



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Interdepartementale Arbeitsgruppe zur Korruptionsbekämpfung
Groupe de travail interdépartemental pour la lutte contre la corruption
Gruppo di lavoro interdipartimentale per la lotta alla corruzione

Data: 05.04.2018

Rapporto di attività del Gruppo di lavoro interdipartimentale per la lotta alla corruzione (2014–2017)

Sommario

1. Introduzione	3
2. Temi prioritari della lotta alla corruzione nel periodo in rassegna	4
2.1 Percezione e analisi della corruzione in Svizzera	4
2.2 Casi di corruzione	5
2.3 Lavori legislativi conclusi e in corso	6
2.4 Organi di segnalazione.....	8
2.5 Misure di formazione e sensibilizzazione.....	9
2.6 Accoglienza di delegazioni estere	9
2.7 Strumenti e processi multilaterali.....	10
2.7.1 GRECO (Gruppo di Stati contro la corruzione del Consiglio d'Europa)	10
2.7.2 Convenzione dell'OCSE sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri.....	11
2.7.3 UNCAC (Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione)	12
2.7.4 Ulteriori attività della Svizzera a livello internazionale	13
3. Stato di attuazione delle raccomandazioni formulate dal gruppo di pilotaggio del GLID Lotta alla corruzione nel rapporto di attività 2011-2013	14
3.1 Misure di cooperazione allo sviluppo	14
3.2 Obbligo di denuncia nelle unità amministrative decentralizzate	15
3.3 Imposizione di un periodo di attesa	16
3.4 Elenco di organi di segnalazione esteri	16
3.5 Formazione continua per i gruppi a rischio	16
3.6 Modulo di e-learning.....	17
3.7 Sensibilizzazione delle PMI	17
3.8 Cooperazione con Cantoni e città.....	18
3.9 Segreteria del GLID Lotta alla corruzione	19
4. Bilancio e prospettive del GLID Lotta alla corruzione	19
4.1 Valutazione del Controllo federale delle finanze	19
4.2 Bilancio intermedio del gruppo di pilotaggio	20
4.3 Nuovo mandato del GLID Lotta alla corruzione	21
4.4 Sintesi delle raccomandazioni del gruppo di pilotaggio.....	22

1. Introduzione

Il periodo in rassegna è stato caratterizzato da grandi scandali di corruzione di portata internazionale, che in alcuni casi hanno scosso anche la Svizzera. Ne sono un esempio il caso Petrobras, lo scandalo FIFA, il caso del fondo 1MDB e le rivelazioni dei Panama Papers e dei Paradise Papers. Nel contempo, anche in risposta al crescente malumore della popolazione, è cresciuta la disponibilità dei governi a procedere con risolutezza contro la corruzione. Lo testimonia ad esempio il Vertice anticorruzione di Londra (London Anti-Corruption Summit) del 2016, che per la prima volta ha portato il tema all'attenzione dei capi di Stato e di Governo di tutto il mondo. Negli ultimi due anni anche il G20 ha dedicato ampio spazio alla lotta alla corruzione, menzionando il tema nei suoi comunicati finali. La Svizzera sostiene attivamente gli sforzi profusi a livello di *policy* e partecipa anche agli accertamenti condotti nei casi di corruzione succitati.

Nonostante la sua spiccata cultura dell'integrità e la stabilità delle sue istituzioni, la Svizzera non è immune dalla corruzione. A livello di Confederazione, recentemente sono state pronunciate condanne per corruzione nell'Ufficio federale per l'ambiente (UFAM), nella Segreteria di Stato dell'economia (SECO) e nell'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC). I media hanno inoltre riferito di un considerevole numero di processi per corruzione pendenti contro persone appartenenti a uffici e aziende federali. Neanche i Cantoni, le città e i Comuni sono esenti dalla corruzione. Tutti questi casi sottolineano la necessità di potenziare ulteriormente il dispositivo di prevenzione e contrasto. La revisione delle disposizioni penali sulla corruzione si è già conclusa ed è entrata in vigore anche una nuova legge sugli averi dei potentati¹. Altri progetti di legislazione in corso hanno ad oggetto gli acquisti pubblici e la protezione dei lavoratori del settore privato che segnalano irregolarità («*whistleblowing*»).

Con l'intento di coordinare con maggiore efficacia gli uffici federali e le autorità di vari livelli, nel 2008 il Consiglio federale aveva creato il Gruppo di lavoro interdipartimentale per la lotta contro la corruzione (GLID Lotta alla corruzione), dando seguito a una raccomandazione del Gruppo di Stati del Consiglio d'Europa contro la corruzione (GRECO). La pianificazione dei lavori del GLID Lotta alla corruzione nonché la definizione delle modalità operative e dell'orientamento strategico sono affidate a un gruppo di pilotaggio, diretto dalla Divisione Politiche estere settoriali della Direzione politica (DP/DPES) del Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE). Nel gruppo di pilotaggio sono rappresentati anche l'Ufficio federale di giustizia (UFG), il Ministero pubblico della Confederazione, l'Ufficio federale del personale (UFPER), la SECO e armasuisse. La segreteria è accorpata al DFAE.

Nel quadro del suo mandato e delle risorse limitate, il GLID Lotta alla corruzione mira a rafforzare lo scambio e il flusso d'informazioni tra i vari servizi federali, i Cantoni, le città, l'economia privata, la società civile e il mondo scientifico. Considera suo compito anche segnalare abusi e rischi ed eventualmente proporre adeguamenti del dispositivo anticorruzione svizzero.

Il mandato del GLID Lotta alla corruzione prevede tra l'altro che, a intervalli regolari, il gruppo sottoponga un rapporto al Consiglio federale e all'opinione pubblica interessata. Il GLID aveva presentato un primo rapporto di attività nel marzo 2011 e un secondo nell'ottobre 2014. Il presente rapporto di attività 2014–2017² illustra lo stato di attuazione delle raccomandazioni formulate dal gruppo di pilotaggio del GLID nel suo ultimo rapporto e descrive le attività svolte dal gruppo di lavoro nonché gli sviluppi nazionali e internazionali nel settore della lotta alla corruzione nel periodo in rassegna. Il rapporto di attività contiene inoltre nuove raccomandazioni del gruppo di pilotaggio del GLID volte a rafforzare il dispositivo anticorruzione della Svizzera.

¹ Legge federale concernente il blocco e la restituzione dei valori patrimoniali di provenienza illecita di persone politicamente esposte all'estero del 18 dicembre 2015 (RS 196.1; LVP).

² Tutti i rapporti di attività del GLID Lotta alla corruzione sono disponibili all'indirizzo www.eda.admin.ch/eda/it/dfae/politica-estera/piazza-finanziaria-economia/corruzione/gruppo-di-lavoro-per-lotta-corruzione.html.

2. Temi prioritari della lotta alla corruzione nel periodo in rassegna

2.1 Percezione e analisi della corruzione in Svizzera

A livello mondiale ed europeo la Svizzera continua a rientrare nel novero dei Paesi in cui viene percepita poca corruzione. Lo conferma l'ottimo punteggio costantemente ottenuto dalla Svizzera nell'indice di percezione della corruzione di Transparency International: dall'inizio delle misurazioni la Svizzera non è mai scesa al di sotto del 12° posto e negli ultimi anni ha migliorato la propria posizione salendo al 5° posto. Solo il 10 per cento degli intervistati ha dichiarato che la corruzione rientra tra i tre problemi più gravi che il Governo dovrebbe affrontare e solo il 28 per cento giudica non efficace la lotta statale alla corruzione (negli altri Stati europei, fatta eccezione per i Paesi scandinavi, la percentuale è sensibilmente più elevata)³. I rilevamenti di Transparency International indicano anche che a livello generale le autorità statali svizzere godono di grande fiducia; la giustizia e la polizia hanno peraltro ottenuto una valutazione significativamente migliore di quella del Parlamento, del Governo e dei loro funzionari. Decisamente più moderata è la fiducia riposta nei dirigenti economici.

I sondaggi condotti dalla società Ernst & Young presso aziende di grandi dimensioni indicano che nell'economia svizzera vengono percepiti con maggior frequenza comportamenti non etici. Il 18 per cento degli intervistati ha risposto in modo affermativo alla domanda «Ritieni che la corruzione e i metodi corruttivi siano molto diffusi nell'economia in questo Paese?», mentre quattro anni prima la percentuale arrivava solo al 10 per cento⁴. Suscita qualche perplessità il fatto che le Svizzere e gli Svizzeri siano relativamente riluttanti a segnalare un caso di sospetta corruzione. Più che la lealtà nei confronti della propria azienda, la riluttanza sembra dettata dal timore di subire conseguenze sul piano personale e professionale.

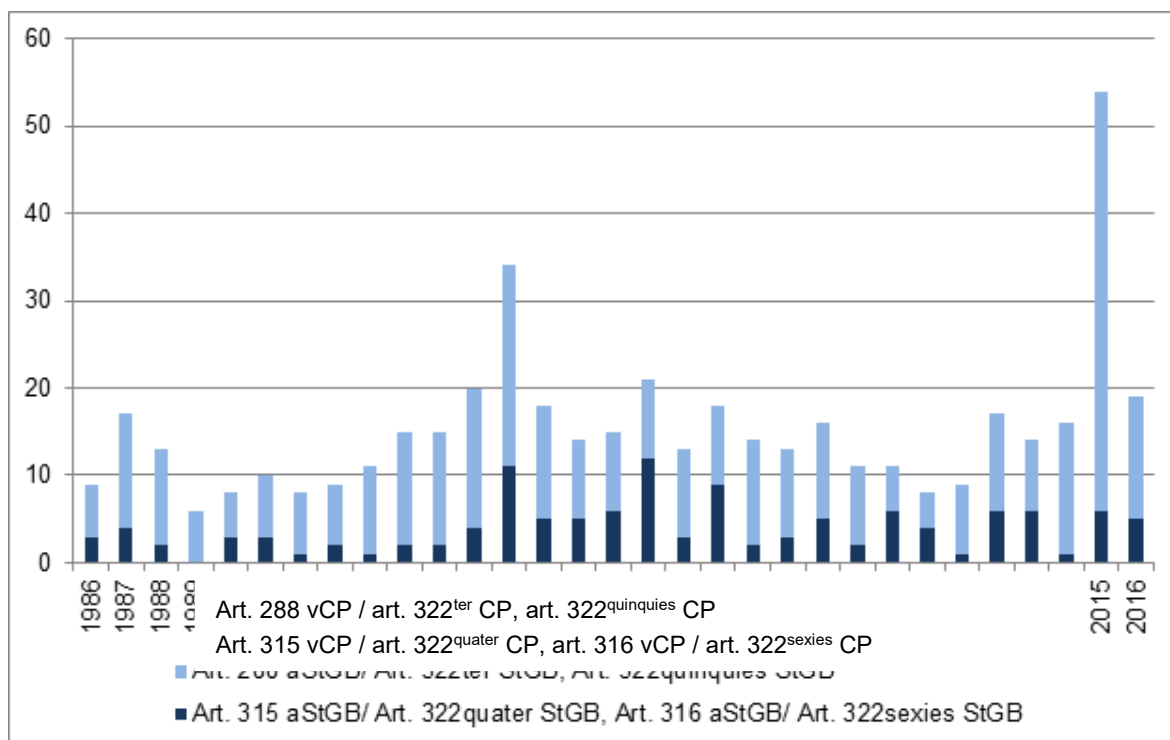


Tabella 1: statistica delle condanne penali della Svizzera, 1986-2016: numero delle condanne, fonte: UST

La statistica delle condanne penali completa il quadro. Nel primo triennio del periodo in rassegna (2014-2016), l'Ufficio federale di statistica ha rilevato solo 5 condanne per corruzione passiva (art. 322^{quater} CP), 7 per accettazione di vantaggi (art. 322^{sexies} CP) e 12 per infedeltà nella

³ Transparency International (2016), People and Corruption: Europe and Central Asia. Global Corruption Barometer, <https://www.transparency.org/whatwedo/publication/7493>.

⁴ Ernst & Young (aprile 2017): EMEIA Fraud Survey – Ergebnisse Schweiz, [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY_-_EMEIA_Fraud_Survey_%E2%80%93_Ergebnisse_Schweiz_April_2017/\\$FILE/ey-emeia-fraud-survey-ergebnisse-schweiz-april-2017.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY_-_EMEIA_Fraud_Survey_%E2%80%93_Ergebnisse_Schweiz_April_2017/$FILE/ey-emeia-fraud-survey-ergebnisse-schweiz-april-2017.pdf).

gestione pubblica (art. 314 CP).

Un quadro analogo emerge anche ampliando l'orizzonte di osservazione. La tabella 1 illustra l'evoluzione a lungo termine dei reati di corruzione di pubblici ufficiali svizzeri sulla base delle condanne. Il grafico mostra da una parte i reati di corruzione attiva, ovvero la corruzione attiva (art. 322^{ter} CP) e la concessione di vantaggi (art. 322^{quinquies} CP), e dall'altra i reati di corruzione passiva, ovvero la corruzione passiva (art. 322^{quater} CP) e l'accettazione di vantaggi (art. 322^{sexies} CP); nella serie di lungo periodo sono state considerate anche le fattispecie di reato corrispondenti alla corruzione, abrogate con la riforma del 1999. Emerge che, malgrado l'inasprimento delle disposizioni penali in materia di corruzione entrato in vigore il 1° maggio 2000, il numero delle condanne non ha registrato un incremento consistente. Un numero superiore alla media dei casi di condanna per corruzione attiva può essere osservato solo nell'anno 2015 ed è da ricondurre a una concentrazione di condanne limitata a questo periodo nel Cantone di Zurigo⁵.

2.2 Casi di corruzione

Nel periodo in rassegna sono stati scoperti e accertati vari casi di corruzione nell'amministrazione pubblica, verificatisi a livello federale, cantonale e comunale. Alcuni reati risalgono a prima del periodo in rassegna, ma gli accertamenti sono ancora parzialmente in corso.

Nel quadro di un caso di corruzione di pubblici ufficiali verificatosi nel periodo 2007-2010 nel quadro di un progetto informatico di grande respiro all'interno dell'UFAM, nel dicembre 2016 le persone coinvolte all'interno e all'esterno dell'Amministrazione pubblica sono state condannate a pene detentive fino a 3 anni⁶. Sulla base di una denuncia penale sporta dalla Segreteria di Stato dell'economia (SECO), nel 2014 il Ministero pubblico della Confederazione ha aperto un'inchiesta penale contro il responsabile della direzione dell'unità organizzativa Gestione sistemi e tecnica della SECO e contro ignoti per il sospetto di infedeltà nella gestione pubblica (art. 314 CP) e corruzione passiva (art. 322^{quater} CP) nell'ambito dell'assegnazione di commesse IT della SECO⁷. Secondo le informazioni in nostro possesso, le indagini del Ministero pubblico della Confederazione sono ancora in corso. Condanne per ripetuta infedeltà nella gestione pubblica, ripetuta accettazione di vantaggi e ripetuta concessione di vantaggi sono infine state pronunciate nel caso di corruzione relativo al progetto informatico «Insieme» dell'AFC⁸.

Irregolarità si sono verificate anche a livello cantonale e locale. In particolare, un presunto caso di corruzione nell'Ufficio della migrazione cantonale del Ticino ha avuto forte risonanza pubblica. Le ipotesi di reato sono furto, corruzione passiva e infrazione alla legge federale sugli stranieri nel quadro del rilascio di permessi di lavoro⁹. A livello locale le autorità inquirenti hanno ad esempio aperto un'inchiesta nel caso dell'ex responsabile dell'ufficio cittadino per lo smaltimento dei rifiuti (ERZ) di Zurigo, subito sospeso dal lavoro. L'ipotesi di reato è infedeltà

⁵ Stando alle informazioni fornite dal Ministero pubblico I del Cantone di Zurigo, nel caso in oggetto si tratta di un elevato numero di decreti di accusa per tentata corruzione di pubblici ufficiali svizzeri sotto forma di reato impossibile, che trae origine da un unico caso di frode attualmente ancora pendente. Una coppia di coniugi turchi residente nel Cantone di Zurigo aveva offerto a numerosi connazionali la possibilità di ottenere, in modo illecito e dietro pagamento, licenze di condurre e prove di esami contraffatte tramite un presunto collaboratore corrotto dell'Ufficio della circolazione. Successivamente è emerso che i due coniugi avevano inventato l'esistenza del dipendente corrotto dell'Ufficio della circolazione.

⁶ Cfr. Ministero pubblico della Confederazione: rapporto di gestione 2016, p. 17, <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/47800.pdf>.

⁷ Cfr. Ministero pubblico della Confederazione: rapporto di gestione 2014, p. 13, <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/39045.pdf>.

⁸ Cfr. TPF: SK.2015.12, p. 127, https://bstger.weblaw.ch/pdf/20150915_SK_2015_12.pdf. Il progetto «Insieme» è stato anche oggetto di un rapporto delle CDG. 14.057: Progetto informatico INSIEME dell'AFC, rapporto delle Commissioni delle finanze e delle Commissioni della gestione delle Camere federali, 21.11.2014, <https://www.admin.ch/opc/it/federal-gazette/2015/5195.pdf>.

⁹ Legge federale sugli stranieri del 16 dicembre 2005 (LStr; RS 142.20); cfr. Ufficio della migrazione del Ticino: Arrestato un collaboratore dell'Ufficio della migrazione. Comunicato stampa, Bellinzona, 08.02.2017, <http://www3.ti.ch/CAN/comunicati/08-02-2017-comunicato-stampa-7923130284.pdf>.

nella gestione pubblica, ma vale comunque la presunzione d'innocenza¹⁰.

Anche grandi casi di corruzione di respiro internazionale evidenziano spesso legami con la Svizzera o con aziende o cittadini svizzeri. Spesso si tratta di violazioni di obblighi di diligenza nell'ambito del riciclaggio di denaro. Nel 2016 la FINMA ha trattato 22 casi simili (2015: 9), correlati in particolare a casi di corruzione internazionali¹¹. Nel periodo in rassegna anche il Ministero pubblico della Confederazione ha trattato casi di corruzione con legami con la Svizzera. 82 inchieste penali internazionali erano pendenti presso il Ministero pubblico della Confederazione alla fine del 2016¹², con un aumento che sfiora il 150% rispetto al 2013 (33 inchieste)¹³.

Nel caso di corruzione «Lava Jato», relativo alle aziende brasiliane Petrobras e Odebrecht, dal 2014 il Ministero pubblico della Confederazione ha avviato più di 60 inchieste penali. Segnatamente conduce indagini per atti di corruzione e titolo di riciclaggio di denaro aggravati. Pubblici ufficiali brasiliani sono sospettati tra l'altro di essersi fatti versare tangenti su conti svizzeri¹⁴. Nello scandalo finanziario relativo al fondo statale malese 1MDB, ingenti somme delittuose sarebbero state versate su conti svizzeri. In tale contesto, il Ministero pubblico della Confederazione ha avviato un'inchiesta per titolo di truffa, corruzione e riciclaggio di denaro nei confronti di pubblici ufficiali della Malaysia e degli Emirati Arabi Uniti¹⁵.

Anche la Federazione internazionale di calcio FIFA, con sede a Zurigo, è stata sotto i riflettori dei media internazionali, inizialmente per le indagini interne condotte dalla Commissione etica indipendente e, dal 2015, anche per le inchieste penali avviate negli USA e in Svizzera. Nell'ambito del calcio il Ministero pubblico della Confederazione conduce circa 25 procedimenti penali e analizza i documenti sequestrati, equivalenti a una quantità di dati di circa 19 terabyte. In tale contesto, 178 segnalazioni sono pervenute all'Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro; un primo procedimento si è concluso nel giugno 2017 con la condanna di un ex bancario.

Grande scalpore hanno suscitato le recenti rivelazioni di giornalisti che erano riusciti ad avere accesso a un elevatissimo numero di documenti degli archivi dello studio legale Mossack Fonseca (Panama Papers, aprile 2016) e dello studio di consulenza Appleby (Paradise Papers, novembre 2017). Le inchieste hanno gettato luce su fenomeni di riciclaggio di denaro, evasione e ottimizzazione fiscale tramite centri finanziari offshore come ad esempio Panama, Bermuda o Maurizio; i casi hanno interessato marginalmente la Svizzera, soprattutto nella sua veste di sede di aziende globali per il commercio delle materie prime. In tale contesto, anche vari procedimenti per presunta corruzione sono finiti sotto i riflettori.

2.3 Lavori legislativi conclusi e in corso

Disposizioni penali in materia di corruzione

Le disposizioni penali in materia di corruzione sono state modificate con effetto al 1° luglio 2016¹⁶. La corruzione di privati è ormai un reato perseguibile d'ufficio e viene punita anche nei casi in cui non comporti una distorsione della concorrenza. Nei casi di lieve entità l'infrazione

¹⁰ Dipartimento del genio civile e dello smaltimento della città di Zurigo: comunicato sulla sospensione del direttore ERZ, 22.05.2017, <https://www.stadt-zuerich.ch/ted/de/index/departement/medien/medienmitteilungen/2017/170522a.html>.

¹¹ Cfr. Conferenza stampa annuale della FINMA 2017, <https://www.finma.ch/de/news/2017/04/20170404-mm-jmk/>.

¹² Cfr. Ministero pubblico della Confederazione: rapporto di gestione 2016, p. 34, <https://www.newsdimin.ch/newsdimin/message/attachments/47800.pdf>.

¹³ Cfr. Ministero pubblico della Confederazione: rapporto di gestione 2013, p. 32, <https://www.newsdimin.ch/newsdimin/message/attachments/34449.pdf>.

¹⁴ Cfr. Ministero pubblico della Confederazione: rapporto di gestione 2016, p. 19, <https://www.newsdimin.ch/newsdimin/message/attachments/47800.pdf>.

¹⁵ Cfr. Ministero pubblico della Confederazione: rapporto di gestione 2016, p. 19 ss., <https://www.newsdimin.ch/newsdimin/message/attachments/47800.pdf>.

¹⁶ Raccolta ufficiale di diritto federale (RU) 2016 1287.

resta tuttavia perseguibile unicamente a querela di parte. La revisione estende il campo di applicazione delle disposizioni penali alla concessione e all'accettazione di indebiti vantaggi nell'esercizio della funzione pubblica. Sono altresì puniti i casi in cui i vantaggi sono concessi scientemente non a un pubblico ufficiale ma a un terzo allo scopo di influenzare un pubblico ufficiale. Queste modifiche vanno intese come prolungamento delle raccomandazioni formulate dal GRECO alla Svizzera alla fine del 2011.

«Whistleblowing»

Il messaggio sulla revisione del Codice delle obbligazioni («Tutela in caso di segnalazione di irregolarità da parte del lavoratore») adottato dal Consiglio federale il 20 novembre 2013 è stato discusso in seno alle Camere. Dopo che il Consiglio degli Stati aveva adottato il disegno di legge con alcune modifiche minori, il Consiglio nazionale è entrato in materia sul disegno, decidendo tuttavia di rinviarlo al Consiglio federale con il mandato di preparare un disegno più semplice e chiaro. Il Consiglio degli Stati ha dato seguito alla decisione di rinvio il 10 settembre 2015. I lavori relativi al mandato in oggetto sono in corso e porteranno all'adozione di un nuovo messaggio da parte del Consiglio federale.

Proseguono inoltre i lavori per il miglioramento della protezione dalla disdetta. Un avamprogetto adottato dal Consiglio federale nell'ottobre 2010 prevedeva di aumentare l'indennità massima in caso di disdetta abusiva o ingiustificata da 6 a 12 mensilità salariali. L'aumento era motivato in particolare dalla volontà di proteggere gli informatori (*whistleblower*). Il 21 novembre 2012, il Consiglio federale ha deciso di sospendere il disegno e approfondire alcune questioni. Ha quindi commissionato due studi che fungeranno da base per le discussioni tra le parti sociali, con l'obiettivo di definire soluzioni accettabili per tutte le parti interessate. Gli studi sono ormai giunti a conclusione e sono state avviate le discussioni sul tema.

Legislazione sugli acquisti pubblici

Il disegno di revisione della legge federale sugli acquisti pubblici¹⁷ (P-LAPub) è stato trasmesso al Parlamento nel febbraio 2017. Sarà trattato in prima battuta dal Consiglio nazionale e in seconda battuta dal Consiglio degli Stati e presumibilmente entrerà in vigore nel 2019. La revisione mira ad armonizzare gli ordinamenti in materia di appalti pubblici della Confederazione e dei Cantoni; nel contempo l'accordo sugli appalti pubblici dell'OMC, sottoposto a revisione nel 2012 (GPA 2012), verrà recepito nella legislazione nazionale. Il GPA 2012 migliora la trasparenza e attribuisce grande importanza alla lotta alla corruzione negli acquisti pubblici. La revisione della LAPub focalizzerà ancor più l'attenzione sulla lotta sistematica alla corruzione. Una modifica sostanziale del P-LAPub è l'esplicita menzione della prevenzione della corruzione nell'articolo costitutivo e nei principi procedurali (art. 2 lett. d e art. 11 lett. b P-LAPub). Il disegno di legge contiene inoltre misure concrete per la lotta alla corruzione: offerenti e subappaltatori che violano le disposizioni sulla lotta contro la corruzione possono ad esempio essere esclusi da una procedura di aggiudicazione in corso (art. 44 cpv. 1 lett. e P-LAPub). La disciplina in oggetto recepisce una raccomandazione del Gruppo di lavoro OCSE sulla corruzione. Nei casi gravi è prevista la possibilità di escludere l'offerente o il subappaltatore per un periodo massimo di cinque anni da future commesse pubbliche (art. 45 cpv. 1 P-LAPub). Tale esclusione è valida per tutti i committenti della Confederazione. Nei casi meno gravi può essere pronunciato un ammonimento. L'autorità competente tiene un elenco non pubblico degli offerenti e dei subappaltatori sanzionati.

Legge sugli averi dei potentati

Approvata dal Parlamento nel dicembre 2015 ed entrata in vigore il 1° luglio 2016, la legge federale concernente il blocco e la restituzione dei valori patrimoniali di provenienza illecita di persone politicamente esposte all'estero (LVP) si applica a situazioni in cui dirigenti stranieri si sono verosimilmente arricchiti in maniera indebita appropriandosi di valori patrimoniali attraverso atti di corruzione o altri crimini e trasferendoli all'estero. La legge disciplina il blocco, la confisca e la restituzione degli averi dei potentati. Il suo scopo è offrire soluzioni anche nei casi

¹⁷ Legge federale del 16 dicembre 1994 sugli acquisti pubblici (RS 172.056.1).

che non possono essere risolti tramite l'assistenza internazionale in materia penale. Prevede inoltre misure di sostegno per lo Stato di provenienza negli sforzi da esso intrapresi per ottenere la restituzione dei valori patrimoniali di origine illecita. In caso di fallimento definitivo della procedura di assistenza giudiziaria, la legge consente infine al Governo svizzero di avviare un procedimento di confisca amministrativa dinanzi al Tribunale amministrativo federale. Si tratta di una procedura giudiziaria prevista dal diritto pubblico e non dal diritto penale. Di conseguenza il suo avvio non richiede che sia stata stabilita la colpevolezza penale del titolare degli averi e quest'ultimo non può invocare la prescrizione penale. È prevista una presunzione di origine illecita dei valori da confiscare, ma detta presunzione può essere rovesciata qualora il titolare riesca a dimostrare la provenienza verosimilmente lecita dei propri fondi. In misura molto limitata, i diritti di terzi possono consentire di opporsi a una confisca. La decisione di confisca amministrativa apre la strada a una restituzione al Paese di provenienza. A prescindere dal contesto nazionale, devono essere rispettati il principio di trasparenza e l'obbligo di rendiconto. La LVP prevede che i fondi restituiti debbano essere utilizzati per migliorare le condizioni di vita della popolazione o rafforzare lo Stato di diritto nel Paese di provenienza, contribuendo in tal modo a lottare contro l'impunità. In generale un accordo tra il Governo svizzero e il Governo dello Stato di provenienza disciplina le modalità di restituzione, che possono prevedere il coinvolgimento di organizzazioni non governative.

2.4 Organi di segnalazione

Dal 1° gennaio 2011, con l'entrata in vigore dell'articolo 22a della legge sul personale federale¹⁸, gli impiegati della Confederazione sono tenuti a denunciare crimini e delitti e hanno il diritto di segnalare altre irregolarità. Da allora gli impiegati della Confederazione devono o possono «denunciare alle autorità di perseguimento penale, ai loro superiori o al Controllo federale delle finanze (CDF)» le irregolarità che constatano nell'esercizio della loro funzione.

In passato le segnalazioni al CDF potevano essere trasmesse via e-mail, per posta o telefonicamente. Il 1° giugno 2017 il CDF ha attivato anche la piattaforma di segnalazione online «Whistleblowing», che consente sia a privati che al personale della Confederazione di comunicare in modo sicuro e anonimo irregolarità, casi di corruzione o altri atti illeciti all'interno dell'Amministrazione federale. Secondo i dati pubblicati dal CDF, il numero delle segnalazioni pervenute al CDF dal 2011 è relativamente stabile e oscilla da un minimo di 61 a un massimo di 78 segnalazioni all'anno. Nell'2016 il 36 per cento di tutte le segnalazioni proveniva da impiegati della Confederazione e il 60 per cento da persone esterne; nel 4 per cento dei casi la provenienza non è nota.

Il 15 settembre 2015 la Polizia giudiziaria federale (PGF) ha attivato la piattaforma online «Integrity Line», su cui chiunque può segnalare, anche in forma anonima, possibili casi di corruzione in ambito amministrativo, giudiziario o politico, all'interno di imprese operanti in Svizzera e all'estero nonché in seno ad associazioni o organizzazioni senza scopo di lucro. Le segnalazioni pervenute alla PGF vengono sottoposte a esame per verificarne la rilevanza penale e poi trasmesse per il trattamento al servizio competente della PGF o all'occorrenza a un'autorità esterna (p.es. polizia cantonale). Fino alla fine del 2016, ovvero dopo meno di un anno dall'attivazione della piattaforma, sono pervenute 72 segnalazioni, di cui 18 hanno condotto a ulteriori indagini. Si tratta in particolare di 9 casi di presunta corruzione e altrettanti di presunte irregolarità all'interno dell'Amministrazione federale.

Inoltre, anche singoli uffici federali hanno istituito organi di segnalazione interni.

¹⁸ Legge del 24 marzo 2000 sul personale federale (LPers; RS 172.220.1).

2.5 Misure di formazione e sensibilizzazione

Nel periodo in rassegna il GLID Lotta alla corruzione ha organizzato sei sedute plenarie e tre seminari. Con l'ausilio di relazioni e tavole rotonde interattive, ogni incontro ha trattato un tema prioritario di attualità. Obiettivo di queste iniziative era sensibilizzare i membri del GLID, ma a seconda del tema trattato anche cerchie più estese all'interno e all'esterno dell'Amministrazione federale, sulle tematiche della prevenzione e della lotta alla corruzione. Esse avevano inoltre lo scopo di redigere contributi alla discussione e pareri della Svizzera sul piano nazionale. Gli incontri hanno dato ampio spazio ai seguenti temi prioritari:

- *trasparenza sul finanziamento dei partiti e delle campagne elettorali* (seduta plenaria del 25.2.2014);
- *attori statali e non statali nella lotta alla corruzione: come possono intervenire e se/come possono cooperare* (seduta plenaria del 1.9.2014);
- *asset recovery: restituzione di denaro derivante da corruzione agli Stati di provenienza* (seminario del 18.3.2015);
- *primo bilancio sull'articolo 22a della legge sul personale federale / whistleblowing* (seminario del 10.9.2015);
- *prevenzione della corruzione tra gli esponenti di Parlamenti, tribunali e autorità di perseguimento penale* (seduta plenaria del 25.11.2015);
- *corruzione e associazioni sportive internazionali in Svizzera* (seduta plenaria del 24.5.2016);
- *rischi di corruzione all'estero: come vengono gestiti a livello attivo e passivo gli «incentivi» nel settore privato e nel settore pubblico?* (seminario del 7.9.2016);
- *il whistleblowing nel settore privato* (seduta plenaria del 23.11.2016);
- *prevenzione della corruzione nell'industria degli armamenti* (seduta plenaria del 31.5.2017).

La numerosa partecipazione costantemente registrata nelle sedute plenarie e nei seminari tematici riflette l'importanza dei temi prescelti e il permanente fabbisogno di discussione e scambio tra i vari servizi federali competenti nell'ambito della lotta alla corruzione.

Singoli membri del GLID Lotta alla corruzione e della segreteria sono inoltre intervenuti attivamente in occasione di incontri di formazione e perfezionamento per determinati gruppi target come ad esempio gli specialisti delle risorse umane dell'Amministrazione federale, i responsabili degli Swiss Business Hub o futuri diplomatici (nel quadro di un modulo economico proposto dalla SECO).

La prevenzione della corruzione rientra anche negli sforzi intrapresi dalla Confederazione al fine di rafforzare la responsabilità sociale d'impresa (CSR = «*corporate social responsibility*»). Nel 2015 la SECO ha sviluppato un piano di sensibilizzazione sulla CSR mirato ai vari gruppi target e nel 2017 ha anche pubblicato una nuova edizione dell'opuscolo «Prevenire la corruzione – Consigli alle imprese svizzere operanti all'estero» (cfr. anche capitolo 3.7).

2.6 Accoglienza di delegazioni estere

Nel periodo in rassegna, analogamente a quanto avvenuto negli anni precedenti, una serie di Stati ha manifestato interesse per uno scambio con la Svizzera sui dispositivi anticorruzione. La segreteria del GLID Lotta alla corruzione funge da punto di contatto per altre autorità nazionali ai sensi dell'articolo 6 UNCAC. Concretamente essa ha accolto (insieme a singoli membri del gruppo di pilotaggio) delegazioni provenienti da Gran Bretagna, Kazakistan, Kenia, Serbia, Corea del Sud e Thailandia. All'inizio del 2016 la Svizzera ha avviato dialoghi bilaterali sui dispositivi anticorruzione con l'Argentina, il Brasile e la Cina. Questi dialoghi hanno garantito al nostro Paese un accesso privilegiato a importanti attori all'interno di organismi multilaterali (come il G20). Oltre alle problematiche attuali dei programmi anticorruzione multilaterali, i dialoghi hanno a oggetto anche lo scambio su questioni relative alla prevenzione della corruzione

– un tema spesso trascurato e secondario rispetto a quello della repressione – nonché alla restituzione di averi dei potentati mediante assistenza giudiziaria.

2.7 Strumenti e processi multilaterali

La Svizzera ha ratificato le tre convenzioni internazionali chiave contro la corruzione – ovvero quelle dell’ONU, dell’OCSE e del Consiglio d’Europa – e partecipa attivamente alla loro attuazione. Rientrano in tale ottica le analisi Paese per Paese e lo sviluppo di linee guida e raccomandazioni. Il GLID Lotta alla corruzione ha anche aderito a un regolare scambio d’informazioni sugli sviluppi a livello internazionale, allo scopo di coordinare le posizioni della Svizzera nei vari processi e forum.

2.7.1 GRECO (Gruppo di Stati contro la corruzione del Consiglio d’Europa)

L’obiettivo del GRECO è migliorare la capacità dei membri di combattere la corruzione monitorando il rispetto delle norme e degli standard del Consiglio d’Europa in materia di lotta alla corruzione. A tal fine, il GRECO applica un processo di controllo reciproco, la cosiddetta *peer review*¹⁹.

Nell’ambito del quarto ciclo di valutazione attualmente in corso, la Svizzera è stata valutata nell’ottica delle misure poste in essere per rafforzare l’integrità e prevenire la corruzione in seno al Parlamento, ai tribunali federali e al Ministero pubblico della Confederazione. Nel rapporto adottato il 2 dicembre 2016, il GRECO ha rivolto 12 raccomandazioni alla Svizzera²⁰ e quest’ultima dovrà presentare un resoconto sulla loro attuazione entro la metà del 2018.

Il GRECO trova innanzitutto parole di apprezzamento per le istituzioni svizzere, caratterizzate da grande autonomia, processi decisionali consensuali, un sistema di milizia e di concordanza nonché una cultura basata sulla fiducia e la discrezione. Consta che sono rari i casi gravi di corruzione, ravvisando tuttavia il rischio, inerente al sistema, di subdole pressioni sugli attori politici e giuridici. Ecco perché raccomanda al Parlamento, ai tribunali e al Ministero pubblico della Confederazione di dotarsi di regole deontologiche corredate di commenti ed esempi concreti e di sensibilizzare in tal senso i propri membri.

Con riferimento al Parlamento, il GRECO constata una grande trasparenza dell’iter legislativo federale, criticando al contempo il segreto delle deliberazioni commissionali. Raccomanda pertanto al Parlamento di vagliare l’eventualità di deroghe alla riservatezza. Suggerisce inoltre di obbligare i parlamentari a notificare anche gli interessi finanziari e di segnalare in sede di deliberazione eventuali conflitti d’interesse, anche se desumibili dal registro pubblico degli interessi. Invita infine a intensificare i controlli tesi a verificare il rispetto degli obblighi di notifica.

In relazione ai tribunali, il GRECO reputa necessario accrescere la qualità e l’obiettività nella selezione dei giudici dei Tribunali della Confederazione e abolire la prassi di versare parte dello stipendio ai partiti di appartenenza. Suggerisce inoltre di vegliare affinché le eventuali mancate rielezioni non siano riconducibili a motivi politici e di valutare l’opportunità di una durata indeterminata per la carica dei giudici. Il GRECO raccomanda infine di introdurre un meccanismo disciplinare per poter sanzionare eventuali violazioni degli obblighi professionali da parte dei giudici senza dover ricorrere alla destituzione o alla non rielezione.

Al Ministero pubblico della Confederazione, il GRECO raccomanda di documentare in modo più diligente le procedure disciplinari e di eventualmente informarne il pubblico – sempre ga-

¹⁹ Il GRECO (Groupe d’Etats contre la corruption) è un’istituzione del Consiglio d’Europa. Comprende 49 Stati membri (tutti gli Stati membri del Consiglio d’Europa più Stati Uniti e Bielorussia). La Svizzera vi ha aderito il 1° luglio 2006, come conseguenza automatica della ratifica della Convenzione penale sulla corruzione.

²⁰ <https://www.bj.admin.ch/bj/it/home/aktuell/news/2017/2017-03-15.html>.

rantendo l'anonimato dei diretti interessati. Nell'eventualità di una revisione della legge sull'organizzazione delle autorità penali²¹, suggerisce inoltre di assicurarsi che le regole e le procedure applicabili all'autorità di vigilanza del Ministero pubblico tengano conto di eventuali conflitti d'interesse dei membri che conducono i procedimenti dinanzi alle autorità penali della Confederazione.

Nell'ambito del terzo ciclo di valutazione del GRECO, permane la procedura di non conformità a carico della Svizzera, dato che non sono state adottate misure per dare attuazione alle raccomandazioni che il GRECO ha indirizzato alla Svizzera per migliorare la trasparenza del finanziamento dei partiti politici. Nel suo rapporto del 2011²², il GRECO aveva raccomandato segnatamente d'introdurre:

- (i) una contabilità standardizzata e una revisione indipendente dei conti dei partiti politici e delle campagne elettorali;
- (ii) la pubblicazione dei conti (comprese le donazioni superiori a un determinato importo);
- (iii) il divieto di accettare donazioni anonime;
- (iv) una supervisione indipendente del regime di trasparenza;
- (v) la possibilità di sanzioni adeguate in caso di violazione di queste regole.

L'iniziativa popolare federale «Per più trasparenza nel finanziamento della politica (Iniziativa sulla trasparenza)», depositata il 10 ottobre 2017, è formalmente riuscita. Il testo soddisfa in gran parte le raccomandazioni del GRECO. Il popolo svizzero sarà chiamato a esprimersi sull'iniziativa presumibilmente nel 2020.

2.7.2 Convenzione dell'OCSE sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri

Il 31 maggio 2000, la Svizzera ha ratificato la Convenzione dell'OCSE sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali del 17 dicembre 1997 (Convenzione dell'OCSE sulla lotta alla corruzione)²³. Apposite analisi Paese per Paese mirano a verificare in che misura la convenzione sia effettivamente attuata e applicata nei Paesi membri.

Analisi Paese per Paese per la Svizzera: rapporto di monitoraggio sulla fase 3 e inizio della fase 4

La Svizzera ha sottoposto il rapporto sull'attuazione delle raccomandazioni al Gruppo di lavoro OCSE sulla corruzione nel marzo 2014, cioè a distanza di due anni dalla fase 3 della sua analisi Paese per Paese. Il gruppo di lavoro ha stimato che delle venti raccomandazioni rivolte alla Svizzera, dieci sono state pienamente attuate e sette solo in parte, mentre tre sono ancora in attesa di attuazione. Per quanto concerne le tre raccomandazioni non ancora realizzate, sono in corso processi legislativi a livello federale (revisione parziale del diritto delle obbligazioni in materia di *whistleblowing* e protezione dalla disdetta nonché revisione della legge federale sugli acquisti pubblici; cfr. anche capitolo 2.3) che, secondo la prassi del gruppo di lavoro, saranno tuttavia prese in considerazione solo dopo essere state adottate dal Parlamento. Le raccomandazioni chiedono alla Svizzera di presentare ulteriori statistiche dettagliate nell'ambito dell'assistenza giudiziaria. Esortano inoltre la Svizzera a incentivare i Cantoni a introdurre un obbligo di segnalazione a carico degli impiegati cantonali in caso di presunti reati di corruzione. Le misure di sensibilizzazione delle imprese che la Svizzera adotta in materia di

²¹ Cfr. iniziativa parlamentare 15.473, <https://www.parlament.ch/it/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20150473>.

²² https://www.bj.admin.ch/bj/it/home/aktuell/news/2011/ref_2011-12-02.html.

²³ Convenzione del 17 dicembre 1997 sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali (RS 0.311.21). Finora la Convenzione dell'OCSE è stata firmata dai 35 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.

rischi di corruzione nelle operazioni economiche con l'estero devono peraltro essere orientate in misura maggiore alle PMI attive a livello internazionale. In accoglimento di questa raccomandazione, la SECO e la divisione DPES/DFAE hanno condotto ulteriori attività (cfr. anche capitolo 3.7).

La quarta fase dell'analisi Paese per Paese OCSE è stata avviata all'inizio del 2017; questa parte dell'analisi esaminerà in modo approfondito i temi dell'individuazione e della cooperazione internazionale nei casi di corruzione di pubblici ufficiali stranieri nonché della responsabilità delle persone giuridiche (responsabilità delle imprese). In tale ottica la Svizzera ha risposto a un ampio questionario. Dal 19 al 22 settembre 2017, la segreteria dell'OCSE e gli esaminatori (Austria e Belgio) hanno reso visita alla Svizzera. La valutazione finale sarà condotta nel marzo 2018 in occasione della seduta plenaria del Gruppo di lavoro OCSE sulla corruzione.

Conferenza ministeriale sulla Convenzione dell'OCSE sulla lotta alla corruzione

Il 16 marzo 2016 la Svizzera ha partecipato alla Conferenza ministeriale sulla Convenzione dell'OCSE sulla lotta alla corruzione. L'incontro ha avviato ufficialmente la quarta fase dell'esame OCSE Paese per Paese. Nella dichiarazione ministeriale presentata all'esito dei lavori, i partecipanti hanno confermato il loro impegno per questa nuova fase di esame. Il testo sottolinea anche l'importanza della cooperazione con Paesi economicamente rilevanti quali Cina, India e Indonesia, che non hanno firmato la Convenzione dell'OCSE sulla lotta alla corruzione. La dichiarazione ribadisce inoltre l'importanza della cooperazione con altre organizzazioni internazionali, con imprese e con la società civile. La Svizzera si è adoperata in favore del rispetto degli standard internazionali in materia di lotta alla corruzione e di un rafforzamento degli sforzi profusi nel quadro del perseguimento penale nei Paesi più arretrati in tale ottica.

2.7.3 UNCAC (Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione)

La Svizzera ha ratificato la Convenzione dell'ONU contro la corruzione (UNCAC) il 24 settembre 2009²⁴. Con l'adesione di Germania (2014) e Giappone (2017), ormai tutti i grandi Paesi appartengono ai 183 Stati Parte. L'UNCAC copre un'ampia gamma tematica e contiene disposizioni in materia di prevenzione della corruzione (capitolo II), incriminazione, individuazione e repressione (capitolo III), cooperazione internazionale (capitolo IV) e recupero di beni (capitolo V).

Dal 2 al 6 novembre 2015, San Pietroburgo (Russia) ha ospitato la sesta Conferenza degli Stati Parte dell'UNCAC. In tale sede la Svizzera ha presentato una risoluzione sul meccanismo di verifica. Il testo era stato redatto per rispondere alle numerose questioni irrisolte che avevano accompagnato il passaggio dal primo al secondo ciclo di verifica. Dopo intense discussioni la Conferenza è riuscita ad approvare la risoluzione e in tal modo a trattare e concludere senza difficoltà il primo ciclo di verifica e avviare il secondo. Questo secondo ciclo di verifica è diventato operativo nel secondo semestre del 2016 e si concentra sui capitoli II («Misure preventive») e V («Recupero di beni») della convenzione. La Svizzera è stata assegnata al quinto anno di verifica e sarà quindi sottoposta a esame negli anni 2020/2021. È inoltre stata selezionata come esaminatrice insieme al Sudafrica per la valutazione di Malta negli anni 2017/2018.

Desta qualche preoccupazione il sottofinanziamento del meccanismo di controllo. Il suo cosiddetto modello di finanziamento misto prevede, oltre ai contributi provenienti dal budget ordinario dell'ONU, anche attribuzioni volontarie degli Stati Parte. Dato che negli ultimi anni le tendenze generalizzate al risparmio hanno ridotto in modo consistente questi contributi, si è creato un buco milionario nelle risorse necessarie al funzionamento ordinario del meccanismo di verifica. Questa carenza di risorse potrebbe compromettere gravemente proprio le verifiche degli Stati meno sviluppati e quindi ostacolare gli sforzi intrapresi per creare un *Level Playing Field* globale. La Svizzera e altri Stati donatori stanno cercando soluzioni che consentano di superare le difficoltà di finanziamento.

²⁴ Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione del 31 ottobre 2003 (RS 0.311.56).

La settima Conferenza degli Stati Parte dell'UNCAC, tenutasi dal 6 al 10 novembre 2017 a Vienna, ha avuto a oggetto anche una tematica di grande rilievo per la Svizzera, ovvero la problematica del blocco, della confisca e della restituzione degli averi dei potentati (*asset recovery* e *asset return*). La conferenza è riuscita ad adottare una risoluzione che fino alla fine era rimasta molto controversa. Nell'ambito degli esami Paese per Paese, un tema prioritario era il miglioramento delle sinergie all'interno dei meccanismi di verifica di varie organizzazioni multilaterali. Anche con riferimento a questo tema la conferenza ha adottato una risoluzione.

Benché i progressi vengano realizzati solo con grande lentezza, l'UNCAC resta l'unico strumento anticorruzione universale. Anche nell'ottica dei partner commerciali emergenti in Asia, Africa e America Latina, la Svizzera ha interesse a che gli standard UNCAC vengano applicati in modo possibilmente capillare.

2.7.4 Ulteriori attività della Svizzera a livello internazionale

Gruppo di lavoro anticorruzione del G20

La presidenza cinese e la presidenza tedesca avevano invitato la Svizzera a partecipare al Gruppo di lavoro anticorruzione del G20 (ACWG) rispettivamente nel 2016 e nel 2017. Nel 2016 le priorità tematiche includevano l'*asset recovery and fugitive repatriation* e il *beneficial ownership transparency*. Nel 2017 l'accento era invece posto anche sul tema *corruption in sport*. La Svizzera ha sfruttato quest'occasione per sostenere le sue proposte di soluzione in seno a un'istituzione che svolge un ruolo significativo per l'*agenda setting* globale. Ha presentato la nuova legge sugli averi dei potentati (cfr. anche capitolo 2.3), illustrando anche il proprio rapporto nei confronti delle associazioni sportive nazionali e internazionali con sede in Svizzera. Nel 2018 è l'Argentina a detenere la presidenza del G20; anche lo Stato sudamericano ha invitato la Svizzera a partecipare ai lavori dell'ACWG.

London Anti-Corruption Summit

Nel maggio 2016, su iniziativa dell'ex premier britannico David Cameron, Londra ha ospitato il Vertice anticorruzione (*London Anti-Corruption Summit*). Per la prima volta la lotta alla corruzione è stata trattata al massimo livello politico. Il tema principale del summit era, a ridosso della pubblicazione dei Panama Papers, l'aumento della trasparenza, segnatamente con riferimento agli aventi diritto dal punto di vista economico di società e altre entità giuridiche, trust inclusi, ma anche nel settore delle materie prime, nel settore degli acquisti pubblici o nello sport. Nel comunicato congiunto adottato in occasione del vertice, ma anche nei *country statement* individuali, gli Stati partecipanti si sono impegnati politicamente ad adottare misure in tali settori. La Svizzera era rappresentata al summit dal ministro degli Esteri Didier Burkhalter che, in tale sede, ha sottolineato gli ampi e innovativi sforzi profusi dalla Svizzera ai fini della restituzione di denaro derivante da corruzione (*asset recovery*).

Forum per la restituzione di averi di provenienza illecita

Su richiesta del G7, nel novembre 2014 la Svizzera ha ospitato a Ginevra la terza riunione dell'*Arab Forum on Asset Recovery* (Forum arabo sul recupero dei beni, AFAR III). Il suo obiettivo era affiancare i Paesi arabi in fase di transizione nei loro sforzi volti a recuperare valori patrimoniali sottratti illecitamente. Da allora la Svizzera partecipa regolarmente ai colloqui del comitato direttivo (*steering committee*) dei Paesi del G7 e della Banca Mondiale, tesi a preparare tali incontri. In precedenza aveva già partecipato all'*Ukraine Forum on Asset Recovery* (UFAR) nell'aprile 2014 a Londra e all'AFAR IV ad Hammamet/Tunisia nel 2015. Nel dicembre 2017 Washington DC ha ospitato la prima edizione del *Global Forum on Asset Recovery* (GFAR), che raggruppa i vari forum per la restituzione di averi di provenienza illecita e ha offerto a 4 Stati (Sri Lanka, Tunisia, Nigeria e Ucraina) una piattaforma per contattare i centri finanziari.

Seminari di Losanna

L'esperienza dimostra che ai fini di un'efficace restituzione di averi rubati è fondamentale una

stretta cooperazione con gli Stati coinvolti, in particolare in ambito giudiziario. I seminari di esperti internazionali di Losanna, che la Svizzera organizza dal 2001, sono volti a consolidare a livello internazionale la cooperazione e il coordinamento tra gli Stati richiedenti e gli Stati richiesti. La Svizzera ha organizzato questi seminari anche negli anni 2014, 2016 e 2017. Nel 2014, conformemente a quanto previsto da vari mandati ONU, i rappresentanti di più di una trentina di giurisdizioni e organizzazioni internazionali hanno messo a punto direttive per la restituzione degli averi di potentati. Nel 2016 e nel 2017 le direttive sono state integrate da una guida che descrive come darvi attuazione passo dopo passo²⁵. La guida è stata presentata in occasione della Conferenza degli Stati Parte dell'UNCAC del novembre 2017 a Vienna. La realizzazione delle direttive e della guida ha visto la stretta partecipazione dell'*International Centre for Asset Recovery* (ICAR) del Basel Institute on Governance e dell'Iniziativa per la restituzione degli averi rubati (StAR) dell'Ufficio delle Nazioni Unite contro la droga e il crimine (UNODC) e della Banca Mondiale.

Processo di Addis Abeba

Un incontro internazionale di esperti dedicato alla restituzione dei valori patrimoniali di provenienza illecita, teso a dare un contributo al finanziamento dello sviluppo, si è tenuto nel febbraio 2017 ad Addis Abeba in Etiopia. L'incontro è stato finanziato dalla Svizzera e organizzato dall'ONU. Il suo obiettivo era effettuare una prima analisi dei casi di restituzione passati e dei fattori di successo e far convergere le prospettive di giuristi ed esperti in materia di sviluppo del Nord e del Sud del mondo. Con questo incontro la Svizzera e l'Etiopia hanno dato corso a un'esortazione contenuta nella Addis Abeba Action Agenda (parte dell'Agenda 2030), che chiede alla comunità internazionale di elaborare *best practices on asset return*.

Partnering Against Corruption Initiative (PACI)

Il World Economic Forum (WEF) ha invitato la Svizzera (DFAE/DPES) a partecipare agli incontri dell'iniziativa PACI a partire dal novembre 2016. PACI è una delle prime e delle più importanti iniziative del WEF, che mira a raggruppare rappresentanti di alto livello provenienti soprattutto dal settore privato, ma appartenenti anche a governi e alla società civile, con l'obiettivo di sviluppare soluzioni collaborative in merito alla corruzione e alla trasparenza, segnatamente nei mercati emergenti a forte crescita. Questi incontri hanno consentito alla Svizzera di condividere la sua esperienza in materia di lotta alla corruzione e di avviare una cooperazione in materia con il WEF.

3. Stato di attuazione delle raccomandazioni formulate dal gruppo di pilotaggio del GLID Lotta alla corruzione nel rapporto di attività 2011-2013

Nel suo rapporto di attività 2011-2013, il gruppo di pilotaggio del GLID Lotta alla corruzione aveva formulato dieci raccomandazioni volte a rafforzare il dispositivo anticorruzione della Svizzera. Qui di seguito sono illustrati i lavori di attuazione di tali raccomandazioni e, ove opportuno, sono formulate nuove raccomandazioni (riquadri).

3.1 Misure di cooperazione allo sviluppo

Il gruppo di pilotaggio del GLID aveva raccomandato 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 1).

Dal 12 agosto 2016, la pagina Internet del GLID Lotta alla corruzione²⁶ offre una panoramica dei progetti adottati dalla Direzione dello sviluppo e della cooperazione del DFAE (DSC) e

²⁵ Cfr. <https://guidelines.assetrecovery.org>.

²⁶ <https://www.eda.admin.ch/eda/it/dfae/politica-estera/piazza-finanziaria-economia/corruzione/gruppo-di-lavoro-per-lotta-corruzione.html>.

dalla SECO dall'inizio del 2014.

Le liste comprendono 62 progetti e programmi realizzati in 32 Paesi, che contribuiscono, in modo diretto o indiretto, alla lotta contro la corruzione. L'obiettivo ultimo è migliorare il buon governo a livello centrale, regionale e locale e rafforzare le istituzioni statali (compresi il sistema giudiziario e le autorità di perseguimento penale) e la società civile.

Nella stessa pagina Internet sono state pubblicate anche altre informazioni sui principali provvedimenti istituzionali, che i due servizi federali e il Compliance Office del DFAE hanno adottato dal 1° gennaio 2014 per prevenire la corruzione nella cooperazione allo sviluppo.

Questi documenti rappresentano un'importante fonte d'informazione sia per gli utenti dell'Amministrazione federale che per gruppi target esterni. Dimostrano che la Svizzera soddisfa il suo obbligo di fornire assistenza tecnica (derivante segnatamente dalla Convenzione ONU contro la corruzione) tramite vari progetti di sviluppo. Tuttavia, dato che essi rappresentano un'istantanea della situazione momentanea, devono essere aggiornati costantemente.

➤ ***Raccomandazione 1: il gruppo di pilotaggio del GLID raccomanda alla DSC e alla SECO di aggiornare periodicamente le liste esistenti dei loro progetti e programmi in materia di lotta alla corruzione e di renderle pubbliche.***

3.2 Obbligo di denuncia nelle unità amministrative decentralizzate

Il gruppo di pilotaggio del GLID aveva raccomandato l'introduzione di un obbligo di denuncia dei sospetti di corruzione (analogamente all'art. 22a LPers) per tutte le unità amministrative decentrate (raccomandazione 2).

Il 29 settembre 2016, il presidente del GLID Lotta alla corruzione ha indirizzato una lettera ai responsabili di 29 unità amministrative decentralizzate della Confederazione con responsabilità giuridica autonoma (ai sensi dell'Allegato 1 dell'Ordinanza sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione²⁷) e di aziende parastatali diventate autonome (di seguito denominate congiuntamente «unità decentrate»). Nella lettera chiedeva informazioni sulla situazione relativa alle basi giuridiche in materia di obblighi e diritti di denuncia nei casi di corruzione e su eventuali concretizzazioni di tali basi giuridiche (codice di comportamento, regolamenti, direttive ecc.).

La qualità e l'accuratezza delle risposte mostrano grandi differenze. L'indagine ha comunque consentito al GLID Lotta alla corruzione di tracciare un quadro della situazione. Delle 29 unità decentrate, tredici sottostanno all'articolo 22a della legge sul personale federale (LPF), quattro sono assoggettate a una base giuridica analoga esterna all'LPF, otto non hanno alcuna base giuridica (ma in parte una contrattuale) e per altre quattro le informazioni fornite sono insufficienti (benché in linea di massima sia molto probabile che neanche esse abbiano una base giuridica, ma al massimo una disciplina contrattuale). Nella maggior parte delle unità decentrate per le quali non trova applicazione l'articolo 22a LPF, i *whistleblower* hanno la facoltà o l'obbligo di denunciare abusi, casi di sospetta corruzione e irregolarità a un servizio interno (p.es. superiori, direzione, servizio giuridico). Solo tre unità decentralizzate menzionano l'esistenza di un organo di segnalazione esterno.

Tredici delle 29 unità decentralizzate sottostanno all'LPF e pertanto in virtù dell'articolo 22a LPF dispongono già di una disciplina legislativa in materia di *whistleblowing*. Quattro unità amministrative hanno disciplinato il *whistleblowing* nelle leggi pertinenti esterne all'LPF. Attualmente le unità amministrative decentralizzate che sottostanno al Codice delle obbligazioni non dispongono di disposizioni in materia. Il gruppo di pilotaggio ritiene che a breve il Consiglio federale sottoporrà al Parlamento un progetto (rivisto) per l'introduzione di una «legge sul *whistleblowing*» per il settore privato (cfr. anche capitolo 2.3), che troverebbe applicazione anche

²⁷ Ordinanza del 25 novembre 1998 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (OLOGA; RS 172.010.1).

per le unità decentralizzate che sottostanno al Codice delle obbligazioni. In tale ambito il GLID Lotta alla corruzione non dovrebbe pertanto adottare ulteriori misure di attuazione (anche qualora non sia previsto un *obbligo* di segnalazione analogo a quello contemplato dall'art. 22a LPF).

3.3 Imposizione di un periodo di attesa

Il gruppo di pilotaggio del GLID aveva constatato che in molti contratti di lavoro di alti funzionari della Confederazione non era prevista la clausola del «pantouflage». Il gruppo di pilotaggio del GLID aveva raccomandato di inserire tale clausola nei contratti di lavoro dei quadri superiori dell'Amministrazione federale, se del caso (raccomandazione 3).

Con l'ordinanza del 25 novembre 2015 concernente un periodo di attesa per gli impiegati dell'Amministrazione federale centrale e decentralizzata²⁸, entrata in vigore il 1° gennaio 2016, il Consiglio federale ha creato le basi legali che permettono, in caso di necessità, di prevedere un periodo di attesa per gli impiegati dell'Amministrazione federale centrale e decentralizzata. Spetta adesso ai singoli dipartimenti e uffici inserire concretamente apposite clausole nei contratti del personale interessato.

Il gruppo di pilotaggio del GLID Lotta alla corruzione continuerà a monitorare attentamente l'effettiva attuazione di tale raccomandazione. In tale ottica intende condurre un'indagine in seno all'Amministrazione federale sull'attuazione della clausola del periodo di attesa nei contratti di lavoro delle classi di stipendio 35 e superiori.

3.4 Elenco di organi di segnalazione esteri

Il gruppo di pilotaggio del GLID aveva raccomandato al DFAE di stilare un elenco degli organi di segnalazione per la lotta alla corruzione presenti nei vari Paesi, che potesse essere messo a disposizione in particolare del settore privato (raccomandazione 4).

Alla fine del 2015 un elenco delle autorità anticorruzione, comprensivo delle coordinate di contatto, è stato pubblicato nella pagina Internet del GLID Lotta alla corruzione²⁹ (nella sezione «Organi di segnalazione») nonché nel sito Internet della SECO sulla lotta contro la corruzione³⁰ (nella sezione «Informazioni complementari»). L'elenco è a disposizione del pubblico e in particolare di tutte le imprese e le persone svizzere che intendono denunciare un caso di sospetta corruzione all'estero presso le autorità locali competenti. In collaborazione con le rappresentanze svizzere all'estero, la segreteria del GLID Lotta alla corruzione verifica e aggiorna a scadenza regolare l'elenco, affinché possa continuare a soddisfare il suo scopo.

3.5 Formazione continua per i gruppi a rischio

Il gruppo di pilotaggio del GLID aveva proposto di identificare specifici gruppi a rischio all'interno dell'Amministrazione federale e di promuovere una formazione continua mirata in materia di corruzione (raccomandazione 5).

La segreteria del GLID Lotta alla corruzione e armasuisse hanno identificato sette gruppi e attività a rischio generalizzabili all'interno dell'Amministrazione federale:

- a) acquisti pubblici;
- b) processi di liquidazione;
- c) attività secondarie;

²⁸ Raccolta ufficiale delle leggi federali (RU) 2015 5019.

²⁹ <https://www.eda.admin.ch/eda/it/dfaef/politica-estera/piazza-finanziaria-economia/corruzione/gruppo-di-lavoro-per-lotta-corruzione.html>.

³⁰ https://www.seco.admin.ch/seco/it/home/Aussenwirtschaftspolitik_Wirtschaftliche_Zusammenarbeit/Wirtschaftsbeziehungen/Korruptionsbekaempfung/Informationen_fuer_Unternehmen.html.

- d) sistema delle sovvenzioni;
- e) sistema dei permessi/di vigilanza;
- f) gestione immobiliare;
- g) rischi esteri.

Una successiva consultazione dei segretari generali dei sette dipartimenti ha condotto ai seguenti risultati: in linea di massima regna condivisione sui gruppi e le attività a rischio identificati. Sussistono tuttavia riserve in merito a un aumento della burocrazia e dell'utilizzo di risorse a livello di dipartimento; la responsabilità dovrebbe permanere presso i singoli uffici federali o le singole direzioni.

Il gruppo di pilotaggio del GLID Lotta alla corruzione ritiene che i gruppi e le attività a rischio all'interno dell'Amministrazione federale siano stati identificati in misura sufficiente e che tutti i servizi coinvolti nella formazione e nel perfezionamento debbano dare priorità alla sensibilizzazione di questi gruppi e attività a rischio. Lo stesso GLID Lotta alla corruzione orienterà in misura maggiore la sua comunicazione ai gruppi target che si occupano delle attività a rischio.

➤ **Raccomandazione 2: il gruppo di pilotaggio raccomanda di orientare le misure di sensibilizzazione in misura maggiore a specifici gruppi e attività a rischio all'interno dell'Amministrazione federale.**

3.6 Modulo di e-learning

Il gruppo di pilotaggio del GLID aveva proposto che specifici gruppi a rischio nell'Amministrazione federale svolgessero 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 doveva vagliare l'estensione di questa raccomandazione a tutti i collaboratori dell'Amministrazione federale (raccomandazione 6).

Il 25 giugno 2015, il GLID Lotta alla corruzione è intervenuto presso la Conferenza dei segretari generali (GSC), chiedendo di rendere obbligatorio lo svolgimento del modulo di e-learning per tutto il personale dell'Amministrazione federale con accesso a Internet. In data 14 dicembre 2015, la GSC ha deliberato quanto segue: «Il modulo di e-learning "lotta alla corruzione e codice di comportamento" viene dichiarato obbligatorio per tutti i collaboratori delle classi di stipendio 12-23 con funzioni dirigenziali che hanno accesso a E-Gate e per tutti i collaboratori delle classi di stipendio 24-38, anch'essi con accesso a E-Gate, a decorrere dal 1° gennaio 2017». In virtù della delibera della GSC, l'UFPER ha rielaborato e ampliato il modulo di e-learning esistente e all'inizio del marzo 2017 lo ha reso accessibile (adesso sotto forma di web-based training WBT «Prevenzione della corruzione e codice di comportamento») sulla sua nuova piattaforma Intranet. È inoltre stata diffusa un'apposita comunicazione interna all'Amministrazione federale.

Il gruppo di pilotaggio del GLID Lotta alla corruzione reputa importante che i gruppi target designati dalla GSC vengano sensibilizzati sulla prevenzione della corruzione e sul codice di comportamento tramite il web-based training. Monitorerà pertanto attentamente l'effettiva attuazione della delibera della GSC del 14 dicembre 2015.

3.7 Sensibilizzazione delle PMI

Il gruppo di pilotaggio del GLID aveva raccomandato 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 doveva continuare a essere trattato nell'ambito di iniziative destinate alle imprese (raccomandazione 7).

Nel periodo in rassegna il GLID Lotta alla corruzione ha organizzato, per la seconda volta dopo il 2012, un seminario tematico sui rischi di corruzione all'estero, nel quale sono state presentate le misure di prevenzione adottate sia da servizi federali che da organizzazioni internazionali e PMI. Inoltre, esponenti del GLID Lotta alla corruzione, in particolare della SECO³¹ e della divisione DPES/DFAE, hanno partecipato attivamente alla sensibilizzazione delle imprese svizzere sui rischi di corruzione all'estero in occasione di varie iniziative, organizzate tra l'altro con associazioni economiche, Transparency International Svizzera e università.

La sensibilizzazione delle PMI continua a porre grandi sfide: date le limitate risorse di personale di cui dispongono le PMI, anche e soprattutto nell'ottica delle questioni relative alla *compliance*, malgrado gli inviti trasmessi da varie associazioni economiche, i loro rappresentanti partecipano piuttosto raramente a iniziative dedicate alla prevenzione della corruzione. Al contrario, le multinazionali di dimensioni maggiori hanno spesso divisioni di *compliance* e consulenti legali speciali, che conoscono in modo approfondito il tema della lotta alla corruzione. La terza edizione riveduta dell'opuscolo SECO «Prevenire la corruzione – Consigli alle imprese svizzere operanti all'estero» (2017)³² è indirizzata in modo specifico anche alle PMI. Il gruppo di pilotaggio del GLID Lotta alla corruzione ha accolto con favore la pubblicazione di questo opuscolo e continuerà a sostenere la SECO nei suoi sforzi di sensibilizzazione delle PMI. È inoltre auspicabile esaminare l'introduzione di un'offerta di consulenza per PMI con l'obiettivo di far convergere le imprese interessate e gli esperti in materia di *compliance* del settore privato (p.es. offerenti di analisi dei rischi per i nuovi progetti).

➤ **Raccomandazione 3: il gruppo di pilotaggio raccomanda alla SECO di proseguire le misure di sensibilizzazione delle PMI sui rischi di corruzione all'estero.**

3.8 Cooperazione con Cantoni e città

Il gruppo di pilotaggio del GLID riteneva che occorresse incrementare la cooperazione con la Conferenza dei Governi cantonali (CdC) e con i singoli Cantoni e città (raccomandazione 8). Il gruppo di pilotaggio del GLID aveva raccomandato 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 9).

Già nel gennaio 2014 una delegazione del GLID Lotta alla corruzione aveva partecipato a un'iniziativa di formazione promossa a Zurigo dall'associazione per i controlli finanziari della Svizzera tedesca e del Principato del Liechtenstein («Fachvereinigung der Finanzkontrollen der deutschsprachigen Schweiz und des Fürstentums Liechtenstein»), che prevedeva soprattutto la partecipazione di esponenti di amministrazioni cantonali. In tale sede la delegazione aveva presentato le attività del GLID, le disposizioni legali sulla lotta alla corruzione in Svizzera e a livello internazionale nonché l'attuazione delle raccomandazioni indirizzate dall'OCSE alla Svizzera in materia di lotta alla corruzione nei Cantoni. Al termine dell'iniziativa, le presentazioni sono anche state pubblicate nella newsletter dell'Associazione svizzera d'audit interno (ASAI).

Una mappatura delle disposizioni di protezione e degli organi di segnalazione per informatori (whistleblower) nei Cantoni, effettuata nel 2016 da due membri del gruppo di pilotaggio, ha constatato la realizzazione di progressi sostanziali rispetto al primo rilevamento effettuato nel 2010. I risultati sono confluiti in una pubblicazione dell'OCSE³³. Ad oggi il gruppo non è invece riuscito a identificare in modo sistematico le persone competenti per la lotta alla corruzione all'interno delle autorità cantonali e a motivarle a partecipare alle iniziative promosse dal GLID. Il gruppo di pilotaggio ritiene anche che lo scambio con i Cantoni presenti un notevole margine

³¹ Negli anni 2014-2017 la SECO si è adoperata in favore della sensibilizzazione delle imprese sui rischi di corruzione all'estero nel quadro di 11 iniziative e attività.

³² https://www.seco.admin.ch/seco/it/home/Publikationen_Dienstleistungen/Publikationen_und_Formulare/Ausse-nwirtschafts/broschueren/korruption_vermeiden.html.

³³ «Committing to Effective Whistleblower Protection», OECD Publishing, Parigi, 2016, p. 29, riquadro 1.1.

di miglioramento.

Dopo i deludenti risultati dell'indagine condotta già nel 2010 dalla segreteria del GLID per sondare l'interesse dei Cantoni e delle città a un'intensificazione della cooperazione con la Confederazione in materia di lotta alla corruzione, nel 2015 una consultazione della Conferenza dei Governi cantonali (CdC) ha confermato nuovamente che quest'ultima attribuisce una bassa priorità alla tematica della lotta alla corruzione. La CdC ha quantomeno espresso interesse a cooperare puntualmente con il GLID e la sua segreteria, partecipare alle sedute plenarie ed eventualmente organizzare con il GLID un incontro informativo indirizzato ai Cantoni.

Il gruppo di pilotaggio è persuaso che nell'attività di prevenzione e nella lotta alla corruzione i Cantoni debbano affrontare sfide analoghe a quella della Confederazione; i Cantoni interessati dovrebbero pertanto essere coinvolti nello scambio di prassi e informazioni organizzato nel quadro del GLID.

3.9 Segreteria del GLID Lotta alla corruzione

Il gruppo di pilotaggio del GLID aveva raccomandato di rafforzare la segreteria del GLID mediante risorse umane e finanziarie supplementari (raccomandazione 10).

La competenza decisionale in materia spetta al Consiglio federale. Nell'ottobre 2014, in occasione della presentazione del rapporto di attività 2011-2013 del GLID Lotta alla corruzione, il Consiglio federale non era entrato in materia sulla raccomandazione. Nella valutazione effettuata nel 2017 (cfr. capitolo 4.1), il Controllo federale delle finanze (CDF) è giunto alla conclusione che ai fini di una piena soddisfazione del mandato conferito dal Consiglio federale sarebbe necessario procedere a un aumento delle risorse personali e finanziarie. Il gruppo di pilotaggio riconosce che un simile aumento non è opportuno per considerazioni di politica finanziaria, ma reputa importante migliorare la continuità personale della segreteria, giudicata carente anche dal CDF. Il principio di rotazione adottato in seno al DFAE e la sua prassi volta ad assumere il segretario del GLID a tempo determinato per un periodo non superiore a tre anni non favoriscono lo sviluppo di reti, competenza ed esperienza.

➤ ***Raccomandazione 4: il gruppo di pilotaggio raccomanda al DFAE di garantire la continuità personale della segreteria del GLID Lotta alla corruzione.***

4. Bilancio e prospettive del GLID Lotta alla corruzione

Il 19 dicembre 2008 il Consiglio federale ha conferito al GLID Lotta alla corruzione un mandato: ha una durata limitata di 10 anni e può essere rinnovato dal Consiglio federale. In tale contesto occorre verificare se, in quanto parte del dispositivo anticorruzione svizzero, il GLID abbia dato risultati soddisfacenti e quale forma debba essere scelta per l'organizzazione futura della lotta alla corruzione.

Inoltre, già in sede della presa di atto del rapporto di attività 2011-2013 del GLID Lotta alla corruzione, l'8 ottobre 2014 il Consiglio federale aveva conferito al DFAE l'incarico di verificare, in collaborazione con il DFF, l'accorpamento della segreteria del GLID. Le segreterie generali dei due dipartimenti avevano deciso di sospendere la questione dell'accorpamento della segreteria in attesa dei risultati di una valutazione del Controllo federale delle finanze (CDF).

4.1 Valutazione del Controllo federale delle finanze

Tra l'aprile e il luglio 2017, il CDF ha effettuato una valutazione del GLID Lotta alla corruzione, allo scopo di valutarne l'efficacia e l'efficienza. In vista di questo audit, il CDF si era già ritirato dal GLID nel 2015.

Con lettera del 9 gennaio 2018, il CDF ha sottoposto il suo rapporto³⁴ al Consiglio federale per un parere. Il rapporto contiene essenzialmente le seguenti conclusioni:

- (i) benché il mandato del GLID Lotta alla corruzione consenta di far fronte ai rischi di corruzione in Svizzera, segnatamente a livello federale, può essere precisato in singoli punti;
- (ii) le condizioni quadro non sono adeguate al mandato. Occorre riformare l'indipendenza, le risorse umane e finanziarie, le competenze, l'autorità, la memoria istituzionale e la visibilità del GLID;
- (iii) il Consiglio federale deve esprimere il suo sostegno politico alla prevenzione della corruzione.

Il CDF formula due raccomandazioni al Consiglio federale:

- (i) suggerisce di conferire un nuovo mandato a un organo indipendente sotto il profilo amministrativo (Ufficio di un delegato federale per la lotta alla corruzione), dotato delle risorse, delle competenze, dei poteri e della visibilità necessari;
- (ii) con riferimento alla concentrazione dei compiti relativi alla lotta alla corruzione nelle mani di specialisti, occorre identificare le risorse attualmente disponibili nell'Amministrazione federale e vagliare la composizione della delegazione in occasione di conferenze internazionali.

Il CDF si dichiara pertanto favorevole a una riorganizzazione istituzionale che, pur mantenendo un gruppo di lavoro di base (integrato da rappresentanti di Cantoni, città, ONG ed esperti indipendenti) per lo scambio di informazioni, nel contempo introduca l'Ufficio di un delegato federale per la lotta alla corruzione e gli attribuisca una serie di funzioni, in particolare la definizione di una strategia nazionale di lotta alla corruzione, la partecipazione a processi legislativi, la rappresentanza della Svizzera a livello internazionale, il coordinamento a livello nazionale, la raccolta e l'analisi delle informazioni nonché la sensibilizzazione della società civile e delle autorità a tutti i livelli. L'Ufficio del delegato federale per la lotta alla corruzione dovrebbe essere accorpato allo stato maggiore del Consiglio federale presso la Cancelleria federale. Secondo il CDF, il modello potrebbe essere attuato senza risorse supplementari (a parte un budget per studi, indagini e analisi) mediante una redistribuzione delle risorse esistenti all'interno dell'Amministrazione federale.

4.2 Bilancio intermedio del gruppo di pilotaggio

Il gruppo di pilotaggio del GLID Lotta alla corruzione (suo organo direttivo) ha preso atto delle raccomandazioni del CDF. Il rapporto di quest'ultimo contiene una serie di suggerimenti pratici, la cui attuazione potrebbe correggere singole carenze del GLID Lotta alla corruzione.

Benché il GLID sembri ben accettato in seno all'Amministrazione federale, il gruppo di pilotaggio constata con spirito autocritico che, con le risorse esistenti, potrebbe avere solo un impatto limitato su una cerchia più ampia di persone al di fuori dell'Amministrazione federale. Per tale motivo ha deciso di coinvolgere sistematicamente i rappresentanti dei Cantoni, della società civile e dell'economia nella pianificazione delle sessioni plenarie e dei seminari, per definire temi prioritari che rispondano maggiormente ai loro interessi e per rivolgersi in modo più diretto a singoli gruppi target. Come illustrato più in alto (capitolo 3.5), la sensibilizzazione dei gruppi a rischio è prioritaria rispetto al rafforzamento delle relazioni pubbliche, che richiederebbe anche risorse supplementari.

Recentemente il gruppo di pilotaggio ha riconsiderato l'accorpamento della segreteria al DFAE, giungendo alla conclusione che un accorpamento a un altro dipartimento non offrirebbe

³⁴ Controllo federale delle finanze (2017): Lotta contro la corruzione – valutazione dell'attuazione del decreto del Consiglio federale del 19 ottobre 2008.

vantaggi. Condivide la posizione del CDF, secondo cui occorre migliorare la continuità personale della segreteria e trasmette una raccomandazione in tal senso al DFAE (cfr. sopra capitolo 3.9). Il gruppo di pilotaggio è tuttavia critico nei confronti di una centralizzazione dei compiti di lotta alla corruzione all'interno dell'Amministrazione federale. Ritiene che la lotta alla corruzione debba restare un compito trasversale al quale partecipano tutti i dipartimenti tramite l'uso coordinato delle loro competenze esistenti. Nutre inoltre seri dubbi sul fatto che il modello proposto dal CDF possa essere implementato senza risorse supplementari, poiché un «delegato federale per la lotta alla corruzione» avrebbe certamente bisogno di una propria segreteria, ma non potrebbe comunque prescindere dall'esperienza e dal sostegno dell'amministrazione, ad esempio per superare le varie analisi Paese per Paese («peer review») e attuare le raccomandazioni degli organismi internazionali. Anche quando si tratta di negoziare nuovi standard vincolanti per il Governo, la Svizzera non può essere rappresentata da un delegato che rivendichi l'indipendenza dalle direttive emanate da questo stesso Governo.

Il gruppo di pilotaggio si è ripetutamente chiesto se il GLID disponga dell'indipendenza necessaria ad affrontare problemi politicamente controversi. Contrariamente alle commissioni extra-parlamentari federali, nella costellazione attuale il GLID non ha gli strumenti per fornire impulsi decisivi a livello politico. Ad oggi il Consiglio federale gli ha neanche ancora conferito un mandato completo in tal senso³⁵. Il GLID si è pertanto limitato a formulare raccomandazioni puntuali di natura piuttosto tecnica e amministrativa nell'ambito dei suoi rapporti di attività periodici. Più incisive sono le raccomandazioni indirizzate alla Svizzera nell'ambito delle analisi Paese per Paese. Il gruppo di pilotaggio si è occupato anche di queste raccomandazioni e ne ha accompagnato l'attuazione. Insieme ai risultati dei seminari del GLID, le raccomandazioni potrebbero certamente costituire il punto di partenza di una strategia anticorruzione a livello federale.

Il gruppo di pilotaggio riconosce che a tutt'oggi mancano un quadro generale del dispositivo svizzero anticorruzione e una strategia per il suo ulteriore sviluppo. Condivide l'opinione del CDF secondo cui tale lacuna dovrebbe possibilmente essere colmata. Un termine di due anni appare opportuno ai fini della formulazione di obiettivi strategici e operativi; esso consentirebbe alla Svizzera di soddisfare il requisito di «politiche di prevenzione della corruzione efficaci e coordinate» (ai sensi dell'art. 5 UNCAC) nell'ambito del suo esame Paese per Paese da parte dell'UNCAC (dalla metà del 2020). Nella sua veste di organizzazione di progetto interdipartimentale, il gruppo di pilotaggio/GLID sarebbe in grado di coordinare una strategia ampiamente condivisa.

Sulla base della valutazione e del suo «autobilancio», il gruppo di pilotaggio formula la seguente raccomandazione aggiuntiva:

➤ ***Raccomandazione 5: il gruppo di lavoro raccomanda al Consiglio federale di conferire al GLID Lotta alla corruzione un mandato per la definizione di obiettivi strategici e operativi in materia di prevenzione e lotta alla corruzione a livello federale.***

4.3 Nuovo mandato del GLID Lotta alla corruzione

Il mandato del GLID Lotta alla corruzione giunge a scadenza alla fine del 2018. Con il presente rapporto di attività il gruppo di pilotaggio chiede al Consiglio federale il conferimento di un nuovo mandato decennale. Quest'ultimo dovrebbe continuare a considerare il GLID come un organo amministrativo interno che riferisce al Consiglio federale e la cui direzione e segreteria sono demandate al DFAE. Il GLID Lotta alla corruzione si compone di tutti gli uffici federali interessati alla lotta alla corruzione, nonché dal CDF e dal Ministero pubblico della Confederazione. Istituisce un gruppo di pilotaggio a cui può attribuire compiti operativi (quali la pianificazione e il controllo). Il gruppo di pilotaggio continua a essere formato dai membri attuali

³⁵ Il decreto del Consiglio federale del 19 dicembre 2008 prevedeva esclusivamente che il GLID poteva essere incaricato di elaborare politiche concertate a livello nazionale su mandato del Consiglio federale.

DP/DFAE (DPES), SECO, UFG, UFPER, armasuisse, CDF e MPC, a cui si aggiunge FED-POL; la composizione potrebbe variare nel corso del mandato con il coinvolgimento di altri uffici federali.

Il mandato del GLID Lotta alla corruzione dovrebbe essere formulato con maggiore chiarezza. Esso prevede innanzitutto il coordinamento amministrativo interno. Senza interferire nelle competenze dei singoli uffici federali, il GLID deve facilitarne la cooperazione nel modo più agevole e completo possibile. Attraverso il coordinamento garantisce inoltre una presenza coerente della Svizzera nei diversi organismi internazionali. Il GLID contribuisce inoltre a garantire che le raccomandazioni formulate nel quadro degli esami Paese per Paese formulate dal GRECO, dall'OCSE e dall'UNCAC siano esaminate e, ove possibile, attuate.

Il GLID organizza inoltre seminari ai quali può invitare, oltre all'Amministrazione federale, altre parti interessate quali Cantoni, Comuni, economia, società civile ed esperti. Non si rivolge tuttavia al grande pubblico, ma a gruppi target definiti in funzione delle tematiche. In particolare, promuove gli scambi con i Cantoni nel quadro di una rete d'informazione.

Il GLID identifica misure efficaci nella lotta contro la corruzione e le promuove all'interno dell'amministrazione. Il GLID Lotta alla corruzione deve inoltre ottenere l'incarico di elaborare obiettivi strategici e operativi per la prevenzione e la lotta alla corruzione a livello federale e sottoporli all'approvazione del Consiglio federale entro la fine di marzo 2020. Ai fini di questo processo, vengono utilizzati e valutati i seminari organizzati dal GLID, che acquistano pertanto un carattere operativo.

Il GLID continuerà infine a riferire al Consiglio federale in merito alle sue attività e agli sviluppi rilevanti nel quadro della lotta alla corruzione.

4.4 Sintesi delle raccomandazioni del gruppo di pilotaggio

Nell'ottica di un miglioramento del dispositivo anticorruzione della Svizzera, il gruppo di pilotaggio formula le seguenti cinque raccomandazioni:

Raccomandazione 1: il gruppo di pilotaggio del GLID raccomanda alla DSC e alla SECO di aggiornare periodicamente le liste esistenti dei loro progetti e programmi in materia di lotta alla corruzione e di renderle pubbliche.

Raccomandazione 2: il gruppo di pilotaggio raccomanda di orientare le misure di sensibilizzazione in misura maggiore a specifici gruppi e attività a rischio all'interno dell'Amministrazione federale.

Raccomandazione 3: il gruppo di pilotaggio raccomanda alla SECO di proseguire le misure di sensibilizzazione delle PMI sui rischi di corruzione all'estero.

Raccomandazione 4: il gruppo di pilotaggio raccomanda al DFAE di garantire la continuità personale della segreteria del GLID Lotta alla corruzione.

Raccomandazione 5: il gruppo di lavoro raccomanda al Consiglio federale di conferire al GLID Lotta alla corruzione un mandato per la definizione di obiettivi strategici e operativi in materia di prevenzione e lotta alla corruzione a livello federale.

Il gruppo di pilotaggio propone inoltre al Consiglio federale di conferire al GLID Lotta alla corruzione un nuovo mandato.