

ad 99.3388

Rapporto del Consiglio federale sulla prevenzione della corruzione

**(in risposta al postulato concernente la «Prevenzione della corruzione»
presentato il 30 giugno 1999 dalla Commissione degli affari giuridici
del Consiglio nazionale)**

del 16 giugno 2003

Onorevoli presidenti e consiglieri,

vi sottoponiamo il rapporto sulla prevenzione della corruzione con preghiera di prenderne atto.

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

16 giugno 2003

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Pascal Couchepin
La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Rapporto

1 Introduzione

Il postulato concernente la «prevenzione della corruzione» (99.3388), datato 30 giugno 1999, è stato formulato dalla Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale in occasione della revisione delle norme del diritto penale che reprimono la corruzione (99.026). Il postulato, trasmesso dal Consiglio nazionale il 7 ottobre 1999, ha il seguente tenore:

«La Confederazione elabora in collaborazione con i Cantoni regolamentazioni modello allo scopo di prevenire la corruzione. Devono essere esaminate le seguenti misure:

- regolamentazione in merito all'accettazione di regali personali e di vantaggi da parte di agenti delle amministrazioni pubbliche;*
- introduzione del principio del doppio controllo nei settori dell'amministrazione in cui sono adottate decisioni di ampia portata finanziaria – segnatamente nell'ambito delle aggiudicazioni di commesse e degli acquisti pubblici;*
- istituzione obbligatoria, negli stessi settori, di servizi interni di controllo e di revisione;*
- rotazione periodica degli agenti responsabili (nelle funzioni particolarmente esposte alla corruzione);*
- aumento dell'effettivo del personale addetto ai controlli finanziari;*
- inserimento del tema corruzione nei corsi di conduzione per quadri e nei seminari di formazione.»*

Il presente rapporto è opera di un gruppo di lavoro presieduto dall'Ufficio federale del personale e composto da rappresentanti di varie istanze della Confederazione: il Controllo federale delle finanze, la Direzione per lo sviluppo e la cooperazione, l'Ufficio federale di giustizia, l'Aggruppamento dell'armamento e l'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica. Anche i Cantoni sono stati coinvolti, in quanto i membri della Conferenza svizzera dei capi del personale delle pubbliche amministrazioni, della quale fanno parte i Cantoni stessi e alcune città importanti, hanno avuto l'opportunità di fornire suggerimenti e di pronunciarsi in merito a una bozza del rapporto. È stata consultata anche la Conferenza svizzera dei controlli delle finanze.

Oltre a elaborare il postulato concernente la «prevenzione della corruzione», il gruppo di lavoro si è pure chinato su un appello tendente all'istituzione di un centro di competenza per la lotta alla corruzione, rivolto al Consiglio federale il 28 agosto 2002 dall'organizzazione non governativa «Transparency Switzerland, Forum gegen Korruption».

Il rapporto comprende un'analisi approfondita dei singoli elementi del postulato, articolata nel modo seguente:

- accettazione di regali personali: numero 3
- principio del doppio controllo: numero 6
- servizi interni di controllo e di revisione: numero 6
- rotazione periodica degli agenti responsabili: numero 6
- potenziamento dei controlli delle finanze: numero 7
- corsi per quadri e seminari di formazione: numero 8

Il rapporto si esprime inoltre su altri aspetti che, pur non essendo evocati in forma esplicita nel postulato, concorrono alla prevenzione della corruzione.

2 Antefatti

2.1 In generale

Il postulato concernente la «prevenzione della corruzione» riguarda tematiche alle quali giustamente l'amministrazione federale dedica da tempo la propria attenzione. Si pensi in particolare all'inchiesta allargata effettuata da quello che allora era il Controllo amministrativo del Consiglio federale, le cui risultanze furono presentate al Consiglio federale in un rapporto del 26 marzo 1998, intitolato «Minaccia di corruzione e misure di sicurezza nell'amministrazione federale». Detta inchiesta era stata preceduta da un rapporto del Dipartimento federale di giustizia e polizia relativa ai controlli di sicurezza e alla corruzione, risalente all'ottobre 1996.

Alla luce del rapporto del Controllo amministrativo, il 20 maggio 1998 il Consiglio federale dava mandato ai Dipartimenti di verificare l'eventuale necessità di intervenire sulle misure di sicurezza previste per le attività ad alto rischio e se fosse il caso di procedere a delle rettifiche. Sulla base del mandato del Consiglio federale sono sorte diverse iniziative (cfr. in proposito: «Occupazioni accessorie dei funzionari e attività professionali di ex funzionari, in particolare dal profilo dei conflitti d'interessi», Risposte del Consiglio federale del 12 gennaio 2000 al Rapporto del 12 marzo 1999 della Commissione della gestione del Consiglio nazionale FF 2000 4299 segg., numero 2.6).

Inoltre, con decreto del 20 maggio 1998, il Consiglio federale incaricava il Dipartimento federale delle finanze di elaborare un codice di condotta («code of conduct») per la prevenzione delle minacce di corruzione, su cui i Dipartimenti potessero appoggiarsi ai fini della formazione e del perfezionamento ai vari livelli gerarchici. Il significato del codice di condotta sarà esaminato in modo più approfondito nel numero 2.3.

2.2

La revisione del diritto penale sulla corruzione e il Progetto Efficienza

Le nuove disposizioni del Codice penale sulla corruzione sono entrate in vigore il 1° maggio 2000 (RU 2000 1303 segg.). La novella ha comportato sotto diversi aspetti un'estensione della protezione penale della fiducia che la collettività ripone nei pubblici ufficiali quanto al corretto adempimento degli obblighi cui soggiacciono. Nel presente contesto va detto anzitutto che, accanto alle fattispecie della corruzione attiva e passiva, sono state inserite nel Codice penale (CPS; RS 311.0) le fattispecie residuali e speculari della concessione (forma attiva del reato) e dell'accettazione (forma passiva) di vantaggi (art. 322^{quinquies} e 322^{sexies} CPS). Le nuove disposizioni non implicano necessariamente un nesso di reciprocità tra l'assegnazione di vantaggi e un atto identificabile: basta che vi sia concessione o accettazione di vantaggi in prospettiva della funzione pubblica. Le nuove disposizioni si riferiscono appunto a comportamenti definiti come «alimentazione progressiva» o «preparazione del terreno».

Oltre all'inasprimento delle disposizioni di merito contemplate dal Codice penale, va evocata anche una novità dal profilo del diritto processuale. Con il cosiddetto Progetto Efficienza è stato rafforzato anche il ruolo della Confederazione nel perseguimento della criminalità organizzata e della criminalità economica. La giurisdizione federale sulla grave criminalità transnazionale, introdotta in tale contesto con l'adozione del nuovo articolo 340^{bis} CPS, a far stato dal 1° gennaio 2002, si estende anche ai reati di corruzione.

2.3

Il codice di comportamento dell'amministrazione generale della Confederazione

In adempimento del mandato cui si è accennato al numero 2.1, il Dipartimento federale delle finanze ha sottoposto al Consiglio federale un «codice di comportamento dell'amministrazione generale della Confederazione», il quale lo approvò il 19 aprile 2000.

Enunciazione sintetica di una serie di obiettivi e di norme di comportamento, il codice concretizza le esigenze dell'etica professionale nei riguardi del personale federale. Il codice contribuisce alla prevenzione della corruzione in particolare ai capitoli 3, 4 e 5:

«3. Nelle azioni e relazioni professionali e personali gli agenti badano alla propria credibilità e integrità. Non esercitano nessuna attività, né a titolo oneroso né gratuitamente, che sia in contrasto con i loro compiti in seno all'amministrazione generale della Confederazione. In nessun caso sfruttano la loro posizione professionale a fini privati.

4. Gli agenti non accettano, direttamente o indirettamente, regali, o altri favori che potrebbero pregiudicare la loro indipendenza e la loro capacità operativa. Non abusano di denaro, strumenti di lavoro, informazioni o di altri valori immateriali contro l'interesse pubblico oppure a proprio profitto o a quello dei loro parenti.

5. Gli agenti informano i loro superiori su ogni conflitto personale di interessi in relazione con l'adempimento dei loro compiti. Non eseguono mandati illeciti. Superiori e agenti cercano le soluzioni di comune accordo.»

Grazie all'adozione di una serie di misure, è stato possibile garantire una conoscenza diffusa del codice di condotta a livello di tutta l'amministrazione federale, tant'è vero che il documento è stato spedito a domicilio a mezzo posta a tutti i dipendenti dell'amministrazione federale; inoltre, è stato chiesto alle direzioni degli uffici di rimmetterlo a tutti i nuovi dipendenti come parte integrante delle linee direttive dell'amministrazione federale in materia di politica del personale.

3 Accettazione di regali personali

Il postulato concernente la «prevenzione della corruzione» reclama una regolamentazione modello dell'accettazione di omaggi personali da parte di pubblici ufficiali e il conferimento di vantaggi agli stessi.

Come si è già accennato al numero 2.2, dal 1° maggio 2000 è in vigore la nuova disposizione del Codice penale che punisce l'accettazione di vantaggi (art. 322^{sexies} CPS). Ai sensi del nuovo articolo 322^{sexies} CPS, «Chiunque, in qualità di membro di un'autorità giudiziaria o di un'altra autorità, di funzionario, di perito, traduttore o interprete delegato dall'autorità o di arbitro, domanda, si fa promettere o accetta un indebito vantaggio in considerazione dell'espletamento della sua attività ufficiale, è punito con la detenzione o con la multa».

L'articolo 322^{octies} decreta che non sono indebiti «i vantaggi ammessi dalle norme in materia di rapporti di servizio e quelli di lieve entità, usuali nelle relazioni sociali».

Per quanto riguarda il personale dell'amministrazione federale, gli articoli 21 capoverso 3 della legge del 24 marzo 2000 sul personale federale (LPers; RS 172.220.1) e 93 dell'ordinanza del 3 luglio 2001 sul personale federale (OPers; RS 172.220.111.3) definiscono quali sono i vantaggi la cui accettazione è ammessa dalle norme in materia di rapporti di servizio. Secondo tali disposizioni, nell'ambito del rapporto di lavoro i dipendenti dell'amministrazione federale possono accettare soltanto vantaggi esigui conformi agli usi sociali. I Dipartimenti possono però disciplinare in dettaglio o vietare l'accettazione di tali vantaggi.

Con l'adozione della regolamentazione descritta il Consiglio federale ha consapevolmente rinunciato a una definizione rigida, unica per tutta l'amministrazione federale, dell'accettazione lecita di vantaggi; all'opposto, ha inteso dare facoltà ai Dipartimenti la facoltà di sviluppare una prassi adatta alle circostanze. Così facendo, ha tenuto conto del fatto che l'accettazione di vantaggi va giudicata diversamente a dipendenza della situazione. Pur essendo trascorsi due anni dall'emanazione dell'ordinanza sul personale federale, il Consiglio federale non ritiene di dover mutare la posizione assunta. Una regolamentazione generale eccessivamente rigida non converrebbe nemmeno al momento odierno; è invece opportuno che i Dipartimenti (o gli Uffici, qualora i Dipartimenti deleghino loro il compito) disciplinino in dettaglio o vietino l'accettazione di vantaggi ai sensi dell'articolo 93 OPers negli ambiti di attività che maggiormente prestano il fianco alla minaccia della corruzione.

L'applicazione delle suddette norme può sollevare interrogativi nella singola fattispecie. Pertanto, in appendice al presente rapporto sono riportate alcune indicazioni sul modo di attuare la vigente legislazione. Pur essendo fondate sulle disposizioni applicabili al personale della Confederazione, le indicazioni riportate dovrebbero soccorrere in ugual modo altre pubbliche amministrazioni nella ricerca di soluzioni adeguate entro i confini stabiliti dal Codice penale.

4 Occupazioni accessorie degli impiegati federali

In un rapporto del 12 marzo 1999 intitolato «Le occupazioni accessorie di funzionari e le attività professionali di ex funzionari, in particolare sotto il profilo dei conflitti d'interessi» (FF 1999 8618), la Commissione della gestione del Consiglio nazionale aveva criticato sotto diversi aspetti la regolamentazione allora vigente in materia di occupazioni accessorie dei dipendenti della Confederazione. Nelle sue risposte del 12 gennaio 2000 al rapporto della commissione, il Consiglio federale asseriva che avrebbe tenuto conto di dette critiche nell'ambito dell'elaborazione della nuova legislazione in materia di personale, promessa che poi mantenne con l'adozione dell'articolo 91 OPers. Questo il tenore della disposizione:

«¹ Gli impiegati necessitano di un'autorizzazione per esercitare cariche pubbliche e svolgere altre attività al di fuori del loro rapporto di lavoro con la Confederazione, se:

- a. l'attività in questione è svolta dietro pagamento e li impegna in misura tale da compromettere le loro prestazioni nell'ambito del rapporto di lavoro per conto della Confederazione;*
- b. il tipo di attività rischia di generare un conflitto con gli interessi del servizio.*

² A meno che nel singolo caso non sia possibile escludere conflitti d'interesse, l'autorizzazione è negata in particolare per le attività seguenti:

- a. consulenza o rappresentanza di terzi in questioni facenti parte dei compiti dell'unità amministrativa presso la quale lavora l'impiegato;*
- b. attività collegate a mandati svolti per conto della Confederazione o che la Confederazione deve attribuire a breve termine.*

³ Gli impiegati informano i propri superiori sui fatti che possono far sorgere l'obbligo di chiedere un'autorizzazione.»

La norma consente di prendere adeguatamente in considerazione le peculiarità della singola fattispecie. Quanto alla prevenzione della corruzione, l'articolo 91 OPers costituisce la base legale di eventuali procedure di autorizzazione, a prescindere dal tasso di occupazione del singolo impiegato federale, per le attività svolte al di fuori del rapporto di lavoro che rischiano di generare un conflitto tra interessi di servizio e interessi privati (estranei al servizio). La procedura di autorizzazione serve a decidere, tenendo conto delle circostanze concrete della fattispecie, se l'occupazione accessoria in questione possa essere organizzata in modo tale da scongiurare il materializzarsi dei conflitti d'interessi latenti. In caso contrario l'autorizzazione dovrà essere rifiutata.

5

La clausola d'integrità nel campo degli acquisti pubblici

Nel mese di settembre 2000 la Commissione degli acquisti della Confederazione ha approvato una «clausola d'integrità» per contribuire alla prevenzione della corruzione nel campo degli acquisti pubblici. A novembre la clausola veniva sottoposta alle entità aggiudicatrici della Confederazione responsabili degli acquisti pubblici e delle commesse di servizi. La Commissione degli acquisti consigliò di introdurre la clausola di volta in volta nei singoli fascicoli contrattuali. Attualmente, la clausola d'integrità ha il tenore seguente:

«L'offerente e il committente s'impegnano ad adottare tutte le misure necessarie a prevenire la corruzione. In particolare non devono essere offerti o accettati regali o altri vantaggi.»

Nel caso d'inosservanza della clausola d'integrità, l'offerente deve pagare al committente una pena convenzionale che ammonta al 10 per cento del prezzo contrattuale ma almeno a 3 000 franchi per violazione.»

L'offerente prende conoscenza che una violazione della clausola d'integrità comporta di regola la revoca dell'aggiudicazione e lo scioglimento anticipato del contratto da parte del committente per motivi importanti.»

6

Sistemi di controllo interni

Il postulato concernente la «prevenzione della corruzione» chiede in particolare che si prendano in esame le misure seguenti: adozione del sistema della doppia verifica nei settori dell'amministrazione in cui si adottano decisioni di grande rilievo finanziario, in particolare nell'ambito dell'aggiudicazione di commesse e in materia di acquisti pubblici; istituzione di organi di controllo e di revisione interni nei medesimi ambiti; avvicendamento periodico degli impiegati titolari di funzioni di responsabilità specialmente minacciate dalla corruzione.

Le misure proposte possono essere comprese come elementi di estesi sistemi di controllo interni. La Camera fiduciaria definisce i controlli interni nei seguenti termini (Camera fiduciaria, Schweizer Handbuch der Wirtschaftsprüfung HWP, vol. 2: Prüfung, Berichterstattung, Interne Revision, 1^a ed. 1998, pag. 171):

«Per <controlli interni> (sinonimo: sistemi di controllo interni) s'intende l'insieme dei provvedimenti, dei metodi e delle misure predisposti dal consiglio d'amministrazione, dalla direzione e da altri dirigenti responsabili onde assicurare il regolare svolgimento delle attività aziendali. Le misure di natura organizzativa connesse al controllo interno sono integrate nei processi operativi aziendali; in altri termini, vanno di pari passo con l'esecuzione del lavoro o altrimenti la precedono o seguono immediatamente.»

Nel proprio rapporto di attività relativo all'anno 2000, il Controllo federale delle finanze accenna ai vantaggi di tali sistemi nel contesto dell'amministrazione federale (Rapporto del Controllo federale delle finanze per la Delegazione delle finanze delle

Camere federali e il Consiglio federale sull'attività svolta nel 2000, del 23 marzo 2001; FF 2001 2129, numero 2.3):

«Quando esegue l'inventario dei rischi ai quali è confrontata, quando disciplina chiaramente le competenze dei suoi differenti responsabili d'unità o quando determina le decisioni o transazioni che sono valide soltanto dopo una conferma da parte di una seconda persona, la direzione di un Ufficio rinforza il suo controllo interno. Queste misure le permetteranno di meglio attuare la politica dell'Ufficio e diminuire i rischi di qualsiasi genere.

I principi di tenuta regolare della contabilità e di presentazione dei conti esigono l'attuazione di un controllo interno di questo genere. Secondo le norme edite dalla Camera fiduciaria, il consiglio d'amministrazione e la direzione sono responsabili dell'attuazione e della garanzia dell'efficacia duratura del controllo interno. In seno all'Amministrazione federale questa responsabilità incombe segnatamente al Consiglio federale e alle direzioni degli Uffici.

Secondo il Controllo federale delle finanze, il grado di sviluppo del controllo interno attuato dagli Uffici è uno dei fattori essenziali nella pianificazione dei lavori di verifica. L'analisi dei processi permette di determinare i rischi, le misure attuate per gestire questi rischi e l'efficacia di queste misure. Se i risultati di quest'analisi sono soddisfacenti, le procedure sono sicure e il rischio d'errore diminuisce.»

Nell'amministrazione federale, i controlli interni in tal senso sono istituiti sempre più spesso. L'incremento dei controlli è caldeggiato in particolare anche dal Controllo federale delle finanze, il quale si impegna con svariate misure affinché gli alti dirigenti dell'amministrazione federale sostengano in numero sempre crescente la causa dei controlli interni e partecipino alla realizzazione e all'ampliamento di tali sistemi. A una maggior sensibilità nei confronti di questo strumento e dei problemi ivi connessi dovrebbe concorrere anche l'introduzione dell'analisi dei rischi, che nell'amministrazione federale è praticata sin dal 2001 e si limita in sostanza ai rischi connessi alle responsabilità della Confederazione e alle garanzie che questa concede.

Le singole misure preconizzate dal postulato concernente la «prevenzione della corruzione», quali l'introduzione della doppia verifica o il periodico avvicendamento degli impiegati titolari di funzioni di responsabilità specialmente minacciate dalla corruzione, esplicano appieno il loro effetto soltanto se integrate come componenti di un sistema di controllo interno generalizzato, adeguato di volta in volta alle specificità delle diverse unità amministrative. L'integrazione di singole misure in un contesto più vasto consente inoltre, se necessario, di sostituire una misura con importanti ripercussioni negative con un'altra meno controindicata. Se per esempio la perdita di sapere legata all'avvicendamento degli impiegati è uno svantaggio evidente della rotazione del personale, spesso le minacce di corruzione si possono combattere con altrettanta efficacia subordinando le decisioni relative a determinate questioni alla convalida di una seconda persona (principio della doppia verifica). Perciò, l'istituzione di sistemi appropriati di controllo interni nelle diverse unità amministrative è ancora più importante di quanto non lo sia l'introduzione generalizzata di singoli strumenti di controllo in tutta l'amministrazione.

Sui sistemi di controllo interni riposa anche l'attività degli organi di controllo e di revisione interni che il postulato concernente la «prevenzione della corruzione» chiede di istituire nei settori in cui si adottano decisioni di grande rilievo finanzia-

rio». L'istituzione di controlli interni di qualità migliora l'efficacia dei suddetti organi.

Nell'amministrazione federale, il compito degli organi di controllo e di revisione interni è assunto dagli ispettorati delle finanze. Nel corso degli ultimi anni diverse unità amministrative hanno istituito simili ispettorati o ne hanno potenziato gli effettivi. Se all'inizio del 1999, gli ispettorati delle finanze dell'amministrazione federale potevano contare su un effettivo di una trentina di posti (cifra ottenuta convertendo i posti in impieghi a tempo pieno), alla fine del 2002 l'effettivo a loro disposizione era aumentato a circa 50 posti (a tempo pieno).

Il Consiglio federale è favorevole al potenziamento dei sistemi di controllo interni e degli ispettorati delle finanze, in quanto un'evoluzione in tal senso alla realizzazione degli obiettivi cui aspira il postulato concernente la «prevenzione della corruzione».

7 Potenziamento dei controlli delle finanze

Il postulato concernente la «prevenzione della corruzione» chiede che venga esaminata l'opportunità di un potenziamento dell'organico a disposizione dei controlli delle finanze.

A livello della Confederazione, il numero di posti assegnati al Controllo federale delle finanze ha registrato un sensibile aumento (dal 1999 al 2002 è salito da 73 a 92 unità). Nei riguardi delle istanze competenti per lo stanziamento delle risorse, l'aumento è stato giustificato in particolare con il fatto che ci si trovava di fronte a una richiesta che nel postulato veniva semplicemente rinnovata e in sospenso sin dal 1996, anno in cui un gruppo di lavoro interdipartimentale costituito dalla Confederazione aveva reclamato un potenziamento dell'effettivo per lottare contro la corruzione.

Quanto all'effettivo dei controlli delle finanze cantonali, la decisione circa un eventuale potenziamento spetta ai Cantoni, che operano le proprie scelte, ognuno nel proprio ambito di competenza e di responsabilità, in virtù dell'autonomia organizzativa di cui godono. Tra i controlli federali e i controlli cantonali delle finanze esiste un ottimo rapporto di collaborazione, che consente un valido scambio d'informazioni in materia di lotta alla criminalità economica e contribuisce così alla prevenzione della corruzione.

8 Corsi per quadri e seminari di formazione

Il postulato concernente la «prevenzione della corruzione» chiede che il tema della corruzione venga affrontato nell'ambito dei corsi per quadri e dei seminari di formazione.

Le minacce di corruzione e gli strumenti di prevenzione sono argomento di discussione innanzitutto per due insiemi di persone: quello degli impiegati che lavorano in settori particolarmente esposti alle minacce della corruzione, interessati a una discussione mirata, e quello dei quadri dirigenti, che si cerca di interessare alla questione con una discussione di ordine più generale.

A livello federale, la concezione della formazione e del perfezionamento in materia di acquisti pubblici è in via di rielaborazione. In questo contesto, le istanze incaricate stanno studiando il metodo più efficace per trasmettere le conoscenze relative alle minacce della corruzione e al modo di combatterla. Oltre a fornire informazioni circa il quadro giuridico (riguardanti ad es. le norme penali che puniscono la corruzione, il disciplinamento dell'accettazione di vantaggi in base al diritto del personale e le occupazioni accessorie o la clausola d'integrità), l'insegnamento dovrebbe consistere principalmente nell'esame di fattispecie concrete, da cui prendere spunto onde chiarire le questioni di rilievo legate alla prassi.

Attualmente ancora non si sa in che modo il tema della prevenzione della corruzione potrà essere integrato nella formazione dei dirigenti. Anche per questo aspetto si può ipotizzare lo studio di fattispecie concrete che rivelino ai dirigenti quanto delicate possano essere le questioni che si pongono nel quotidiano in questo ambito.

Oltre all'integrazione del tema della prevenzione della corruzione nel contesto dei corsi di formazione che perseguono obiettivi piuttosto vasti (ad esempio in quello della formazione in materia di acquisti pubblici e della formazione dei dirigenti), si possono organizzare singoli seminari complementari che possano contribuire al rafforzamento della prevenzione nel campo della corruzione. Si può citare ad esempio un seminario organizzato nel 2001 dal Controllo federale delle finanze e dall'Ufficio federale del personale, nell'ambito del quale i direttori di una quarantina di uffici federali si sono chinati sul tema della prevenzione della criminalità economica all'interno dell'amministrazione federale. Un'altra soluzione consiste nella facoltà, offerta ai singoli uffici federali, di organizzare seminari di mezza giornata per tutti i quadri dirigenti dell'ufficio e per gli impiegati che lavorano in settori particolarmente esposti alle minacce della corruzione.

9 «Whistleblowing»

Da più parti si levano voci a sostegno del cosiddetto «whistleblowing» quale misura per prevenire la corruzione. Per «whistleblowers» s'intendono in tale contesto gli individui che scoprono casi di corruzione sul posto di lavoro e li rendono noti, internamente o pubblicamente. In Parlamento è stata presentata una mozione, tuttora pendente, per chiedere che queste persone possano beneficiare della protezione della legge (mozione Gysin Remo del 7 maggio 2003 03.3212, «Protezione giuridica per chi denuncia un caso di corruzione»).

Oggi per chi lavora nell'amministrazione federale esiste già la possibilità di denunciare al Controllo federale delle finanze gli indizi di corruzione eventualmente riscontrati. Il Controllo federale delle finanze indaga sugli indizi segnalati nell'ambito delle revisioni effettuate e li sottopone a più approfondite verifiche quando sembrano plausibili. Se necessario, sporge querela presso le autorità giudiziarie e di norma mantiene il riserbo circa la fonte della segnalazione.

Il vantaggio del sistema descritto è insito nel fatto che la questione della necessità di proteggere l'informatore da eventuali atti di ritorsione non si pone affatto. Per quanto concerne la risoluzione dei casi di corruzione il sistema non dovrebbe invece comportare svantaggi se non in qualche raro caso, poiché generalmente attraverso un'inchiesta più approfondita si possono acquisire prove ulteriori e autosufficienti,

tali da rendere superflua la testimonianza di chi aveva fornito le prime indicazioni. La procedura adottata, pur rispecchiando la prassi seguita da vari altri Paesi e organizzazioni che hanno istituito appositi sportelli telefonici per il «whistleblowing» (Stati Uniti, Australia, Gran Bretagna, Commissione UE), tiene conto tuttavia del fatto che la legislazione elvetica non impone ai pubblici ufficiali un obbligo generalizzato di denuncia, bensì instaura un clima di fiducia favorevole alla comunicazione senza istigare la delazione.

Nei prossimi tempi, il Controllo federale delle finanze informerà i servizi dell'amministrazione federale che potrebbero essere confrontati a casi di corruzione, tra cui in particolare le direzioni degli uffici federali e l'organo di mediazione del personale federale, in merito al sussistere di tale possibilità.

10 Osservazioni finali

Gli enti pubblici adempiono compiti definiti a livello politico, impiegando a tal fine gli introiti fiscali. I contribuenti nutrono pertanto aspettative elevate circa l'irrepressibilità dell'attività amministrativa. Il personale di un ente pubblico deve dimostrarsi all'altezza di tali aspettative. Nell'arco degli ultimi anni in numerose amministrazioni è iniziato, tanto a livello dell'ordinamento applicabile al personale quanto a livello culturale, un processo di trasformazione tendente al rafforzamento sia della responsabilità dirigenziale dei superiori sia della responsabilità personale dei collaboratori. La recente evoluzione è meritevole di apprezzamento anche nell'ottica della prevenzione della corruzione.

Come si deduce alla lettura del presente rapporto, l'adozione di una ricca serie di misure sosterrà il personale nella di presa di coscienza della responsabilità di cui è investito. Naturalmente, la prevenzione non consente di estirpare la corruzione una volta per tutte; tuttavia, la riduce a casi sporadici, i quali dovranno pertanto essere puniti adottando opportuni provvedimenti. Nella ricerca di un corretto equilibrio nell'ambito della prevenzione della corruzione, può forse soccorrerci la riflessione seguente, di cui il Controllo federale delle finanze ci fa partecipi nel proprio rapporto del 26 marzo 1998 riguardante le minacce di corruzione e le misure di sicurezza nell'amministrazione generale della Confederazione (numero 424): «Nel campo della lotta alla corruzione il principio di proporzionalità dovrebbe sempre essere rispettato, al pari di quanto avviene in altri settori dell'attività amministrativa. È ovvio che l'adozione di misure di sicurezza eccessive e l'istituzione di controlli sproporzionati o addirittura la delazione possono compromettere l'efficienza e il clima di fiducia all'interno dell'amministrazione. Entrambe le eventualità devono essere scongiurate.»

Se è destinato innanzitutto all'informazione del Parlamento, parallelamente il presente rapporto si rivolge pure agli alti dirigenti dell'amministrazione federale, ai quali fornisce gli ultimi aggiornamenti in tema di prevenzione della corruzione; può inoltre contribuire a rendere ulteriormente consapevoli gli alti funzionari dell'amministrazione federale riguardo alle problematiche che affronta. Di conseguenza, il rapporto e la relativa appendice saranno estesi alle direzioni di tutti gli uffici.

In sintesi, possiamo ritenere che le richieste contenute nel postulato vengono esaurite, sebbene non tutte le misure proposte al vaglio vengano accolte in ogni singolo

punto. Così, è risultato che conviene fornire alle singole unità amministrative indicazioni per l'applicazione del divieto di accettare vantaggi piuttosto che imporre una regolamentazione modello rigida e unitaria. Per quanto concerne il centro di competenza per la lotta alla corruzione, auspicato da Transparency Switzerland, va osservato che il Controllo federale delle finanze funge già oggi per molti versi da centro di competenza. Non è necessario creare appositamente un'unità amministrativa distinta.

Appendice: «Il divieto dell'accettazione di vantaggi nell'amministrazione federale: indicazioni per l'adempimento delle esigenze legali»

Il divieto dell'accettazione di vantaggi nell'amministrazione federale: indicazioni per l'adempimento delle esigenze legali

1 Esigenze legali

L'accettazione di vantaggi da parte di impiegati dell'amministrazione federale è retta dall'articolo 21 capoverso 3 della legge del 24 marzo 2000 sul personale federale (LPers; RS 172.220.1) e dall'articolo 93 dell'ordinanza del 3 luglio 2001 sul personale federale (OPers; RS 172.220.111.3):

«Art. 21 Obblighi del personale

...

³ Al personale è proibito sollecitare, accettare o farsi promettere omaggi o altri vantaggi per sé o per terzi, se ciò avviene nell'ambito del rapporto di lavoro.»

(Art. 21 cpv. 3 LPers)

«Art. 93 Accettazione di vantaggi (Art. 21 cpv. 3 LPers)

¹ Vantaggi esigui conformi agli usi sociali non sono considerati omaggi o altri vantaggi ai sensi dell'articolo 21 capoverso 3 LPers.

² I Dipartimenti possono disciplinare in dettaglio o vietare l'accettazione di tali vantaggi.

³ In caso di dubbio, gli impiegati accertano con i propri superiori l'ammissibilità dell'accettazione di un vantaggio.»

(Art. 93 OPers)

Detti principi applicabili in materia di personale sono integrati dagli elementi contemplati al punto 4 paragrafo 1 del codice di comportamento dell'amministrazione generale della Confederazione del 19 aprile 2000:

«Gli agenti non accettano, direttamente o indirettamente, regali, o altri favori che potrebbero pregiudicare la loro indipendenza e la loro capacità operativa.»

Al divieto vigente in materia di personale corrisponde un divieto parallelo sancito dal Codice penale (art. 322^{sexies} e 322^{octies} cifra 2 del Codice penale svizzero, CPS; RS 311.0). L'accettazione di vantaggi non indebiti ammessa dal diritto del personale non è punita dal Codice penale.

2 Applicazione dei principi giuridici

Nel quotidiano possono sorgere questioni che si ripresentano continuamente in rapporto con il divieto dell'accettazione di vantaggi. Qui di seguito ci porremo alcune di queste domande e daremo loro una risposta di carattere generale.

Domanda 1: gli impiegati della Confederazione possono accettare omaggi o altri vantaggi nell'ambito del rapporto di lavoro?

Fondamentalmente no. Tuttavia, è ammessa l'accettazione di vantaggi esigui e nel contempo conformi agli usi sociali, ma soltanto se:

- a. nell'unità amministrativa in cui lavorano gli impiegati interessati l'accettazione di siffatti vantaggi non è né disciplinata in dettaglio né vietata, e se
- b. l'accettazione di siffatti vantaggi non può pregiudicare l'indipendenza e la capacità di agire degli impiegati interessati.

Domanda 2: che cosa s'intende per «vantaggio esiguo conforme agli usi sociali»?

Sono vantaggi non solo gli omaggi reali, ma anche gli altri conferimenti, quali ad esempio gli inviti a pranzo, l'offerta di partecipare gratuitamente a corsi di formazione (eventualmente completati da un programma per il tempo libero) o gli sconti concessi su merci e servizi.

Il fatto che un vantaggio sia o non sia «esiguo» e «conforme agli usi sociali» dipende dalle circostanze. La legislazione in materia di personale federale e il diritto penale non stabiliscono confini immutabili, come ad esempio un dato importo in franchi svizzeri.

Il limite superiore dell'esiguità dovrebbe aggirarsi attorno a un importo di alcune centinaia di franchi; il limite superiore della conformità agli usi sociali è senza dubbio di molto inferiore. I limiti sono determinati dalle circostanze concrete che caratterizzano la singola fattispecie.

La frase citata al punto 1 del codice di condotta può servire da guida ai fini della decisione in merito all'accettazione di vantaggi: Gli impiegati non devono accettare omaggi o vantaggi che possono pregiudicare la loro indipendenza e la loro capacità di agire. In linea di massima, il superiore diretto va informato in merito all'accettazione di eventuali vantaggi. In tal modo, l'eventualità che l'accettazione di un dato vantaggio possa pregiudicare l'indipendenza o la capacità di agire del beneficiario viene valutata anche da un terzo che non è personalmente interessato all'ottenimento del vantaggio in questione. Se nonostante tutto permangono ancora dei dubbi, è preferibile opporre un rifiuto.

Domanda 3: chi è responsabile dell'applicazione dei principi giuridici?

Per rispondere a questa domanda occorre sapere se nell'unità amministrativa che ci interessa esiste, accanto alle prescrizioni contemplate dalla legge sul personale federale e dall'omonima ordinanza, una regolamentazione di dettaglio o il divieto di accettare vantaggi.

- a. Se l'accettazione di vantaggi non è disciplinata in dettaglio o vietata in virtù dell'articolo 93 capoverso 2 OPers, la risposta è la seguente:

in questo caso, i singoli impiegati sono direttamente responsabili dell'applicazione delle prescrizioni della legge sul personale federale e dell'omonima ordinanza. Si raccomanda di informare i superiori gerarchici in merito all'accettazione di eventuali vantaggi. In caso di dubbio quanto alla liceità dell'accettazione di un particolare vantaggio, la questione dovrà essere chiarita insieme ai superiori (art. 93 cpv. 3 OPers).

- b) Se l'accettazione di vantaggi è disciplinata in dettaglio o vietata ai sensi dell'articolo 93 capoverso 2 OPers, la risposta è la seguente:

in questo caso, l'applicazione dei principi giuridici si effettua in due tappe. Dapprima i Dipartimenti (o gli uffici, se i Dipartimenti hanno delegato loro il compito) hanno disciplinato in dettaglio o addirittura vietato l'accettazione di vantaggi. Pertanto, i singoli impiegati sono responsabili del rispetto delle disposizioni di dettaglio o del divieto.

Domanda 4: in quali eventualità occorre disciplinare in dettaglio o addirittura vietare l'accettazione di vantaggi esigui conformi agli usi sociali?

Ai Dipartimenti (o alle unità amministrative subordinate) conviene adottare una regolamentazione di dettaglio negli ambiti che sono particolarmente esposti alle minacce della corruzione, tra i quali dobbiamo annoverare, oltre al settore degli acquisti pubblici, un'ampia gamma di attività amministrative che hanno ripercussioni economiche dirette su terze persone, e in particolare l'impiego di informazioni pregiate, la concessione di autorizzazioni, la preparazione della tassazione e i controlli statali concernenti l'attuazione della legislazione.

Domanda 5: come si deve procedere onde disciplinare in dettaglio l'accettazione di vantaggi esigui conformi agli usi sociali?

Oltre al divieto assoluto, una regolamentazione di dettaglio dell'accettazione di vantaggi può situarsi a vari livelli d'intensità. Tra le disposizioni di dettaglio troviamo in particolare: l'*obbligo di notifica* relativo all'accettazione di qualsiasi vantaggio o soltanto di determinati vantaggi; l'obbligo di richiedere la previa *autorizzazione* o l'*approvazione* a posteriori riguardo all'accettazione di vantaggi; l'obbligo di *rimettere* al datore di lavoro i vantaggi già accettati.

Qui di seguito riportiamo tre possibili esempi di regolamentazione.

Esempio 1: estratto dalle istruzioni emanate dalla SG DFGP il 6 settembre 1999 in merito al comportamento da adottare dai collaboratori in caso di pericolo di indiscrezioni e di corruzione,.

«I collaboratori della SG DFGP possono accettare un omaggio di valore esiguo soltanto dopo essersi sincerati che ciò non pregiudica la loro indipendenza e la loro capacità operativa. È pertanto vietata l'accettazione di omaggi da parte di collaboratori preposti a decisioni che interessano il donatore, in particolare nell'ambito di un ricorso.

Nell'intento di fare chiarezza sul valore degli omaggi ammissibili, la SG DFGP ha emanato le seguenti istruzioni per l'accettazione di un omaggio di valore esiguo.

- Non sono ammessi omaggi che superano un valore di 100 franchi. Se un rifiuto potrebbe risultare offensivo, il collaboratore rimette l'omaggio alla direzione del settore informandone il donatore.
- Gli omaggi di un valore compreso tra i 20 e i 100 franchi sono ammessi per uso proprio, a condizione che nessuna disposizione di servizio ne vieti l'accettazione nel caso concreto. Il collaboratore ne informa la direzione del settore per iscritto o per posta elettronica.

- Gli omaggi che non superano un valore di 20 franchi sono ammessi per uso proprio senza ulteriori formalità, a condizione che nessuna disposizione di servizio ne vieti l'accettazione nel caso concreto.

Le presenti istruzioni si applicano anche agli omaggi e agli onorari offerti a relatori o partecipanti di manifestazioni, trasmissioni radiofoniche o televisive ecc., a condizione che il valore non ecceda i 100 franchi. In caso contrario, la partecipazione a tale manifestazione è considerata alla stregua di un'occupazione accessoria.»

Esempio 2: estratto dalle istruzioni in merito all'accettazione e alla concessione di omaggi, impartite ai collaboratori della Divisione rimpatrio (aiuto all'esecuzione) dell'Ufficio federale dei rifugiati il 1° giugno 2002

«3. Quali omaggi sono ammessi?

3.1 Accettazione di omaggi offerti da persone con procedura esecutiva in corso

È vietato accettare omaggi offerti da persone con procedura esecutiva in corso. Fanno parte di tale categoria anche coloro che assistono direttamente o indirettamente la persona obbligata al ritorno. Sono ad esempio persone con procedura esecutiva in corso gli avvocati, i parenti, i comitati di sostegno.

3.2 Accettazione di omaggi offerti da altre persone

I collaboratori possono accettare un omaggio di valore esiguo soltanto dopo essersi sincerati che ciò non pregiudica la loro indipendenza e la loro capacità operativa.

Gli omaggi che non superano un valore di 100 franchi sono considerati esigui, quelli che superano tale valore non sono ammessi. Se un rifiuto potrebbe risultare offensivo, il collaboratore rimette l'omaggio alla direzione della divisione comunicandole il nome del donatore. La direzione della divisione comunica all'amministrazione finanziaria l'accettazione e l'ulteriore utilizzazione dell'omaggio.

Gli omaggi pecuniari non sono ammessi. Se non è possibile identificare il donatore, il collaboratore rimette il denaro, insieme a una nota, al capo del personale, che deciderà come utilizzare il denaro. Altre entrate sono da consegnare all'amministrazione finanziaria.

3.3 Accettazione di omaggi offerti da compagnie aeree

Non è ammesso l'uso a scopo privato di miglia e voli gratuiti, di pernottamenti pagati o di altre agevolazioni. È imperativo che le agevolazioni siano concesse esclusivamente a favore della Confederazione. I collaboratori mettono agli atti le agevolazioni ricevute (ad es. sconti) e ne informano l'ufficio preposto.»

Esempio 3: regolamentazione dell'accettazione di regali all'interno dell'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica (UFCL), del 1° settembre 2000

«1 Accettazione di regali

1.1 L'accettazione di regali è vietata. Questo vale anche per gli invii all'indirizzo privato.

- 1.2 L'accettazione di regali è ammessa eccezionalmente nei seguenti casi:
- invito a un caffè/aperitivo a una manifestazione specializzata/eccezionalmente a un pasto di lavoro;
 - regali pubblicitari con timbro della ditta;
 - vino, sempreché sia distribuito all'interno dell'ufficio;
 - regali in natura per la tenuta di una conferenza. Gli indennizzi finanziari necessitano dell'autorizzazione del capo del personale.
- 2 Vantaggi
- 2.1 L'accettazione di vantaggi è vietata.
- 2.2 L'accettazione di vantaggi è ammessa eccezionalmente se tutti i collaboratori dell'Amministrazione federale ne possono palesemente beneficiare.
- 3 Invito a manifestazioni di offerenti
- 3.1 L'accettazione di inviti di ditte a manifestazioni (visite, manifestazioni di intrattenimento) e i viaggi gratuiti sono vietati.
- 3.2 L'accettazione di inviti di ditte a manifestazioni specializzate necessita dell'autorizzazione del capodivisione competente.
- 4 Informazione in caso di rifiuto di omaggi non ammessi
- La persona o la ditta che ha offerto l'omaggio non ammesso deve essere informata dei motivi del rifiuto mediante lettera standard dell'UFCL. In ogni caso la persona o la ditta che ha offerto l'omaggio non ammesso deve essere informata per scritto che l'invio di un omaggio all'indirizzo privato è vietato.»

Domanda 6: come si può fare per consapevolizzare maggiormente gli impiegati alle questioni legate all'accettazione di vantaggi?

Esistono varie soluzioni, ordinate in base all'intensità in ordine crescente, ad esempio le seguenti:

- consegna delle prescrizioni determinanti e delle eventuali regolamentazioni di dettaglio,
- discussione sul tema nell'ambito di conferenze a livello di ufficio, di altre manifestazioni informative o di corsi di formazione,
- informazione nell'ambito dei programmi tendenti all'introduzione dei nuovi dipendenti,
- discussione nell'ambito dei colloqui con i collaboratori ed eventualmente conclusioni di accordi sui relativi obiettivi di comportamento con i collaboratori particolarmente esposti,
- sottoscrizione da parte degli impiegati di una «dichiarazione anti corruzione» (al momento della stipulazione del contratto di lavoro o successivamente).