



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Gruppo di lavoro interdipartimentale per la lotta alla corruzione

GLID Lotta alla corruzione

Data: 08.10.2014

Rapporto d'attività del gruppo di lavoro interdipartimentale per la lotta alla corruzione (2011 – 2013)



Indice

1.	Introduzione e mandato del Consiglio federale	3
2.	Stato di attuazione delle raccomandazioni del gruppo di pilotaggio del GLID Lotta alla corruzione del 2011	4
3.	Rapporto sulle attività del GLID Lotta alla corruzione dall'aprile 2011 al 2013	11
3.1.	Riunioni del gruppo di pilotaggio, sedute plenarie e seminari.....	11
3.1.1.	Sedute plenarie del GLID Lotta alla corruzione.....	11
3.1.2.	Seminari tematici	16
4.	Settori di attività attuali della lotta alla corruzione.....	19
4.1.	A livello nazionale.....	19
4.1.1.	Eventi nel periodo in rassegna 2011-2013.....	19
4.1.2.	Lavori legislativi in corso.....	20
4.1.3.	Misure di formazione e sensibilizzazione in materia di lotta alla corruzione	22
4.1.4.	Cooperazione con i Cantoni e le città.....	26
4.2.	A livello internazionale.....	26
4.2.1.	GRECO (Groupe d'Etats contre la Corruption)	26
4.2.2.	Convenzione dell'OCSE sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali.....	28
4.2.3.	UNCAC (United Nations Convention Against Corruption).....	29
4.2.4.	Impegno della Svizzera nell'ambito del Gruppo di lavoro anticorruzione del G20.....	31
4.2.5.	Organismi ed eventi selezionati in materia di restituzione di valori patrimoniali di provenienza illecita	31
5.	Conclusioni e raccomandazioni del GLID Lotta alla corruzione al Consiglio federale	32
5.1.	Bilancio intermedio del gruppo di pilotaggio del GLID.....	32
5.2.	Sintesi delle raccomandazioni del gruppo di pilotaggio del GLID	33



1. Introduzione e mandato del Consiglio federale

In Svizzera l'integrità delle istituzioni rappresenta la regola e la corruzione l'eccezione. Ciononostante, negli anni in rassegna sono emersi segni di corruzione, in particolare nell'assegnazione di progetti IT. Ciò non significa per forza un aumento dei comportamenti disonesti, ma può anche essere il risultato di misure anticorruzione efficaci e di una maggior sensibilizzazione. Malgrado un solido dispositivo anticorruzione, la Svizzera non è immune a questa pratica, che rimane di grande attualità. Una sensibilizzazione costante e determinata nonché il rafforzamento delle misure di prevenzione della corruzione sono e restano necessari sia nel settore pubblico sia nel settore privato. Oltre a danneggiare la reputazione della Confederazione, i casi di corruzione nell'Amministrazione federale sono molto onerosi anche per i contribuenti. Anche i casi di corruzione dell'economia privata si ripercuotono sulla reputazione della piazza economica svizzera. Il Consiglio federale intende pertanto adottare ulteriori misure per lottare contro questo fenomeno.

Nei confronti della legislazione svizzera anticorruzione sono inoltre state mosse critiche a livello internazionale: una di queste si riferisce alla lacunosità degli strumenti di perseguimento delle accuse di corruzione nell'ambito dell'attività di organizzazioni sportive internazionali con sede in Svizzera. La FIFA è stata (ed è tuttora) sospettata di corruzione in relazione alla scelta delle nazioni ospitanti i Campionati mondiali di calcio. Il Consiglio d'Europa ha invece criticato la mancanza di trasparenza sul finanziamento delle campagne elettorali e dei partiti¹.

E non è tutto: imprese con sede in Svizzera che operano a livello internazionale sono state condannate per aver versato tangenti e le autorità di perseguimento penale della Confederazione stanno conducendo indagini su vari casi di sospetto di corruzione di pubblici ufficiali stranieri da parte di imprese svizzere.

Le autorità federali seguono attivamente i progressi e gli sforzi compiuti nella lotta internazionale alla corruzione. La Svizzera vi partecipa in particolare nell'ambito dei gruppi di lavoro dedicati alla lotta alla corruzione delle principali organizzazioni internazionali OCSE², Consiglio d'Europa³ e Nazioni Unite⁴. Per coordinare i servizi federali e attuare le raccomandazioni formulate dal Consiglio d'Europa nel 2007 in seguito all'esame della legislazione svizzera anticorruzione, il 19 dicembre 2008 il Consiglio federale ha incaricato il DFAE di costituire un gruppo di lavoro interdipartimentale per la lotta alla corruzione (GLID Lotta alla corruzione)⁵. La pianificazione dei lavori nonché la definizione delle modalità operative e dell'orientamento strategico del GLID sono affidate a un gruppo centrale, diretto dalla Divisione Politiche estere settoriali (DP/DPES) del DFAE. In questo gruppo centrale sono inoltre rappresentati l'Ufficio federale di giustizia (UFG), il Ministero pubblico della Confederazione (MPC), il Controllo federale delle finanze (CDF), l'Ufficio federale del personale (UFPER) e la Segreteria di Stato dell'economia (SECO). Uno dei compiti principali del GLID Lotta alla corruzione consiste nell'elaborare strategie concertate a livello nazionale e internazionale. Il GLID Lotta alla corruzione mira, nell'ambito delle sue possibilità, a promuovere la prevenzione della corruzione e le misure di sensibilizzazione all'interno dell'Amministrazione federale e dell'economia privata, a proporre adeguamenti legislativi, a segnalare irregolarità e rischi nonché a rafforzare il flusso di scambi e informazioni tra i vari servizi federali, l'economia privata e la società civile.

¹ <http://www.ejpd.admin.ch/content/ejpd/it/home/dokumentation/mi/2013/2013-11-21.html>

² Convenzione dell'OCSE sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali.

³ Il Consiglio d'Europa ha un organo speciale (Groupe d'Etats contre la Corruption, GRECO).

⁴ United Nations Convention against Corruption (UNCAC).

⁵ Mandato del GLID Lotta alla corruzione nell'allegato.



Per adempiere il proprio mandato, il GLID Lotta alla corruzione coinvolge attivamente nelle proprie attività i Cantoni, le città, l'economia privata e la società civile. Organizza seminari tematici, volti a favorire soprattutto lo scambio e la formazioni di opinioni per i membri del GLID «Lotta alla corruzione», partecipa a vari organismi ed elabora, entro la propria sfera di competenza, strategie comuni con gli attori coinvolti. Funge inoltre da sportello e da intermediario per le richieste esterne (p. es. da parte di delegazioni straniere), informa regolarmente il Consiglio federale sugli sviluppi nell'ambito della lotta alla corruzione, sottoponendogli raccomandazioni per consolidare il dispositivo anticorruzione della Svizzera. La segreteria del GLID Lotta alla corruzione è assicurata dal DFAE (DP/DPES).

Conformemente al mandato conferitogli dal Consiglio federale, il GLID Lotta alla corruzione si riunisce almeno una volta al semestre. Normalmente, questi incontri (sedute plenarie) si tengono a metà anno e a fine anno. Su invito del DFAE, oltre ai vari servizi dell'Amministrazione federale, vi partecipano anche rappresentanti di Cantoni e Comuni, dell'economia privata nonché della società civile e del mondo accademico per uno scambio di idee ed esperienze.

Il mandato del GLID stabilisce tra l'altro che, a intervalli regolari, il gruppo presenti un rapporto al Consiglio federale e al pubblico interessato. Il GLID Lotta alla corruzione ha stilato un primo inventario del dispositivo svizzero anticorruzione nel marzo 2011⁶. Il presente rapporto d'attività 2011-2013 illustra lo stato d'attuazione delle raccomandazioni formulate dal gruppo centrale del GLID nel suo primo rapporto e descrive le attività del gruppo di lavoro nonché gli sviluppi internazionali nel settore della lotta alla corruzione nel periodo in rassegna. Il rapporto d'attività contiene inoltre nuove raccomandazioni del gruppo di pilotaggio del GLID volte a rafforzare il dispositivo anticorruzione della Svizzera.

2. Stato di attuazione delle raccomandazioni del gruppo di pilotaggio del GLID Lotta alla corruzione del 2011

Nel suo primo rapporto, che risale al 2011, il gruppo di pilotaggio del GLID ha formulato raccomandazioni volte a rafforzare il dispositivo anticorruzione svizzero. Qui di seguito sono illustrati i lavori di attuazione di tali raccomandazioni.

«Cooperazione internazionale sull'esempio del contributo all'allargamento: il gruppo centrale propone di valutare l'esistenza di misure preventive analoghe in altri programmi di sviluppo».

Nel quadro della cooperazione con i Paesi in via di sviluppo e in transizione, la SECO e la Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC) hanno istituito misure analoghe a quelle adottate nell'ambito del contributo all'allargamento dell'Unione europea (UE), benché i meccanismi di approvazione e il monitoraggio dei progetti non siano gli stessi.

Misure a livello di programmi e progetti

Nell'ambito dei programmi della SECO, una parte limitata di fondi è trasferita e gestita direttamente dai Paesi partner. In tal caso si procede a un'analisi preliminare (*due diligence*)

⁶ «Bericht der IDAG Korruptionsbekämpfung – eine Bestandsaufnahme der nationalen und internationalen Aktivitäten in der Korruptionsbekämpfung», 28 marzo 2011.

<http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/22787.pdf>



per assicurarsi che il partner incaricato di gestire i fondi soddisfi severi criteri in materia di buona gestione finanziaria conformemente agli standard PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability⁷). In generale, i fondi non sono tuttavia trasferiti direttamente ai partner nei Paesi in via di sviluppo e in transizione (pagamenti svolti dalla sede centrale della SECO a Berna) o dall'agenzia di attuazione sulla base di una verifica accurata del rispetto delle procedure e degli impegni contrattuali). Se i partner sono incaricati di effettuare acquisti pubblici, la SECO o l'agenzia di attuazione esercitano un controllo a vari livelli (definizione del mandato, valutazione delle offerte, aggiudicazione, trattative contrattuali, controllo delle fatture).

La DSC trasferisce invece i fondi direttamente ai partner incaricati di attuare i progetti, a prescindere che si tratti di ONG svizzere, internazionali o locali, del governo partner o di organizzazioni internazionali. Essa si assicura della solidità e della stabilità dei partner grazie a uno strumento di valutazione dei rischi (*risk assessment*), verificando in particolare che il partner disponga di un sistema di controllo interno delle finanze adeguato e funzionale. Se riscontra lacune o rischi, l'unità operativa della DSC responsabile deve adottare i correttivi necessari, d'intesa con il partner. Alcuni partner devono rispettare le norme Swiss GAAP RPC 21⁸. Attualmente, la DSC sta perfezionando il proprio strumento di valutazione dei rischi per permettere un miglior monitoraggio.

Sulla falsariga di quanto previsto dal contributo all'allargamento dell'UE, tutti gli accordi relativi a progetti nell'ambito della cooperazione allo sviluppo o dell'aiuto alla transizione comprendono clausole anticorruzione. La DSC fa inoltre firmare ai propri mandatarî un codice di comportamento di carattere essenzialmente etico volto a evitare i conflitti d'interesse e a vietare l'autofavoritismo. È inoltre garantito un rigoroso monitoraggio dei progetti tramite i suoi rappresentanti in loco (uffici della cooperazione o ambasciate).

A livello di sede centrale, i rischi di corruzione sono valutati nelle varie tappe del progetto. In tutte le proposte di credito, i rischi di corruzione sono analizzati utilizzando una griglia di analisi dei rischi, sottoposta a monitoraggio e rendicontazione regolari, segnatamente mediante rapporti periodici sull'attuazione dei progetti. Per quanto riguarda gli uffici della cooperazione (nei Paesi in transizione, uffici della cooperazione congiunti DSC/SECO), la DSC ha introdotto uno strumento (*compliance report SCI*), che permette di identificare gli eventuali casi di cattiva gestione. Lo strumento contiene domande direttamente legate alla corruzione. I progetti sono inoltre sottoposti ad audit finanziari periodici, definiti nelle proposte di credito e negli accordi. Oltre allo stato finanziario sono esaminate in particolare l'esistenza, l'adeguatezza e l'efficacia del sistema di controllo interno del partner. Gli auditori esterni sono incaricati dalla DSC o dalla SECO e devono soddisfare le norme svizzere (standard svizzeri di revisione) o i principi internazionali generalmente riconosciuti (International Standards on Auditing, ISA, e International Federation of Accountants, IFAC).

I contratti della DSC e della SECO prevedono anche un ampio diritto di controllo a loro favore nonché a favore del Controllo federale delle finanze o di terzi designati da loro. I collaboratori della centrale e in loco seguono inoltre una formazione periodica sui rischi di corruzione. Attualmente è in corso la sperimentazione di un corso anticorruzione online incentrato sul settore dello sviluppo, destinato ai collaboratori della DSC e della SECO, in particolare a quelli che operano in loco.

⁷ <https://www.pefa.org/>

⁸ Raccomandazioni relative alla presentazione dei conti per le organizzazioni sociali di pubblica utilità a scopo non lucrativo.



Misure a livello istituzionale

Nell'ambito dell'ottimizzazione delle strutture e dei processi SECO/WE⁹, entrata in vigore il 1° gennaio 2013, WE ha creato due nuove strutture che permettono di rafforzare il *controlling* dei progetti. Da un lato è stata istituita un'unità di servizi specializzati (160 % per le questioni giuridiche, contrattuali e relative all'assegnazione degli appalti) e dall'altro in ogni settore sono stati nominati responsabili del *controlling*, in modo da rafforzare la diffusione delle buone pratiche a livello di identificazione, attuazione e valutazione dei progetti. Questi servizi specializzati, che devono essere consultati dai settori operativi, assicurano la corretta applicazione delle regole in materia di acquisti pubblici. Con la riorganizzazione sono stati ampliati anche i settori *controlling* (90%) e *risk* (50%). Nel *controlling* è stato istituito il cosiddetto *Management Cockpit*, un sistema d'informazione per il management che migliora la pianificazione finanziaria e il controllo. Nell'ambito *risk* il sistema di gestione dei rischi di WE è stato riveduto con la decisione di ampliare SAP in modo tale da potervi registrare e monitorare sistematicamente le analisi dei rischi dei progetti. WE e l'audit interno della SECO stanno inoltre migliorando il coordinamento della verifica delle unità esterne con la DSC.

Al DFAE, il 1° luglio 2013, il Centro di competenza per gli acquisti pubblici della Confederazione (CCAP), che faceva capo alla DSC, è stato incorporato nella Segreteria generale. Questo trasferimento permette di consolidare le competenze del segretario generale in materia di vigilanza sugli acquisti pubblici, già definite nell'ordinanza sull'organizzazione del DFAE (cfr. art. 5 cpv. 1 lett. f OOrg-DFAE), e delle responsabilità del CCAP. Al Centro di competenza competono ora nuovi compiti di controllo: deve stilare un rapporto trimestrale all'attenzione del segretario generale, che comprende una valutazione delle condizioni di concorrenza al momento dell'attribuzione del primo mandato e del legame di dipendenza dei mandatarî dagli acquisti del DFAE, nonché segnalare eventuali irregolarità nell'attribuzione di singoli mandati che superano i valori limite. Sulla scorta di tale rapporto, il segretario generale può obbligare le direzioni interessate ad adottare dei correttivi.

Nel 2013 la DSC ha deciso di destinare alla lotta alla corruzione risorse umane supplementari (80 %). I lavori della Divisione Istituzioni globali della DSC mirano da un lato a contribuire al dialogo politico a livello internazionale (p. es. attuazione di convenzioni internazionali, creazione di condizioni quadro adeguate) e dall'altro a promuovere, mediante programmi multilaterali, gli sforzi nazionali di lotta alla corruzione. Oltre alla partecipazione attiva a iniziative internazionali (Conferenza delle Parti e gruppi di lavoro della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione, Anti-Corruption Task Team dell'OCSE ecc.), sono previsti contributi finanziari a programmi globali di prevenzione della corruzione, come ad esempio a «Transparency International»¹⁰ (sostegno alla società civile) o al centro norvegese «U4 Anti-Corruption Resource Centre»¹¹ (formazione in materia di corruzione). Nel settore delle misure di lotta alla corruzione, la DSC sostiene programmi di restituzione di valori patrimoniali sottratti illegalmente (*asset recovery*) come l'iniziativa «Stolen Asset Recovery» (StAR)¹² della Banca mondiale e dell'UNODC o l'«International Centre for Asset Recovery» (ICAR)¹³ con sede a Basilea, che mirano entrambi a un rafforzamento istituzionale e politico della lotta alla corruzione nonché all'istituzione di mandati di formazione e consulenza giuridica a livello nazionale. La DSC sostiene anche singoli progetti

⁹ SECO/WE: Cooperazione e sviluppo economici SECO

¹⁰ <http://www.transparency.org/>

¹¹ <http://www.u4.no/>

¹² <http://star.worldbank.org/star/>

¹³ <http://www.baselgovernance.org/icar/>



bilaterali di lotta alla corruzione (p. es. istituzione di una commissione anticorruzione in Bhutan).

In sostanza, la DSC e l'aiuto economico allo sviluppo della SECO hanno adottato varie misure di prevenzione della corruzione e rafforzato ulteriormente il proprio sistema di controllo interno. I contratti con le organizzazioni partner contengono clausole anticorruzione. Inoltre i collaboratori in loco così come quelli delle varie organizzazioni partner vengono costantemente sensibilizzati sui rischi di corruzione.

Nell'ambito della cooperazione allo sviluppo, la DSC e l'aiuto economico allo sviluppo della SECO hanno ampliato notevolmente i propri programmi di lotta alla corruzione. Per fornire al GLID Lotta alla corruzione un quadro rappresentativo dell'impegno della Svizzera nella lotta alla corruzione sarebbe utile una panoramica completa dei vari progetti anticorruzione finanziati attraverso la cooperazione svizzera allo sviluppo a livello bilaterale e multilaterale.

➤ ***Raccomandazione 1: il gruppo di pilotaggio del GLID raccomanda alla DSC e alla SECO di elaborare una panoramica dei progetti e dei programmi nonché delle misure in materia di lotta alla corruzione attuate dalla cooperazione svizzera allo sviluppo e di informare il GLID in merito.***

«Accoglienza di delegazioni straniere: malgrado l'onere elevato bisognerebbe valutare l'opportunità di ripetere l'invito di un gruppo di giornalisti stranieri».

Vari Stati (Corea del Sud, Romania, Malesia, Kuwait) hanno manifestato interesse nei confronti della legislazione svizzera e dell'attuazione concreta del dispositivo anticorruzione. Il GLID Lotta alla corruzione accoglie delegazioni straniere mettendo a punto un programma specifico. Le visite organizzate negli anni in rassegna erano sempre imperniate su aspetti specifici della lotta alla corruzione in Svizzera, come l'introduzione dell'obbligo di denuncia, le misure di sensibilizzazione dei dipendenti federali e l'innovativo approccio *multistakeholder* adottato dal GLID Lotta alla corruzione. Su iniziativa di Presenza Svizzera (PRS), inoltre, giornalisti provenienti dalla Grecia, dal Regno Unito e dalla Francia sono stati invitati per conoscere la piazza finanziaria svizzera. In questa occasione sono stati tra l'altro presentati anche gli sforzi compiuti dalla Svizzera nella lotta alla corruzione e il GLID Lotta alla corruzione. Il successo di queste visite da parte è ascrivibile non da ultimo anche all'impegno e alla competenza dei numerosi rappresentanti del GLID Lotta alla corruzione che vi hanno partecipato.

La Svizzera intende inoltre avviare o ampliare il dialogo sulla corruzione con importanti partner economici. Nell'ambito delle consultazioni politiche bilaterali con governi stranieri selezionati sono discussi a livello politico vari temi legati alla lotta alla corruzione, gli sviluppi internazionali e le sfide.

«Adeguamento della legislazione nazionale: il gruppo di pilotaggio propone di estendere l'obbligo di denuncia alle unità amministrative decentrate della Confederazione».

Il 1° gennaio 2011 è entrato in vigore l'articolo 2.2a della legge sul personale federale (LPers, RS 172.220.1), che introduce un obbligo di denuncia. Questa disposizione si applica tuttavia unicamente agli impiegati delle unità amministrative e delle aziende scorporate sottoposte alla LPers. Le unità amministrative decentrate della Confederazione il cui personale non è



sottoposto alla LPers non sottostanno all'obbligo di denuncia di cui all'articolo 22a LPers. In varie unità amministrative a cui sono affidati importanti compiti normativi, l'obbligo di denuncia, il diritto di segnalare irregolarità e la protezione dei *whistleblower* non sono quindi disciplinati. In merito alle unità amministrative decentrate il cui personale non è sottoposto alla LPers, il 12 maggio 2011 la direttrice dell'UFPER ha trasmesso una lettera a tutti i segretari generali dei dipartimenti, invitandoli a modificare le leggi specifiche per integrarvi una disposizione identica all'articolo 22a LPers. In occasione di modifiche di leggi specifiche, nell'ambito della procedura di consultazione degli uffici l'UFPER chiede un adeguamento delle leggi pertinenti. L'UFPER propone l'introduzione dell'obbligo di denuncia anche nel quadro dell'adozione di obiettivi strategici da parte del Consiglio federale. Occorre proseguire su questa strada.

Qui di seguito sono illustrati esempi di unità amministrative decentrate che hanno introdotto l'obbligo di denuncia.

L'articolo 22a LPers (entrato in vigore dal 12 giugno 2012) è stato inserito nel codice di comportamento dell'Assicurazione svizzera contro i rischi delle esportazioni (ASRE). Oltre a tutti i dipendenti sottostanno al codice di comportamento anche i membri del Consiglio d'amministrazione dell'ASRE. Anche nell'ambito della revisione parziale della legge sull'ASRE in corso è prevista l'integrazione dell'articolo 22a LPers (la revisione entrerà in vigore presumibilmente nel secondo semestre del 2015).

Le imprese di revisione sotto sorveglianza statale devono informare senza indugio e per iscritto l'Autorità federale di sorveglianza dei revisori (ASR), in merito a fatti importanti concernenti la sorveglianza (art. 14 cpv. 2 della legge sui revisori, LSR). Vi è inoltre la possibilità di effettuare segnalazioni anonime all'ASR (*whistleblowing*). Se in seguito a questa segnalazione emerge un sospetto di violazione, l'ASR informa l'autorità di sorveglianza istituita da una legge speciale (art. 22 LSR), la borsa (art. 23 LSR) o l'autorità penale competente (art. 24 LSR).

Con l'articolo 16 del proprio codice di comportamento, la FINMA ha adottato una disposizione che corrisponde ampiamente all'articolo 22a LPers. Tale disposizione è espressamente adeguata alla FINMA quale unità decentrata dell'Amministrazione federale. A complemento dell'articolo 16 del codice di comportamento, l'articolo 38 capoverso 3 della legge sulla vigilanza dei mercati finanziari (LFINMA, RS 956.1) sottopone la FINMA a un obbligo di denuncia se viene a conoscenza di crimini e delitti di diritto comune. Tale obbligo riguarda anche i singoli collaboratori.

Dal 2012, l'Istituto federale della proprietà intellettuale ha ancorato l'obbligo di denunciare i sospetti di corruzione o di altri crimini e delitti perseguibili d'ufficio in tutti i contratti di lavoro.

Swissmedic ha recepito l'articolo 22a LPers nel 2012, su proposta del CDF.

Il gruppo di pilotaggio del GLID resta dell'opinione che occorra adottare le misure necessarie per favorire l'introduzione dell'obbligo di denuncia in tutte le unità amministrative decentrate.

➤ **Raccomandazione 2: il gruppo di pilotaggio del GLID raccomanda l'introduzione di un obbligo di denuncia dei sospetti di corruzione (analogamente all'art. 22a LPers) per tutte le unità amministrative decentrate.**



«Pantouflage» (conflitti d'interesse): il gruppo di pilotaggio del GLID propone di adeguare i contratti di lavoro dei dipendenti appartenenti ai livelli gerarchici menzionati nell'ordinanza conformemente all'articolo 94b dell'ordinanza sul personale federale¹⁴ e di inserire nei futuri contratti di lavoro una disposizione corrispondente».

Nel primo rapporto del GLID Lotta alla corruzione, pubblicato nel 2011, il gruppo centrale raccomandava l'attuazione della clausola del *pantouflage* (art. 94b dell'ordinanza sul personale federale OPers, RS 172.220.111.3), al fine di evitare i conflitti d'interesse legati al passaggio di un impiegato del settore pubblico al settore privato o viceversa. Questa norma mira soprattutto a rafforzare l'imparzialità dell'impiegato e l'indipendenza dell'Amministrazione precisando, al primo capoverso, che gli impiegati devono ricusarsi se devono prendere una decisione o partecipano a un processo decisionale e la decisione in questione riguarda un datore di lavoro (segnatamente tutti i datori di lavoro di diritto privato) da cui hanno ricevuto (o accettato) un'offerta di lavoro attuale. Gli impiegati devono ricusarsi anche quando la decisione concerne una parte rappresentata da una persona che ha lavorato nella stessa unità organizzativa nel corso dei due anni precedenti. Al momento delle assunzioni ai massimi livelli gerarchici, l'autorità competente esamina già oggi la necessità di introdurre o meno la clausola del *pantouflage* nel contratto di lavoro. Sono tuttavia pochi i contratti di alti quadri dell'Amministrazione federale che contengono tale clausola.

➤ **Raccomandazione 3: il gruppo di pilotaggio del GLID constata che in molti contratti di lavoro di alti funzionari della Confederazione non è prevista la clausola del «*pantouflage*». Il gruppo di pilotaggio del GLID raccomanda di inserire tale clausola nei contratti di lavoro dei quadri superiori dell'Amministrazione federale, se del caso.**

«Finanziamento dei partiti e delle campagne elettorali: il gruppo di pilotaggio del GLID si chiede in che misura le peculiarità della Svizzera e della sua cultura politica giustificano la rinuncia a una legislazione concernente il finanziamento dei partiti e delle campagne elettorali».

La Svizzera continua a non disporre di una legislazione nazionale concernente la trasparenza sul finanziamento dei partiti e delle campagne elettorali. La tematica della trasparenza dei processi politici è oggetto di discussione non solo in seno al GRECO, bensì anche presso altri organismi e organizzazioni internazionali (UNODC, OSCE, Open Government Partnership) e in futuro la Svizzera dovrà aspettarsi critiche a livello internazionale (cfr. anche 4.2.1).

Nel suo rapporto del 21 ottobre 2011, il GRECO del Consiglio d'Europa aveva raccomandato alla Svizzera, tra l'altro, di disciplinare a livello legislativo il finanziamento dei partiti e delle campagne elettorali al fine di creare maggior trasparenza. L'8 giugno 2012 il Consiglio federale ha esaminato le raccomandazioni e ha deciso di invitare una delegazione del GRECO per uno scambio di opinioni prima di decidere in merito alla loro attuazione.

¹⁴ Clausola del *pantouflage*: «Le unità amministrative che adottano o preparano decisioni in materia di vigilanza, tassazione, aggiudicazione o altre decisioni di portata simile possono convenire al momento della conclusione del contratto con impiegati che svolgono funzioni di segretario generale, direttore, direttore sostituto o vicedirettore e con i restanti membri della direzione che tali impiegati, durante un periodo di due anni al massimo dopo la cessazione del rapporto di lavoro, non svolgano attività per un datore di lavoro o mandante che nei due anni precedenti la cessazione del rapporto di lavoro è stato interessato in misura determinante da una delle suddette decisioni».



Il 10 aprile 2013 i consiglieri federali Simonetta Sommaruga e Didier Burkhalter hanno accolto una delegazione del GRECO, alla quale hanno spiegato che la Svizzera è caratterizzata dal federalismo e dalla democrazia, elementi che ostacolano una maggior trasparenza nel settore del finanziamento dei partiti. Inoltre, agli occhi della popolazione la vita politica e il finanziamento dei partiti sono sostanzialmente una questione di impegno privato e non una questione di competenza statale.

Il sistema politico della Svizzera si distingue da quello di altri Paesi per almeno tre punti:

- in primo luogo per la democrazia diretta, che renderebbe arduo sottomettere alle regole di trasparenza unicamente le elezioni e non le votazioni. A causa delle frequenti votazioni, sulla scena politica intervengono non solo i partiti, ma anche numerosi altri attori. Un disciplinamento pensato per tutti questi diversi attori risulterebbe assai oneroso e genererebbe costi importanti;
- in secondo luogo, l'organizzazione federalistica della Svizzera concede ai Cantoni un'ampia autonomia. Imporre a tutti i Cantoni un disciplinamento indifferenziato volto a controllare e limitare il finanziamento dei partiti sarebbe incompatibile con la tradizione del nostro Paese. Una regolamentazione pensata esclusivamente per le attività a livello nazionale sarebbe inoltre incompleta e inefficiente, mentre una soluzione globale richiederebbe una modifica costituzionale;
- in terzo luogo, la responsabilità privata in questo settore presuppone che i partiti si finanzino prevalentemente mediante sovvenzioni private. Questo impegno privato riveste una grande importanza in Svizzera. Il sistema politico si basa infatti prevalentemente sull'impegno privato, il cosiddetto lavoro di milizia. La componente professionale dei partiti e di conseguenza il loro fabbisogno finanziario sono quindi nettamente inferiori a quelli dei partiti in altri Paesi. Per questi motivi, in molti Paesi le norme sul finanziamento prevedono che sia lo Stato a finanziare i partiti. Questo sistema non ha alcuna tradizione in Svizzera¹⁵.

Il 25 febbraio 2014 il GLID Lotta alla corruzione ha organizzato una tavola rotonda con la partecipazione di parlamentari e ricercatori accademici dedicata alla trasparenza sul finanziamento dei partiti e delle campagne elettorali. Il GLID ha discusso della misura in cui le caratteristiche della Svizzera e della sua cultura politica giustificano la rinuncia a una legislazione concernente il finanziamento dei partiti e delle campagne elettorali.

Tre Cantoni che hanno introdotto norme in materia di trasparenza o che lo stanno facendo (Ginevra, Ticino e Neuchâtel) hanno presentato e posto in discussione i propri sistemi. Una seconda tavola rotonda, moderata dall'ex Consigliere agli Stati ed ex procuratore pubblico del Cantone Ticino Dick Marty, ha evidenziato i punti di vista della politica, del mondo accademico e del settore privato.

Dalle discussioni è emerso che permangono divergenze di opinione in merito all'introduzione di norme in materia di trasparenza dei partiti. Si è tuttavia delineata una tendenza verso una maggior trasparenza: numerose imprese dichiarano infatti spontaneamente le proprie sovvenzioni ai partiti e anche alcuni partiti rendono già pubbliche le proprie finanze.

¹⁵ <http://www.ejpd.admin.ch/content/ejpd/it/home/dokumentation/mi/2013/2013-04-100.html>



3. Rapporto sulle attività del GLID Lotta alla corruzione dall'aprile 2011 al 2013

3.1. Riunioni del gruppo centrale, sedute plenarie e seminari

3.1.1. Sedute plenarie del GLID Lotta alla corruzione

Dall'ultimo rapporto del GLID Lotta alla corruzione del marzo 2011 si sono tenute complessivamente cinque sedute plenarie. I temi in agenda vengono decisi dal gruppo di pilotaggio in funzione dell'attualità e delle attività future. Il gruppo centrale del GLID ritiene inoltre fondamentale che le sedute plenarie offrano agli attori della lotta alla corruzione e ai membri del GLID Lotta alla corruzione una piattaforma per presentare la propria istituzione e le proprie attività. Qui di seguito sono descritti brevemente i temi e le discussioni affrontati durante le sedute plenarie.

Prevenzione della corruzione nel settore chimico-farmaceutico e nel settore parastatale (seduta plenaria del 20 giugno 2013)

Il GLID ha organizzato uno scambio di esperienze con l'economia privata e Swissmedic sulla prevenzione della corruzione nel settore chimico-farmaceutico. I responsabili in materia di *compliance* di tre imprese svizzere che operano a livello internazionale (Novartis International SA, Clariant International Ltd e Givaudan SA) hanno acconsentito a presentare le proprie misure di prevenzione della corruzione. La discussione è stata moderata dalla società civile, e cioè dal presidente di «Transparency International» Svizzera: questo attesta l'esistenza di una base di fiducia radicata tra i membri del GLID Lotta alla corruzione. In Svizzera il settore chimico-farmaceutico si distingue per una forte autodisciplina, anche perché opera in cosiddette regioni a rischio, ossia in Paesi in cui la corruzione è notoriamente elevata. Le imprese summenzionate dispongono già di ampi sistemi di *compliance* e controlli interni e hanno adottato codici di comportamento generali per prevenire la corruzione. Il problema resta tangibile a livello di piccole e medie imprese (PMI), che spesso non dispongono delle risorse necessarie per prevenire il fenomeno. I regolamenti elaborati per lottare contro la corruzione sono infatti efficaci solo se sono attuati in modo coerente.

Corruzione negli acquisti pubblici (seduta plenaria del 20 giugno 2013)

Visti le somme ingenti e i volumi degli appalti, gli acquisti pubblici sono esposti a forti rischi di corruzione. Il volume annuo degli acquisti della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni è stimato a 40 miliardi di franchi. L'Amministrazione federale, con un volume annuo di acquisti di circa 5,5 miliardi di franchi, mira a promuovere la trasparenza, la parità di trattamento tra i vari offerenti, l'economicità e la concorrenza nell'ambito dei propri acquisti. Dopo le presentazioni introduttive dell'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica (UFCL) e dell'Ufficio federale di polizia (fedpol) sui rischi di corruzione negli acquisti pubblici, l'Ufficio federale delle strade (USTRA), la Posta e le FFS hanno presentato al GLID Lotta alla corruzione le proprie misure specifiche di prevenzione della corruzione negli acquisti. La Posta non sottostà alla LPers e di conseguenza all'obbligo di denuncia dei casi sospetti, a differenza dei dipendenti federali. Il GLID si è chiesto dove e in che modo i dipendenti di queste unità amministrative decentrate possano trasmettere eventuali segnalazioni e quali misure siano state adottate per prevenire la corruzione negli acquisti. Tutti i relatori hanno dichiarato che i collaboratori che lavorano nel settore degli acquisti seguono formazioni in materia di lotta alla corruzione. Sia l'USTRA sia la Posta e le FFS hanno inoltre adottato misure a livello di controllo interno e gestione dei rischi per combattere la corruzione, anche



se le segnalazioni concrete finora sono state poche. Il gruppo centrale del GLID ritiene che sia opportuno introdurre un obbligo di denuncia analogamente all'articolo 22a LPers anche per tutte le unità amministrative decentrate.

«Collective action» (seduta plenaria del 7 dicembre 2012)

Le richieste di tangenti da parte di pubblici ufficiali stranieri rappresentano una grande sfida per le imprese svizzere che operano a livello internazionale. Sempre più spesso, ciò ha indotto imprese internazionali a contrastare le richieste di tangenti con una cosiddetta *collective action*¹⁶. Spesso tali iniziative di *collective action* si formano attorno a imprese che operano nello stesso settore o nello stesso Paese o che intendono partecipare alla stessa gara pubblica. Si tratta di iniziative volontarie intraprese dal settore privato per promuovere, mediante una dichiarazione congiunta di lotta alla corruzione, la concorrenza equa, trasparente e al riparo dalla corruzione. Il «Basel Institute on Governance»¹⁷ (membro del GLID Lotta alla corruzione) e Siemens Svizzera SA hanno presentato le proprie attività in materia di *collective action*. Il «Basel Institute on Governance» funge da polo del sapere sulle iniziative di *collective action* a livello mondiale: raccoglie e fornisce informazioni ed esempi pratici, elabora analisi¹⁸, realizza progetti di ricerca accademica e accompagna processi di *collective action* in tutto il mondo. Siemens Svizzera SA ha avviato e guidato simili alleanze collettive contro le richieste di tangenti su vari mercati, allo scopo di migliorare la situazione della concorrenza. Per Siemens Svizzera SA, le iniziative di *collective action* sono una base importante per prevenire la corruzione. A livello internazionale, anche il B20¹⁹ hanno riconosciuto la problematica delle richieste di tangenti da parte di pubblici ufficiali e, in occasione del vertice del G20 tenutosi nel 2011 a Los Cabos in Messico, hanno esortato ad adottare misure a livello internazionale per contrastare tale fenomeno²⁰. La creazione del polo del sapere sulle *collective action* a Basilea è il frutto di un mandato attribuito direttamente dal B20.

Riciclaggio di denaro: revisione delle raccomandazioni del GAFI²¹ (seduta plenaria del 7 dicembre 2012)

Le sedute plenarie del GLID Lotta alla corruzione fungono anche da piattaforma per uno scambio d'informazioni sugli sviluppi a livello internazionale e sulle loro ripercussioni per la Svizzera. In questo contesto, la Segreteria di Stato per le questioni finanziarie internazionali (SFI) ha presentato le sfide della Svizzera in relazione agli adeguamenti del dispositivo svizzero in materia di riciclaggio di denaro agli standard internazionali riveduti del GAFI (Gruppo d'azione finanziaria). Il GAFI è il principale organismo di cooperazione internazionale contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo. Nel febbraio

¹⁶ Definizione del World Bank Institute (WBI) in *Fighting Corruption Through Collective Action, A Guide for Business*: «Collective Action: a collaborative and sustained process of cooperation amongst stakeholders. It increases the impact and credibility of individual action, brings vulnerable individual players into an alliance of like-minded organizations and levels the playing field between competitors. Collective Action can complement or temporarily substitute for and strengthen weak local laws and anti-corruption practices.» http://info.worldbank.org/etools/docs/antic/Whole_guide_Oct.pdf

¹⁷ <http://www.collective-action.com/>

¹⁸ «Collective Action and Corruption», Working Paper Nb 13, Mark Pieth, Basel Institute on Governance. http://www.collective-action.com/sites/default/files/120915_WP%2013_Collective%20Action%20and%20corruption_Pieth_final.pdf

¹⁹ B20: per B20 s'intendono le grandi imprese che operano a livello internazionale con sede nei Paesi del G20, comprese le grandi imprese svizzere. <http://www.b20businesssummit.com/guests/companies>

²⁰ Dichiarazione dei B20 di Los Cabos: «to develop a compendium of best practices in the fight against solicitation, establish appropriate high-level reporting mechanisms to address allegations of solicitation of bribes by public officials, and endorse the setting up of a pilot project in a country willing to test such mechanism», <http://b20.org/documentos/B20-Complete-Report.pdf>

²¹ FATF: Financial Action Task Force. <http://www.fatf-gafi.org/>



2012, il GAFI ha adottato in seduta plenaria una revisione parziale dei propri standard in materia di riciclaggio di denaro, finanziamento della proliferazione e finanziamento del terrorismo. I criteri riveduti si applicano alla quarta tornata di analisi Paese per Paese, avviata alla fine del 2013. Nel settore della lotta alla corruzione il GAFI ha formulato una definizione, che opera una distinzione tra persone politicamente esposte (PPE) nazionali e internazionali. La corruzione è inoltre definita quale reato preliminare al riciclaggio di denaro già in base alle raccomandazioni vigenti. La Svizzera si sta ora dedicando all'attuazione e all'adeguamento degli standard svizzeri ai criteri riveduti del GAFI²². Il 1° novembre 2013 è inoltre entrata in vigore la modifica parziale della legge sul riciclaggio di denaro. Oltre a migliorare lo scambio d'informazioni, la revisione conferisce all'Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro (MROS) competenze più ampie per procurarsi informazioni presso gli intermediari finanziari e lo autorizza a stipulare autonomamente trattati di cooperazione tecnici con i propri omologhi esteri²³.

Presentazione dello studio della UTE di Coira sulle strategie di risposta ai rischi di corruzione per le imprese che operano a livello internazionale (seduta plenaria dell'8 giugno 2012)

La Scuola universitaria per la tecnica e l'economia (UTE) di Coira s'impegna nella ricerca su aspetti della corruzione rilevanti per l'economia privata. Nel 2012 la UTE ha pubblicato uno studio completo sulle strategie di risposta ai rischi di corruzione per le imprese che operano a livello internazionale²⁴, nell'ambito del quale oltre 500 imprese svizzere che operano a livello internazionale sono state intervistate sui rischi di corruzione e le loro ripercussioni sulle imprese. Dallo studio emerge che i mercati in crescita, attuali e futuri, sono situati soprattutto in regioni e Paesi che presentano un rischio di corruzione elevato. Di conseguenza, le imprese svizzere che operano a livello internazionale devono occuparsi sempre più attivamente di questo problema. Secondo lo studio, il 40 per cento delle imprese svizzere intervistate ha ricevuto richieste di pagamenti informali. Sono confrontate particolarmente spesso con la corruzione le imprese presenti nel Paese in questione con propri siti di produzione, distribuzione o servizio nonché le imprese che gestiscono i loro affari mediante agenti o intermediari locali. Anche processi burocratici complessi nonché la realizzazione di ampie quote del fatturato con autorità o imprese statali vanno di pari passo con una maggior esposizione alla corruzione. Nei due anni precedenti l'intervista, un quarto delle imprese interpellate ritiene di aver perso una commessa di un committente pubblico o privato a favore di un concorrente che ha fatto ricorso alla corruzione. Nei cinque anni precedenti oltre il 10 per cento delle imprese ha rinunciato ad accedere al mercato di un determinato Paese a causa dei rischi di corruzione. Nello stesso periodo, il 4 per cento circa degli intervistati si è ritirato da un mercato a causa dei rischi di corruzione.

I risultati dello studio rilevano quanto sia importante che la Svizzera continui a impegnarsi nei vari organismi internazionali di lotta alla corruzione per consentire alle imprese svizzere che operano a livello internazionale di lottare ad armi pari.

Sport e corruzione (seduta plenaria dell'8 giugno 2012)

La critica mediatica rivolta alla FIFA²⁵ in relazione alla scelta non trasparente delle nazioni ospitanti i campionati mondiali di calcio e alla Svizzera quale sede di organizzazioni sportive

²² <http://www.sif.admin.ch/dokumentation/00513/00772/index.html?lang=de&msg-id=50108>

²³ <http://www.ejpd.admin.ch/content/ejpd/it/home/dokumentation/mi/2013/2013-10-16.html>

²⁴ Rapporto della UTE di Coira «Korruptionsrisiken erfolgreich begegnen – Strategien für international tätige Unternehmen», ottobre 2012.

http://www.htwchur.ch/fileadmin/user_upload/institute/SIFE/3_Forschungsthemen/Internationalisierung/IFBI_Leitfaden_Korruptionsrisiken_HTW_dt.pdf.pdf

²⁵ Fédération Internationale de Football Association (FIFA)



internazionali ha indotto il GLID Lotta alla corruzione a organizzare una manifestazione dedicata al binomio «corruzione e sport».

Il «Basel Institute on Governance» ha tenuto una presentazione in merito, soffermandosi in particolare sulle riforme perseguite all'interno della FIFA. I maggiori rischi di corruzione nello sport sono costituiti da partite truccate, scommesse irregolari, trasferimenti di giocatori e squadre nonché grandi eventi. In risposta alla critica pubblica, la FIFA ha avviato ampie riforme della propria struttura di *governance*. In particolare è stato istituito un «Independent Governance Committee» sotto la guida del professor Mark Pieth²⁶. Nell'ambito delle partite truccate, nel 2007 è stata fondata la società «Early Warning System GmbH», che vigila sulle scommesse sulle partite di tutti i campionati della FIFA. Per aumentare la trasparenza sui trasferimenti di giocatori, nel 2008 è stato introdotto un sistema di regolazione dei trasferimenti, che tuttavia non rileva i flussi monetari. Per quanto riguarda i grandi eventi, in occasione dei Campionati mondiali di calcio del 2010 in Sudafrica, la FIFA ha sorvegliato mediante un servizio esterno le vendite di biglietti, la verifica e l'approvazione di tutte le uscite del comitato organizzativo locale. Restano tuttavia esclusi i progetti dello Stato ospitante. La netta e rapida crescita economica della FIFA nel corso degli ultimi anni ha reso necessaria una revisione delle strutture interne di gestione e controllo. L'introduzione di riforme interne in materia di *governance* è lodevole, ma queste ultime non sostituiscono un controllo esterno.

Le segnalazioni di sospetto di corruzione in ambito sportivo mostrano quanto un nuovo punto focale nella lotta alla corruzione a livello internazionale possa avere ripercussioni dirette sull'agenda nazionale. Il Consiglio federale è consapevole del rischio di corruzione nello sport e nel novembre 2011 ha approvato un rapporto sulla lotta alla corruzione e alla manipolazione delle competizioni nello sport²⁷. Da questo documento emerge che le misure adottate finora non sono più sufficienti per consentire alle federazioni sportive (internazionali) di contrastare efficientemente la corruzione. Sono necessari sistemi di *good governance* armonizzati e vincolanti a tutti i livelli dello sport organizzato. Parallelamente allo sport anche le istituzioni statali sono sollecitate a creare condizioni trasparenti e disciplinate chiaramente, e ciononostante attrattive per le organizzazioni sportive. La posta in gioco non è rappresentata unicamente dall'integrità dello sport, ma anche dalla reputazione del nostro Paese in quanto sede di numerose federazioni sportive internazionali. La Svizzera sta esaminando varie misure, tra le quali l'introduzione di una norma penale contro la manipolazione delle competizioni. Per quanto riguarda l'applicabilità alle federazioni sportive internazionali delle norme penali concernenti la corruzione nel settore privato, si rimanda al progetto di revisione delle disposizioni penali in materia di corruzione del 30 aprile 2014; cfr. in particolare il capitolo 4.1.2 sui lavori legislativi in corso.

Casi di corruzione sottoposti al Ministero pubblico della Confederazione (seduta plenaria del 9 dicembre 2011)

Durante la seduta plenaria sono stati presentati i ruoli dei vari attori nella lotta alla corruzione in Svizzera. Una rappresentante del Ministero pubblico della Confederazione ha illustrato la propria attività attraverso casi di corruzione anonimizzati di imprese multinazionali come pure di PMI svizzere. Mandati a incastri multipli a società di consulenza, mandati di consulenza falsificati, fatture senza controprestazioni, persone e società intermediarie sono solo alcuni degli esempi più diffusi che ostacolano il trattamento dei casi di corruzione internazionali.

²⁶ Esperto di diritto penale, direttore del «Basel Institute on Governance»

²⁷ Lotta contro la corruzione e manipolazione delle competizioni nello sport; Rapporto in adempimento del postulato 11.3754 della Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio degli Stati del 28 giugno 2011, <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/28531.pdf>



Presentazione dello studio «National Integrity System» (NIS) di «Transparency International» (seduta plenaria del 9 dicembre 2011)

«Transparency International» Svizzera ha presentato al GLID Lotta alla corruzione lo studio NIS²⁸, uno studio comparativo dei meccanismi di prevenzione e lotta alla corruzione nonché delle strutture normative esistenti in 26 Paesi europei, compresa la Svizzera. La rilevazione dei dati è svolta dalle divisioni nazionali di «Transparency International». Rappresentanti del GLID Lotta alla corruzione hanno partecipato allo studio come esperti, facendovi confluire le proprie conoscenze sul dispositivo anticorruzione della Confederazione.

Corruzione nel settore delle materie prime (seduta plenaria del 9 dicembre 2011)

L'organizzazione non governativa Dichiarazione di Berna (DB) ha pubblicato un libro dedicato alle materie prime²⁹ e ha informato il GLID Lotta alla corruzione sui rischi di corruzione nell'ambito del commercio e dell'estrazione di materie prime. La Svizzera è ormai un importante polo di scambio di materie prime a livello mondiale, dove viene negoziato il 15-25 per cento del totale delle materie prime. Lungo la catena di creazione di valore delle materie prime, dal rilascio della licenza all'immissione sul mercato, il rischio di corruzione va osservato in modo differenziato: a livello di esplorazione nonché di raffinazione e marketing è relativamente basso, mentre è elevato a livello di rilascio delle licenze e commercio. Sono esposti a notevoli rischi di corruzione anche l'acquisto di quote di partecipazione (p. es. di siti di produzione locali) e la ripartizione degli utili, dal momento che spesso i responsabili del rilascio delle concessioni di estrazione sono servizi governativi. Anche il rapporto sulle materie prime del Consiglio federale del marzo 2013 illustra i rischi di corruzione nel settore delle materie prime³⁰.

Istituto per la lotta contro la criminalità economica (ILCE) di Neuchâtel (seduta plenaria del 7 giugno 2011)

L'Istituto per la lotta contro la criminalità economica (ILCE)³¹ di Neuchâtel ha presentato le proprie attività e possibilità di formazione, in particolare i programmi di specializzazione in materia di criminalità economica e *forensics* (indagini scientifiche di polizia). L'istituto organizza anche colloqui regolari su temi legati alla corruzione ed elabora studi di base su aspetti specifici della corruzione.

Averi dei potentati e riciclaggio di denaro (seduta plenaria del 7 giugno 2011)

La primavera araba rappresenta una pietra miliare negli sforzi svizzeri in materia di *asset recovery*. I blocchi di averi ordinati in quest'ambito hanno indotto il Consiglio federale a formalizzare la prassi esistente: il 22 maggio 2013 ha pertanto avviato la procedura di consultazione sull'avamprogetto di legge federale concernente il blocco e la restituzione dei valori patrimoniali di provenienza illecita legati a persone politicamente esposte (LBRV). La consultazione è durata fino al 12 settembre 2013. L'avamprogetto riunisce in un'unica legge il diritto vigente e la prassi in materia di restituzione dei valori patrimoniali di provenienza illecita. Le principali misure applicabili sono tre: il blocco, la confisca e la restituzione. L'avamprogetto prevede inoltre un sostegno mirato allo Stato d'origine in vista di un rapido chiarimento giudiziario della provenienza dei valori patrimoniali. Con l'entrata in vigore della

²⁸ http://www.transparency.ch/de/aktuelles_schweiz/meldungen/2012_02_01_NISPressemitteilung_meldung.php

²⁹ «Rohstoff – Das gefährlichste Geschäft der Schweiz», Dichiarazione di Berna, 2012

³⁰ Rapporto di base sulle materie prime, Rapporto della piattaforma interdipartimentale sulle materie prime all'attenzione del Consiglio federale, 27 marzo 2013,

<http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/30135.pdf>

³¹ <http://ilce.he-arc.ch/>



legge sarà abrogata la legge federale sulla restituzione dei valori patrimoniali di provenienza illecita di persone politicamente esposte (LRAI)³².

Sedute plenarie: conclusioni emerse dalle discussioni

Dopo nove sedute plenarie dall'istituzione del GLID Lotta alla corruzione siamo lieti di constatare che il numero elevato di partecipanti testimonia un interesse sempre grande nei confronti della problematica della corruzione nonché un crescente bisogno di discuterne. Tra gli aspetti positivi spicca la disponibilità dei vari attori al dialogo e allo scambio di informazioni. Lo scambio è inteso come misura di sensibilizzazione per segnalare i rischi e mostrare le possibilità d'intervento. Tuttavia non compete al GLID introdurre misure o di vigilare sull'introduzione delle misure: perciò il gruppo deve contare sulla collaborazione costruttiva da parte dei vari attori.

3.1.2. Seminari tematici

A seconda delle esigenze, il GLID Lotta alla corruzione organizza seminari tematici su temi d'attualità specifici rivolti ai servizi federali interessati. I seminari sono impostati in vari formati, come ad esempio presentazioni, workshop o discussioni con servizi interessati moderate dal GLID Lotta alla corruzione. Qui di seguito sono presentati vari seminari.

Seminario «Gestione dei comportamenti al limite della legalità nell'attività all'estero» (12 settembre 2012)

A volte lavorare per la Confederazione all'estero è più complicato di quanto non si pensi a Berna. Il versamento di un «bakshish», di una tangente o di una somma più consistente può far avanzare un progetto, facilitare un cantiere edile, far passare un convoglio di aiuto umanitario attraverso un blocco di polizia, permettere di liberare un ostaggio od ottenere l'allacciamento di un appartamento di servizio alla rete dell'acqua potabile. Alcuni impiegati federali possono essere confrontati a rischi simili poiché potrebbero essere tentati di cedere alla corruzione o di adottare comportamenti che si allacciano alla corruzione attiva. Ad esempio, come dovrebbe reagire un impiegato federale se un pubblico ufficiale straniero gli chiedesse di versare una commissione prima di stipulare un contratto?

A livello penale, questi casi potrebbero rientrare nel campo d'applicazione dell'articolo 322^{septies} (e 322^{octies}) del Codice penale (CP) svizzero. Le espressioni «*di lieve entità*» e «*usuali nelle relazioni sociali*» devono essere considerate dal punto di vista svizzero, il che esclude di fatto l'argomento dell'eccezione straniera. Occorre tuttavia precisare che i fatti potrebbero anche rientrare nel campo d'applicazione dell'articolo 52 CP (impunità) o addirittura essere leciti, a seconda delle circostanze.

Il 12 settembre 2012 una quarantina di persone ha partecipato a un seminario organizzato dal GLID Lotta alla corruzione per discutere apertamente di questa problematica e cercare soluzioni pragmatiche per limitare i rischi e migliorare la situazione degli interessati.

³² <http://www.rhf.admin.ch/rhf/it/home/straf/recht/national/ruvg.html>



Le discussioni hanno evidenziato una certa confusione. Sono menzionate delle situazioni, ma i casi veramente documentati sono pochi. Oggi il settore più conosciuto è quello delle costruzioni: l'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica applica una «tolleranza zero», accettando le conseguenze di questa politica, ad esempio il prolungamento dei tempi di esecuzione dei lavori.

Al termine del seminario, sono state identificate le seguenti buone pratiche:

a) *in generale, il ricorso alla corruzione attiva o ad azioni che potrebbero essere assimilate alla corruzione attiva va evitato.*

Sono ipotizzabili vari strumenti di prevenzione:

- comunicare chiaramente e senza ambiguità che la Confederazione esclude qualsiasi pratica di corruzione o concessione di vantaggi;
- elaborare e far firmare clausole contrattuali e codici di comportamento che vietino queste pratiche ai partner, alle imprese generali, agli agenti, ai capiprogetto e ai subappaltanti;
- elaborare e far firmare clausole contrattuali che permettano alla Confederazione di effettuare controlli presso i partner;
- elaborare codici di comportamento o clausole contrattuali affinché i collaboratori s'impegnino a sostenere questa politica;
- istituire programmi di formazione e successivamente di sensibilizzazione;
- integrare questa tematica nel sistema di controllo interno dei processi;
- designare responsabili della *compliance* ed effettuare audit di *compliance*, anche presso i partner contrattuali;
- nei progetti di costruzione o di esposizione internazionale: agire con ampio anticipo e prevedere margini di tempo per evitare di essere messi sotto pressione.

b) *Il ricorso ad azioni che potrebbero essere assimilate alla corruzione attiva deve essere preceduto da una ponderazione degli interessi.*

La vita umana e la tutela della salute sono beni superiori, che in casi eccezionali possono giustificare il ricorso ad azioni al limite della legalità. Questa ponderazione degli interessi deve essere documentata, in modo da permettere alla Confederazione di spiegare e assumersi la responsabilità di questi comportamenti, se dovesse essere bersaglio di critiche.

c) *In caso di ricorso ad azioni che potrebbero essere assimilate alla corruzione attiva, tale ricorso deve essere ufficializzato.*

La decisione deve essere presa a un livello gerarchico adeguato, in generale a livello della direzione dell'ufficio o addirittura del capo del dipartimento, e deve essere documentata. Le eventuali operazioni contabili legate a tali operazioni devono essere trasparenti e conformi alle disposizioni della legislazione federale sulle finanze.

Oltre a queste buone pratiche, il GLID Lotta alla corruzione ritiene necessario informare gli Stati stranieri di qualsiasi situazione in cui le loro amministrazioni hanno adottato un comportamento che incita alla corruzione o alla concessione di vantaggi. Le modalità pratiche di tale informazione come pure l'opportunità di estendere tali segnalazioni ai casi osservati dalle imprese svizzere che operano all'estero saranno esaminate dal GLID Lotta alla corruzione in lavori futuri.



- **Raccomandazione 4: il gruppo di pilotaggio del GLID raccomanda al DFAE (DPES) di stilare un elenco degli uffici di comunicazione per la lotta alla corruzione presenti nei vari Paesi, che possa essere messo a disposizione in particolare del settore privato.**

Seminario «Formazioni in materia di lotta alla corruzione» (13 settembre 2011)

Si riscontrano rischi di corruzione non solo nel settore tradizionale degli acquisti, ma anche in attività come la riscossione di imposte, la sorveglianza delle frontiere, i sussidi o la vigilanza. E ciononostante sono pochissime le unità amministrative che hanno integrato questa tematica nelle proprie offerte di formazione. Secondo un'indagine condotta dal GLID Lotta alla corruzione il 27 maggio 2011, non tutti i dipartimenti dispongono di formazioni in questo campo.

La sensibilizzazione e la formazione degli impiegati federali svolgono un ruolo fondamentale nella prevenzione della corruzione. Per questo motivo il 13 settembre 2011 il GLID Lotta alla corruzione ha invitato tutti i responsabili della formazione nonché i superiori gerarchici e gli interessati dei dipartimenti a un incontro d'informazione e di scambio sui moduli di formazione esistenti in materia di corruzione. I corsi di formazione dei vari dipartimenti identificati come buone pratiche (*best practice*) sono stati presentati brevemente e successivamente messi a disposizione dei partecipanti come documenti di lavoro. L'obiettivo del seminario era di promuovere l'introduzione di un modulo di formazione in materia di lotta alla corruzione e l'identificazione di corsi di formazione adeguati. A medio termine tutti gli impiegati federali dovranno disporre di conoscenze di base sulla lotta alla corruzione, essere sensibilizzati sui comportamenti a rischio e conoscere le basi giuridiche e le norme etiche per poterle applicare in situazioni critiche. Aspetti specifici relativi alla corruzione possono anche essere integrati e approfonditi in cicli di formazione esistenti, come è già il caso ad esempio nell'ambito della formazione degli impiegati diplomatici e consolari o degli addetti agli acquisti pubblici come pure dei quadri. Nel 2013 l'UFPER ha elaborato un modulo di e-learning in tedesco, francese e italiano sulla prevenzione della corruzione, integrato sistematicamente nei seminari in materia di conduzione a partire dal 2014. Il modulo può essere impiegato anche in altri corsi ad hoc.

Vari servizi federali hanno successivamente chiesto sostegno ai membri del gruppo di pilotaggio del GLID e a esperti di formazione per impostare corsi di formazione. Con questo seminario, il gruppo centrale del GLID ha fatto un primo passo importante per consentire ai vari servizi federali di conoscere esempi di cicli di formazione in materia di prevenzione della corruzione e applicarli con maggior frequenza. Permane un bisogno d'intervento a livello d'introduzione di moduli di formazione, di sensibilizzazione di tutti gli impiegati federali sui rischi di corruzione e in particolare di formazione continua per i gruppi a rischio.

- **Raccomandazione 5: il gruppo di pilotaggio del GLID propone di identificare specifici gruppi a rischio all'interno dell'Amministrazione federale e di promuovere una formazione continua mirata in materia di corruzione.**



4. Settori di attività attuali della lotta alla corruzione

4.1. A livello nazionale

4.1.1. Eventi nel periodo in rassegna 2011-2013

Negli anni in rassegna, le segnalazioni di sospetto di corruzione e infedeltà nella gestione pubblica nell'Amministrazione federale sono aumentate, soprattutto in relazione all'assegnazione di commesse IT. Il caso più eclatante è stato quello del progetto informatico INSIEME dell'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC). Un gruppo di lavoro costituito da membri delle commissioni delle finanze e della gestione del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati sta esaminando i retroscena del progetto INSIEME, che nel frattempo è stato bloccato. Per evitare il ripetersi di problemi del genere nell'attribuzione di progetti IT dell'Amministrazione federale, la Commissione delle finanze ha depositato una mozione che obbliga il Consiglio federale a creare un pool di capiprogetto IT a cui possa attingere la Confederazione³³. La mozione non precisa tuttavia come questo pool debba contribuire alla prevenzione dei casi di corruzione nell'attribuzione delle commesse IT in futuro. Anche in altri uffici federali, come ad esempio la SECO³⁴, sono emerse presunte irregolarità negli acquisti pubblici. In relazione alle critiche di corruzione mosse all'interno della SECO è stata avviata un'inchiesta amministrativa³⁵ che esamini le norme e le procedure interne e completi l'inchiesta penale, avviata dal Ministero pubblico della Confederazione su richiesta della SECO.

Questi casi hanno evidenziato che la Svizzera e i suoi servizi amministrativi non sono immuni ai casi di corruzione e infedeltà nella gestione pubblica. In vari dipartimenti e servizi federali sono infatti pendenti indagini per infedeltà nella gestione pubblica e corruzione condotte dal Ministero pubblico della Confederazione. L'aumento delle segnalazioni di sospetto di corruzione non significa per forza un aumento dei comportamenti corrotti, ma può anche essere il risultato di misure anticorruzione efficaci, che smascherano tali casi.

Questi casi mostrano anche che il lavoro del GLID Lotta alla corruzione resta d'attualità e che è necessario continuare ad attuare le misure di sensibilizzazione sulla lotta alla corruzione.

Hanno inoltre fatto scalpore vari casi di corruzione nei Cantoni e nelle città. Per gran parte di essi si tratta di importi relativamente piccoli. Tuttavia è emersa la necessità di intervenire anche a livello cantonale.

Anche varie imprese svizzere sono accusate di corruzione. Nel novembre 2011, ad esempio, Alstom Network Svizzera SA, affiliata svizzera del gruppo industriale francese Alstom, è stata condannata in Svizzera per atti di corruzione³⁶. Secondo quanto riferito dal Ministero pubblico della Confederazione, Alstom Network Svizzera SA non ha adottato misure sufficienti per impedire il versamento di tangenti da parte dei propri collaboratori. Nel 2008 sono infatti state versate tangenti a pubblici ufficiali in Lettonia, Tunisia e Malesia. Il caso Alstom Network Svizzera SA mostra che il ricorso a intermediari di affari in Paesi che presentano un alto tasso di corruzione secondo l'indice di corruzione di «Transparency International» comporta un rischio elevato.

³³ <http://www.parlament.ch/d/mm/2012/seiten/sda-2012-11-09-2.aspx>

³⁴ <http://www.seco.admin.ch/aktuell/00277/01164/01980/index.html?lang=it&msg-id=51927>

³⁵ <https://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=it&msg-id=51927>

³⁶ <https://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=it&msg-id=42300>



4.1.2. Lavori legislativi in corso

Revisione delle disposizioni penali sulla corruzione

Il 30 aprile 2014, il Consiglio federale ha adottato un progetto di revisione delle disposizioni penali sulla corruzione.

Sebbene la Svizzera sia uno dei Paesi meno colpiti dal fenomeno della corruzione e in generale disponga di una legislazione efficace in materia, presenta anche caratteristiche che richiedono un'attenzione particolare. La sua economia è ampiamente globalizzata e molto attiva su mercati internazionali dove l'attuazione degli standard internazionali in materia di lotta alla corruzione è a volte lacunosa. La Svizzera ospita inoltre numerose federazioni sportive internazionali, che spesso gestiscono grossi interessi economici e finanziari e le cui decisioni sono a volte viziate da scandali di corruzione.

In questo contesto, un progetto propone segnatamente di rendere la corruzione privata un'infrazione perseguibile d'ufficio e di reprimerla anche quando non comporta distorsioni della concorrenza.

Attualmente, la corruzione privata è perseguibile soltanto su querela. Spesso sussiste tuttavia un interesse pubblico preponderante a perseguire la corruzione privata. Al di là degli interessi finanziari privati, la corruzione privata può ad esempio minacciare la salute o la sicurezza pubblica se attività commerciali in questi ambiti sono intaccate da corruzione. Si pensi poi ai grandi interessi in gioco, compresi ingenti sussidi pubblici, al momento dell'attribuzione di eventi sportivi di prestigio mondiale.

Inoltre, oggi la corruzione privata è punibile solo se comporta distorsioni della concorrenza ai sensi delle legge contro la concorrenza sleale. Questa condizione dovrebbe essere soppressa per chiarire la portata concreta dell'infrazione di corruzione privata, segnatamente nell'ambito dell'attribuzione di grandi eventi sportivi.

Oltre alle modifiche concernenti la corruzione privata, il Consiglio federale propone di estendere il campo d'applicazione degli articoli 322^{quinquies} e 322^{sexies} CP, che puniscono la concessione e l'accettazione di un indebito vantaggio da parte di un pubblico ufficiale. Ciò permetterà di contemplare anche i casi in cui l'indebito vantaggio va a favore di un terzo e non solo del pubblico ufficiale interessato, come succede attualmente.

A livello internazionale, queste proposte s'iscrivono nella scia delle raccomandazioni indirizzate dal GRECO alla Svizzera alla fine del 2011³⁷.

Whistleblowing

Il 21 novembre 2012, il Consiglio federale ha deciso di proseguire i lavori di revisione del Codice delle obbligazioni (CO) concernenti la segnalazione di irregolarità e il 20 novembre 2013 ha adottato un messaggio all'attenzione del Parlamento. Le nuove disposizioni si applicano principalmente al settore privato, ma anche agli enti pubblici i cui rapporti di lavoro sono disciplinati dal CO o rimandano alle disposizioni del CO. Il disegno propone di fissare le condizioni di segnalazione nella legge (art. 321a^{bis} segg. D-CO). Per principio il lavoratore deve rivolgersi al datore di lavoro (art. 321a^{bis} D-CO) prima di segnalare le irregolarità all'autorità (art. 321a^{ter} D-CO) e, in ultima istanza, al pubblico (art. 321a^{quinquies} D-CO). La segnalazione diretta all'autorità è ammessa nei casi definiti dalla legge (art. 321a^{quater} D-CO). I lavoratori vincolati al segreto professionale (art. 321 CP) non beneficiano delle nuove

³⁷ <http://www.ejpd.admin.ch/content/ejpd/it/home/dokumentation/mi/2011/2011-12-02.html>



disposizioni (art. 321a^{septies} D-CO). Alla stessa stregua è esclusa anche la segnalazione a un'autorità straniera (art. 321a^{septies} cpv. 2 D-CO). Le disdette decise a causa di segnalazioni conformi alle condizioni definite sono abusive (art. 336 cpv. 2 lett. d D-CO) e restano punite con un'indennità pari al massimo a sei mesi di salario, conformemente al diritto vigente. È vietato qualsiasi svantaggio subito dal lavoratore in seguito a una segnalazione (art. 328 cpv. 3 D-CO). Il Consiglio degli Stati ha trattato il disegno il 22 settembre 2014, attenendosi salvo per qualche dettaglio alla regolamentazione proposta dal Consiglio federale.

Accettazione di omaggi e inviti

Per prevenire la corruzione, nella nuova ordinanza sul personale federale (art. 93 e 93a)³⁸, entrata in vigore il 1° luglio 2013, sono state inserite disposizioni concernenti l'accettazione di omaggi e inviti.

Gli impiegati non possono accettare omaggi o altri vantaggi nell'esercizio della loro funzione, ad eccezione di vantaggi esigui conformi agli usi sociali. Sono considerati vantaggi esigui gli omaggi in natura il cui valore di mercato non supera i 200 franchi. Gli omaggi che vanno oltre i vantaggi esigui conformi agli usi sociali e non possono essere rifiutati per motivi di cortesia (p. es. in ambito consolare o diplomatico) sono consegnati dai dipendenti all'autorità competente. L'accettazione di vantaggi e inviti non deve compromettere l'indipendenza, l'obiettività e la capacità di agire nell'ambito dell'attività professionale né dare l'impressione di corruzione o prevenzione degli impiegati. Gli inviti all'estero devono essere rifiutati, salvo autorizzazione scritta del superiore. Gli impiegati che partecipano a un processo di acquisto o decisionale (p. es. decisioni di aggiudicazione, vigilanza, tassazione, sovvenzionamento o decisioni di portata simile) devono rifiutare anche i vantaggi esigui conformi agli usi sociali nonché gli inviti, se sono offerti in relazione a tali processi. In caso di dubbio, gli impiegati accertano con i propri superiori l'ammissibilità dell'accettazione di un vantaggio o di un invito.

Averi dei potentati

In base ai risultati della procedura di consultazione condotta nel 2013 sull'avamprogetto di legge federale concernente il blocco e la restituzione dei valori patrimoniali di provenienza illecita di persone politicamente esposte, il Consiglio federale sta preparando un pertinente messaggio, la cui adozione è prevista nel primo semestre del 2014. La futura legge concernente il blocco e la restituzione dei valori patrimoniali di provenienza illecita di persone politicamente esposte all'estero (LBRV) riprende le basi giuridiche vigenti e riflette la prassi attuale, integrandole in un atto normativo unico.

Grazie alla LBRV, il Consiglio federale disporrà di una base giuridica formale per trattare i casi concernenti gli averi dei potentati e ciò rafforzerà la legittimità democratica della politica del Consiglio federale in questo campo. La nuova legge elenca le condizioni che devono essere soddisfatte per poter disporre il blocco degli averi, rispondendo in tal modo alle richieste del Parlamento, e rafforza la certezza del diritto e la trasparenza dell'azione dei poteri pubblici. La LBRV introdurrà infine due sviluppi attinti alla pratica, sulla scorta delle esperienze concrete maturate finora: in primo luogo, le modalità relative all'obbligo di comunicazione dei valori patrimoniali bloccati saranno semplificate (creazione di uno «sportello unico» presso l'Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro, MROS); in secondo luogo sarà espressamente prevista la possibilità di trasmettere

³⁸ <http://www.admin.ch/opc/it/classified-compilation/20011178/index.html>



informazioni al Paese di provenienza, allo scopo di facilitare lo svolgimento dell'assistenza giudiziaria.

Revisione della legge sulle lotterie e di quella sulle case da gioco (nuova legge sui giochi in denaro)

Il 13 febbraio 2013 il Consiglio federale ha incaricato il DFGP di elaborare, in collaborazione con i Cantoni, un progetto di legge sui giochi in denaro da porre in consultazione. La nuova legge dovrà attuare il nuovo articolo sui giochi in denaro (articolo 106 della Costituzione federale³⁹), sulla cui base il Consiglio federale emana le prescrizioni sui giochi in denaro. In base alla volontà del Consiglio federale, la legislazione sui giochi in denaro della Confederazione deve essere concentrata in un'unica legge e vi saranno integrate anche misure contro la manipolazione delle competizioni, comprese le norme penali relative alla corruzione. La legge sostituirà presumibilmente la legge sulle lotterie e quella sulle case da gioco vigenti. La consultazione sull'avamprogetto si è conclusa il 20 agosto 2014..

4.1.3. Misure di formazione e sensibilizzazione in materia di lotta alla corruzione

La formazione assume un'importanza particolare nella prevenzione della corruzione. Un'informazione degli impiegati continua e orientata alla pratica contribuisce a prevenire e a smascherare questa pratica.

Sensibilizzazione sui rischi di corruzione in seminari in materia di conduzione dell'UFPER

La prevenzione della corruzione è affrontata sistematicamente a livello federale in corsi e mediante informazioni mirate: dal 2010 la sensibilizzazione è promossa nell'ambito dei seminari in materia di conduzione per quadri di base e per quadri medio-superiori attraverso l'informazione e l'esame di esempi concreti nonché il nuovo modulo di e-learning sulla prevenzione della corruzione, elaborato nel 2013, che a partire dal 2015 sarà parte integrante di tutti i seminari obbligatori in materia di conduzione. Tra le altre misure d'informazione si contano gli opuscoli «Prevenzione della corruzione e whistleblowing» e «Codice di comportamento dell'Amministrazione federale», inviati personalmente per posta all'indirizzo privato e per e-mail all'indirizzo professionale di tutti i collaboratori in occasione di tre campagne (nel 2009, nel 2012 e nel 2013) con una lettera di accompagnamento della direttrice dell'UFPER (2009), del capo del Dipartimento federale delle finanze (2012) rispettivamente del servizio dell'informazione dell'UFPER (2013). I nuovi collaboratori ricevono gli opuscoli dal servizio del personale. Questa documentazione può anche essere richiesta gratuitamente all'UFCL. È inoltre stato predisposto un servizio d'informazione online via Intranet e tramite il sito Internet⁴⁰ della Confederazione dedicato al codice di comportamento dell'Amministrazione federale e alla prevenzione della corruzione.

³⁹ RS 101

⁴⁰ <http://www.bbl.admin.ch/bkb/00389/02580/index.html?lang=it>



➤ **Raccomandazione 6: il gruppo di pilotaggio del GLID propone che specifici gruppi a rischio nell'Amministrazione federale svolgano il modulo di e-learning «lotta alla corruzione» poiché contiene indicazioni sulla legislazione, il codice di comportamento dell'Amministrazione federale, informazioni sull'obbligo di denuncia per gli impiegati federali nonché esempi pratici. Nel quadro dell'elaborazione del rapporto d'attività sulla lotta alla corruzione 2014-2017 si vaglia di estendere questa raccomandazione a tutti i collaboratori dell'Amministrazione federale.**

Misure di sensibilizzazione sull'introduzione dell'articolo 22a LPers

Il GLID Lotta alla corruzione ha affrontato la questione del *whistleblowing* nel primo rapporto; raccomandazioni sullo stesso tema sono state indirizzate all'Amministrazione federale dal Gruppo di lavoro dell'OCSE contro la corruzione nei suoi rapporti sulle fasi 2 e 3 per la Svizzera⁴¹ e dal GRECO nel suo primo rapporto di valutazione nel 2008. La pratica del *whistleblowing* è inoltre stata menzionata da «Transparency International» nel suo rapporto *National Integrity System*: «(...) Nel 2009 è stato pubblicato un volantino sulla lotta alla corruzione con cui si attirava l'attenzione sulla possibilità di segnalare casi sospetti al CDF. Purtroppo il volantino, indirizzato ai circa 35'000 impiegati federali, non è stato inviato per posta ma distribuito attraverso i canali gerarchici, di modo che non si sa esattamente se l'informazione sia veramente giunta a tutto il personale»⁴².

Il 1° gennaio 2011, l'articolo 22a della LPers ha introdotto l'obbligo per i dipendenti di denunciare alle autorità penali, ai superiori gerarchici o al Controllo federale delle finanze (CDF) tutti i crimini e delitti perseguibili d'ufficio e la possibilità di segnalare al CDF le irregolarità constatate nell'esercizio della loro funzione. Questa disposizione, che tiene conto della necessità di proteggere i dipendenti che esercitano il loro dovere e il loro diritto di denunciare, è un elemento fondamentale del dispositivo di lotta alla corruzione in seno all'Amministrazione federale.

Ritenendo che l'articolo 22a LPers fosse ancora troppo poco noto ai dipendenti, il GLID Lotta alla corruzione è intervenuto presso la Conferenza dei segretari generali dei dipartimenti federali, affinché tutti i dipendenti ricevessero questa informazione direttamente per e-mail. Questa richiesta è stata accolta e l'invio è stato effettuato nel settembre 2013.

Sensibilizzazione della rete esterna del DFAE (ambasciatori svizzeri, direttori degli Swiss Business Hub, stagisti diplomatici e consolari)

I collaboratori del DFAE che lavorano in Paesi con sistemi giuridici fragili sono spesso confrontati con la corruzione. Sono esposti a un alto rischio di corruzione ad esempio

⁴¹ Cfr. «Suisse: Phase 2, Rapport sur l'application de la Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales et de la recommandation de 1997 sur la lutte contre la corruption dans les transactions commerciales internationales», pag. 56, 146. c: «(...) d'examiner les moyens d'assurer une protection effective des personnes collaborant avec la justice, notamment des travailleurs qui révèlent de bonne foi des faits suspects de corruption, de façon à encourager ces personnes à les signaler sans crainte de représailles de licenciement» [Recommandation révisée, Article; Annexe à la Recommandation révisée, Paragraphe 6]. Cfr. anche «Rapport de la phase 3 sur la mise en œuvre de la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption par la Suisse», dicembre 2011, pag. 52, recommandation no. 10 c: «(...) d'informer explicitement le personnel de la Confédération de son obligation de dénonciation de toute infraction de la corruption, y compris la corruption d'agents publics étrangers, (...)».

⁴² Cfr. *National Integrity System Bericht Schweiz*, Exkurs: Whistleblowing, pag. 61-62 della versione tedesca pubblicata il 7 febbraio 2012. La traduzione francese non è integrale e non menziona questo capitolo supplementare.



nell'ambito del rilascio di visti, dello svolgimento dell'aiuto umanitario in situazioni straordinarie, di inviti o dell'organizzazione della partecipazione a esposizioni universali. Questa situazione ha indotto il DFAE a rafforzare la sensibilizzazione dei collaboratori sui rischi di corruzione.

Formazione degli stagisti diplomatici e consolari

Tutti i nuovi collaboratori diplomatici e consolari partecipano a un modulo obbligatorio sulla lotta alla corruzione: questo comprende teoria ed esempi di casi, presenta le tre convenzioni internazionali (OCSE, GRECO, UNCAC) fornisce informazioni sull'obbligo di denuncia dei casi di corruzione per tutti gli impiegati federali nonché istruzioni su come consigliare e sensibilizzare le imprese svizzere in merito alla lotta contro la corruzione.

Sensibilizzazione dei direttori degli Swiss Business Hub⁴³

Nell'ambito dell'incontro annuale dei direttori degli *Swiss Business Hub*, nel 2013 la segreteria del GLID ha tenuto per la prima volta un'iniziativa d'informazione e di sensibilizzazione sui rischi di corruzione all'estero. Si è discusso tra l'altro di come gli *Swiss Business Hub* possono sostenere le imprese all'estero nel reagire alle richieste di tangenti. L'acceso dibattito ha mostrato che vi sono ancora molti dubbi e zone grigie, che devono essere affrontati e chiariti. La segreteria del GLID intende organizzare una discussione approfondita sulla lotta alla corruzione in occasione del prossimo incontro dei direttori degli *Swiss Business Hub*.

Sensibilizzazione degli ambasciatori svizzeri

In occasione della conferenza annuale degli ambasciatori, il GLID Lotta alla corruzione organizza regolarmente un seminario di sensibilizzazione su aspetti della corruzione. In un primo seminario, nel 2012, la segreteria del GLID ha presentato la posizione svizzera nelle convenzioni internazionali contro la corruzione (OCSE, GRECO, Nazioni Unite). Un rappresentante di SwissHoldings ha illustrato le difficoltà riscontrate dalle grandi imprese svizzere che operano a livello internazionale a gestire gli affari in contesti con uno Stato di diritto fragile e ha evidenziato le possibilità di sostegno offerte dalle ambasciate svizzere. In una discussione con gli ambasciatori svizzeri in Sudan, Nigeria, Kenya e Ucraina sono stati affrontati i problemi con cui sono confrontate le ambasciate svizzere. Si è discusso di possibili prestazioni di sostegno da parte delle ambasciate allo scopo di tutelare gli interessi delle imprese svizzere che operano nel Paese ospite (p. es. protezione consolare) nonché di esempi di cooperazione con le autorità anticorruzione dei Paesi ospiti o di progetti per consolidare tale collaborazione.

Durante la conferenza degli ambasciatori del 2013 la segreteria del GLID ha organizzato, in collaborazione con il Ministero pubblico della Confederazione, l'UFG, MROS e la Direzione del diritto internazionale pubblico del DFAE, un seminario su «corruzione e riciclaggio di denaro», a cui sono stati invitati anche rappresentanti dell'Associazione svizzera dei banchieri. Si è discusso in particolare di riciclaggio di denaro, flussi finanziari illegali e averi dei potentati nonché delle possibili ripercussioni di questi fattori sulla sicurezza di un Paese. Per il GLID Lotta alla corruzione, lo scambio di esperienze e la sensibilizzazione degli ambasciatori svizzeri sono elementi fondamentali della prevenzione della corruzione e dell'allerta precoce. Non di rado segnalazioni di casi di corruzione con eventuali legami con

⁴³ Sui 19 mercati principali (esportazioni e promozione della piazza economica) Switzerland Global Enterprise è rappresentata mediante cosiddetti «Swiss Business Hub». Questi gruppi locali sono ospitati prevalentemente presso le ambasciate o i consolati generali svizzeri e offrono prestazioni di consulenza a imprese svizzere all'estero.



la Svizzera raggiungono infatti i servizi federali competenti attraverso le nostre ambasciate all'estero.

Il DFAE ha inoltre elaborato un cosiddetto «Memorandum» sui compiti della rete diplomatica e consolare della Svizzera in materia di lotta alla corruzione, trasmesso a tutte le rappresentanze. La prevenzione della corruzione e la sensibilizzazione delle imprese svizzere che operano nel Paese ospite sui rischi di corruzione sono indubbiamente un compito importante delle ambasciate e dei consolati svizzeri all'estero, che devono informare le imprese in modo mirato e precauzionale per stroncare i comportamenti corrotti sul nascere. Al fine di tutelare gli interessi svizzeri all'estero, in particolare per promuovere il commercio, le imprese svizzere che operano all'estero devono essere informate sulla situazione giuridica nel Paese di accreditamento, sulle pratiche d'affari locali, sul grado generale di corruzione⁴⁴ nonché sui settori particolarmente colpiti dalla corruzione (p. es. gli acquisti pubblici, la dogana, l'apparato giudiziario). Le ambasciate e i consolati consigliano e sostengono, nei limiti delle loro possibilità, le imprese svizzere confrontate con richieste di tangenti o svantaggiate a causa degli atti di corruzione commessi da concorrenti stranieri.

Attività e misure di sensibilizzazione del settore privato

Negli ultimi anni il GLID Lotta alla corruzione, in particolare la SECO e il DFAE, hanno portato avanti i propri sforzi di sensibilizzazione delle imprese sui rischi di corruzione nelle attività all'estero. Siccome la maggior parte delle grandi imprese multinazionali dispone di misure di prevenzione e sistemi di controllo interni, le autorità tengono d'occhio soprattutto le PMI che operano all'estero. Queste devono essere infatti informate sui rischi e sulle misure di prevenzione della corruzione, in modo da potersi premunire.

Nel 2013 si sono tenute varie iniziative⁴⁵ di sensibilizzazione delle imprese sui rischi di corruzione nell'ambito delle attività all'estero. Eventi simili saranno organizzati anche in futuro allo scopo di proteggere le imprese dai rischi di corruzione.

Il GLID Lotta alla corruzione, rappresentato dalla SECO e dal DFAE, e vari rappresentanti di imprese svizzere (attivi tra l'altro nel settore della *compliance*), della UTE di Coira e di «Transparency International» hanno partecipato, alla «Compliance Roundtable», che si tiene ogni due mesi su iniziativa di Siemens Svizzera SA. Questa occasione permette lo scambio di informazioni, l'elaborazione di *best practices* e il sostegno delle PMI in materia di *compliance* nonché l'avvio e la realizzazione di iniziative congiunte (*collective actions*). L'opuscolo della SECO «Prevenire la corruzione – Consigli alle imprese svizzere operanti all'estero»⁴⁶ è una guida per le imprese che fornisce una panoramica sulla problematica della corruzione nelle operazioni internazionali e sulle disposizioni del diritto penale svizzero, contiene esempi di situazioni concrete e la loro valutazione giuridica e segnala come poter prevenire e combattere attivamente i comportamenti corrotti. L'opuscolo è distribuito ai vari incontri ed eventi con le imprese. La SECO informa inoltre gli attori che operano nella lotta alla corruzione sull'allegato II della raccomandazione riveduta dell'OCSE sulla lotta alla

⁴⁴ Il grado di corruzione di un Paese è misurato mediante il «*Corruption Perception Index*» di Transparency International, cfr. <http://www.transparency.org>. Informazioni utili sono disponibili anche sul seguente sito: <http://www.business-anti-corruption.com/?L=0>.

⁴⁵ Nell'aprile 2013 la SECO ha organizzato, assieme a TI e alla Camera di commercio Svizzera-Europa centrale (SEC), un seminario intitolato «Corruzione in Europa centro-orientale. Un rischio per le PMI svizzere?» destinato alle imprese che operano nell'Europa dell'Est. Nel giugno 2013 Swissmem (l'associazione dell'industria metalmeccanica ed elettrica), la SECO, la Scuola universitaria per la tecnica e l'economia (UTE) di Coira e rappresentanti di varie imprese svizzere (Siemens, ABB e Conzeta) hanno organizzato un evento dedicato alla prevenzione della corruzione nelle attività di esportazione, in particolare per le PMI.

⁴⁶ L'opuscolo è stato elaborato dalla SECO, in collaborazione con il DFAE, l'UFG, economiesuisse e «Transparency International» (TI), ed è stato riveduto l'ultima volta nel 2008. <http://www.seco.admin.ch/dokumentation/publikation/00035/00038/01711/index.html?lang=it>



corruzione nelle transazioni internazionali. Quest'ultima contiene linee guida procedurali in materia di sistemi di controllo interni, etica e *compliance* per le imprese⁴⁷.

➤ **Raccomandazione 7: il gruppo di pilotaggio del GLID raccomanda di portare avanti le misure di sensibilizzazione delle imprese sui rischi di corruzione nelle operazioni con l'estero, con particolare attenzione alle PMI che operano a livello internazionale. Il tema della lotta alla corruzione deve continuare a essere trattato nell'ambito di iniziative destinate alle imprese.**

4.1.4. Cooperazione con i Cantoni e le città

Nell'anno in rassegna sono aumentate le notizie di casi di corruzione in singoli Cantoni e amministrazioni comunali. Il GLID «Lotta alla corruzione» si è posto l'obiettivo di rafforzare la cooperazione con i Cantoni e le città. In vari Cantoni mancano servizi di comunicazione dedicati alla lotta alla corruzione e ciò ostacola in parte l'identificazione delle competenze in materia di corruzione. Rappresentanti del GLID hanno avuto la possibilità di presentare il mandato e le attività del gruppo nonché le raccomandazioni indirizzate dall'OCSE e dal GRECO ai Cantoni in occasione delle *peer review* della Svizzera durante seminari di formazione per i responsabili e i collaboratori dei servizi cantonali di controllo delle finanze della «Conférence latine» (Friburgo, 28 novembre 2013) nonché della «Fachvereinigung der Finanzkontrollen der deutschsprachigen Schweiz und des Fürstentums Liechtenstein» (16 gennaio 2014).

➤ **Raccomandazione 8: il gruppo di pilotaggio del GLID ritiene che occorra incrementare la cooperazione con la Conferenza dei Governi cantonali (CdC) e con i singoli Cantoni e città.**

➤ **Raccomandazione 9: il gruppo di pilotaggio del GLID raccomanda ai Cantoni e alle città di affidare il mandato di lottare contro la corruzione a persone o servizi specifici e di rendere noti al pubblico e in particolare al GLID queste persone o servizi, in modo da facilitare la cooperazione.**

4.2. A livello internazionale

4.2.1. GRECO (Groupe d'Etats contre la Corruption)

Il GRECO mira a migliorare la capacità dei propri membri di lottare contro la corruzione, assicurandosi che rispettino le norme e gli standard del Consiglio d'Europa in materia di lotta

⁴⁷ L'allegato II della raccomandazione riveduta dell'OCSE, del 2009, relativa alla lotta alla corruzione nelle transazioni internazionali contiene linee guida procedurali in materia di sistemi di controllo interni, etica e *compliance*. Esso si rivolge in particolare alle PMI che operano a livello internazionale e mira a migliorare l'efficacia dei programmi o delle misure di prevenzione dei reati di corruzione (l'allegato non contiene disposizioni giuridicamente vincolanti e può essere recepito facoltativamente).
<http://www.seco.admin.ch/themen/00645/00657/index.html?lang=it>



alla corruzione. A tal fine, il GRECO applica un processo di controllo reciproco, la cosiddetta *peer review*⁴⁸.

Nell'ambito del terzo ciclo di valutazione, in corso attualmente, la Svizzera è valutata su due aspetti ben distinti: la repressione penale della corruzione (tema I) e il finanziamento dei partiti (tema II).

Per quanto riguarda il tema I (disposizioni penali), il GRECO ha indirizzato alla Svizzera cinque raccomandazioni, di cui il nostro Paese ha tenuto conto in un progetto per il rafforzamento delle disposizioni penali sulla corruzione. Le revisioni di legge proposte permetterebbero di attuare, al momento della loro entrata in vigore, le cinque raccomandazioni concernenti le disposizioni penali. La consultazione sull'avamprogetto si è conclusa il 5 settembre 2013 e il Consiglio federale ha adottato il messaggio il 30 aprile 2014.

Per quanto riguarda il tema II (finanziamento dei partiti), il GRECO ha rivolto alla Svizzera sei raccomandazioni, che concernono i principi fondamentali di un sistema trasparente: le raccomandazioni prevedono una contabilità standardizzata e una revisione indipendente dei conti dei partiti e delle campagne elettorali, la pubblicazione dei conti (comprese le donazioni superiori a un determinato importo), il divieto di accettare donazioni anonime nonché una supervisione indipendente del regime di trasparenza e possibilità di sanzioni adeguate in caso di violazione di queste regole.

Prima di adottare eventuali misure in materia di finanziamento dei partiti, il Consiglio federale ha chiesto una discussione con una delegazione del GRECO (cfr. pag. 9).

Le misure prese dalla Svizzera per attuare le raccomandazioni del GRECO in questi due ambiti sono state esaminate dal GRECO in un rapporto di conformità, approvato nell'ottobre 2013. Ritenendo che, nel complesso, l'attuazione fosse insufficiente, il GRECO ha aperto una procedura di non conformità riguardante la Svizzera⁴⁹.

Nel 2012 il GRECO ha inoltre avviato il quarto ciclo di valutazione, che verte sulla prevenzione della corruzione a livello dei parlamentari, dei giudici e dei procuratori, considerando in particolare i seguenti aspetti:

- codifica dei principi etici e delle regole deontologiche;
- risoluzione dei potenziali conflitti d'interesse;
- divieto o limitazione di determinate attività;
- opportunità di un regime di dichiarazione della sostanza, del reddito, delle passività e degli interessi;
- controllo dell'applicazione delle regole in vigore ed eventuali sanzioni;
- sensibilizzazione sulle problematiche dell'integrità.

⁴⁸ Il GRECO) è un'istituzione del Consiglio d'Europa che comprende 49 Stati membri (tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa più gli Stati Uniti e la Bielorussia). La Svizzera vi ha aderito il 1° luglio 2006, con la ratifica della Convenzione penale sulla corruzione (RS 0.311.55).

⁴⁹ In un secondo rapporto intermedio del giugno 2014, il GRECO è giunto alla conclusione che l'attuazione delle raccomandazioni restava insufficiente e che andava mantenuta la procedura di non conformità relativa alla Svizzera. Quest'ultima dovrà presentare un nuovo rapporto al GRECO alla fine di marzo 2015.



La valutazione della Svizzera dovrebbe avvenire nel 2015-2016 e riguarderà in modo specifico i membri dell'Assemblea federale, i giudici dei tribunali federali e i procuratori del Ministero pubblico della Confederazione.

4.2.2. Convenzione dell'OCSE sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali

La Svizzera ha ratificato il 31 maggio 2000 la Convenzione dell'OCSE sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali⁵⁰.

Rapporto dell'OCSE sulla fase 3 dell'analisi Paese per Paese per la Svizzera

Nel 2011 la Svizzera si è sottoposta alla fase 3 dell'analisi. Oltre all'attuazione delle raccomandazioni indirizzate agli Stati membri nell'ambito delle fasi 1 e 2, concernenti la legislazione e l'implementazione della criminalizzazione della corruzione di pubblici ufficiali stranieri, nel rapporto della fase 3 sono stati esaminati tra l'altro il perseguimento penale e le sanzioni nonché gli sforzi intrapresi dalla Svizzera per prevenire la corruzione di pubblici ufficiali stranieri.

Il rapporto dell'OCSE sulla fase 3 dell'analisi Paese per Paese per la Svizzera è stato adottato in occasione della seduta plenaria del Gruppo di lavoro dell'OCSE contro la corruzione del dicembre 2011 e pubblicato nel gennaio 2012⁵¹. Nel rapporto, l'OCSE apprezza il lavoro svolto dalle autorità di perseguimento penale e la prima condanna di un'impresa per non aver impedito la corruzione di pubblici ufficiali stranieri. Le autorità svizzere sono elogiate anche in relazione all'assistenza giudiziaria internazionale, alla confisca e alla restituzione di valori patrimoniali di provenienza illecita nonché al ruolo proattivo nell'ambito dei sequestri. Suscitano inoltre consensi l'obbligo per gli impiegati federali di denunciare i crimini e i delitti di cui vengono a conoscenza nell'esercizio della propria funzione, introdotto il 1° gennaio 2011, così come le misure di sensibilizzazione e formazione in materia di lotta alla corruzione, sia nel settore pubblico che in quello privato.

Il rapporto dell'OCSE contiene raccomandazioni relative a misure di miglioramento. L'OCSE deplora che, nonostante siano state avviate numerose procedure penali, non siano più numerose le condanne pronunciate per corruzione all'estero. Le principali delle dodici raccomandazioni indirizzate alla Svizzera si riferiscono ai seguenti settori:

- nell'applicazione di procedure particolari, come la procedura del decreto d'accusa e la procedura abbreviata nonché la riparazione, devono essere resi noti in modo più dettagliato i motivi della scelta di tali procedure e le sanzioni emanate, conformemente alle norme procedurali applicabili;
- le autorità di perseguimento penale vanno istruite sulla responsabilità delle imprese nei casi di corruzione. Le risorse umane e finanziarie messe a disposizione di tali autorità vanno inoltre sottoposte a esame periodico e, se del caso, adeguate, in modo da garantire un perseguimento efficace dei reati;
- la Svizzera deve esaminare a intervalli regolari la propria politica concernente la punibilità del pagamento di piccole tangenti (*small facilitation payments*) ed esortare le imprese a vietare tali pagamenti nelle loro direttive interne o a sconsigliarli;

⁵⁰ Finora la Convenzione del 17 dicembre 1997 sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali (RS 0.311.21) è stata firmata dai 34 Stati membri dell'OCSE e da altri sei Stati (Argentina, Brasile, Bulgaria, Colombia, Russia e Sudafrica). Per la Svizzera la convenzione è entrata in vigore il 30 luglio 2000.

⁵¹ <http://www.seco.admin.ch/aktuell/00277/01164/01980/index.html?lang=it&msg-id=42981>



- le misure di sensibilizzazione delle imprese sui rischi di corruzione nelle operazioni economiche con l'estero vanno orientate maggiormente verso le piccole e medie imprese (PMI) che operano a livello internazionale;
- la protezione degli informatori (*whistleblower*) va ancorata a livello legislativo anche per i dipendenti del settore privato;
- le imprese condannate per corruzione all'estero devono essere escluse, durante un determinato periodo, dall'assegnazione di appalti pubblici e dai contratti finanziati mediante la cooperazione pubblica allo sviluppo.

Dal punto di vista della Svizzera il rapporto dell'OCSE sulla fase 3 traccia un quadro corretto della situazione attuale nel campo della lotta alla corruzione all'estero. Gli uffici e i servizi della Confederazione e dei Cantoni interessati sono stati informati in merito alle raccomandazioni all'inizio del 2012 e consultati in proposito nel maggio 2013. Alcune raccomandazioni richiedono misure concrete, altre vanno semplicemente esaminate. Nel marzo 2014 la Svizzera ha presentato all'OCSE un rapporto scritto (rapporto di monitoraggio) sull'attuazione delle raccomandazioni.

Conferenza ministeriale dell'OCSE

Nella primavera del 2012, la Svizzera ha sottoposto ai membri del G20 una proposta volta a rafforzare la lotta alla corruzione attraverso l'organizzazione di una riunione ministeriale che riunisca l'OCSE e il G20. Il progetto ha preso forma nell'intento di rilanciare gli sforzi a livello internazionale per contrastare il problema della corruzione. Una riunione ministeriale è un evento in grado di stimolare la volontà politica e di rinnovare gli impegni assunti dagli Stati. Sfruttando le sinergie tra le iniziative del G20 e i lavori dell'OCSE, la Svizzera intende anche favorire la cooperazione in materia di lotta alla corruzione con i Paesi non membri dell'OCSE, ma rappresentati in seno al G20 (Cina, India, Indonesia, Arabia Saudita). A livello del G20, la proposta ha suscitato pareri divergenti a causa della componente «OCSE» che, malgrado le dichiarazioni reiterate dal G20 di voler consolidare la cooperazione con questa organizzazione, non è ancora un organo di riferimento per tutti i membri. Per quanto riguarda l'OCSE, la proposta svizzera è stata accolta favorevolmente dalla Segreteria dell'OCSE nonché dai membri del Gruppo di lavoro contro la corruzione. È tuttavia stato convenuto di riservarsi ancora un po' di tempo per riflettere in modo approfondito sul contenuto di una manifestazione del genere.

4.2.3. UNCAC (United Nations Convention against Corruption)

La Svizzera ha ratificato la Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC) il 24 settembre 2009. L'UNCAC rappresenta l'accordo più completo e globale nella lotta alla corruzione e finora è stata ratificata da oltre 140 Stati. La convenzione contiene disposizioni sulla prevenzione della corruzione, sulla cooperazione internazionale e sull'assistenza tecnica ai Paesi in via di sviluppo ed emergenti e stabilisce che, a determinate condizioni, i valori patrimoniali conseguiti illegalmente devono essere restituiti. In quest'ambito, la Svizzera svolge un ruolo di precursore.

Il meccanismo di revisione, creato nel 2010, sta attraversando il primo ciclo. La Svizzera si è sottoposta a una prima analisi Paese per Paese nell'ambito dei capitoli III e IV della convenzione delle Nazioni Unite concernenti la cooperazione internazionale e la criminalizzazione della corruzione ed è stata esaminata dall'Algeria e dalla Finlandia. Alla fine di febbraio 2012 si è tenuta una visita dettagliata a Berna, in occasione della quale i due esaminatori e la Segreteria dell'UNCAC hanno potuto farsi un'idea in loco e incontrare vari



attori dell'Amministrazione federale, della società privata e della società civile. Questi colloqui diretti con alti rappresentanti della Confederazione, in particolare anche il ministro degli esteri e il procuratore generale, sono stati molto apprezzati dagli esaminatori poiché hanno lanciato un importante segnale politico e contribuito a fornire agli esaminatori un'impressione favorevole dell'impegno della Svizzera. Dall'esame sono scaturiti un rapporto dettagliato e una sintesi. Non è prevista una discussione esplicita dell'analisi Paese per Paese e il caso della Svizzera non fa eccezione; la pubblicazione dei rapporti ha quindi segnato la conclusione dell'analisi Paese per Paese per la Svizzera⁵².

I risultati dell'esame sono stati molto positivi per la Svizzera. Da un lato ciò è dovuto al fatto che il dispositivo anticorruzione svizzero è effettivamente solido, in particolare per i settori contemplati dall'UNCAC. Dall'altro occorre anche rilevare che le disposizioni dell'UNCAC sono meno incisive di quelle di altre convenzioni (OCSE, Consiglio d'Europa) e di conseguenza è più facile per il diritto svizzero soddisfarne i requisiti. Rispetto alle analisi Paese per Paese per Stati paragonabili (p. es. la Finlandia), inoltre, la Svizzera è stata valutata con particolare benevolenza: occorre però segnalare che non sono ancora stati definiti standard di valutazione unitari.

Le raccomandazioni riguardano soprattutto disposizioni non vincolanti e non è necessario alcun intervento supplementare. Inoltre le poche critiche non sorprendono e corrispondono ai risultati di altre analisi Paese per Paese relative alla Svizzera. In alcuni settori sono quindi già in corso degli adeguamenti (p. es. requisito della querela per la corruzione di privati). Il meccanismo di revisione dell'UNCAC non prevede altri obblighi di rendicontazione. La Svizzera sarà sottoposta a una nuova valutazione, dedicata alla prevenzione della corruzione e all'*asset recovery*, non prima del prossimo ciclo di revisione (a partire dal 2015). In tale occasione vi sarà eventualmente la possibilità di riferire in merito al nostro monitoraggio del ciclo in corso.

È nell'interesse della Svizzera partecipare attivamente al processo in seno alle Nazioni Unite anche in futuro, in modo da creare un meccanismo di revisione trasparente, inclusivo e più rigoroso. L'obiettivo è di indurre i partner commerciali emergenti in Asia, Africa e America latina ad attuare efficacemente la convenzione delle Nazioni Unite, in modo tale che anche per i nostri partner commerciali vengano regolate vincolanti in materia di corruzione. In questo spirito, la Svizzera ha elaborato una risoluzione volta a rafforzare il meccanismo di revisione dell'UNCAC, che ha presentato in occasione della conferenza degli Stati parti della Convenzione tenutasi a Panama nel novembre 2013. La risoluzione mirava a rendere il meccanismo di revisione più trasparente, più efficiente e più inclusivo. I negoziati si sono però rivelati molto complessi a causa della grande resistenza da parte di singoli Stati membri. Dalle lunghe e complesse discussioni sulla risoluzione è infine emersa la decisione di incaricare un gruppo di lavoro di esaminare l'attuazione della convenzione (Implementation Review Group, IRG) e di presentare proposte di miglioramento concrete per il secondo ciclo del meccanismo di revisione entro la prossima Conferenza degli Stati parti, che si terrà in Russia nel 2015.

Malgrado questo bilancio non proprio positivo, l'UNCAC resta l'unica convenzione universale contro la corruzione. Essa consente alla Svizzera di esigere armi pari in materia di lotta alla corruzione per le imprese svizzere che operano a livello internazionale. Occorrerà però investire ancora molto tempo e molta energia prima di raggiungere questo obiettivo ambizioso.

⁵² <http://www.unodc.org/unodc/treaties/CAC/country-profile/profiles/CHE.html>



Nel novembre 2013, in occasione della Conferenza degli Stati parti dell'UNCAC, gli Stati richiedenti e richiesti più esperti in ambito di *asset recovery* sono inoltre stati incaricati di elaborare una serie di linee guida ispirate alle buone pratiche in materia (*practical guidelines*). Il 18 dicembre 2013, l'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha a sua volta raccomandato l'elaborazione di linee guida fondate sulla prassi esistente. La Svizzera ha avviato il processo che porterà all'elaborazione di tali linee guida in occasione dell'8° seminario di Losanna nel gennaio 2014, seguendo l'appello in tal senso lanciato dalla Conferenza degli Stati parti. La strategia adottata contribuirà a rafforzare l'efficacia degli sforzi intrapresi in materia di recupero dei fondi tramite un'intensificazione del coordinamento sul piano internazionale.

4.2.4. Impegno della Svizzera nell'ambito del Gruppo di lavoro anticorruzione del G20

Per far conoscere la propria posizione e l'impegno profuso nella lotta alla corruzione al Gruppo di lavoro anticorruzione del G20 (Anti-Corruption Working Group), la Svizzera ha elaborato vari cosiddetti «*non-paper*» all'attenzione del G20. Sulla scorta dell'esperienza accumulata in materia di *asset recovery*, la Svizzera ha presentato al G20 un documento d'informazione che enumera possibili misure per migliorare la restituzione di valori patrimoniali di provenienza illecita. Nel 2013, sotto la presidenza russa del G20, la Svizzera è stata invitata al Gruppo di lavoro anticorruzione del G20. Quest'organo si sforza di attuare il piano d'azione del G20 sulla lotta alla corruzione nel periodo 2013-2014, che ad esempio chiede a tutti gli Stati membri del G20 di ratificare l'UNCAC.

Gruppo di lavoro anticorruzione del G20: la Svizzera ha partecipato alle riunioni di questo gruppo tenutesi il 6-7 giugno 2013 a Ottawa e il 10-11 ottobre 2013 a Parigi. Oltre alla Svizzera erano invitati come osservatori altri tre Paesi non appartenenti al G20: Spagna, Singapore e Brunei (presidenza dell'Associazione delle nazioni del Sudest asiatico ASEAN). Da un lato la Svizzera ha potuto presentare i propri obiettivi nella lotta alla corruzione nell'ambito del G20 e, dall'altro, ha potuto osservare più attentamente le procedure e i processi decisionali del G20.

4.2.5. Organismi ed eventi selezionati in materia di restituzione di valori patrimoniali di provenienza illecita

La presidenza americana del G8 ha invitato la Svizzera al Forum Arabo sul recupero dei beni, tenutosi in Qatar nel settembre 2012, visti il suo ruolo e la sua esperienza in materia. Il Forum concretizza una delle raccomandazioni del piano d'azione in materia di recupero dei beni adottato nell'ambito del Partenariato di Deauville per i Paesi arabi in transizione, lanciato nel 2011 dalla presidenza francese del G8. Visto il successo del Forum, nel 2013 la presidenza inglese del G8 ha organizzato tre sessioni speciali in Qatar, in Egitto e a Londra dedicate alle sfide del recupero dei beni a livello internazionale. La Svizzera ha inviato propri rappresentanti a ciascuna di queste sessioni. Una delegazione svizzera (DFAE/DDIP, DFAE/DP, UFG) ha partecipato anche al secondo Forum Arabo sul recupero dei beni, tenutosi a Marrakech, in Marocco, dal 26 al 28 ottobre 2013. Questo incontro ha permesso agli attori coinvolti di affermare la volontà politica di favorire una restituzione rapida dei fondi bloccati in seguito agli eventi della primavera araba. In questo contesto, vari partecipanti hanno sottolineato l'importanza della prevenzione della corruzione per evitare future sottrazioni di fondi da parte dei dirigenti, prevenzione che dev'essere sostenuta da



un'attuazione efficace dell'UNCAC mediante un meccanismo di analisi Paese per Paese trasparente e partecipativo.

Come nel 2012, dal 28 al 29 gennaio 2013 a Losanna si è tenuto il 7° seminario di esperti sulla restituzione dei valori patrimoniali di provenienza illecita di persone politicamente esposte, intitolato «Primavera araba e restituzione dei beni rubati: sfide e risposte due anni dopo». L'incontro ha permesso di fare il punto sui progressi e sulle sfide riscontrate e ha offerto ai rappresentanti dei Paesi interessati la possibilità di tenere colloqui bilaterali e di rafforzare la fiducia tra gli attori coinvolti. L'ultimo seminario di Losanna si è svolto dal 26 al 28 gennaio 2014 ed era consacrato all'identificazione e alla promozione di un modello di buone pratiche per il recupero dei beni rubati a livello internazionale.

5. Conclusioni e raccomandazioni del GLID Lotta alla corruzione al Consiglio federale

5.1. Bilancio intermedio del gruppo centrale del GLID

La segreteria del GLID Lotta alla corruzione ha sede presso la Sezione degli affari economici della Divisione Politiche estere settoriali della Direzione politica del DFAE. Il GLID Lotta alla corruzione non dispone di mezzi finanziari né di una percentuale specifica riservata a un posto di segreteria. Oltre a limitare le possibilità d'azione del gruppo (p. es. nella pianificazione delle attività), ciò pregiudica anche l'attuazione ottimale del mandato del Consiglio federale del 2008⁵³ nonché delle raccomandazioni del gruppo di pilotaggio del GLID di cui il Consiglio federale ha preso conoscenza. Le risorse umane e finanziarie non consentono inoltre di estendere le attività della segreteria del GLID alla sensibilizzazione degli impiegati federali sui rischi di corruzione.

La costituzione del GLID Lotta alla corruzione ha permesso un miglior scambio non solo tra i vari servizi federali che si occupano di corruzione, ma anche tra questi e le imprese private interessate (p. es. nell'ambito delle sedute plenarie del GLID). Il gruppo centrale del GLID constata tuttavia che all'interno dell'Amministrazione federale le questioni legate alla corruzione continuano a essere trattate in modo frammentario. In vari Paesi esistono agenzie anticorruzione in parte addirittura con competenze di polizia. In Svizzera la creazione di un organo del genere sarebbe eccessiva, ma il GLID Lotta alla corruzione rileva un bisogno d'intervento per attuare il mandato del Consiglio federale in modo più mirato ed efficace. Attualmente la segreteria del GLID funge da sportello e da intermediario per gli interlocutori all'interno e all'esterno dell'Amministrazione federale che hanno domande o richieste sulla lotta alla corruzione. Tutti i dipartimenti si avvalgono dei servizi della segreteria del GLID, poiché non dispongono delle risorse necessarie per svolgere autonomamente compiti di coordinamento e sensibilizzazione. A causa della mancanza di mezzi, il GLID non può però rispondere a tutte queste richieste. Per organizzare iniziative di formazione e sensibilizzazione supplementari sarebbe necessario aumentare le risorse umane della segreteria del GLID. Se la segreteria potesse disporre di un piccolo budget, potrebbe inoltre

⁵³ Il mandato del Consiglio federale del 19 dicembre 2008 prevede la convocazione di due riunioni plenarie all'anno, a cui partecipino tutti i servizi interessati dell'Amministrazione federale nonché della società civile e dell'economia privata, l'organizzazione di seminari tematici di formazione continua dei collaboratori, l'elaborazione di strategie comuni e concertate e un rapporto al Consiglio federale su tali attività. Il GLID è tenuto a formulare raccomandazioni per migliorare il dispositivo anticorruzione svizzero.



tenere conferenze con specialisti nel campo della corruzione a titolo di formazione continua degli impiegati federali.

Il mandato del Consiglio federale del 2008 del GLID Lotta alla corruzione riconosceva già allora il bisogno di un posto supplementare per la segreteria del GLID, ma per motivi di risparmio questo posto non è stato richiesto con la valutazione generale delle risorse umane del 2009. Il gruppo di pilotaggio del GLID ritiene necessaria una nuova valutazione del posto.

➤ **Raccomandazione 10: il gruppo di pilotaggio del GLID raccomanda di rafforzare la segreteria del GLID mediante risorse umane e finanziarie supplementari.**

5.2. Sintesi delle raccomandazioni del gruppo di pilotaggio del GLID

Per migliorare il dispositivo anticorruzione della Svizzera, il gruppo di pilotaggio del GLID formula 10 raccomandazioni.

Raccomandazione 1: il gruppo di pilotaggio del GLID raccomanda alla DSC e alla SECO di elaborare una panoramica dei progetti e dei programmi nonché delle misure in materia di lotta alla corruzione attuate dalla cooperazione svizzera allo sviluppo e di informare il GLID in merito.

Raccomandazione 2: il gruppo di pilotaggio del GLID raccomanda l'introduzione di un obbligo di denuncia dei sospetti di corruzione (analogamente all'art. 22a LPers) per tutte le unità amministrative decentrate.

Raccomandazione 3: il gruppo di pilotaggio del GLID constata che in molti contratti di lavoro di alti funzionari della Confederazione non è prevista la clausola del *pantouflage*. Il gruppo centrale del GLID raccomanda di inserire tale clausola nei contratti di lavoro dei quadri superiori dell'Amministrazione federale, se del caso.

Raccomandazione 4: il gruppo di pilotaggio del GLID propone al DFAE (DPES) di stilare un elenco degli uffici di comunicazione per la lotta alla corruzione presenti nei vari Paesi, che possa essere messo a disposizione in particolare del settore privato.

Raccomandazione 5: il gruppo di pilotaggio del GLID propone di identificare specifici gruppi a rischio all'interno dell'Amministrazione federale e di promuovere una formazione continua mirata in materia di corruzione.

Raccomandazione 6: il gruppo di pilotaggio del GLID propone che specifici gruppi a rischio nell'Amministrazione federale svolgano il modulo di e-learning «lotta alla corruzione» poiché contiene indicazioni sulla legislazione, il codice di comportamento dell'Amministrazione federale, informazioni sull'obbligo di denuncia per gli impiegati federali nonché esempi pratici. Nel quadro dell'elaborazione del rapporto d'attività sulla lotta alla corruzione 2014-2017 si vaglia di estendere questa raccomandazione a tutti i collaboratori dell'Amministrazione federale.



Raccomandazione 7: il gruppo di pilotaggio del GLID raccomanda di portare avanti le misure di sensibilizzazione delle imprese sui rischi di corruzione nelle operazioni con l'estero, con particolare attenzione alle PMI che operano a livello internazionale. Il tema della lotta alla corruzione deve continuare a essere trattato nell'ambito di iniziative destinate alle imprese.

Raccomandazione 8: il gruppo di pilotaggio del GLID ritiene che occorra incrementare la cooperazione con la Conferenza dei Governi cantonali (CdC) e con i singoli Cantoni e città.

Raccomandazione 9: il gruppo di pilotaggio del GLID propone ai Cantoni e alle città di affidare il mandato di lottare contro la corruzione a persone o servizi specifici e di rendere noti al pubblico e in particolare al GLID queste persone o servizi, in modo da facilitare la cooperazione.

Raccomandazione 10: il gruppo di pilotaggio del GLID raccomanda di rafforzare la segreteria del GLID mediante risorse umane e finanziarie supplementari.