servizi competenti in seno all'amministrazione militare non siano stati a conoscenza dei casi analoghi scoperti qualche anno prima nel settore della protezione civile. Come rileva l'incaricato dell'inchiesta, la procedura «ARGUS», che dal 2006 tratta un'analogha procedura (controllo dei giorni di servizio nella protezione civile abusivamente a carico delle IPG), era completamente sconosciuta dai servizi potenzialmente interessati dell'amministrazione militare⁸².

Come già menzionato nel numero 1.2, la problematica delle irregolarità scoperte nel settore della protezione civile è stata trattata approfonditamente dalla CdF-N. Il

⁸⁰ Verbale della seduta della Sottocommissione del 20 feb. 2012, pag. 22, e «Modifica dell'ordinanza concernente l'obbligo di prestare servizio militare», comunicato stampa del DDPS del 1° giu. 2012.

⁸¹ Cfr. rapporto complementare del DDPS e del DFI del 28 feb. 2013, pag. 2, e lettera del capo del DDPS alla Sottocommissione del 27 mar. 2013, pag. 1.

⁸² Rapporto finale, pag. 23.

23 novembre 2007 la CdF-N ha depositato un postulato⁸³ che incaricava il Consiglio federale di presentare un rapporto su queste irregolarità. Il Consiglio federale ha trasmesso il rapporto al Parlamento il 26 ottobre 2011.

Le affermazioni dell'incaricato dell'inchiesta sorprendono, tanto più che secondo il rapporto del Consiglio federale del 26 ottobre 2011, in questo ambito era stato svolto un controllo molto ampio in seguito ai sospetti di abusi venuti alla luce: tra il 2003 e il 2009 sono stati esaminati oltre 2 700 casi⁸⁴.

Certo l'amministrazione militare non era direttamente interessata, dato che nel settore della protezione civile erano stati i Comuni ad aver fatto ricorso alle IPG in modo abusivo⁸⁵; per quanto riguarda l'esame del diritto al soldo, le indagini erano state svolte sotto la direzione dell'UFAS, in collaborazione con l'Ufficio federale della protezione della popolazione (UFPP)⁸⁶. Il fatto che i membri dell'amministrazione militare non siano stati affatto al corrente di questi eventi solleva tuttavia interrogativi in relazione allo scambio di informazioni in seno al Dipartimento.

La CdG-S condivide inoltre l'opinione dell'incaricato dell'inchiesta secondo cui la carente informazione reciproca è rivelatrice di un bisogno generale di formazione⁸⁷. Secondo l'incaricato dell'inchiesta, due altri punti deboli generali dell'amministrazione militare suffragano tale bisogno, ossia la scarsa iniziativa o fermezza dopo l'identificazione di problemi non (ancora) ufficialmente affrontati. In effetti, sin dall'inizio vi sono state discussioni su eventuali limiti o degenerazioni del servizio volontario. Benché i problemi fossero stati riconosciuti, non fu fatto niente in questo contesto⁸⁸. D'altra parte, nel corso dell'inchiesta è emerso che gli organi militari ignoravano o non conoscevano sufficientemente le disposizioni del settore amministrativo e del personale⁸⁹.

La CdG-S considera questa situazione insoddisfacente e attende dal DDPS che siano prese rapidamente misure per garantire in futuro un miglior scambio di informazioni in seno al Dipartimento e per colmare le lacune in materia di formazione riscontrate dall'incaricato dell'inchiesta.

3.7 Ricorso alle IPG per finanziare la promozione dello sport: diversi punti rimangono da chiarire

Nel quadro della loro inchiesta complementare, il DDPS e il DFI hanno esaminato la situazione in materia di attività dell'esercito volte essenzialmente a promuovere lo sport finanziate tramite le IPG.

⁸³ Po. CdF-N 07.3778 «Rapporto sulle irregolarità nel conteggio dei giorni di servizio prestati per la protezione civile» del 23 nov. 2007.

⁸⁴ Rapporto del Consiglio federale del 26 ott. 2011, pag. 10–11.

⁸⁵ *Ibid.*, pag. 30

⁸⁶ *Ibid.*, pag. 9

⁸⁷ Rapporto finale, pag. 23.

⁸⁸ *Ibid.*

⁸⁹ *Ibid.*

Queste attività comprendono la promozione dello sport d'élite⁹⁰, le «attività della truppa fuori del servizio»⁹¹ e l'organizzazione della Patrouille des Glaciers.

Al termine dell'inchiesta complementare, il DDPS e il DFI sono giunti alla conclusione che anche in questo ambito si era fatto ricorso alle IPG in modo ingiustificato. Per ogni settore d'attività esaminato, i due Dipartimenti interessati hanno convenuto un importo forfetario per liquidare i danni subiti dall'UFAS fra il 2006 e il 2010⁹². La situazione è analoga a quella dei servizi militari volontari in quanto, anche in questo caso, i Dipartimenti sono giunti alla conclusione che i versamenti ingiustificati sono avvenuti in un settore con basi legali lacunose, interpretate in modo molto generoso⁹³.

Per quanto riguarda la promozione dello sport d'élite, secondo il rapporto complementare l'UFAS ritiene che le basi legali attuali siano insufficienti per la promozione dello sport da parte dell'esercito⁹⁴. Viene menzionato in particolare l'esempio dei soggiorni all'estero degli atleti, che sono contabilizzati nei giorni di servizio d'istruzione obbligatori, mentre secondo l'UFAS le basi legali vigenti autorizzano a computare i servizi d'istruzione effettuati all'estero sul totale obbligatorio di giorni di servizio unicamente per i servizi di promovimento della pace e i servizi d'appoggio.

Pur sottolineando che occorre mantenere la promozione dello sport, entro i limiti di quanto è militarmente necessario e opportuno⁹⁵, il DDPS condivide l'opinione dell'UFAS in merito al bisogno di adeguare le basi legali e preannuncia l'inserimento di una base legale nell'OOPSM.

Per quanto concerne le «attività della truppa fuori del servizio», l'UFAS si chiede se il versamento di IPG a sportivi e allenatori per partecipare a corsi di preparazione e a manifestazioni sportive di livello nazionale o internazionale sia ancora opportuno⁹⁶. L'UFAS solleva anche la questione della relazione fra soldo, diritto alle IPG e computo dei giorni di servizio effettuati sul totale obbligatorio dei giorni di servizio

⁹⁰ Secondo il rapporto complementare del DDPS e del DFI del 28 feb. 2013, dal 2004 il settore Difesa dispone di un piano di promozione dello sport d'élite con l'obiettivo di armonizzare in modo ottimale lo sport d'élite con l'insieme del servizio militare. L'esercito sostiene gli atleti d'élite che hanno elevati obiettivi nazionali o internazionali tramite i seguenti settori di promozione: scuole reclute per sportivi d'élite, campionati del mondo, corsi di ripetizione e servizi volontari (cfr. rapporto complementare del DDPS e del DFI del 28 feb. 2013, pag. 3).

⁹¹ I corsi e le gare della truppa fuori del servizio comprendono, conformemente all'art. 2 dell'ordinanza del Consiglio federale del 29 ott. 2003 sulle attività della truppa fuori del servizio (OATFS; RS **512.38**), le seguenti manifestazioni: i campionati dell'esercito, le gare di tiro dell'esercito, le attività del «Conseil International du Sport Militaire» (CISM), le gare internazionali dell'esercito, i corsi volontari di sport militare, i corsi volontari di alpinismo e le gare militari alle feste cantonali di tiro (cfr. rapporto complementare del DDPS e del DFI del 28 feb. 2013, pag. 5).

⁹² L'importo forfetario complessivo di 4 milioni si suddivide come segue: promozione degli sportivi d'élite: 1 milione; attività della truppa fuori del servizio: 1,1 milioni; Patrouille des Glaciers: 0,1 milione; «servizio al posto di lavoro»: 1,8 milioni (cfr. rapporto complementare del DDPS e del DFI del 28 feb. 2013, pag. 3-7 e pag. 11-13).

⁹³ Rapporto complementare del DDPS e del DFI del 28 feb. 2013, pag. 13.

⁹⁴ *Ibid.*, pag. 4

⁹⁵ *Ibid.*, pag. 5

⁹⁶ *Ibid.*, pag. 6

d'istruzione⁹⁷. Inoltre, a suo avviso mancano le basi legali per una delle attività interessate, ossia la Marcia di quattro giorni di Nimega.

A questo proposito il DDPS considera che occorre mantenere la promozione dello sport – anche nel quadro delle attività della truppa fuori del servizio – entro i limiti di quanto è militarmente necessario e opportuno. Tuttavia, per evitare eventuali abusi è necessario modificare l'OATFS [ordinanza del Consiglio federale del 29 ott. 2003 sulle attività della truppa fuori del servizio] mediante una disposizione che limita il numero annuo di giorni di servizio con diritto al soldo per ognuna delle attività⁹⁸.

Infine, per quanto riguarda la Patrouille des Glaciers, la CdG-S rileva che anche qui l'UFAS esprime dubbi sull'opportunità di versare IPG per un simile evento. Inoltre, l'UFAS ritiene che il numero elevato di giorni di servizio prestati in questo ambito richieda chiarimenti e che le basi legali siano insufficienti.

Secondo il DDPS, la Patrouille des Glaciers è una formazione militare normale che ogni due anni organizza un concorso militare internazionale di sci alpinismo nel Cantone del Vallese. Questo evento è riconosciuto a livello nazionale e internazionale e permette inoltre di mantenere e consolidare le competenze alpine dei militari⁹⁹. Tuttavia, nel rapporto il DDPS non si esprime esplicitamente in merito all'opportunità del numero di giorni di servizio effettuati in questo ambito, che secondo l'UFAS sono tanti. Il DDPS non dice neppure se le pertinenti basi legali sono sufficienti o insufficienti.

Visto quanto precede, la CdG-S ritiene che il Consiglio federale debba esprimere il proprio parere su diversi punti sollevati nel rapporto complementare del DDPS e del DFI. In particolare il Consiglio federale deve rispondere alla seguente domanda di principio:

- è opportuno continuare a versare IPG per attività dell'esercito volte essenzialmente a promuovere lo sport e, in caso affermativo, in quale ampiezza (tipo di servizio ecc.)? Quali misure legislative devono essere prese a seconda della risposta alla prima domanda?

Inoltre la CdG-S chiede al Consiglio federale di prendere posizione sulle questioni sollevate dall'UFAS in merito alle basi legali della Patrouille des Glaciers e all'opportunità del numero di giorni di servizio prestati in questo ambito. Infine gli chiede di esprimersi sulle questioni sollevate dall'UFAS riguardo alle basi legali della Marcia di quattro giorni di Nimega.

⁹⁷ Per l'UFAS, non deve esserci un trattamento differenziato fra il versamento del soldo e il computo dei giorni di servizio (soldo – diritto alle IPG – computo). In occasione dei corsi volontari di sport militare o dei corsi volontari di alpinismo, i giorni danno effettivamente diritto al soldo – con conseguente diritto alle indennità IPG – ma non sono computati sul totale obbligatorio di giorni di servizio d'istruzione. [...] Lo stesso vale per i partecipanti alla Marcia di quattro giorni a Nimega (NL). La partecipazione alla marcia dà diritto al soldo per i militari incorporati soggetti all'obbligo di prestare servizio militare ed è iscritta nel libretto di servizio come «servizio volontario» (rapporto complementare del DDPS e del DFI del 28 feb. 2013, pag. 6).

⁹⁸ Rapporto complementare del DDPS e del DFI del 28 feb. 2013, pag. 6.

⁹⁹ *Ibid*, pag. 7

Nel marzo 2011 il DDPS ha aperto un'inchiesta disciplinare contro due collaboratori civili del Dipartimento. In entrambi i casi le inchieste si sono concluse con la firma di una convenzione fra il DDPS e la persona interessata che poneva fine ai rapporti di lavoro e di conseguenza – come previsto nell'articolo 98 capoverso 3 OPers – anche alle inchieste disciplinari.

La CdG-S non ha esaminato in maniera approfondita come sono state svolte e concluse le inchieste nei due casi particolari e pertanto non esprime un giudizio in proposito.

Sulla base delle informazioni generali di cui dispone riguardo a tali inchieste, la CdG-S ritiene tuttavia che, al di là dei due casi particolari summenzionati, questa vicenda sollevi diversi interrogativi di fondo sullo strumento dell'inchiesta disciplinare.

La CdG-S rileva che la procedura disciplinare è durata sette mesi in un caso e 19 mesi nell'altro. La seconda procedura disciplinare è stata effettivamente interrotta per oltre un anno a causa dell'inchiesta penale svolta dal MPC, tuttavia la CdG-S si interroga sulla durata di queste procedure, che le sembra lunga.

A suo avviso occorre fare tutto il possibile affinché, una volta avviata, un'inchiesta disciplinare sia conclusa il più rapidamente possibile. La CdG-S attende che tutti i Dipartimenti prestino la necessaria attenzione a questo importante principio.

Inoltre, la CdG-S constata che, nel suo comunicato stampa del 24 marzo 2011, il DDPS non soltanto ha informato il pubblico dell'avvio di una procedura disciplinare contro due collaboratori civili del Dipartimento, nonché delle conseguenze immediate per queste persone (sospensione con effetto immediato in un caso, periodo di vacanza preso a titolo volontario e di comune accordo, nell'altro), ma ha anche menzionato l'esatta funzione occupata da questi collaboratori. In tal modo il pubblico ha potuto identificare rapidamente le persone coinvolte.

Il DDPS ha giustificato il suo agire spiegando che, a causa della complessità dei fatti e delle circostanze, del coinvolgimento di due Dipartimenti e di un'ampia cerchia di persone, è stato deciso, dopo aver soppesato gli interessi particolari opposti all'interesse generale, di fornire sin dall'inizio informazioni il più possibile trasparenti e complete¹⁰⁰.

La CdG-S approva per principio la volontà di trasparenza del Dipartimento. Considerati i danni durevoli che una simile informazione pubblica può causare alle persone coinvolte – indipendentemente dai risultati dell'inchiesta –, la CdG-S attende da tutti i Dipartimenti che, al momento di soppesare gli interessi in gioco, tengano sufficientemente conto dei diritti delle persone interessate.

Infine, la CdG-S constata che il DDPS ha aperto queste inchieste nel marzo 2011, ossia *prima* dell'avvio dell'inchiesta amministrativa e, di conseguenza, prima che quest'ultima abbia potuto fornire i primi risultati.

¹⁰⁰ Lettera del capo del DDPS alla Sottocommissione del 12 giu. 2012, pag. 3.

Il rapporto finale dell'inchiesta amministrativa rivela che nel settore Relazioni pubbliche Difesa¹⁰¹ vi è una netta concentrazione di casi, ma menziona anche che l'impiego abusivo dell'espedito «servizio volontario prolungato» avveniva praticamente ovunque. Sia le scuole, le formazioni d'addestramento e i centri di comando, sia le piazze d'armi e i centri di competenza vi hanno fatto ampiamente ricorso¹⁰². L'incaricato dell'inchiesta è tuttavia giunto alla conclusione che conveniva rinunciare ad avviare procedure disciplinari supplementari, considerate in particolare le misure già prese altrove per prevenire future violazioni degli obblighi e garantire il corretto svolgimento delle attività amministrative, nonché la difficoltà a designare in modo preciso i responsabili¹⁰³. In considerazione del principio della parità di trattamento e del fatto che, come mostrano i risultati dell'inchiesta amministrativa, il DDPS ha fatto ampiamente ricorso a questa prassi, il modo in cui il Dipartimento ha proceduto nel caso concreto solleva interrogativi.

La CdG-S attende pertanto che tutti i Dipartimenti accordino la necessaria attenzione alla questione delle relazioni, segnatamente temporali, fra i vari tipi di inchieste.

4 Conclusioni

Al termine della propria indagine la CdG-S giunge alla conclusione che, benché siano state già prese diverse misure importanti per remediare ai problemi riscontrati, sono necessarie misure supplementari per evitare che irregolarità di questa ampiezza si verifichino nuovamente.

La CdG-S ha pertanto formulato all'indirizzo del Consiglio federale aspettative sia di carattere generale che concreto.

Aspettative di carattere generale

Fra le principali irregolarità rilevate nel corso della propria indagine, la CdG-S ha constatato in particolare lacune importanti ai livelli superiori di condotta dell'esercito e del DDPS (cfr. n. 3.1.2). Ha tuttavia anche rilevato che dopo la scoperta da parte dell'UCC¹⁰⁴, nel dicembre 2010, di irregolarità nel conteggio dei servizi militari volontari, il capo del DDPS ha preso rapidamente misure per chiarire la situazione e porre fine agli abusi commessi fino ad allora. Nel frattempo sono state prese misure correttive a lungo termine (p. es. revisione dell'OOPSM), mentre altre sono in via di realizzazione (p. es. diverse revisioni di ordinanze annunciate nel rapporto complementare del DDPS e del DFI). La CdG-S attende dal capo del DDPS che si adoperi, nell'ambito delle sue responsabilità di condotta, affinché le IPG siano impiegate correttamente e in futuro non vengano più commessi abusi.

¹⁰¹ Secondo il suddetto rapporto, 32 casi incriminati su 194 (ossia il 16,5 %) e 7442 giorni di servizio conteggiati indebitamente su 25 199 (ossia il 29,5 %) riguardavano questo settore. Come rileva l'incaricato dell'inchiesta, indipendentemente dall'inchiesta amministrativa, due procedure disciplinari erano già state avviate contro i responsabili diretti e indiretti delle relazioni pubbliche della Difesa (rapporto finale, pag. 24 e 25).

¹⁰² Rapporto finale, pag. 20.

¹⁰³ *Ibid.*, pag. 25. Per spiegare la sua conclusione, l'incaricato dell'inchiesta evoca anche il fatto che i titolari di diverse funzioni attualmente sono in pensione, per cui in linea di principio una procedura disciplinare è esclusa.

¹⁰⁴ Unità organizzativa dell'AFF e dunque del Dipartimento federale delle finanze (DFF).

La CdG-S attende inoltre che il Consiglio federale si adoperi affinché tutti i Dipartimenti rispettino le decisioni prese dal Parlamento, segnatamente in materia di bilancio, anche se sono confrontati a problemi di risorse (cfr. n. 3.1.1).

Infine, la CdG-S si aspetta dal Consiglio federale che vegli affinché i Dipartimenti, quando ricorrono allo strumento dell'inchiesta disciplinare, siano particolarmente attenti a fare quanto possibile perché l'inchiesta termini rapidamente, i diritti delle persone coinvolte siano rispettati, segnatamente in caso di informazioni pubbliche, e, all'occorrenza, sia prestata la debita attenzione alle relazioni fra i diversi tipi di inchieste (cfr. n. 3.1.8).

Aspettative concrete

Oltre alle summenzionate aspettative generali, la CdG-S formula le seguenti aspettative concrete all'indirizzo del Consiglio federale:

1. *misure correttive e agenda dei lavori*: la CdG-S attende dal Consiglio federale un compendio di tutte le misure correttive in corso o previste in questo settore, segnatamente a livello legislativo. Per ogni misura saranno precisati l'obiettivo e l'agenda dei lavori. In questo contesto la CdG-S attende anche che il Consiglio federale indichi se vi sono indizi che lasciano supporre l'esistenza di altre irregolarità nel settore delle IPG e, in caso affermativo, quali ulteriori inchieste sono previste (all'occorrenza con quali obiettivi e quale agenda);
2. *sistema di vigilanza*: la CdG-S attende dal Consiglio federale che le presenti un rapporto sul sistema di vigilanza esistente nel settore dei servizi militari volontari. Il rapporto analizzerà sia il sistema di vigilanza in questo settore particolare (organi interessati in seno al DDPS e al DFI, disfunzioni constatate nel caso concreto, cause di queste disfunzioni e misure correttive necessarie), sia il modo in cui esso si inserisce nei sistemi generali di vigilanza del DDPS e del DFI. Il rapporto presenterà anche le eventuali interfacce fra i sistemi di vigilanza dei due Dipartimenti;
3. *qualità dei dati*: la CdG-S si aspetta che il Consiglio federale vegli affinché i Dipartimenti proseguano gli sforzi per garantire di disporre in futuro di dati affidabili in base ai quali sia possibile riconoscere tempestivamente eventuali irregolarità. Poiché simili dati sono indispensabili per una vigilanza efficace, la CdG-S attende inoltre dal Consiglio federale che tenga conto di questo aspetto nel rapporto concernente il sistema di vigilanza;
4. *esame dei casi anteriori al 2007*: la CdG-S attende dal Consiglio federale un parere sull'opportunità di far esaminare anche i casi anteriori al 2007;
5. *scambio di informazioni e formazione*: la CdG-S si aspetta dal Consiglio federale che vegli affinché il DDPS prenda rapidamente misure per migliorare lo scambio di informazioni in seno al Dipartimento e per colmare le lacune in materia di formazione evidenziate dall'incaricato dell'inchiesta;
6. *ricorso alle IPG per finanziare la promozione dello sport*: la CdG-S attende dal Consiglio federale che esamini la questione dell'opportunità di continuare a versare indennità IPG per le attività dell'esercito volte principalmente a promuovere lo sport. Inoltre, la CdG-S chiede al Consiglio federale di prendere posizione in merito alle questioni sollevate dall'UFAS riguardo alle basi legali della Patrouille des Glaciers e all'opportunità del numero di giorni

di servizio effettuati in questo ambito. Infine, chiede al Consiglio federale di prendere posizione sulle questioni sollevate dall'UFAS a proposito delle basi legali della Marcia di quattro giorni di Nimega.

La CdG-S chiede al Consiglio federale di prendere posizione entro il *20 settembre 2013* in merito a tutte le constatazioni del presente rapporto. Lo invita in particolare a indicare mediante quali misure ed entro quale termine prevede di rispondere alle aspettative concrete della CdG-S enumerate nel numero 4.

La CdG-S ha adottato il presente rapporto nella sua seduta del 28 giugno 2013 e ha deciso in merito alla sua pubblicazione e alla trasmissione al Consiglio federale. Il presente rapporto è trasmesso per conoscenza anche alle Commissioni delle finanze (CdF).

28 giugno 2013

In nome della Commissione della gestione
del Consiglio degli Stati:

Il presidente, Paul Niederberger

Il segretario supplente, Christoph Albrecht

Il presidente della Sottocommissione DFAE/DDPS,
Claude Janiak

La segretaria della Sottocommissione
DFAE/DDPS, Jacqueline Dedeystère

Elenco delle abbreviazioni

AFC 1	Ambito fondamentale di condotta 1
AFF	Amministrazione federale delle finanze
AI	Assicurazione per l'invalidità
AVS	Assicurazione per la vecchiaia e i superstiti
BLEs	Base logistica dell'esercito
Capo Affari giuridici D	Capo della Divisione Affari giuridici Difesa
CdF	Commissioni delle finanze
CdF-N	Commissione delle finanze del Consiglio nazionale
CdG	Commissioni della gestione
CdG-S	Commissione della gestione del Consiglio degli Stati
CEs	Capo dell'esercito
CISM	Consiglio Internazionale dello Sport Militare
CP	Codice penale; RS 311.0
CPers Es	Capo del Personale dell'esercito
D	Difesa
DDPS	Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport
DelCG	Delegazione delle Commissioni della gestione
DFE	Dipartimento federale delle finanze
DFI	Dipartimento federale dell'interno
IPG	Indennità per perdita di guadagno
LAAM	Legge federale del 3 febbraio 1995 sull'esercito e sull'amministrazione militare; RS 510.10
LIPG	Legge federale del 25 settembre 1952 sulle indennità di perdita di guadagno per chi presta servizio e in caso di maternità (Legge sulle indennità di perdita di guadagno, LIPG); RS 834.1
mil	militare
MPC	Ministero pubblico della Confederazione
OATFS	Ordinanza del 29 ottobre 2003 sulle attività della truppa fuori del servizio; RS 512.38
OOPSM	Ordinanza del 19 novembre 2003 concernente l'obbligo di prestare servizio militare; RS 512.21
OPers	Ordinanza del 3 luglio 2001 sul personale federale; RS 172.220.111.3
PC	Prestazioni complementari all'AVS e all'AI
PISA	Sistema di gestione del personale dell'esercito
PSg	Programma di sgravio
Rel pubbl D	Relazioni pubbliche Difesa
SMCOEs	Stato maggiore di condotta dell'esercito

SMEs	Stato maggiore dell'esercito
SPT	Servizio di perfezionamento della truppa
UCC	Ufficio centrale di compensazione
UFAS	Ufficio federale delle assicurazioni sociali
UFPP	Ufficio federale della protezione della popolazione

