



Fideiussioni nella navigazione marittima

Rapporto delle Commissioni della gestione delle Camere federali del 26 giugno 2018

Complemento al parere del Consiglio federale del 28 settembre 2018

del 29 maggio 2019

Onorevoli presidenti e consiglieri,

il 26 giugno 2018 le Commissioni della gestione delle Camere federali hanno approvato il rapporto sulle fideiussioni nella navigazione marittima. Il 28 settembre 2018 il Consiglio federale ha espresso il proprio parere in merito annunciando di voler esaminare in maniera approfondita le raccomandazioni 3–5 del rapporto.

I risultati di tale esame sono riportati qui di seguito.

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

29 maggio 2019

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Ueli Maurer
Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

Parere

1 Contesto

Nel rapporto del 26 giugno 2018¹ «Fideiussioni nella navigazione marittima» le Commissioni della gestione delle Camere federali (CdG) hanno formulato diverse raccomandazioni sulla regolamentazione e la prassi delle inchieste amministrative, tra cui le seguenti:

Raccomandazione 3 Indipendenza dell'organo incaricato di svolgere un'inchiesta amministrativa

Le CdG invitano il Consiglio federale a precisare la disposizione dell'articolo 27d capoverso 1 lettera b OLOGA, secondo cui l'organo d'inchiesta non deve lavorare nell'ambito di attività sotto inchiesta.

Raccomandazione 4 CDF e inchieste amministrative

Le CdG chiedono al Consiglio federale di chiarire esplicitamente se è lecito e opportuno che il CDF (o i suoi responsabili), quale organo superiore di vigilanza finanziaria e autorità indipendente, svolga inchieste amministrative su incarico di dipartimenti nel quadro della vigilanza sulle unità amministrative.

Raccomandazione 5 Questioni di ordine generale sulle inchieste amministrative

Le CdG invitano il Consiglio federale a esaminare se, in virtù dell'articolo 27d OLOGA, un'inchiesta amministrativa può essere affidata solo a persone o se può essere affidata anche ad autorità; dovrà inoltre esaminare in che misura il fatto che un superiore sorvegli l'impiegato della Confederazione incaricato di svolgere l'inchiesta può influire sull'indipendenza di quest'ultimo.

Raccomandazione 6 Centro di competenze per le inchieste amministrative

Le CdG chiedono al Consiglio federale di verificare la possibilità di creare, a livello di Confederazione (p. es. in seno all'Ufficio federale di giustizia), un centro di competenze per le inchieste amministrative incaricato di fornire consulenza all'autorità che ordina l'inchiesta e al mandatario incaricato di svolgere l'inchiesta, in particolare per quanto concerne le questioni giuridiche.

¹ FF 2018 5253

Nel suo parere del 28 settembre 2018² sul rapporto delle CdG «Fideiussioni nella navigazione marittima», il Consiglio federale ha accolto la raccomandazione 3. Per quel che riguarda la raccomandazione 4 ha affermato di essere disposto a chiarire se fosse lecito e opportuno che il Controllo federale delle finanze (CDF) (o i suoi responsabili), quale organo superiore di vigilanza finanziaria e autorità indipendente, svolga inchieste amministrative su incarico di dipartimenti nel quadro della vigilanza sulle unità amministrative. Inoltre ha annunciato di voler approfondire la questione se in futuro un'inchiesta amministrativa possa essere affidata sia a persone fisiche che giuridiche e in che misura il fatto che un superiore sorvegli l'impiegato della Confederazione incaricato di svolgere l'inchiesta può influire sull'indipendenza di quest'ultimo (raccomandazione 5). Per quel che riguarda la raccomandazione 6, il Consiglio federale ha affermato invece di non ritenere opportuno esaminare la necessità di un centro di competenze per le inchieste amministrative.

Sempre il 28 settembre 2018, il Consiglio federale ha incaricato la Cancelleria federale (e, per quanto riguarda la domanda d'esame di cui al n. 2.3, anche l'Ufficio federale di giustizia [UFG]) di esaminare quattro mandati relativi all'inchiesta amministrativa (cfr. n. 2 qui appresso). Inoltre l'ha incaricata di presentargli un rapporto sul risultato degli esami entro la fine del 2019, insieme ad una proposta su come procedere.

Il 16 gennaio 2019, in risposta alla lettera delle CdG del 29 novembre 2018 «Fideiussioni nella navigazione marittima: domande complementari delle Commissioni della gestione delle Camere federali (CdG) concernenti il parere del Consiglio federale del 28 settembre 2018», il Consiglio federale ha annunciato che entro l'inizio del secondo trimestre 2019 avrebbe presentato un breve rapporto sulle raccomandazioni 3, 4 e 5 di cui tener conto nell'inchiesta del Controllo parlamentare dell'Amministrazione.

2 Mandati d'esame

2.1 Principi dell'inchiesta amministrativa

Dando seguito al rapporto del 30 settembre 2003³ della Delegazione delle Commissioni della gestione delle Camere federali «Delimitazione delle inchieste della Delegazione delle Commissioni della gestione rispetto alle inchieste amministrative interne alla luce degli accertamenti sugli eventi relativi al Sudafrica», il 10 dicembre 2004⁴ il Consiglio federale ha adottato disposizioni riguardanti l'inchiesta amministrativa negli articoli 27a e seguenti dell'ordinanza del 25 novembre 1998⁵ sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (OLOGA).

2 FF 2018 5325

3 FF 2004 4629

4 RU 2004 5251

5 RS 172.010.1

Nel quadro del ripristino di procedure amministrative ordinarie, l'inchiesta amministrativa ha di regola lo scopo di chiarire in modo approfondito eventuali disfunzioni di tipo amministrativo o personale. L'inchiesta serve ad accertare se sussiste un fatto che esige un intervento d'ufficio per salvaguardare l'interesse pubblico. Essa non è diretta contro una determinata persona (art. 27a OLOGA). È ordinata dal capo del dipartimento o dal cancelliere della Confederazione nelle unità amministrative loro subordinate; possono delegare tale competenza a queste unità. Il Consiglio federale ordina l'inchiesta amministrativa se questa interessa più di un dipartimento o un dipartimento e la Cancelleria federale (art. 27c OLOGA). L'organo incaricato dell'inchiesta ai sensi dell'articolo 27d OLOGA fornisce all'autorità che ordina l'inchiesta un rapporto in cui presenta lo svolgimento e i risultati dell'inchiesta e formula proposte sul seguito del procedimento (27j OLOGA).

2.2 Indipendenza degli organi inquirenti

Esaminare i requisiti relativi all'indipendenza dell'organo incaricato dell'inchiesta secondo l'articolo 27d capoverso 1 lettera b OLOGA. Se necessario, proporre una precisazione.

L'articolo 27d capoverso 1 lettera b OLOGA stabilisce che l'inchiesta amministrativa deve essere affidata a persone che non lavorano nell'ambito di attività da controllare, al fine di garantirne l'indipendenza e di evitare conflitti di interesse e l'apparenza di prevenzione. In generale, pertanto, l'inchiesta amministrativa non dovrebbe essere affidata a una persona che svolge un'attività nel dipartimento da controllare. Nulla impedisce invece, in linea di principio, di affidare l'inchiesta a una persona che lavora in altri settori dell'Amministrazione federale centrale o decentralizzata, in un'impresa legata alla Confederazione o in un tribunale della Confederazione⁶. Il Consiglio federale ritiene per contro che non sia ammissibile, ai sensi dell'articolo 27d capoverso 1 lettera b OLOGA, affidare l'inchiesta a una persona che svolge un'attività in un altro settore ma ha collaborato con il settore da sottoporre a verifica durante il periodo in esame, salvo il caso in cui tale collaborazione si sia limitata a contatti sporadici.

Prima di affidare l'inchiesta, l'autorità che l'ha ordinata deve verificare almeno sommarariamente che non sussistano conflitti di interesse, conformemente ai criteri di cui all'articolo 10 della legge federale del 20 dicembre 1968⁷ sulla procedura amministrativa (PA) o che non vi sia prevenzione nella causa per altri motivi. Se successivamente dovessero sorgere conflitti di interesse, l'articolo 27d capoverso 4 OLOGA prevede l'applicazione per analogia ai responsabili dell'inchiesta delle disposizioni sulla riacquiescenza di cui all'articolo 10 PA. Anche chi è chiamato a occuparsi di un'inchiesta è tenuto ad informare in modo tempestivo ed esauriente l'autorità che ordina l'inchiesta su eventuali motivi di riacquiescenza esistenti o potenziali.

⁶ Cfr. Rainer J. Schweizer / Daniel Kettiger, *Administrativuntersuchung, in Praxishandbuch Public Management*, Zurigo 2016, pag. 674 e 681.

⁷ RS 172.021

Dal punto di vista del Consiglio federale, i requisiti in materia d'indipendenza di cui all'articolo 27d capoverso 1 lettera b OLOGA sono sufficientemente chiari e non è pertanto necessario modificare le basi legali.

2.3 **Opportunità di affidare inchieste amministrative al CDF**

Esaminare con l'UFG la liceità e l'opportunità di affidare al CDF (o ai suoi responsabili), quale organo superiore di vigilanza finanziaria e autorità indipendente, inchieste amministrative su incarico di dipartimenti nel quadro della vigilanza sulle unità amministrative.

Secondo la legge del 28 giugno 1967⁸ sul Controllo delle finanze (LCF), il CDF è l'organo supremo della Confederazione in materia di vigilanza finanziaria (art. 1 cpv. 1 LCF). Conformemente all'articolo 1 capoverso 1 lettera b LCF, esso coadiuva il Consiglio federale nell'esercizio della vigilanza sull'Amministrazione federale. Sottostà unicamente alla Costituzione (Cost.)⁹ e alla legge ed esercita un'attività autonoma e indipendente nei limiti delle prescrizioni legali. Il CDF può rifiutare mandati speciali che comprometterebbero l'indipendenza e l'imparzialità della sua ulteriore attività di verifica o lo svolgimento del programma di revisione (art. 1 cpv. 2 terzo per. LCF). L'articolo 5 capoverso 1 LCF prevede che il CDF eserciti la vigilanza finanziaria secondo i criteri di regolarità, legalità e redditività. Nell'ambito delle verifiche di redditività, esso esamina se le risorse sono utilizzate con parsimonia, se il rapporto tra costi e utilità è conveniente e se le uscite finanziarie esplicano l'effetto desiderato (art. 5 cpv. 2 LCF). L'articolo 6 LCF elenca in modo non esaustivo i compiti specifici del CDF.

Quando negli articoli 27a e seguenti OLOGA sono state inserite le disposizioni che disciplinano le inchieste amministrative, l'intenzione principale era quella di affidare le inchieste a persone fisiche oppure a persone giuridiche del settore privato (cfr. n. 2.4). Tuttavia, nulla impedisce ai servizi della Confederazione che soddisfano le condizioni necessarie di svolgere inchieste amministrative. Segnatamente il CDF, che dispone di importanti competenze in virtù del suo compito di assistere l'Assemblea federale e il Consiglio federale nell'esercizio della loro vigilanza, dovrebbe pertanto poter essere incaricato di svolgere un'inchiesta amministrativa. In tal caso, la sua attività non si basa sulla LCF, bensì sugli articoli 27a e seguenti OLOGA¹⁰: ciò significa in particolare che, nonostante quanto previsto dall'articolo 14 LCF, in questi casi il CDF non deve riferire alla Delegazione delle finanze sui risultati dell'inchiesta amministrativa; la responsabilità dell'indagine spetta invece all'autorità che l'ha ordinata.

⁸ RS 614.0

⁹ RS 101

¹⁰ Cfr. Sentenza del Tribunale amministrativo federale A-6211/2017 del 14 maggio 2018 in re A. contro CDF.

Se si intende affidare al CDF un'inchiesta amministrativa riguardante più dipartimenti (incl. la Cancelleria federale), è il Consiglio federale che ne ordina l'apertura (cfr. art. 27c cpv. 2 OLOGA) e la affida al CDF. Negli altri casi, i dipartimenti o la Cancelleria federale possono ordinare un'inchiesta e affidarla al CDF a condizione che siano soddisfatti i criteri di cui all'articolo 27d capoverso 1 lettere a–c OLOGA. In considerazione delle sue competenze principali, il CDF sarà incaricato in primo luogo di svolgere inchieste in materia di vigilanza finanziaria (cfr. art. 27d cpv. 1 lett. a OLOGA).

Un'inchiesta amministrativa deve assolutamente essere credibile e non dare adito ad alcun sospetto di conflitto di interessi. È quindi necessario fissare requisiti elevati in materia di imparzialità. Per questo motivo è escluso che il CDF venga incaricato di svolgere un'inchiesta amministrativa se, nel periodo e nel settore oggetto dell'inchiesta, ha agito in qualità di organo d'inchiesta secondo la LFC (cfr. art. 27d cpv. 1 lett. b e c OLOGA). Alla luce di queste considerazioni non è ad esempio sufficiente che per l'esecuzione dell'inchiesta amministrativa il CDF ricorra esclusivamente a persone che non hanno partecipato a precedenti verifiche del CDF nel settore in questione.

Nella prassi, il CDF può pertanto essere incaricato di un'inchiesta amministrativa in un determinato settore soltanto se non ha effettuato alcun controllo, ivi compresi i controlli successivi, nello stesso settore nel periodo considerato. Anche in questi casi andrà comunque verificato se non vi siano altri possibili motivi di parzialità e se sia opportuno conferire un mandato d'inchiesta al CDF.

Dal punto di vista dell'opportunità, va sottolineato che può essere sensato affidare al CDF un'inchiesta amministrativa in considerazione delle sue conoscenze specifiche. Tuttavia non si dovrebbe affidare al CDF troppe inchieste amministrative, considerate l'ampia gamma di attività di controllo da esso svolta in virtù del suo mandato principale e la conseguente necessità di garantirgli la necessaria indipendenza ed evitare conflitti di interesse, in particolare alla luce dell'articolo 27d capoversi 1 lettere b e c nonché 4 OLOGA. È imperativo che nel caso specifico si esamini attentamente se non vi sono dubbi sulla sua imparzialità e se non è preferibile affidare l'indagine ad un altro organo.

2.4 Possibilità di affidare un'inchiesta amministrativa a un'autorità

Esaminare se un'inchiesta amministrativa può essere affidata solo a persone di cui all'articolo 27d OLOGA oppure se è possibile affidarla anche ad autorità e in quale misura il fatto che un superiore sorvegli l'impiegato della Confederazione incaricato di svolgere l'inchiesta può influire sulla sua indipendenza.

In generale

Ai sensi dell'articolo 27d capoverso 1 OLOGA, un'inchiesta amministrativa deve essere affidata a persone. L'incarico può essere affidato a una o più persone (art. 27d cpv. 1 OLOGA)¹¹. Può inoltre essere affidato a persone estranee all'Amministrazione federale (art. 27d cpv. 2 OLOGA).

Mandato affidato ad altre autorità

Nel rapporto esplicativo sulla modifica del 10 dicembre 2004 dell'OLOGA si afferma a pagina 4 che l'inchiesta amministrativa può essere affidata in linea di principio a persone fisiche o giuridiche. Per quanto riguarda queste ultime si intendono in primo luogo società di revisione di diritto privato. Nel 2004, quando ha emanato le disposizioni che disciplinano l'inchiesta amministrativa, il Consiglio federale non ha pensato alle autorità della Confederazione, quali il CDF. Come indicato al numero 2.3, il CDF è un'autorità che assiste il Consiglio federale nella sua vigilanza sull'Amministrazione federale. L'articolo 27d capoverso 2 OLOGA deve pertanto essere interpretato nel senso che le autorità che svolgono compiti di vigilanza per il Consiglio federale, come il CDF, possono svolgere inchieste amministrative se soddisfano le condizioni previste dall'articolo 27d capoverso 1 OLOGA (cfr. n. 2.3).

Indipendenza degli impiegati della Confederazione incaricati di un'inchiesta

L'organo incaricato di un'inchiesta amministrativa deve rendere conto solo all'autorità che ha ordinato l'inchiesta (art. 27j OLOGA). Se l'incaricato è un impiegato federale attivo nella gerarchia dell'Amministrazione federale, la sua indipendenza deve essere garantita. Questo significa tra l'altro che il superiore deve impegnarsi per scritto a non impartire istruzioni in merito all'inchiesta amministrativa all'impiegato che ne è incaricato e a non richiedere allo stesso di fornire informazioni ottenute durante l'inchiesta nell'ambito del suo mandato.

¹¹ Cfr. inchiesta amministrativa concernente le procedure di acquisto nel quadro del progetto INSIEME, rapporto del 13 giugno 2002; cfr. inoltre pag. 4 del rapporto esplicativo sulla modifica del 10 dicembre 2004 dell'OLOGA, in cui si parla, al plurale, di persone incaricate.

3 Conclusioni

- I requisiti per l'indipendenza dei responsabili di un'indagine amministrativa sono già previsti dalle attuali disposizioni dell'OLOGA. Non è pertanto necessario precisarli ulteriormente.
- In linea di principio è possibile affidare le inchieste amministrative ad autorità come il CDF, che assistono il Consiglio federale nell'esercizio della sua vigilanza conformemente alla legge. Tuttavia, devono essere soddisfatti i requisiti in materia di indipendenza e le regole per evitare conflitti di interesse di cui all'articolo 27d capoversi 1 lettere b e c nonché 4 OLOGA.
- Può essere opportuno incaricare il CDF di svolgere un'inchiesta amministrativa in considerazione delle sue conoscenze specifiche. Tuttavia, nell'ambito del suo mandato principale, il CDF svolge un'ampia gamma di attività di controllo e non si dovrebbe affidargli troppe inchieste amministrative, in modo da garantirgli la necessaria indipendenza ed evitare conflitti di interesse.
- Le inchieste amministrative possono essere affidate a persone fisiche o giuridiche.
- Se un'inchiesta amministrativa è affidata a un impiegato della Confederazione, è necessario garantire con misure adeguate (garanzia scritta o altre misure a seconda del caso) che questi renda conto del suo mandato soltanto all'autorità che ha ordinato l'inchiesta e che nell'esecuzione del suo mandato non sia sottoposto a controlli né riceva istruzioni dal suo superiore.