

ad 03.460

**Iniziativa parlamentare
Procedure della Delegazione delle Commissioni della
gestione e inchieste disciplinari o amministrative della
Confederazione condotte parallelamente e aventi lo stesso
oggetto**

**Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati del
21 novembre 2003**

Parere del Consiglio federale

del 31 marzo 2004

Onorevoli presidente e consiglieri,

conformemente all'articolo 112 capoverso 3 della legge sul Parlamento vi sottoponiamo il nostro parere in merito al rapporto del 21 novembre 2003 della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati concernente l'iniziativa parlamentare "Procedure della Delegazione delle Commissioni della gestione e inchieste disciplinari o amministrative della Confederazione condotte parallelamente e aventi lo stesso oggetto".

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

31 marzo 2004

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Joseph Deiss

La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Parere

1 Situazione iniziale

1.1 Breve ricapitolazione

Il 12 novembre 1999 la Delegazione delle Commissioni della gestione delle due Camere (DCG) ha pubblicato un rapporto sulle relazioni tra i servizi d'informazione svizzeri e il Sudafrica; essa ha inoltre rivolto varie raccomandazioni al Consiglio federale. Considerata l'apparizione di nuovi elementi alla fine del luglio 2001 in merito al ruolo svolto dal Servizio informazioni svizzero in Sudafrica, il 12 novembre 2001 la DCG ha deciso di riprendere gli accertamenti sulle attività di tale servizio. Essa ha presentato le sue conclusioni nel rapporto del 26 agosto 2003¹. Il 19 dicembre 2003 il Consiglio federale ha espresso il suo parere in proposito.

La DCG ha constatato che il capo del Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS) aveva ordinato un'inchiesta amministrativa sui rapporti che il Servizio informazioni svizzero aveva avuto con il Sudafrica e sulla legalità della distruzione di taluni documenti. Tale inchiesta si è risolta nella pubblicazione di un rapporto il 16 dicembre 2002.

Parallelamente alle inchieste della DCG e del DDPS, il Ministero pubblico della Confederazione ha aperto un'inchiesta contro ignoti nel giugno 1999.

I contatti del Servizio informazioni svizzero con il Sudafrica sono stati pertanto oggetto di tre inchieste quasi simultanee.

1.2 Rapporto della DCG del 30 settembre 2003

Secondo il rapporto della DCG del 30 settembre 2003 sulla delimitazione delle inchieste della Delegazione delle Commissioni della gestione rispetto alle inchieste amministrative interne alla luce degli accertamenti sugli eventi relativi al Sudafrica (rapporto della DCG del 30 settembre 2003), la conduzione simultanea di tre inchieste sugli avvenimenti relativi al Sudafrica ha fortemente nociuto agli accertamenti della DCG.

Quest'ultimo rapporto sottolinea che il fatto di condurre parallelamente una procedura nell'ambito della vigilanza parlamentare e di altre procedure che perseguono obiettivi simili comporta immancabilmente problemi di delimitazione e di coordinazione.

¹ Esame dei contatti del Servizio informazioni svizzero con il Sudafrica ai tempi dell'apartheid. Rapporto della Delegazione delle Commissioni della gestione delle Camere federali del 18 agosto 2003

Nel suo rapporto del 30 settembre 2003, la DCG formula due raccomandazioni :

Raccomandazione 1

La raccomandazione 1 *“invita le Commissioni della gestione a proporre al loro consiglio di introdurre nella nuova legge sul Parlamento una disposizione che consente alla Delegazione delle Commissioni della gestione di impedire o sospendere inchieste amministrative e disciplinari se esiste una relazione fra queste inchieste e le sue indagini.”*

L’iniziativa parlamentare oggetto del presente parere attua tale raccomandazione.

Raccomandazione 2

La raccomandazione 2 *“invita il Consiglio federale ad adattare le disposizioni sulle inchieste amministrative presso la Confederazione e a stabilire, a tal fine, i diritti e gli obblighi degli organi incaricati delle inchieste, specificamente nei confronti dei mandanti e delle persone interessate, e i principi procedurali applicabili alle inchieste amministrative.”*

Siamo stati invitati a pronunciarci entro la fine del 2003 sul rapporto della DCG del 30 settembre 2003.

Nel nostro parere del 19 dicembre 2003 relativo a tale rapporto abbiamo indicato che avremmo comunicato le nostre proposte sulla raccomandazione 2 nel presente parere sull’iniziativa parlamentare concernente le procedure della Delegazione delle Commissioni della gestione e le inchieste disciplinari o amministrative della Confederazione condotte parallelamente e aventi lo stesso oggetto², poiché i due oggetti sono strettamente legati.

Nel presente parere ci pronunciamo pertanto sul rapporto della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati del 21 novembre 2003 che attua la raccomandazione 1 del rapporto della DCG del 30 settembre 2003, ma presenta anche proposte in merito alla raccomandazione 2.

Siamo stati invitati a comunicare il nostro parere sull’iniziativa parlamentare alla Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (Commissione) al più tardi entro il 19 aprile 2004.

2 Attuazione della raccomandazione 1

2.1 Proposta della Commissione

Onde evitare le doppie procedure e, nel peggiore dei casi, la sospensione di un’inchiesta della DCG, la Commissione propone di introdurre l’articolo 154^{bis} nella legge sul Parlamento (LParl)³. Lo scopo di questo nuovo articolo consiste nel conferire la priorità alle inchieste della DCG sulle inchieste disciplinari o amministrative, come peraltro già avviene per le inchieste di una Commissione parlamentare d’inchiesta (CPI). La disposizione proposta dalla Commissione concerne unicamente le inchieste parallele: la DCG potrà interrompere un’inchiesta disciplinare o ammini-

² FF 2004 1271

³ RS 171.10

strativa della Confederazione se concerne fatti o persone già oggetto di un'inchiesta da condotta dalla stessa DCG; tale possibilità non sarà più applicabile quando l'inchiesta della DCG sarà chiusa, contrariamente a quanto previsto dalla regolamentazione applicabile alle CPI.

Lo scopo della modifica della LParl consiste nell'evitare che l'esercizio dell'alta vigilanza parlamentare possa essere intralciato da un'inchiesta interna dell'amministrazione.

Il nuovo articolo 154^{bis} conferisce alla DCG una competenza esplicita per quanto concerne l'avvio di procedure amministrative parallele. Tale competenza si limita tuttavia alle procedure amministrative o disciplinari; essa non concerne procedure civili o penali, né le inchieste della polizia giudiziaria.

2.2 Osservazioni concernenti l'articolo 154^{bis} LParl proposto dalla Commissione

2.2.1 Osservazione generale

Noi manifestiamo comprensione per la preoccupazione della DCG di evitare che la Confederazione prosegua o inizi, senza autorizzazione, un'inchiesta disciplinare o amministrativa concernente fatti o persone che sono già oggetto di un'inchiesta della DCG stessa.

L'articolo 154^{bis} LParl proposto dalla Commissione è fortemente ispirato all'articolo 171 LParl che si applica alla Commissione parlamentare d'inchiesta (CPI). Noi riteniamo che vi sia una differenza importante tra i compiti della DCG e quelli della CPI, poiché la DCG svolge un mandato permanente. Essa è segnatamente incaricata di vigilare sulle attività nel settore della protezione dello Stato e dei servizi di informazione strategica (art. 53 cpv. 2 LParl) e di svolgere gli altri incarichi speciali che le sono conferiti da una Commissione della gestione (art. 53 cpv. 3 LParl). La CPI è invece istituita ad hoc per indagare su un caso preciso. Ai sensi dell'articolo 163 cpv. 1 LParl l'Assemblea federale può – nell'esercizio dei compiti che le sono conferiti in materia di alta vigilanza – in caso di avvenimenti di grande portata sui quali è indispensabile fare luce, istituire una Commissione parlamentare d'inchiesta comune alle due Camere e incaricarla di stabilire i fatti e di riunire altri elementi di apprezzamento. La Commissione d'inchiesta è istituita mediante decreto federale semplice dopo avere sentito il Consiglio federale. Tale decreto definisce il mandato conferito alla Commissione d'inchiesta e i mezzi finanziari che le sono concessi (art. 163 cpv. 2 LParl).

Visti i compiti assegnati alla DCG, il Consiglio federale ritiene pertanto che la disposizione applicabile a tale delegazione debba essere concepita in modo differente da quella che disciplina gli effetti delle inchieste della CPI (cfr. n. 2.2.2).

2.2.2 Capoverso 1

Ai sensi del capoverso 1 le inchieste disciplinari o amministrative della Confederazione concernente affari o persone interessate da un'inchiesta della DCG *possono essere avviate unicamente con l'autorizzazione di quest'ultima*; le procedure in

corso dovranno essere sospese fino al momento in cui la DCG autorizzi il loro proseguimento.

Nel suo rapporto del 21 novembre 2003 relativo all'iniziativa parlamentare (n. 1.2), la Commissione indica che se esistono motivi oggettivi che giustificano l'avvio di un'inchiesta amministrativa o disciplinare parallelamente all'inchiesta condotta dalla DCG, va da sé che l'autorizzazione sarà concessa.

L'articolo 154^{bis} LParl non prevede tuttavia la possibilità di condurre un'inchiesta parallela nel caso in cui vi siano motivi oggettivi che lo giustificano. Noi riteniamo pertanto necessario aggiungere una disposizione che consenta all'Amministrazione federale di avviare o di proseguire una procedura parallela a un'inchiesta della DCG se vi sono ragioni oggettive o pertinenti che lo giustificano. Proponiamo di aggiungere il capoverso 1^{bis} seguente:

1^{bis} L'autorizzazione di avviare o di proseguire un'inchiesta disciplinare o amministrativa parallela a un'inchiesta della Delegazione delle Commissioni della gestione è di regola concessa se vi sono motivi validi che lo giustificano e se l'inchiesta di quest'ultima non è ostacolata. Sono segnatamente considerati motivi validi:

- a. la necessità del Consiglio federale o di un dipartimento di farsi il più rapidamente possibile un'opinione in merito all'affare in questione e di intermediare senza indugio ai vizi presunti;*
- b. il rischio di prescrizione di un'eventuale azione della Confederazione per risarcimento danni o il rischio di perenzione di provvedimenti in materia di diritto del lavoro.*

Un altro scopo della Commissione consiste nell'evitare che le persone sentite debbano esprimersi due volte sullo stesso oggetto e che l'amministrazione debba rispondere ripetutamente a una richiesta di informazioni e di pubblicazione di un incartamento (n. 1.1 del rapporto della Commissione del 21 novembre 2003). Il nuovo articolo proposto non consente di eliminare completamente la moltiplicazione delle inchieste. A seconda del momento in cui è avviata l'inchiesta parlamentare è possibile che alcune persone siano già state sentite o che informazioni siano già state fornite o documenti pubblicati nell'ambito di un'inchiesta amministrativa. Noi consideriamo che la nuova norma dovrebbe prevedere un obbligo di coordinazione o di informazione.

Proponiamo inoltre di completare il primo periodo del capoverso 1 aggiungendo dopo l'espressione «possono essere avviate» l'espressione «o proseguite». Il secondo periodo dovrebbe essere adeguato di conseguenza. Nella versione tedesca si dovrebbe infine sostituire "*bewilligen*" con "*ermächtigen*".

2.2.3 Capoverso 2

Noi approviamo il capoverso 2 il quale prevede che "un'inchiesta della Delegazione delle Commissioni della gestione non impedisce l'esecuzione di procedimenti giudiziari civili e amministrativi né di istruzioni preparatorie e procedimenti giudiziari in materia penale". Per motivi di sistematica, proponiamo tuttavia di spostare detto capoverso alla fine dell'articolo.

2.2.4 Capoverso 3

Il capoverso 3 prevede che la DCG decida in caso di disaccordo sulla necessità di ottenere o meno un'autorizzazione; per garantire la legittimità della decisione questa deve essere presa all'unanimità dei membri della DCG.

Noi concordiamo con l'idea di una decisione all'unanimità. Occorrerebbe tuttavia precisare che la decisione deve essere presa all'unanimità dei membri della DCG e non soltanto all'unanimità dei membri presenti. Sarebbe anche auspicabile fissare un termine entro il quale la DCG deve pronunciarsi.

Poiché il capoverso 1 stabilisce che le inchieste disciplinari o amministrative della Confederazione *possono essere avviate unicamente con l'autorizzazione* della DCG se riguardano persone o fatti oggetto di un'inchiesta della DCG stessa, non si capisce bene il senso del periodo «se è controversa, la necessità dell'autorizzazione ...». Manifestamente il capoverso 3 si ispira all'articolo 171 capoverso 4 LParl che ha il tenore seguente:

«Se è controversa la necessità dell'autorizzazione, decide in merito la commissione d'inchiesta».

Questo tipo di disposizione si giustifica nel contesto della CPI, poiché la CPI è istituita in modo puntuale per investigare su un caso specifico. Nel contesto della DCG una siffatta disposizione rischia invece di creare confusione in quanto la DCG ha un mandato permanente.

Nel commento del capoverso 3 la Commissione indica inoltre che l'inchiesta amministrativa o disciplinare della Confederazione può essere avviata o proseguita qualora non vi sia unanimità (cfr. n. 2 del rapporto della Commissione del 21 novembre 2003). Poiché il capoverso 1 prevede espressamente che le *inchieste disciplinari o amministrative possono essere avviate unicamente con l'autorizzazione* della DCG, è impossibile che un'inchiesta siffatta sia avviata in assenza di una decisione all'unanimità da parte dei membri della DCG.

Proponiamo pertanto di rivedere il rapporto tra il capoverso 1 e il capoverso 3.

3 Attuazione della raccomandazione 2

Nel nostro parere del 19 dicembre 2003 abbiamo già indicato di essere pronti ad adeguare alla raccomandazione 2 le disposizioni sulle inchieste amministrative.

3.1 Diritto vigente

Prima dell'entrata in vigore della legge del 24 marzo 2000 sul personale della Confederazione (LPers)⁴ le inchieste amministrative erano disciplinate dai regolamenti dei funzionari e degli impiegati e dalle direttive del Consiglio federale del 18 novembre 1981 sulle inchieste amministrative. Questo settore è tuttavia stato derego-

⁴ RS 172.220.1

- svolgere il compito di organo d'inchiesta ed essere incaricata di condurre un'inchiesta amministrativa;
3. affidare l'inchiesta amministrativa a persone esterne al servizio interessato o esterne all'amministrazione federale;
 4. disciplinare i rapporti tra l'organo che ordina l'inchiesta amministrativa e la persona incaricata dell'inchiesta, segnatamente l'indennità di quest'ultima, i mezzi da metterle a disposizione, la possibilità per questa persona di farsi assistere da altri organi e il modo in cui essa presenterà i risultati;
 5. prevedere che l'organo che ordina l'inchiesta amministrativa informi i servizi amministrativi interessati dell'apertura di tale inchiesta;
 6. stabilire le competenze della persona incaricata dell'inchiesta amministrativa nonché i diritti e gli obblighi delle persone associate all'inchiesta, segnatamente:
 - definire i diritti di accesso e di consultazione degli organi incaricati dell'inchiesta e l'obbligo di informazione imposto agli impiegati;
 - esaminare se l'organo incaricato dell'inchiesta può procedere all'audizione di testimoni nell'ambito di tale inchiesta;
 - indicare alle persone da sentire che possono rifiutare di esprimersi nel caso in cui le loro dichiarazioni potrebbero essere usate contro di loro in un'ulteriore procedura disciplinare o penale;
 - indicare alle persone esterne all'amministrazione che sono libere di fornire informazioni quando sono sentite;
 7. precisare le disposizioni sulla procedura amministrativa, e in particolare definire i diritti di consultazione delle persone sentite o delle persone interessate dalla procedura amministrativa, dei terzi che chiedono di consultare gli incarti e delle persone citate per nome nel rapporto;
 8. disciplinare i rapporti tra la procedura d'inchiesta amministrativa e le altre procedure.

Procederemo se possibile prima della fine del 2004 alla modifica dell'OLOGA per l'attuazione della raccomandazione 2.