

Strasburgo, 26 marzo 2010

Rapporto di valutazione Greco I e II (2009) 2F

Riassunto del primo e secondo ciclo di valutazione

Rapporto di Conformità sulla Svizzera

Approvato dal GRECO
In occasione della 46a assemblea plenaria
(Strasburgo, 22-26 marzo 2010)

I. INTRODUZIONE

1. Il GRECO, in occasione della 37a assemblea plenaria (31 marzo - 4 aprile 2008), ha approvato il rapporto sulla Svizzera fondato sulle valutazioni congiunte del primo e del secondo ciclo. Il rapporto (Greco Eval I-II Rep (2007) 1F) è stato pubblicato dal GRECO il 2 giugno 2008 con il consenso delle autorità nazionali.
2. Conformemente al punto 30.2 del regolamento interno del GRECO, il 30 ottobre 2009 le autorità svizzere hanno presentato il loro rapporto sulla situazione (rapporto RS) riguardante le misure prese per realizzare le raccomandazioni. Informazioni complementari con svariati allegati sono state consegnate l'11 febbraio nonché il 12 marzo 2010.
3. In occasione della 38a assemblea plenaria (9 - 13 giugno 2008) e conformemente al punto 31.1 del suo regolamento interno, il GRECO ha incaricato il Belgio e il Principato di Monaco di designare due relatori per la procedura di valutazione. Per il Belgio è stato nominato Frédéric Decruyenaere e per il Principato di Monaco Frédéric Cottalorda. Per la stesura del presente rapporto di conformità (rapporto RC), i relatori hanno potuto rivolgersi alla Segreteria del GRECO.
4. Il rapporto di conformità intende valutare le misure prese dalle autorità svizzere per realizzare le raccomandazioni formulate nel rapporto di valutazione.

II. ANALISI

5. Nel rapporto di valutazione il GRECO ha rivolto 13 raccomandazioni alla Svizzera. Qui di seguito viene esaminata la loro attuazione.
6. Le autorità svizzere hanno comunicato che durante la seduta del 3 settembre 2008, il Governo (Consiglio federale) ha analizzato il contenuto del rapporto di valutazione e deciso di adottare una serie di misure per realizzare le diverse raccomandazioni del GRECO (al riguardo ha pubblicato un comunicato stampa il 3 settembre 2008) considerando tale valutazione un'opportunità per rafforzare il dispositivo già messo in atto ed esprimendo l'intento di attuare rapidamente il maggior numero possibile di raccomandazioni contenute nel rapporto. A diverse autorità è dunque stato conferito il mandato di trasporre l'una o l'altra raccomandazione. Inoltre il Capo del Dipartimento federale di giustizia e polizia si è rivolto a tutti i governi cantonali con lettera del 20 agosto 2008 per renderli attenti alle raccomandazioni che rientrano nelle competenze cantonali e invitarli a prendere in considerazione le misure proposte dalle raccomandazioni.

Raccomandazione 1

7. *Il GRECO ha raccomandato di dotare il «Gruppo consultivo sulla corruzione», o qualsiasi altro organo appropriato, delle risorse e dei poteri necessari per avviare una strategia e una politica anticorruzione concertata su scala nazionale (riunendo Confederazione e Cantoni, autorità amministrative e giudiziarie, servizi interdisciplinari e specializzati).*
8. Come rilevato nel rapporto, la Svizzera dispone di un «Gruppo consultivo sulla corruzione» (GCC) dal 2000. Esso era però costituito soltanto informalmente da una parte degli attori incaricati della lotta contro la corruzione a livello federale. In seguito a proposte formulate dal Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE), il 19 dicembre 2008 il Consiglio federale ha deciso di istituire un gruppo di lavoro interdipartimentale per la lotta contro la corruzione con un mandato formale. Stando a tale mandato, il DFAE assume sia la presidenza sia la segreteria

permanente di questo gruppo interdipartimentale istituito conformemente all'articolo 56 della legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione¹. Il gruppo di lavoro, il cui mandato dura 10 anni ed è rinnovabile mediante decisione del Consiglio federale, comprende tutti gli Uffici federali interessati come pure i rappresentanti dei Cantoni (associati per mezzo di una rete d'informazione e di scambio delle pratiche) nonché della società civile (in particolare per quanto concerne l'attività di sensibilizzazione). L'incarico conferito al gruppo prevede lo sviluppo di politiche armonizzate a livello nazionale tra i vari uffici e le autorità, nonché l'organizzazione di incontri regolari e seminari per sviluppare strategie comuni. Il gruppo dovrà sistematicamente informare il Consiglio federale sulle sue attività e, all'occorrenza, formulare raccomandazioni in materia di politica anticorruzione. È affiancato da un comitato che si occuperà di coordinare e seguire i vari livelli operativi come pure l'impostazione strategica². La prima riunione plenaria si è svolta l'11 giugno 2009 e ha permesso di stabilire un'agenda comune che per il 2010 prevede due seminari: uno sul tema della protezione di chi denuncia casi di corruzione e l'altro su quello della prevenzione della corruzione.

9. Il GRECO accoglie favorevolmente il potenziamento del ruolo rivestito dal gruppo consultivo sulla corruzione nella direzione auspicata dalla presente raccomandazione. Conferendogli un mandato di 10 anni, dunque temporaneo, ma comunque rinnovabile, e riunendo i diversi attori, istituzioni e livelli territoriali interessati, le autorità elvetiche hanno dato un segnale chiaro per quanto concerne il loro impegno anticorruzione e si sono dotate di uno strumento importante che permette di definire e mettere in atto le pertinenti politiche pubbliche.
10. Il GRECO conclude che la raccomandazione 1 è stata attuata in modo soddisfacente.

Raccomandazione 2

11. *Il GRECO ha raccomandato di i) chiarire rapidamente la situazione concernente la vigilanza sui ministeri pubblici e garantirne l'indipendenza sul piano giuridico e materiale, ii) avviare consultazioni per valutare se è opportuno creare un'organizzazione mantello dei magistrati (simile a un consiglio superiore della magistratura) cui affidare il compito di vigilare sull'indipendenza delle autorità giudiziarie federali, iii) invitare anche i Cantoni a esaminare questi problemi.*
12. Le autorità svizzere sottolineano che, per quanto concerne la vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione (MPC) e l'eventuale istituzione di un'organizzazione mantello dei magistrati (prima e seconda parte della raccomandazione), il tema della vigilanza e dell'indipendenza del MPC sono stati al centro dell'attenzione dei media nell'estate del 2007, periodo prima delle elezioni nazionali caratterizzato da tensioni politiche e fermento mediatico molto forte³. Una prima fase di chiarimenti si è conclusa con un rapporto governativo del 28 novembre 2007⁴ nel quale si rileva anzitutto la difficoltà di separare la vigilanza amministrativa, attualmente affidata al Consiglio federale, da quella tecnica, attribuita al Tribunale penale federale⁵. Sia il Governo sia la

¹ LOGA, Raccolta sistematica del diritto federale (RS) 172.010.

² Tale comitato è composto da rappresentanti di unità amministrative con funzioni chiave nella lotta contro la corruzione (Divisione politica V del Dipartimento federale degli affari esteri, Segreteria di Stato dell'economia, Ufficio federale di giustizia, Ministero pubblico della Confederazione, Ufficio federale del personale e Controllo federale delle finanze). Il comitato include, all'occorrenza, anche rappresentanti di altri uffici federali, dei Cantoni e della società civile.

³ Non si trattava tanto dell'indipendenza del MPC in materia di svolgimento dei procedimenti giudiziari, bensì piuttosto di stabilire se il Governo (segnatamente il Ministro della giustizia in carica all'epoca) potesse impartire istruzioni sul modo di informare i media in merito a determinati affari.

⁴ Foglio federale (FF) 2008 1791, in particolare pagg. 1793-1795.

⁵ Tale separazione risale al 1° gennaio 2002. All'epoca si intendeva rafforzare l'indipendenza del Ministero pubblico della Confederazione (MPC) garantendo che la vigilanza tecnica non permettesse al Governo di impartire istruzioni nell'ambito di

Commissione parlamentare competente (come pure due consulenti giuridici interpellati dal Consiglio federale) ritengono che occorra migliorare l'attuale modello di vigilanza sopprimendo la suddivisione tra vigilanza amministrativa e vigilanza tecnica. Dopo un dibattito di approfondimento (anche in sede parlamentare), la questione dell'organizzazione e della vigilanza del MPC è stata rivista in toto nell'ambito della nuova legge sull'organizzazione delle autorità penali della Confederazione (LOAP). Quest'ultima ricorre a un modello che affida l'elezione del Ministero pubblico all'Assemblea federale e la vigilanza a una nuova autorità; detta autorità, eletta dal Parlamento, si compone di un giudice del Tribunale federale e un giudice del Tribunale penale federale, di due avvocati iscritti in un registro degli avvocati e di tre specialisti (art. 20, 23 e segg. LOAP). La legge è stata approvata definitivamente dalle due Camere del Parlamento il 19 marzo 2010⁶ ed entrerà in vigore il 1° gennaio 2011 con il Codice di diritto processuale penale e il Codice di procedura civile unificati.

13. Per quanto concerne la terza parte della raccomandazione, la lettera indirizzata il 20 agosto 2008 a tutti i Governi cantonali (si veda par. 6) includeva un invito a riflettere sulla vigilanza e sull'indipendenza del Ministero pubblico. D'ingresso le autorità svizzere hanno rammentato che alcuni Cantoni (Ginevra, Friburgo, Giura e Ticino, come pure Neuchâtel⁷ dal gennaio 2008) disponevano già di un Consiglio superiore della magistratura al momento della visita di valutazione. D'altra parte, in previsione dell'entrata in vigore nel 2011 del Codice di procedura penale unificato del 2007, la maggior parte dei 26 Cantoni svizzeri ha iniziato a modificare le rispettive organizzazioni giudiziarie. Le autorità svizzere hanno fornito informazioni in merito ai risultati preliminari di tali riorganizzazioni, riguardanti 10 Cantoni, nonché all'invito rivolto loro il 20 agosto 2008⁸.
14. Il GRECO prende atto delle informazioni fornitegli e accoglie positivamente l'approvazione di una legge che modifica la nomina e la vigilanza del Ministero pubblico della Confederazione. Il GRECO è lieto di constatare che l'invito rivolto ai Cantoni è stato sovente seguito e che quest'ultimi hanno adottato nuovi provvedimenti di carattere istituzionale. Il GRECO auspica che i lavori del Gruppo di lavoro interdipartimentale istituito alla fine del 2008 e le prospettive di un

casi concreti (ciò che comunque non avveniva più da tempo). La vigilanza tecnica viene dunque affidata a un'autorità giudiziaria, mentre l'autorità preposta alla nomina (ossia il Governo) continua a esercitare una vigilanza amministrativa che include la gestione del personale e la gestione finanziaria, il rinnovo delle nomine e le eventuali sanzioni disciplinari.

⁶ http://www.parlament.ch//suche/pagine/geschaefte.aspx?gesch_id=20080066

⁷ Al pari di altri Cantoni, anche il Cantone di Neuchâtel ha istituito un gruppo di lavoro che riunisce i servizi delle risorse umane, il servizio giuridico cantonale e i servizi finanziari, per esaminare l'attuazione dei provvedimenti proposti dal GRECO.

⁸ In tale ambito, il Cantone di Nidvaldo ha effettuato un esame approfondito delle diverse varianti in materia di vigilanza sul Ministero pubblico. Il governo propone al parlamento cantonale che il Ministero pubblico sia totalmente integrato al potere giudiziario e sottoposto alla sola vigilanza di una sezione della Suprema corte cantonale. Nel Cantone di Glarona, si sta valutando la questione, e in particolare lo statuto del Ministero pubblico, la sua elezione nonché la garanzia della sua indipendenza. Anche il Cantone di Svitto sta analizzando la situazione. I dibattiti parlamentari non si sono ancora svolti. Nei Cantoni di Basilea Campagna, Uri e Obvaldo, la possibilità di istituire un Consiglio superiore della magistratura per esercitare la vigilanza sul Ministero pubblico è stata dibattuta nell'ambito di lavori legislativi, ma per diversi motivi tale soluzione non è stata ritenuta necessaria. Lo stesso dicasi per il Cantone di Sciaffusa, che ha optato per una commissione mista che valuta le candidature prima della nomina dei procuratori, che compete al parlamento cantonale. Nel Cantone di Lucerna, il governo ha posto in consultazione dal 7 luglio al 15 settembre 2009 un progetto di revisione dell'organizzazione giudiziaria che interessa anche la vigilanza sul Ministero pubblico. Nel Cantone del Vallese, la nuova legge d'applicazione del futuro Codice di procedura penale prevede che d'ora innanzi i procuratori, i sostituti procuratori e i procuratori straordinari saranno nominati dal parlamento cantonale. Inoltre quest'ultimo ha chiesto all'esecutivo di avviare una riflessione sull'istituzione di un Consiglio della magistratura. Il governo ha accolto tale richiesta. Nel Cantone di Vaud, in seguito alla modifica costituzionale del 27 settembre 2009 (accettata in votazione popolare dal 75 % dei votanti), il procuratore generale verrà d'ora in poi eletto dal parlamento e non più dal Consiglio di Stato. La nuova legge sul Ministero pubblico limita la vigilanza esercitata dall'Esecutivo alle questioni amministrative nonché agli aspetti finanziari e precisa che il procuratore generale può rivolgersi direttamente al parlamento nel caso in cui la sua indipendenza fosse minacciata.

nuovo diritto processuale penale unificato previsto per l'inizio del 2011 permetteranno, all'occorrenza, di riesaminare la questione dell'indipendenza dei Ministeri pubblici nei tre o quattro Cantoni che non hanno ritenuto necessario prevedere nuove garanzie. Infine, è ben vero che il rapporto aveva espresso alcune preoccupazioni per quanto concerne la situazione dei procuratori, ma il GRECO spera che la riflessione in corso permetterà di esaminare, se del caso, la situazione dell'insieme dei magistrati inquirenti e giudicanti. Nell'insieme i provvedimenti adottati rispondono alle attese della raccomandazione e alle preoccupazioni sollevate nel rapporto.

15. Il GRECO conclude che la raccomandazione 2 è stata attuata in modo soddisfacente.

Raccomandazione 3

16. *Il GRECO ha raccomandato di i) offrire a tutti i magistrati (giudici, giudici istruttori e procuratori) e ai membri delle unità speciali della polizia che combattono la corruzione un ampio ventaglio di corsi speciali sulla lotta alla corruzione, ii) invitare i Cantoni a fare altrettanto.*
17. Per quanto concerne la prima parte della raccomandazione (i), le autorità svizzere riferiscono di diverse iniziative in tale ambito: a) il 3 aprile 2009 il Ministero pubblico della Confederazione (MPC) ha organizzato una giornata formativa interamente dedicata ai vari aspetti della corruzione e alla responsabilità penale delle persone giuridiche; la formazione era obbligatoria per tutti i procuratori, sostituti procuratori e assistenti procuratori nonché per gli esperti finanziari del MPC. I giudici del Tribunale penale federale e i giudici istruttori federali sono stati invitati a questa giornata di studio e diversi di loro vi hanno partecipato. Nove collaboratori della Polizia giudiziaria federale (PGF), specializzati in materia di corruzione, hanno pure partecipato a questa formazione; b) il 5 novembre 2009 la Polizia giudiziaria federale (PGF) ha organizzato il primo convegno nazionale della polizia sulla lotta alla corruzione. Vi hanno partecipato gli specialisti dei diversi corpi di polizia federali e cantonali come pure gli inquirenti specializzati in materia finanziaria, analisti e collaboratori dell'Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro (il servizio informazioni finanziarie svizzero). Nel corso della giornata sono stati trattati aspetti sia teorici sia pratici facendo capo a casi pratici e concreti. Il convegno ha pure permesso di promuovere i contatti e lo scambio tra i vari specialisti a livello nazionale.
18. Le autorità svizzere informano che oltre a queste due manifestazioni rilevanti, se ne sono svolte altre a carattere puntuale o nell'ambito di sessioni formative come ad esempio: a) la giornata organizzata dall'ASECE (Associazione Svizzera degli esperti in materia di lotta alla criminalità economica) il 14 novembre 2008 sul tema della corruzione, a cui hanno partecipato all'incirca 200 persone, tra cui 11 membri del Ministero pubblico della Confederazione, 4 giudici istruttori federali, 8 membri della Polizia giudiziaria federale e 5 membri del Tribunale penale federale; b) una formazione postuniversitaria sul tema della criminalità economica, organizzata dagli Istituti di alti studi di Neuchâtel e Lucerna, seguita nel 2008 o ancora attualmente da diversi collaboratori del MPC; in tale ambito una conferenza sul tema della corruzione si è svolta nel mese di giugno del 2009; c) una formazione sull'indagine finanziaria organizzata dal 2007 dalla Polizia giudiziaria federale (PGF), in collaborazione con questi due istituti; alla fine del 2009 circa 90 collaboratori della PGF hanno assolto una pertinente formazione e un corso analogo è aperto anche ai rappresentanti dei Cantoni; d) un corso proposto dall'Istituto svizzero di polizia sulla criminalità economica sull'arco di diverse settimane al quale hanno partecipato molti collaboratori della Polizia giudiziaria federale (PGF); alcuni di loro hanno anche seguito una formazione specifica sulla corruzione durata alcune settimane ed organizzata dal BKA (*Bundeskriminalamt*) in Germania.

19. Per quanto concerne la seconda parte della raccomandazione (ii), nella lettera inviata il 20 agosto 2008 a tutti i Governi cantonali (si veda par. 6) si invitano quest'ultimi di tenere conto della presente raccomandazione. Le autorità svizzere evidenziano che i rappresentanti dei Cantoni sono regolarmente invitati a partecipare a manifestazioni organizzate a livello nazionale (ad es. al primo convegno nazionale della polizia sulla lotta alla corruzione svoltosi il 5 novembre 2009). Inoltre agenti di polizia, procuratori e giudici istruttori di diversi Cantoni hanno conseguito un *Master of Advanced Studies (MAS) in Economic Crime Investigation* o stanno seguendo questo tipo di formazione. A tal proposito sono inoltre state fornite informazioni specifiche riguardanti tre Cantoni⁹.
20. Il GRECO si rallegra di constatare come il tema della corruzione sia presente nell'ambito delle offerte formative a livello federale e nell'invito, rivolto a tutti i Governi cantonali, a promuovere iniziative che tengano conto della raccomandazione. Il GRECO rileva che per il momento non si riscontrano iniziative di rilievo da parte delle autorità cantonali. Appare comunque ovvio che gli specialisti cantonali non possono che trarre beneficio dalle formazioni e dalle iniziative proposte all'interno del Paese o all'estero. Occorrerà tuttavia che la Svizzera si confronti ulteriormente con tale questione, in particolare per quanto concerne i giudici¹⁰. A prescindere da ciò, le autorità federali svizzere hanno sostanzialmente dato seguito alla presente raccomandazione.
21. Il GRECO conclude che la raccomandazione 3 è stata attuata in modo soddisfacente.

Raccomandazione 4

22. *Il GRECO ha raccomandato di estendere il campo d'applicazione delle disposizioni sulle tecniche investigative speciali a tutte le forme gravi di corruzione, fornendo nel contempo le necessarie garanzie per il rispetto dei diritti fondamentali.*
23. Le autorità svizzere evidenziano che tale raccomandazione è stata oggetto di un rapporto del Consiglio federale sulla messa in atto delle raccomandazioni 4, 6 e 12, approvato nel giugno 2009 e nel quale il Governo svizzero giunge alla conclusione che il diritto svizzero vigente soddisfa già in larga misura la raccomandazione 4. Infatti le tecniche investigative rette dalla procedura penale sono in linea di principio applicabili a tutti i casi di corruzione di pubblici ufficiali e di corruzione privata. Tuttavia, il ricorso a misure incisive come la sorveglianza delle telecomunicazioni e l'inchiesta mascherata (ossia l'impiego di agenti infiltrati) è possibile soltanto per il crimine di corruzione di pubblici ufficiali. Il rapporto in questione rammenta inoltre che il 5 ottobre 2007 (ossia dopo la visita del GRECO) il Parlamento ha approvato il nuovo Codice di procedura penale unificato che, nell'articolo 269 capoverso 2 lettera a, integra i casi gravi di amministrazione infedele (art. 158 CP) nella lista dei reati che giustificano una misura di sorveglianza delle telecomunicazioni, contrariamente a quanto prevede l'attuale legge federale del 6 ottobre 2000 sulla sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni (LSCPT; RS 780.1), il cui elenco dei reati non include ancora questa fattispecie. Le autorità svizzere spiegano che l'entrata in vigore, prevista per il 1° gennaio 2011,

⁹ Diversi membri del Ministero pubblico del Cantone del Ticino e del Cantone di Appenzello Esterno hanno partecipato alla giornata di formazione dedicata alla corruzione, organizzata il 14 novembre 2008 dall'ASECE (*Association Suisse des Experts en Matière de Lutte contre la Criminalité Economique*). Nel Cantone di Zurigo, i procuratori preposti alla lotta contro la corruzione partecipano regolarmente (anche nel 2009) al Forum annuale sulla lotta contro la corruzione e la frode nell'UE (organizzato dall'Accademia di diritto europeo di Trier). I membri delle forze di polizia hanno invece la possibilità di partecipare ai corsi sulla criminalità economica organizzati dall'Istituto svizzero di polizia che comprendono anche moduli di lotta contro la corruzione nonché proposte formative della polizia tedesca.

¹⁰ Alcuni Cantoni ricorrono ai giudici non di carriera; cfr. par. 38 del rapporto di valutazione.

del nuovo Codice di procedura penale unificato permetterà alle autorità di ricorrere alla sorveglianza delle telecomunicazioni anche nei casi di corruzione privata che presentano elementi costitutivi dell'amministrazione infedele. In questo modo sono coperte anche alcune forme gravi di corruzione privata, ad esempio quando l'autore del reato, volendo arricchirsi indebitamente, ha cagionato danni al patrimonio altrui violando i propri doveri di gestione o abusando della qualità di rappresentante. Nel suo rapporto il Governo giunge per contro alla conclusione che un'ulteriore estensione dell'applicabilità della sorveglianza delle telecomunicazioni e dell'inchiesta mascherata a tutti i reati costitutivi della corruzione privata sarebbe sproporzionata e costituirebbe una forte ingerenza in alcuni diritti fondamentali.

24. Il GRECO prende atto delle informazioni fornite e rammenta che tale raccomandazione riguardava soprattutto il perseguimento di casi di corruzione nel settore privato. Il GRECO accoglie positivamente il fatto che il reato dell'amministrazione infedele (art. 158 CP), considerato come prossimo della corruzione privata (in virtù degli art. 4a e 23 della legge federale contro la concorrenza sleale), consentirà con l'entrata in vigore del nuovo Codice di procedura penale nel 2011 di perseguire la corruzione privata che presenta elementi costitutivi dell'amministrazione infedele ricorrendo alla sorveglianza telefonica. Nonostante ciò, il rapporto di valutazione aveva evidenziato diversi aspetti a favore della presente raccomandazione¹¹. Il GRECO rileva che la soluzione attuale non è ancora soddisfacente e che sarebbe opportuno estendere a tutti i casi di corruzione grave nell'economia privata (in particolare quelli che implicano considerevoli somme di denaro, manipolazioni dei mercati, pregiudizi gravi per la libera concorrenza, conseguenze che incidono in modo rilevante sulla sicurezza o sulla salute pubblica), la possibilità di ricorrere, tra l'altro, alla sorveglianza telefonica; in altri Paesi le tecniche investigative come le consegne sorvegliate o le operazioni mascherate hanno dato buoni risultati. Infine il GRECO è del parere che la corruzione sia altrettanto grave che l'amministrazione infedele.
25. Il GRECO conclude che la raccomandazione 4 è stata attuata soltanto in parte.

Raccomandazione 5

26. *Il GRECO ha raccomandato di verificare che l'obbligo del Ministero pubblico di chiedere l'autorizzazione prima di avviare un procedimento penale contro un impiegato della Confederazione non ostacoli il perseguimento efficace della corruzione.*
27. Le autorità svizzere fanno notare che ai sensi dell'articolo 15 capoverso 3 della legge del 14 marzo 1958 sulla responsabilità (LResp) il permesso di promuovere un procedimento penale contro un funzionario federale può essere negato soltanto nei casi lievi, ossia ove l'infrazione di una misura disciplinare possa sembrare sufficiente sebbene appaiano avverati gli estremi di un reato e le condizioni legali di una azione penale. In determinati casi la decisione riguardante tale permesso viene presa da un'autorità amministrativa. Tale decisione può tuttavia essere impugnata dal ministero pubblico cantonale interessato dinanzi al Tribunale amministrativo federale. La legislazione vigente priva il Ministero pubblico della Confederazione della facoltà di interporre ricorso contro un rifiuto. Tale situazione è stata criticata e ha indotto il GRECO a formulare la raccomandazione 5 (par. 82 del rapporto di valutazione). Per porvi rimedio è stata necessaria una modifica legislativa. Al fine di estendere la legittimazione a ricorrere a tutti i ministeri pubblici che hanno chiesto un tale permesso, la legge federale del 19 marzo 2010

¹¹ La fattispecie dell'art. 158 CP non consente sempre di perseguire tutte le forme di corruzione fra privati e, anche nel caso di una condanna, non hanno la stessa connotazione morale; i partenariati pubblico-privato possono a volte causare problemi inerenti a quale diritto applicare; la corruzione nell'economia privata viene considerata come un fenomeno piuttosto importante (più diffusa che la corruzione nel settore pubblico); par. 68 e 69 del rapporto.

sull'organizzazione delle autorità penali della Confederazione (LOAP), che entrerà in vigore il 1° gennaio 2011, ha previsto un nuovo capoverso 5^{bis} all'articolo 15 LResp.

28. Le autorità svizzere hanno parimenti sottolineato che tra il 2004 e 2007 nessun permesso di promuovere un procedimento penale è stato rifiutato nei sei casi in cui è stato richiesto il perseguimento di funzionari federali per corruzione. Nel periodo che va da settembre 2007 all'agosto 2009, il Ministero pubblico della Confederazione ha presentato sette richieste al Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) di poter promuovere un procedimento penale ai sensi dell'articolo 15 LResp; nessuna delle richieste, che per di più non riguardavano casi di corruzione, è stata rifiutata. Inoltre, quando si tratta di procedimenti cantonali, spetta al Ministero pubblico della Confederazione, dunque a un'autorità di perseguimento penale, concedere l'autorizzazione. Ogni anno i Cantoni presentano mediamente una decina di domande, ma sinora nessuna di queste richieste ha mai interessato un caso di corruzione. Le autorità svizzere concludono che anche se a volte le decisioni in materia di autorizzazione sono prese da un'autorità amministrativa, il perseguimento di casi di corruzione non è mai stato impedito da un rifiuto. La nuova disposizione dell'articolo 15 capoverso 5^{bis} LResp permetterà inoltre di effettuare un controllo giudiziario qualora l'Amministrazione dovesse rifiutare il permesso di promuovere un procedimento.
29. Il GRECO prende atto delle informazioni fornite e accoglie favorevolmente le garanzie date in merito al fatto che il regime di autorizzazione preliminare al perseguimento dei funzionari federali sinora non ha mai costituito un ostacolo al perseguimento di casi di corruzione. Dopo la sua entrata in vigore il 1° gennaio 2011, la nuova legge permetterà anche al Ministero pubblico della Confederazione di impugnare un rifiuto di autorizzare un procedimento penale fornendo in tal modo ulteriori importanti garanzie che sinora mancavano.
30. Il GRECO conclude che la raccomandazione 5 è stata attuata in modo soddisfacente.

Raccomandazione 6

31. *Il GRECO ha raccomandato di valutare l'opportunità di estendere il campo d'applicazione della fattispecie di riciclaggio di denaro ai casi gravi di corruzione nell'economia privata.*
32. Le autorità svizzere hanno esaminato tale raccomandazione nell'ambito di un rapporto del Consiglio federale sulle raccomandazioni 4, 6 e 12. Tale rapporto rammenta che ai sensi delle disposizioni del diritto svizzero, tutti i crimini possono costituire reati suscettibili di essere preliminari del riciclaggio di denaro ai sensi dell'articolo 305^{bis} del Codice Penale (CP)¹²; così invece non è per i delitti o le contravvenzioni (fattispecie di rilevanza penale meno gravi). Ne consegue che la corruzione attiva e passiva di pubblici ufficiali svizzeri e stranieri (art. 322^{ter}, 322^{quater} e 322^{septies} CP) rappresenta un reato preliminare del riciclaggio di denaro, mentre la corruzione privata, ai sensi degli articoli 4a e 23 della legge federale contro la concorrenza sleale (LCSI), resta un semplice delitto.
33. Tuttavia gli atti di corruzione che danneggiano il patrimonio altrui e presentano gli elementi costitutivi della corruzione privata rientrano nel campo di applicazione dell'articolo 158 CP (amministrazione infedele qualificata) se l'autore, per procacciare a sé o ad altri un indebito profitto, viola i suoi doveri di gestione o abusa della qualità di rappresentante conferitagli. Tali forme di amministrazione infedele, classificate come crimini, costituiscono atti preliminari del

¹² Secondo l'art. 10 cpv. 2 CP sono crimini i reati per cui è comminata una pena detentiva di oltre tre anni. Il Codice penale e il diritto penale accessorio prevedono una novantina di fattispecie penali.

riciclaggio di denaro. Il Governo rileva dunque che i casi gravi di corruzione privata, che costituiscono anche una forma di amministrazione infedele qualificata ai sensi dell'articolo 158 CP, sono già considerati come reati preliminari del riciclaggio di denaro. L'aggiunta all'articolo 305^{bis} CP di una disposizione specifica concernente gli altri casi di corruzione privata (considerati semplici delitti) sarebbe contraria alla sistematica del diritto svizzero in materia di lotta al riciclaggio di denaro e non sarebbe giustificata dal punto di vista del criterio determinante, che è la gravità dell'atto. La sistematica adottata all'articolo 305^{bis} CP, secondo cui tutti i *crimini* costituiscono reati suscettibili di essere preliminari del riciclaggio di denaro, ha dato buoni risultati e non vi è dunque alcun motivo di integrare in questo articolo *delitti* specifici in materia di corruzione privata. Inoltre il Governo è del parere che una tale aggiunta andrebbe ben oltre quanto richiesto dalla raccomandazione del GRECO, che si limita ai casi gravi di corruzione privata. Nel rapporto del Consiglio federale si esamina anche un'alternativa, ossia la revisione delle norme penali contro la corruzione privata e la definizione di una nuova categoria di reati qualificati in materia di corruzione privata, reati la cui gravità giustificerebbe che vengano classificati come crimini costituendo in tal modo reati preliminari del riciclaggio di denaro. Il Governo giunge tuttavia alla conclusione che una nuova revisione delle norme penali contro la corruzione privata, appena tre anni dopo la loro entrata in vigore, sarebbe prematura.

34. Il GRECO prende atto delle informazioni fornite. Non condivide appieno le riflessioni¹³ delle autorità svizzere e deplora le conclusioni a cui giungono tenuto conto delle informazioni contenute nel rapporto di valutazione (cfr. il rinvio alla nota 11); quest'ultime avrebbero giustificato una classificazione di questa forma di corruzione come crimine per lo meno in determinati casi senza dover attendere diversi anni a ragione del carattere recente di questo tipo di incriminazione nel diritto svizzero. Ciò nondimeno, le autorità svizzere hanno indubbiamente provveduto a un esame di opportunità come auspicato dalla presente raccomandazione.
35. Il GRECO conclude che la raccomandazione 6 è stata attuata in modo soddisfacente.

Raccomandazione 7

36. *Il GRECO ha raccomandato di i) avviare consultazioni sulle misure da adottare per vigilare sull'applicazione della legge federale sulla trasparenza e valutarne gli effetti, ii) sollecitare i 13 Cantoni che non dispongono ancora di disposizioni giuridiche sulla trasparenza e l'accesso alle informazioni a porre rimedio a questa situazione.*
37. Per quanto concerne la prima parte (i) della raccomandazione, le autorità svizzere rilevano che la legge federale del 2006 sulla trasparenza istituisce l'Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza (IFPDT). Quest'ultimo lavora a stretto contatto con gli uffici dell'Amministrazione e i privati nell'ambito della procedura di mediazione in caso di divergenze, ma si occupa pure dell'informazione e delle misure di sensibilizzazione; esso recensisce i quesiti e i problemi che si presentano con maggiore frequenza e formula le sue raccomandazioni; quest'ultime vengono pubblicate contribuendo a una prassi omogenea. Conformemente all'articolo 19 LTras, l'Incaricato redige periodicamente all'attenzione del Consiglio federale un rapporto relativo all'esecuzione, ai costi di messa in opera e all'efficacia della legge sulla trasparenza. Il primo rapporto è stato pubblicato il 25 giugno 2009. Per ragioni di obiettività,

¹³ Spinta all'estremo, la logica alla base di un simile ragionamento imporrebbe che tutti i reati di corruzione possano verosimilmente essere perseguiti e rientrare sotto determinati crimini, ciò che renderebbe superflua la necessità di garantire che tali reati costituiscano atti preliminari del riciclaggio di denaro – in particolare per quanto concerne il dispositivo di prevenzione e di segnalazione in materia – ma anche che possano implicare altre conseguenze come la facoltà di ricorrere a determinate tecniche investigative speciali che si sono rivelate efficaci (si veda la raccomandazione 4).

L'IFPDT ha deciso di conferire a un servizio esterno un mandato per la valutazione. Nel suo rapporto il team di valutazione (dell'«Institut des Hautes Etudes en Administration Publique») ha formulato i risultati della propria analisi nonché alcune raccomandazioni volte a migliorare ancor di più la trasparenza in seno all'Amministrazione federale. Nel proprio rapporto esplicativo¹⁴ indirizzato all'attenzione del Governo, l'IFPDT essenzialmente condivide i risultati del team di valutazione. L'IFPDT è giunto alla conclusione che in linea di massima l'introduzione del principio di trasparenza nell'Amministrazione federale ha soddisfatto le attese formulate dal Consiglio federale e dal Parlamento in occasione dell'elaborazione della legge. Anche l'IFPDT segnala qualche punto debole in occasione dell'esecuzione e indica nel proprio rapporto alcuni correttivi auspicati.

38. Riguardo alla seconda parte (ii) della raccomandazione, le autorità svizzere precisano che dal 2007 diversi Cantoni hanno adottato o introdotto una nuova legislazione che prevede il principio della trasparenza; in molti casi si è così voluto dar seguito alla lettera indirizzata nell'agosto 2008 a tutti i Governi Cantionali¹⁵.
39. Il GRECO prende atto delle informazioni fornite che testimoniano degli sforzi intrapresi per giungere a maggiore trasparenza nonché a un migliore accesso alle informazioni in seno all'Amministrazione federale e attuare la legge federale sulla trasparenza. Si compiace della prima valutazione effettuata nel 2009 e del lavoro di armonizzazione della prassi svolto dall'Incaricato federale. Il GRECO constata parimenti con soddisfazione che altri 11 Cantoni hanno provveduto a introdurre nuove regole o hanno avviato progetti legislativi in materia di trasparenza in seguito alle sollecitazioni della Confederazione e alla presente raccomandazione. Si augura che tra qualche tempo l'insieme del Paese disporrà di disciplinamenti adeguati in materia di trasparenza.
40. Il GRECO conclude che la raccomandazione 7 è stata attuata in modo soddisfacente.

Raccomandazione 8

41. *Il GRECO ha raccomandato di sollecitare i Cantoni a valutare la possibilità i) di subordinare le amministrazioni comunali e cantonali a degli organi di revisione e di controllo in materia finanziaria sufficientemente indipendenti e provvisti di strumenti adeguati sia in termini di risorse umane che per quanto riguarda i loro poteri, ii) incoraggiare gli organi di revisione e di controllo in materia finanziaria a segnalare alle autorità preposte al perseguimento i possibili casi di corruzione.*
42. Le autorità svizzere rammentano che nell'agosto 2008 i Cantoni sono stati invitati dal Capo del Dipartimento di giustizia e polizia a prendere in considerazione i provvedimenti proposti dalle raccomandazioni contenute nel rapporto di valutazione, in particolare la presente

¹⁴ Ambedue i rapporti sono pubblicati (in francese) su internet all'indirizzo:

<http://www.edoeb.admin.ch/dokumentation/00652/01405/index.html?lang=it>.

¹⁵ Ciò riguarda: il Cantone di Uri (legge entrata in vigore il 1° aprile 2007), il Cantone di Neuchâtel (legge entrata in vigore il 1° ottobre 2007), il Cantone di Zurigo (legge entrata in vigore il 1° ottobre 2008), il Cantone di Svitto (legge entrata in vigore il 1° novembre 2008), il Cantone del Vallese (legge entrata in vigore il 1° gennaio 2010) e il Cantone di Friburgo (entrata in vigore prevista per il 1° gennaio 2011). Nei Cantoni di Basilea Campagna e di Basilea Città, i rispettivi governi stanno preparando un progetto di legge che introduce il principio della trasparenza destinato ai loro Parlamenti. Nel Cantone del Ticino, il governo ha deciso di pubblicare prossimamente un messaggio concernente l'introduzione di una nuova legge sull'informazione e la trasparenza. Nel Cantone di Zug, il governo ha avviato le consultazioni per passare al principio della trasparenza in seguito a una mozione parlamentare. Nel Cantone di Obvaldo, il tema della trasparenza nell'amministrazione è in fase d'esame nell'ambito di un progetto riguardante la gestione elettronica degli atti.

raccomandazione 8 di loro esclusiva competenza. Questo punto particolare è pure stato trattato il 27 agosto 2008 in occasione della Conferenza annuale che riunisce il Controllo federale delle finanze e diversi organi cantonali del controllo delle finanze.

43. Le autorità svizzere menzionano pure i provvedimenti effettivamente adottati dai Cantoni. Tali provvedimenti non si limitano a un esame di quanto proposto dal GRECO bensì, in molti casi, attuano già le sue proposte. Nel Cantone di Vaud, il 1° gennaio 2008 è entrata in funzione la nuova Corte dei conti¹⁶. Anche nel Cantone dei Grigioni, la nuova legge sul controllo delle finanze, che prevede un controllo indipendente e autonomo, è entrata in vigore il 1° gennaio 2008. Nel Cantone di Svitto, il controllo delle finanze viene ora nominato per una durata fissa della funzione al fine di rafforzarne l'indipendenza. Nel Cantone di Glarona, è stata consolidata la posizione del controllo delle finanze segnatamente con la nomina del suo capo da parte del Parlamento cantonale. Lo stesso dicasi per il Cantone di Lucerna, ove, dopo l'entrata in vigore di una riforma nel maggio 2009, il capo del controllo delle finanze viene d'ora in poi nominato dal Parlamento. Nel Cantone di Obvaldo, il controllo delle finanze è stato rafforzato ed è anche stata esaminata l'eventualità di prevedere ulteriori verifiche ispettive per i Comuni; tale misura non è però stata ritenuta necessaria. Nel Cantone del Ticino, il 1° gennaio 2009 è entrata in vigore una nuova legge che obbliga i Comuni a sottoporre i loro conti al controllo formale e sostanziale di un organo esterno. Nel Cantone di Basilea Campagna, una nuova legge sul controllo delle finanze è entrata in vigore il 1° luglio 2009. D'ora in poi tutte le unità amministrative e imprese equiparate soggiacciono a un controllo delle finanze indipendente. Per quanto concerne i Comuni, il tema verrà dibattuto a partire dall'autunno del 2009, nell'ambito della revisione della legge sui Comuni. Nel Cantone di Sciaffusa, sono in corso riflessioni in merito all'introduzione di un sistema di verifiche ispettive interne in tutti i Comuni. Nel Cantone di Zurigo, un nuovo disciplinamento sugli organi ispettivi comunali, entrato in vigore il 1° gennaio 2009, rafforza l'indipendenza di detti organi. Infine, le autorità svizzere mettono in risalto che la maggioranza dei Cantoni prevedono già un obbligo di denuncia per i funzionari (si veda par. 65).
44. Il GRECO si compiace del fatto che l'invito, rivolto ai Cantoni, a esaminare gli aspetti sollevati dalla raccomandazione 8, come pure la conferenza degli organi di controllo delle finanze pubbliche, svoltasi nell'agosto del 2008, abbia prodotto in numerosi casi miglioramenti istituzionali e legislativi nei Cantoni. Sebbene il rapporto di valutazione non avesse descritto dettagliatamente la situazione nell'insieme dei Cantoni, le iniziative avviate di recente confermano che miglioramenti erano possibili e diverse lacune andavano colmate in un buon numero di casi. Il GRECO spera che tali sforzi proseguiranno e consentiranno, se del caso, di migliorare ulteriormente i sistemi di valutazione della gestione del denaro e dell'azione pubblica per quanto concerne la correttezza dei conti, ma anche l'efficacia dell'azione pubblica. Nonostante l'invito rivolto ai Cantoni a realizzare la presente raccomandazione (conformemente al suo tenore), sarà comunque necessario prestare maggiore attenzione all'interazione con le autorità penali (seconda parte della raccomandazione, per la quale non si sono registrati nuovi provvedimenti specifici). Infatti, anche se fosse possibile assimilare gli organi di revisione e di controllo in materia finanziaria a funzionari cantonali che hanno l'obbligo di segnalare alle autorità preposte al perseguimento penale i casi di corruzione, l'esperienza maturata in altri Paesi ha sovente evidenziato che nella pratica i collaboratori di siffatti organi considerano l'Amministrazione l'unico referente per quanto concerne i risultati delle loro revisioni o controlli (e non le autorità penali),

¹⁶ Questa Corte dei conti ha l'incarico di controllare in tutta indipendenza che le finanze pubbliche siano gestite in modo regolare, efficace e conforme alla legge; essa è composta da 5 magistrati nominati dal parlamento cantonale. Al suo controllo soggiace: 1) l'insieme dell'amministrazione cantonale, 2) il parlamento e i suoi servizi, 3) i tribunali, 4) i Comuni, 5) l'insieme delle associazioni dei Comuni, 6) le istituzioni che ricevono aiuti finanziari dallo Stato o che assolvono compiti d'interesse pubblico.

quando non sono addirittura gli statuti di tali organi che impediscono i contatti con le autorità penali.

45. Il GRECO conclude che la raccomandazione 8 è stata attuata in modo soddisfacente.

Raccomandazione 9

46. *Il GRECO ha raccomandato di i) proporre agli impiegati federali più corsi sull'etica, la corruzione e la sua prevenzione, ii) gestire meglio i conflitti d'interesse e stabilire regole per coloro che lasciano l'amministrazione e vanno a lavorare nell'economia privata, iii) invitare i Cantoni a sostenere gli sforzi profusi in quest'ambito.*
47. Per quanto concerne la prima parte (i) della raccomandazione, le autorità svizzere rilevano che il 3 settembre 2008 (si veda par. 6 qui sopra) il Consiglio federale ha incaricato l'Ufficio federale del personale e l'insieme dei dipartimenti di ampliare l'offerta formativa incentrata sull'etica, sulla corruzione e sulla sua prevenzione destinata al personale. Inoltre, conformemente a pertinenti direttive del Governo, d'ora in poi tutti i dipartimenti faranno in modo di informare e sensibilizzare sistematicamente i nuovi collaboratori sull'accettazione di omaggi, sull'obbligo di esclusione e sulle attività accessorie nonché su come procedere in caso di sospetti di corruzione. A tal proposito possono far capo alle linee guida per la prevenzione della corruzione, pubblicate il 3 giugno 2009 (si veda qui sotto, par. 56 e 58 relativi alla raccomandazione 10).
48. Le autorità svizzere sottolineano che il 7 e l'8 maggio 2009, l'Ufficio federale del personale ha organizzato una formazione centralizzata destinata ai quadri della Confederazione incentrata sull'etica della condotta¹⁷ e che il 20 ottobre 2009 si è svolto un corso di formazione per i responsabili delle risorse umane della Confederazione sul diritto del personale e sulla prevenzione della corruzione. Inoltre, a partire dal 2010, il tema della prevenzione della corruzione verrà sempre inserito nei seminari di gestione destinati ai quadri della Confederazione di tutti i livelli e trattato in modo più approfondito nell'ambito di un seminario sulla gestione del personale. I dipartimenti e gli uffici hanno, dal canto loro, organizzato formazioni decentralizzate adeguate alle necessità specifiche dei loro collaboratori in occasione della distribuzione del codice di condotta e dell'introduzione di codici comportamentali settoriali. A titolo di esempio, l'Ufficio federale delle strade (USTRA) ha pubblicato una guida relativa alla lotta contro la corruzione in seno all'USTRA; è stata distribuita a tutti i collaboratori e sarà integrata nella formazione prevista per i nuovi collaboratori. D'altro canto, un insegnamento specifico in materia di lotta contro la corruzione è impartito nell'ambito delle formazioni che riguardano gli acquisti pubblici dell'Ufficio.
49. Le autorità evidenziano pure che altri codici di condotta settoriali sono stati introdotti dopo la visita del GVG nel settembre 2007 e sono stati oggetto di corsi o di delucidazioni (si veda la raccomandazione 10). Infine, ulteriori incontri formativi sono stati organizzati di recente, come ad esempio un seminario della Segreteria di Stato dell'economia (Seco) il 14 settembre 2009 riguardante gli ambiti a rischio in materia di acquisti pubblici con la partecipazione di esperti del *Basel Institut on Governance*, del *Transparency International* e del Ministero pubblico della Confederazione.

¹⁷ Uno dei moduli di tale corso è stato dedicato alla prevenzione della corruzione come etica applicata. Comprende una relazione, casi pratici da risolvere e una discussione.

50. Per quanto concerne la seconda parte (ii) della raccomandazione, il Consiglio federale ha provveduto a modificare l'ordinanza sul personale federale. L'ordinanza sottoposta a revisione è entrata in vigore il 1° gennaio 2010. Conformemente all'articolo 91 dell'ordinanza rivista, gli impiegati federali devono comunicare ai propri superiori tutte le cariche pubbliche esercitate e tutte le attività svolte dietro pagamento al di fuori del rapporto di lavoro (inclusa la consulenza o rappresenta di terzi); il servizio federale interessato può nel singolo caso negare l'autorizzazione a esercitare tale attività se non è possibile escludere conflitti d'interesse (ad es. in questioni che rientrano nei compiti dell'unità amministrativa presso la quale lavora l'impiegato). Un nuovo articolo 94a include ora disposizioni volte a gestire le diverse implicazioni del passaggio di funzionari pubblici nell'economia privata («*pantouflage*»). Il capoverso 1 precisa che gli impiegati devono ricusarsi quando adottano una decisione o quando partecipano a un processo decisionale che riguarda un datore di lavoro (segnatamente tutti i datori di lavoro del settore privato) da cui hanno ricevuto (o accettato) un'offerta di lavoro attuale. Gli impiegati devono pure ricusarsi se una decisione riguarda una parte rappresentata da una persona che negli ultimi due anni ha operato nella stessa unità organizzativa. D'altro canto il testo prevede che le unità amministrative che adottano o preparano decisioni in materia di vigilanza, tassazione, aggiudicazione o altre decisioni di portata simile possono convenire contrattualmente con gli impiegati che svolgono funzioni di direttore, direttore sostituto o vicedirettore il divieto di svolgere attività per altri datori di lavoro o mandatari. Questi impiegati, durante un periodo di due anni al massimo dopo la cessazione del loro rapporto di lavoro, non possono operare per un destinatario nel quadro di un rapporto di assunzione o di mandato che nei due anni precedenti la cessazione del loro rapporto di lavoro è stato interessato in misura determinante da una delle suddette decisioni.
51. Le autorità svizzere precisano che per alcuni enti sono previste regole ancor più specifiche. I collaboratori dell'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari (FINMA) sono tenuti a chiedere un'autorizzazione al loro datore di lavoro per esercitare un'attività accessoria o una carica pubblica. I collaboratori occupati a tempo parziale possono esercitare un'attività a favore di terzi a condizione di informare il datore di lavoro sulla natura e sull'entità di tale attività (art. 36 dell'ordinanza dell'11 agosto 2008 sul personale dell'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari; RS 956.121).
52. Per quanto concerne la terza parte (iii) della raccomandazione, le autorità svizzere fanno notare che la lettera del 20 agosto 2008, indirizzata a tutti i Governi cantonali per attirare la loro attenzione sulle raccomandazioni che rientrano nella sfera di competenza dei Cantoni, ha indotto diversi di loro ad adottare provvedimenti concreti nell'ambito della formazione, a rammentare le regolamentazioni, ad avviare progetti che regolano o legiferano in materia o a prendere iniziative istituzionali¹⁸.

¹⁸ Ad es. nel Cantone del Ticino, nell'ambito di una revisione legislativa attualmente in corso, verrà proposta una nuova regola che vieta agli impiegati dell'amministrazione pubblica che lasciano il servizio di assumere mandati riguardanti casi che hanno già avuto modo di trattare come funzionari pubblici. Nel Cantone di Lucerna, il divieto di accettare omaggi sarà esplicitamente menzionato nel corso di un incontro formativo destinato ai nuovi impiegati dell'amministrazione cantonale. Inoltre è stato anche introdotto un modulo di etica nell'ambito della formazione degli agenti di polizia (formazione intercantonale a Hitzkirch). Nel Cantone di Zurigo, i temi riguardanti la prevenzione della corruzione e del «whistleblowing» sono stati trattati in modo specifico in aprile 2008 sull'Intranet dell'amministrazione cantonale e, in luglio 2009, nella rivista del personale. In ambedue le occasioni è stato sottolineato che i casi di corruzione possono venir segnalati all'ombudsman cantonale. Nel Cantone di Svitto, il tema dell'etica, della corruzione e della sua prevenzione è stato oggetto di una relazione e di una discussione durante una riunione periodica dei quadri dell'amministrazione cantonale. Nel Cantone del Vallese, i nuovi collaboratori sono stati sensibilizzati in materia di etica, di corruzione e di prevenzione nel corso di una giornata introduttiva. Inoltre sono previsti corsi specifici nell'ambito del programma di formazione. Anche nel Cantone di Zugo il tema della sensibilizzazione in materia di etica, corruzione e prevenzione farà d'ora innanzi parte della giornata di formazione destinata ai nuovi collaboratori e, all'occorrenza, verrà distribuito un opuscolo informativo. Nel Cantone di Basilea Città, il

53. Il GRECO si rallegra delle misure adottate dalle autorità elvetiche per la realizzazione di questa raccomandazione e apprezza in particolare la pertinenza della regolamentazione che permette di combattere e limitare il «pantouflage». Spera che in tal modo le unità amministrative saranno incoraggiate (mediante raccomandazioni o informative) a far uso, nel contratto di lavoro dei rispettivi quadri, di clausole disciplinanti tale fenomeno poiché condizioni di questo tipo restano facoltative. Infine, il GRECO nota che diverse misure concrete sono state prese dai Cantoni in seguito a contatti con le autorità federali. Pur essendo l'obiettivo della raccomandazione raggiunto su quest'ultimo punto, i Cantoni potrebbero prendere ulteriore spunto da recenti iniziative a livello federale in merito a come regolare i conflitti d'interesse e l'avvicendamento di personale nel settore pubblico e privato. Si tratta di ambiti molto sensibili anche a livello locale poiché i rapporti sociali sono più stretti e le competenze restano estese a livello delle collettività territoriali; ciò richiederà qualche sforzo supplementare.
54. Il GRECO conclude che la raccomandazione 9 è stata attuata in modo soddisfacente.

Raccomandazione 10.

55. *Il GRECO ha raccomandato di i) varare regole più precise sugli omaggi per tutti i pubblici ufficiali federali e attirare maggiormente l'attenzione sull'etica professionale e la sua importanza, ii) invitare anche i Cantoni ad adottare questo tipo di provvedimenti.*
56. Per quanto concerne la prima parte (i) della raccomandazione, le autorità svizzere si rifanno innanzitutto alle nuove linee guida sulla prevenzione della corruzione del giugno 2009 pubblicate sia in rete sia in forma di pieghevole e destinate a tutti i collaboratori della Confederazione. Tali linee guida precisano che nel quadro del rapporto di lavoro i collaboratori dell'Amministrazione federale non possono di regola accettare regali o altri vantaggi. Sono ammesse eccezioni unicamente se si tratta di vantaggi esigui conformi agli usi sociali. Regali e altri vantaggi del valore complessivo di svariate centinaia di franchi sono in linea di principio vietati [1 CHF = 0,7 EU circa]. Le linee guida raccomandano ai collaboratori di informarsi sui disciplinamenti specifici delle loro unità amministrative in materia di accettazione di regali e a interrogarsi sulla situazione nonché di comunicare senza indugio ai propri superiori diretti ogni tipo di vantaggio o regalo ottenuto al fine di evitare qualsiasi tipo di rischio. Inoltre, nell'ambito della revisione a cui è stata sottoposta l'ordinanza sul personale federale (entrata in vigore il 1° gennaio 2010, si veda par. 51 qui sopra), l'articolo 93 capoverso 2 obbliga ora i dipartimenti a disciplinare in dettaglio l'accettazione di vantaggi nel senso che possono limitarli ulteriormente o vietarli rispetto a quanto previsto dall'articolo 93 capoverso 1 secondo cui i vantaggi esigui conformi agli usi sociali rimangono ammessi.
57. Le autorità svizzere aggiungono che in seguito alla visita del gruppo di valutazione, nel settembre 2007, in molti settori dei vari dipartimenti e uffici federali sono stati adottati ulteriori codici di comportamento; i collaboratori sono stati informati in merito e hanno seguito una pertinente

programma di formazione 2009 prevede un corso intitolato «Etica per i quadri» che include anche il tema dell'accettazione di regali. Inoltre i funzionari che partecipano regolarmente alla formazione dell'opinione del governo e alle sue decisioni non potranno più essere eletti in parlamento. Nel Cantone di Soletta, un seminario «Etica per i quadri» è proposto a tutti i collaboratori cantonali. Una formazione in materia di etica e corruzione verrà pure fornita a partire dal 2010 agli impiegati del Cantone di Basilea Campagna. Nel Cantone di Appenzello Esterno, questi temi sono parte integrante di un programma di formazione degli aspiranti di polizia e una formazione interna su questo tema si è svolta in seno alla polizia del Cantone di Obvaldo. Infine nel Cantone di Vaud, la polizia municipale di Losanna, da gennaio 2009, è dotata di un comitato di etica.

formazione. Tali codici comportamentali precisano le regole in materia di accettazione di omaggi per il personale che lavora in settori particolarmente sensibili¹⁹.

58. Per quanto concerne la sensibilizzazione (oltre alle misure settoriali già menzionate in precedenza, si veda par. 48), il 3 settembre 2008 il Dipartimento federale delle finanze (DFF) è stato incaricato dal Governo (si veda par. 6) di sensibilizzare l'insieme del personale della Confederazione sulla prevenzione della corruzione, di rielaborare il progetto delle linee guida sulla prevenzione della corruzione e di trasmettere tale pubblicazione a tutti i collaboratori della Confederazione. Queste linee guida, il cui progetto iniziale è stato emendato per tenere conto delle raccomandazioni 9 e 10 del GRECO, sono state pubblicate nelle tre lingue ufficiali nel giugno 2009 e distribuite a dipartimenti e uffici. I media sono stati informati mediante comunicato stampa e il documento è pure stato pubblicato su Intranet, dove può essere consultato da tutti i collaboratori dell'Amministrazione federale. L'insieme dei segretari generali dei dipartimenti e dei direttori degli uffici federali sono stati informati in merito allo scopo e al tenore delle linee guida con lettera del 3 luglio 2009 della direttrice dell'Ufficio federale del personale; i servizi del personale di tutte le unità dell'Amministrazione federale hanno chiesto alle rispettive unità amministrative di distribuire a tutti i collaboratori un esemplare delle linee guida²⁰.

¹⁹ Il 1° ottobre 2008, il Capo del Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) ha emanato una direttiva intitolata: «Direttiva concernente il comportamento da adottare in caso d'indiscrezione e rischio di corruzione per il DFGP» (soltanto in tedesco). Il n. 5 di tale direttiva stabilisce il principio del divieto di accettare omaggi o altri vantaggi tranne che si tratti di vantaggi esigui conformi agli usi sociali (di valore inferiore a 100 franchi [EUR 70]) oggetto di un disciplinamento più dettagliato. Gli omaggi il cui valore supera i 100 franchi e che non possono essere restituiti per motivi di cortesia vanno consegnati alla Segreteria generale del Dipartimento passando dalla via gerarchica. Occorre informare la persona che ha offerto l'omaggio. Una regolamentazione simile si applica a pranzi e cene di lavoro;

- la «Direttiva concernente l'accettazione di omaggi o altri vantaggi nell'ambito del rapporto di lavoro» del Dipartimento degli affari esteri (DFAE), rivista e in vigore da dicembre 2007, si ispira a una logica analoga; il valore massimo degli omaggi o degli altri vantaggi è fissato a 200 franchi [EUR 140] ;

- l'Autorità federale di sorveglianza dei revisori (ASR) ha dal canto suo adottato un codice etico che tutti i collaboratori dell'ASR sono tenuti a sottoscrivere. Tale codice precisa in particolare le regole che i collaboratori dell'ASR devono adottare in materia di regali. I collaboratori dell'ASR hanno inoltre l'obbligo di partecipare a una formazione annuale interna, in occasione della quale vengono rammentate le regole del codice etico. Tale formazione serve inoltre a sensibilizzare i collaboratori dell'ASR sui problemi concreti che potrebbero presentarsi loro nel corso del lavoro quotidiano;

- i collaboratori dell'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari (FINMA) invece non possono beneficiare di agevolazioni individuali da parte di istituti sottoposti a vigilanza (art. 39 dell'ordinanza dell'11 agosto 2008 sul personale dell'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari, RS 956.121) ;

- per quanto concerne i Servizi del Parlamento, una direttiva più precisa concernente il comportamento da adottare qualora fossero offerti omaggi o altri vantaggi è stata indirizzata il 12 ottobre 2009 dal Segretario generale ai propri collaboratori; il valore massimo degli omaggi o di altri vantaggi è stato fissato a 200 franchi [EUR 140] ;

- infine, la nuova guida dell'Ufficio federale delle strade (USTRA), già menzionato in precedenza nell'ambito della raccomandazione 9, include un codice di comportamento vincolante come pure direttive concernenti l'accettazione di inviti, regali e altri vantaggi che sostituisce ogni regolamentazione precedente.

²⁰ Queste linee guida di 5 pagine, che s'ispirano al codice di comportamento dell'Amministrazione federale, descrivono i principi di un comportamento integro e contengono spiegazioni nonché precisazioni sul divieto di accettare omaggi, sul dovere di ricasazione, sulle regole riguardanti le attività accessorie come pure informazioni e ulteriore documentazione sulla corruzione. Informano i collaboratori in merito a chi rivolgersi in caso di incertezze e come segnalare in modo anonimo i sospetti di corruzione. Sotto il titolo «obbligo di esclusione», il documento fornisce informazioni concrete sul «*pantouflage*», rammentando che l'obbligo di esclusione è molto ampio e richiede un'astensione se vi è anche solo una parvenza di parzialità. Le linee guida esortano quindi i collaboratori a verificare se debbano ricusarsi nel caso in cui venga loro offerto un posto di lavoro da una parte per la quale stanno elaborando o hanno elaborato fascicoli o quando una parte è composta da ex membri della loro unità amministrativa. Per quanto concerne le attività accessorie, il documento precisa gli obblighi dei collaboratori. Un'attività accessoria non può né pregiudicare la qualità delle prestazioni né essere in conflitto con gli interessi del servizio. Se una di queste due condizioni non è soddisfatta, è necessario chiedere un'autorizzazione al datore di lavoro per svolgere un'attività accessoria. Si consiglia esplicitamente di informare il proprio superiore su ogni tipo di attività accessoria svolta.

59. Per quanto concerne la seconda parte (ii) della raccomandazione, le autorità svizzere rammentano la lettera del 20 agosto 2008 indirizzata a tutti i Governi cantonali (si veda par. 6). In seguito all'invito loro rivolto, numerosi Cantoni hanno adottato provvedimenti concreti²¹.
60. Il GRECO prende atto con soddisfazione che le nuove linee guida, destinate a tutti gli impiegati federali e volte a precisare le regole in materia di regali e omaggi, siano state adottate nonché completate con regole specifiche per settore in virtù della revisione a cui è stata sottoposta l'ordinanza sul personale federale e che vengano presi ulteriori provvedimenti per incoraggiarne l'applicazione. Il GRECO accoglie pure positivamente gli sforzi delle autorità cantonali volti a elaborare le loro norme etiche.
61. Il GRECO conclude che la raccomandazione 10 è stata attuata in modo soddisfacente.

Raccomandazione 11

62. *Il GRECO ha raccomandato di adottare una legge quadro che i) obblighi gli impiegati della Confederazione a segnalare i casi sospetti di corruzione, ii) protegga efficacemente coloro che li segnalano, iii) induca i Cantoni che non hanno ancora adottato provvedimenti ad adeguare la loro legislazione.*
63. Per quanto concerne la prima parte (i) della raccomandazione, le autorità svizzere fanno notare che l'istituzione di un obbligo di denuncia da parte degli agenti della Confederazione è già stato chiesto da una mozione parlamentare, adottata il 22 giugno 2007 (mozione Gysin 03.3212). Nell'ambito del suo messaggio del 10 settembre 2008 concernente la legge federale sull'organizzazione delle autorità penali della Confederazione (LOAP), il Governo elvetico ha proposto di modificare la legge sul personale federale (LPers); sulla scia delle raccomandazioni del GRECO e dell'OCSE, per gli impiegati della Confederazione ha proposto l'introduzione di un obbligo di denunciare alle autorità di perseguimento penale, ai loro superiori o al Controllo federale delle finanze (CDF) tutti i crimini e delitti perseguibili d'ufficio constatati o di cui vengono a conoscenza nell'esercizio della loro funzione (art. 22a cpv. 1 disegno LPers²²). L'obbligo di denuncia vale già in caso di sospetto fondato. La scelta dell'autorità a cui comunicare i casi dipende dalle circostanze, dai fatti riscontrati o dal modo in cui se ne è venuti a conoscenza. Inoltre gli impiegati hanno il diritto di segnalare al Controllo federale delle finanze (CDF) altre

²¹ Ad esempio, nel Cantone di Basilea Campagna, le regole in materia di omaggi sono state di recente esaminate e precisate. Gli omaggi sono vietati salvo se di esiguo valore o se si tratta di un riconoscimento scientifico o culturale. Il Cantone di Sciaffusa ha adottato, nell'aprile del 2008, linee guida in materia di politica del personale che costituiscono anche un codice di comportamento. Nel Cantone di Zurigo, sono state pubblicate nel sito Intranet dell'amministrazione cantonale raccomandazioni che precisano i disciplinamenti legali in materia di regali. Attualmente è allo studio una loro integrazione in una direttiva ancor più specifica. Nel Cantone di Zugo, la Direzione delle finanze è stata incaricata di inserire esplicitamente nella prossima revisione della legislazione concernente il personale il divieto di accettare omaggi. Infine nel Cantone di Appenzello Esterno, sono in corso diverse valutazioni per elaborare un codice etico e sviluppare diversi progetti di sensibilizzazione.

²² Art. 22a (nuovo) LPers, Obbligo di denuncia, segnalazione e protezione:

¹ Gli impiegati che nell'esercizio della loro funzione constatano o vengono a conoscenza di un crimine o di un delitto perseguibile d'ufficio sono tenuti a sporgere denuncia alle autorità di perseguimento penale, ai loro superiori o al Controllo federale delle finanze (CDF).

² Sono fatti salvi gli obblighi di denuncia previsti da altre leggi federali.

³ L'obbligo di denuncia non si applica agli impiegati che secondo gli articoli 113 capoverso 1, 168 e 169 del Codice di procedura penale del 5 ottobre 2007 hanno la facoltà di non deporre o di non rispondere.

⁴ Gli impiegati hanno il diritto di segnalare al CDF altre irregolarità constatate o di cui sono venuti a conoscenza nell'esercizio della loro funzione. Il CDF chiarisce la fattispecie e adotta i provvedimenti necessari.

⁵ Chi in buona fede ha sporto denuncia, ha segnalato un'irregolarità o ha deposto in qualità di testimone non può per tale motivo essere penalizzato sul piano professionale.

irregolarità constatate o di cui sono venuti a conoscenza nell'esercizio della loro funzione. Tale modifica legislativa della legge federale sull'organizzazione delle autorità penali della Confederazione (LOAP) è stata adottata dalle due Camere del Parlamento in votazione finale il 19 marzo 2010.

64. Per quanto concerne la seconda parte (ii) della raccomandazione, la legge menzionata in precedenza, oltre a prevedere un obbligo di denuncia per gli impiegati federali, permette anche di proteggere meglio le persone che hanno segnalato un sospetto di reato o di irregolarità come auspicato da diversi interventi parlamentari²³. Da un canto il datore di lavoro è tenuto a offrire alla persona licenziata che ha sporto denuncia il precedente lavoro oppure, se ciò non fosse possibile, un altro lavoro ragionevolmente esigibile.²⁴ Dall'altro, secondo il nuovo articolo 22a capoverso 5 LPers, chi in buona fede ha sporto denuncia, ha segnalato un'irregolarità o ha deposto in qualità di testimone non può per tale motivo essere penalizzato sul piano professionale. Fondandosi su tale disposizione, la persona interessata può ricorrere o sporgere una denuncia contro ogni tipo di retrocessione, ritorsione, discriminazione, ecc. Inoltre i servizi federali hanno già messo in atto iniziative di carattere pratico che permettono di segnalare in modo anonimo i sospetti. Di tali iniziative fanno parte: una linea di «whistleblowing» del Controllo federale delle finanze (CDF) e di «Armasuisse», una casella elettronica in rete per i collaboratori dell'Ufficio federale delle strade (USTRA) già sottoposti all'obbligo di denuncia, un servizio appropriato per gli informatori operativo dall'ottobre del 2008 in seno all'Ufficio federale di polizia (fedpol).
65. Infine, per quanto concerne la terza parte (iii) della presente raccomandazione, le autorità svizzere rammentano la lettera del 20 agosto 2008, indirizzata a tutti i Governi cantonali (si veda par. 6); in tale lettera si invitavano i Cantoni a prendere in considerazione i provvedimenti proposti nelle raccomandazioni, in particolare l'adozione di provvedimenti in materia di obbligo di segnalare sospetti di corruzione e di protezione degli informatori. Le autorità elvetiche evidenziano che anche se al momento della visita in loco la maggior parte dei Cantoni prevedevano già un obbligo di denuncia (Berna, Uri, Svitto, Obvaldo, Nidvaldo, Zugo, Basilea Città, Basilea Campagna, San Gallo, Argovia, Turgovia, Neuchâtel, Ginevra, Vaud, Vallese, Zurigo, Ticino, Sciaffusa e Friburgo), l'invito formulato nella lettera ha indotto almeno cinque di questi Cantoni a prendere ulteriori iniziative²⁵.

²³ Mozione Gysin 03.3212, Protezione giuridica per chi denuncia un caso di corruzione e postulato Marty 03.3344, Misure di protezione per i «whistleblowers».

²⁴ Art. 14 cpv. 1 lett. d (nuova) LPers:

¹ Il datore di lavoro offre alla persona in questione il precedente lavoro oppure, se ciò non è possibile, un altro lavoro ragionevolmente esigibile, se l'impiegato entro 30 giorni dopo aver preso conoscenza di un presunto motivo di nullità, fa valere presso il datore di lavoro per scritto e in modo plausibile che la disdetta è nulla in quanto:

d. è stata pronunciata perché la persona in questione ha, in buona fede, sporto denuncia ai sensi dell'articolo 22a capoverso 1, effettuato una comunicazione ai sensi dell'articolo 22a capoverso 4 o perché ha deposto come testimone.

²⁵ Nel Cantone di Nidvaldo, sono previsti provvedimenti suppletivi volti alla protezione extragiudiziarica dei testimoni nell'ambito dell'introduzione del nuovo Codice di procedura penale. Dal 2007, nel Cantone di Zurigo, l'ufficio dell'ombudsman funge anche da centrale di segnalazione, garantendo l'anonimato agli informatori. Come già menzionato qui sopra, l'amministrazione cantonale ha informato il personale in merito a questa nuova funzione sull'Intranet nell'aprile 2008 e nella rivista del personale nel luglio 2009. Nel Cantone di Lucerna, il parlamento ha incaricato il governo di elaborare un progetto di legge che istituisca un organo indipendente al quale il cittadino può rivolgersi per segnalare qualsiasi carenza dell'amministrazione pubblica. Tale progetto di legge dovrà pure prevedere provvedimenti volti a proteggere gli informatori. Lo stesso dicasi per il Cantone di Zugo, ove il governo intende prossimamente adottare un progetto di legge che istituisce un ombudsman, incaricato in particolare di raccogliere le denunce dei casi di corruzione; la Direzione delle Finanze dovrà inoltre inserire esplicitamente la protezione degli informatori nella legislazione del personale in una prossima revisione. Nel Cantone di Ginevra, la questione della prevenzione contro la corruzione e dell'introduzione di un dispositivo per il *whistleblowing* (linea telefonica) a livello statale è attualmente all'esame del governo cantonale.

66. Il GRECO accoglie positivamente le informazioni fornite e rileva che la modifica della legge sul personale federale introduce un obbligo generalizzato per tutti gli impiegati della Confederazione di segnalare i sospetti di corruzione nonché un dispositivo giuridico di base che consente di proteggere gli informatori a livello federale. La protezione dell'identità degli informatori costituisce indubbiamente un ulteriore provvedimento molto utile. In seguito all'invito del Governo federale, i Cantoni sembrano progressivamente assimilare questo tipo di politiche. Il GRECO si rallegra pure di constatare la graduale estensione dei meccanismi pratici volti a incoraggiare la segnalazione anche a livello cantonale.
67. Il GRECO conclude che la raccomandazione 11 è stata attuata in modo soddisfacente.

Raccomandazione 12

68. *Il GRECO ha raccomandato di i) organizzare incontri con i magistrati per approfondire le loro conoscenze sulla nozione di responsabilità penale, ii) considerare la possibilità d'introdurre sanzioni accessorie, ad esempio l'esclusione dalle offerte pubbliche d'acquisto, iii) creare un casellario giudiziale con i dati sulle persone giuridiche condannate.*
69. Per quanto concerne la prima parte (i) della raccomandazione, le autorità svizzere evidenziano che il tema della sensibilizzazione dei magistrati in materia di responsabilità delle persone giuridiche è stato trattato in occasione delle formazioni menzionate nell'ambito dell'esame della raccomandazione 3, in particolare della giornata interamente dedicata ai problemi sollevati dalla corruzione e alla responsabilità penale delle persone giuridiche tenutasi il 3 aprile 2009 dal Ministero pubblico della Confederazione (si veda par. 17 e segg. qui sopra). Da quando è stato introdotto, il tema della responsabilità delle persone giuridiche fa pure parte della formazione in materia di diritto penale impartita ai praticanti.
70. Per quanto concerne la seconda parte (ii) della raccomandazione, le autorità svizzere fanno notare che il Governo ha esaminato la questione delle sanzioni accessorie e dell'istituzione di un casellario giudiziale per le persone giuridiche condannate nell'ambito del rapporto del Consiglio federale sulle raccomandazioni 4, 6 e 7 del GRECO. Se ne evince che diverse sanzioni sono già previste in ambito penale (multe fino a 5 milioni di franchi svizzeri [EUR 3,5 milioni] – art. 102 CP, RS 311.0; pubblicazione della sentenza; misure di confisca) come pure in quello civile o amministrativo (scioglimento della società, in particolare se lo scopo è illecito e contrario ai buoni costumi, messa sotto sorveglianza di diritto pubblico, ritiro delle autorizzazioni ad esercitare). In linea generale, le sanzioni penali accessorie come il divieto di svolgere un'attività specifica, lo scioglimento dell'impresa o la messa sotto sorveglianza, già esaminate in un primo avamprogetto elaborato nel 1991, non sono considerate convincenti e necessarie nel sistema della responsabilità penale dell'impresa in Svizzera²⁶. Inoltre finora non è stato accertato che le multe siano a priori insufficienti per sanzionare in maniera appropriata le persone giuridiche. Il Governo è giunto alla conclusione che il sistema attuale è soddisfacente e pertanto non è necessario un emendamento del sistema generale delle sanzioni penali nei confronti delle imprese sancito dall'articolo 102 CP.

²⁶ Già nell'ambito della procedura di consultazione concernente l'avamprogetto summenzionato, tali sanzioni accessorie sono state ritenute troppo rigide ed estranee al sistema penale, dato che obbligano il giudice a prendere decisioni di natura economica o aziendale. Si veda anche il messaggio del 21 settembre 1998 concernente la modifica del Codice penale svizzero (Disposizioni generali, introduzione e applicazione della legge) e del Codice penale militare nonché una legge federale sul diritto penale minorile (FF 1999 1669, in particolare pag.1832).

71. Per quanto riguarda la questione specifica dell'esclusione dagli appalti pubblici per le imprese oggetto di una condanna penale, il Governo ha rammentato che attualmente si sta elaborando un'alternativa nel quadro della revisione totale della legge federale sugli acquisti pubblici, poiché la sfera amministrativa è più efficace e appropriata rispetto al sistema penale. Tale possibilità è stata proposta nell'ambito dell'avamprogetto del 30 maggio 2008 di legge federale sugli acquisti pubblici²⁷. L'articolo 26 di tale avamprogetto prevede l'esclusione da una procedura di acquisto per le imprese contro cui è noto che, durante la procedura oppure durante i tre anni precedenti alla sua apertura, sia stata pronunciata una condanna per corruzione, a meno che l'impresa dimostri «di avere nel frattempo ripristinato uno stato conforme alla legislazione e di avere adottato tutti i provvedimenti necessari e ragionevolmente esigibili per prevenire in futuro tale infrazione». Inoltre, l'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica (UFCL), in quanto servizio centrale di acquisto per l'amministrazione civile, sta pensando di introdurre un sistema di dichiarazione di integrità che potrebbe essere richiesto a tutti i fornitori e la cui violazione potrebbe essere punita con pene convenzionali o con l'esclusione dagli appalti pubblici.
72. L'introduzione di un casellario giudiziale per persone giuridiche condannate è stata inclusa nel programma di legislatura 2007-2011. Una revisione totale delle disposizioni del Codice penale concernenti il casellario giudiziale (art. 365 segg. CP) è dunque stata avviata con una serie di consultazioni a partire da gennaio 2009. Da tale consultazione non è emersa alcuna opposizione e l'introduzione di un simile dispositivo sembra a priori utile ed è peraltro appoggiata dalla dottrina²⁸. Il disegno di legge in questione è attualmente in fase di elaborazione.
73. Il GRECO accoglie con soddisfazione i progetti legislativi concernenti l'esclusione dagli appalti pubblici delle imprese condannate per corruzione (anche se si tratta di una misura amministrativa e non penale come prevede invece la raccomandazione) nonché l'introduzione di un casellario giudiziale per le persone giuridiche condannate. Ciò va chiaramente nella direzione auspicata dalla seconda parte della raccomandazione. Per quanto concerne la formazione in merito alla responsabilità delle persone giuridiche, il GRECO rileva che i praticanti hanno modo di familiarizzarsi con tale concetto nell'ambito di manifestazioni specifiche (come ad esempio la giornata formativa organizzata il 3 aprile 2009 dal Ministero pubblico della Confederazione) oltre che in occasione di incontri formativi periodici nel corso dei quali ci si china su tale tema.
74. Il GRECO conclude che la raccomandazione 12 è stata attuata in modo soddisfacente.

Raccomandazione 13

75. *Il GRECO ha raccomandato di individuare, insieme alle organizzazioni di categoria dei revisori e a esperti di contabilità le misure più adatte a migliorare la situazione per quanto concerne la segnalazione alle autorità di sospetti di reati gravi (fra cui la corruzione), adottando ad esempio delle direttive e organizzando dei corsi su come scoprire e segnalare casi di corruzione.*
76. Le autorità svizzere evidenziano che le nuove disposizioni (presentate in parte nell'ambito del par. 175 del rapporto di valutazione), entrate in vigore il 1° gennaio 2008, hanno modificato il Codice delle obbligazioni (CO)²⁹. Tali disposizioni interessano due temi rilevanti. Da un canto l'obbligo di revisione dei conti è stato esteso e attualmente non riguarda soltanto le società

²⁷ Si veda il rapporto esplicativo e l'avamprogetto consultabile in internet:

<http://www.efd.admin.ch/dokumentation/gesetzgebung/00571/01239/index.html?lang=it>

²⁸ In particolare, Macaluso, La Responsabilité pénale des personnes morales et de l'entreprise, Diss. Losanna 2004, pag. 222; Niggli/Gfeller, in: Basler Kommentar, Strafrecht II, 2a edizione, Basilea 2007, art. 102 n. 417.

²⁹ Si tratta dell'art. 727 segg. del Codice delle obbligazioni (CO; RS 220).

anonime ma anche le società a garanzia limitata (art. 818 CO), le società in accomandita per azioni (art. 764 CO), le società cooperative (art. 906 CO), le associazioni (art. 69b CC) e le fondazioni (art. 83b CC). Dall'altro, i meccanismi di segnalazione delle irregolarità sono stati modificati; se, in occasione di un controllo ordinario, l'ufficio di revisione accerta violazioni gravi della legge (inclusi i reati penali e dunque anche la corruzione) o dello statuto, non ne informa soltanto il consiglio d'amministrazione bensì anche l'assemblea generale (art. 728c cpv. 2 CO) nella misura in cui il tipo di struttura preveda l'esistenza di tali organi; prima di tale modifica l'assemblea generale era informata soltanto a titolo sussidiario. Lo statuto dell'organo di revisione implica un dovere di fedeltà che impone di segnalare tutte le violazioni del diritto penale all'assemblea generale e ciò anche nel caso in cui venissero scoperte in modo fortuito. Inoltre, anche se l'organo di revisione non è tenuto a sporgere denuncia presso l'autorità penale competente, ha tuttavia la possibilità, a determinate condizioni³⁰, di denunciare a quest'ultima autorità i fatti di cui è venuto a conoscenza.

77. Il 15 agosto 2008, l'Autorità federale di sorveglianza dei revisori (ASR) ha tenuto la sua riunione annuale con le tre grandi associazioni professionali (Camera Fiduciaria, Unione Svizzera dei Fiduciari, Associazione dei contabili-controller della Svizzera francese SWISCO). In tale occasione è pure stata trattata la raccomandazione 13 del GRECO e le associazioni professionali sono state invitate dall'Autorità federale a porre l'accento sulla sensibilizzazione e sulla formazione dei propri membri in materia di lotta contro la corruzione e di segnalazione dei sospetti da parte delle persone incaricate delle verifiche ispettive e degli esperti contabili. Il 3 giugno 2009, la Camera Fiduciaria ha organizzato a Zurigo, nell'ambito del proprio programma di formazione permanente, un corso di un giorno dedicato ai diversi obblighi che spettano all'organo di revisione quando accerta violazioni della legge (un altro seminario sul medesimo tema è previsto nel corso del 2010). Nel giugno del 2008, l'Associazione svizzera di audit interno (ASAI) ha organizzato un corso di due giorni durante il quale, tra altri temi, è stato affrontato anche quello della lotta contro la corruzione e del rispetto delle regole da parte della verifica ispettiva interna. Per di più, la formazione e l'esame per gli esperti contabili e revisori include ora anche i provvedimenti da prendere nel caso in cui si constatino violazioni della legge, come ad esempio i reati di corruzione. Inoltre nel numero 11/2008 della rivista «L'expert-comptable suisse» (il principale periodico dedicato al diritto della revisione e alla sorveglianza della revisione), i membri di questa professione sono stati informati (mediante un articolo molto approfondito) sugli avvisi obbligatori che l'ufficio di revisione è tenuto a effettuare conformemente al nuovo articolo 728c CO. Di sopraggiunta un altro numero speciale 09/2009 del medesimo periodico è stato dedicato al tema della corruzione. Gli articoli seguenti sono stati pubblicati con l'intento di sensibilizzare questo settore professionale sul tema della corruzione: «*Le comportement de l'auditeur face à la fraude*», «*La criminalité économique en temps de crise*» e «*La protection des donneurs d'alerte et la lutte contre la corruption*».
78. Infine nell'ambito dell'aggiornamento delle norme svizzere in materia di verifiche ispettive (NAS 240, «Frode ed errore – responsabilità del revisore»), tale tema è attualmente oggetto di uno studio. D'altro canto, la verifica dell'applicazione della NAS 240 (o dell'ISA 240) ha costituito una delle priorità delle ispezioni dell'Autorità di sorveglianza dei revisori (ASR) nel corso del 2008.
79. Il GRECO prende atto con interesse dell'estensione, a partire dal 1° gennaio 2008, dell'obbligo di revisione dei conti a una cerchia più ampia di entità giuridiche e del fatto che ora l'organo di revisione può, in determinati casi, comunicare alle autorità di perseguimento penale di essere

³⁰ Ossia con l'autorizzazione data dall'Autorità federale di sorveglianza dei revisori come previsto dall'art. 321 cpv. 2 CP oppure se il consiglio di amministrazione e l'assemblea generale non prendono alcun provvedimento dopo una segnalazione da parte del revisore.

venuto a conoscenza di reati. Il GRECO prende anche atto degli indiscutibili sforzi di concertazione e di formazione che hanno coinvolto le persone incaricate delle verifiche ispettive e i contabili sul tema dell'individuazione della corruzione (ciò che costituisce il fulcro della presente raccomandazione) come pure che, nell'ambito dell'applicazione della norma ISA 240, altri passi avanti potrebbero essere compiuti.

80. Il GRECO conclude che la raccomandazione 13 è stata attuata in modo soddisfacente.

III. CONCLUSIONI

81. **Tenuto conto di quanto precede, il GRECO conclude che la Svizzera ha attuato in modo soddisfacente quasi l'insieme delle raccomandazioni contenute nel rapporto di valutazione del primo e del secondo ciclo di valutazione.** Le raccomandazioni da 1 a 3 e da 5 a 13 sono state attuate in modo soddisfacente. La raccomandazione 4 è stata attuata soltanto in parte.

82. Il GRECO accoglie con favore gli sforzi esemplari intrapresi dalla Svizzera per trarre rapidamente le pertinenti conseguenze dal primo rapporto di valutazione, approvato nel giugno 2008. Si rallegra che quasi tutti gli ambiti interessati dalle raccomandazioni rivolte alla Svizzera siano stati effettivamente presi in considerazione e che ciò abbia portato a cambiamenti apprezzabili per quanto concerne i disciplinamenti anticorruzione applicabili agli agenti pubblici e quelli sulla trasparenza nonché sul controllo del funzionamento dell'amministrazione pubblica. In molti casi l'invito rivolto ai Cantoni a contribuire alla realizzazione delle raccomandazioni negli ambiti di loro competenza è stato accolto positivamente ed ha prodotto risultati apprezzabili. Sforzi significativi sono stati profusi in materia di sensibilizzazione e di formazione nell'ambito della prevenzione e della lotta contro la corruzione. La recente approvazione della nuova legge sull'organizzazione delle autorità penali della Confederazione (LOAP) ha potenziato gli strumenti a disposizione della Svizzera nei diversi ambiti della lotta contro la corruzione. Tale legge ha in particolare chiarito la vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione e introdotto un quadro legale per la protezione degli informatori. Inoltre anche gli organi di revisione (verifiche ispettive) vengono ora coinvolti in misura molto più ampia, poiché hanno la possibilità di segnalare i sospetti di corruzione alle autorità di perseguimento penale quando determinate condizioni sono riunite. Ciò nonostante il GRECO è del parere che il fenomeno della corruzione nel settore privato sia altrettanto grave di quello nel settore pubblico. Incoraggia dunque le autorità svizzere a riprendere in mano e a completare l'esame della questione dell'applicabilità delle misure d'indagine speciali in relazione alla corruzione nel settore privato (tema dell'unica raccomandazione rimasta in sospeso); il GRECO auspica inoltre che tale forma di corruzione costituirà presto, nei casi gravi, un reato preliminare per il riciclaggio di capitali.

83. Il GRECO invita quindi il capo della delegazione Svizzera a fornire entro il 30 settembre 2011 informazioni suppletive sulla realizzazione della raccomandazione 6.

84. Infine il GRECO invita le autorità svizzere ad autorizzare, al più presto, la pubblicazione del presente rapporto, come pure la traduzione e diffusione nelle altre lingue nazionali.