

12.3114

**Rapporto del Consiglio federale
sull'approccio risolutivo ai conflitti di interessi
nel diritto federale**

(in risposta al postulato Recordon 12.3114 dell'8 marzo 2012)

del 28 novembre 2014

Onorevoli presidenti e consiglieri,

in risposta al postulato 12.3114, intitolato Diritto federale. Conflitti di interesse e soluzioni, depositato dal consigliere agli Stati Recordon l'8 marzo 2012, vi sottoponiamo il seguente rapporto.

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

28 novembre 2014

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Didier Burkhalter
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

Il presente rapporto verte sui disciplinamenti e sugli approcci risolutivi applicabili ai conflitti di interessi nella Confederazione. Riporta una panoramica della normativa applicata nell'Amministrazione federale e nelle unità autonome della Confederazione. Mette a confronto gli ordinamenti di altri Stati europei, analizza i risultati di un sondaggio condotto nell'Amministrazione federale e nelle unità autonome della Confederazione, e inoltre tiene conto degli sviluppi normativi più recenti. Formula infine un giudizio positivo della vigente normativa tesa ad impedire i conflitti di interessi e a prevenire la corruzione. Propone quindi di portare avanti l'attuale strategia pragmatica adottata dal Consiglio federale, che prevede di introdurre modifiche mirate se necessario e opportuno.

Situazione iniziale

L'8 marzo 2012 il consigliere agli Stati Luc Recordon ha depositato il postulato 12.3114 Diritto federale. Conflitti di interesse e soluzioni, nel quale chiedeva al Consiglio federale di presentare un rapporto sui principi e sugli approcci risolutivi esistenti nel diritto federale svizzero in materia di conflitti di interessi, nonché sugli eventuali miglioramenti da apportare. Recordon accennava a diversi casi recenti caratterizzati dall'incertezza sulle misure da adottare nei confronti di persone coinvolte in conflitti di interesse in particolare per ragioni di natura finanziaria. L'autore del postulato chiedeva severe regole generali per non intaccare la fiducia della popolazione nelle istituzioni pubbliche, richiamandosi ad altri ordinamenti giuridici tra cui quello anglosassone, per il quale un conflitto di interessi anche solo «apparente» è una questione molto seria. Nella sua risposta del 9 maggio 2012, il Consiglio federale si è dichiarato disposto a stilare un rapporto che illustri le disposizioni e i principi previsti dal diritto federale per evitare conflitti tra interessi privati e pubblici ed esami un'eventuale necessità d'intervento. Tuttavia è anche del parere che, alla luce della diversità delle situazioni da analizzare, sia poco probabile che eventuali miglioramenti possano essere ottenuti con una normativa unitaria ed omnicomprendiva. Il 5 giugno 2012 il Consiglio degli Stati ha accolto il postulato.

Contenuto del progetto

Nella primavera del 2013 l'Ufficio federale di giustizia ha condotto un sondaggio scritto presso le unità centrali e decentralizzate dell'Amministrazione federale, le organizzazioni e le imprese controllate dalla Confederazione o da essa incaricate di svolgere compiti pubblici. L'Istituto svizzero di diritto comparato ha inoltre stilato una perizia giuridica sulle normative pertinenti applicate in Francia, Norvegia, Austria, Svezia, Regno Unito e anche, a grandi linee, su quella in vigore in Germania.

Il rapporto traccia un bilancio positivo del diritto federale in materia di prevenzione dei conflitti di interesse. Dai risultati del sondaggio condotto dall'Ufficio federale di giustizia emerge che le unità amministrative, le organizzazioni e le imprese intervi-

state si impegnano seriamente sul fronte della prevenzione e della risoluzione dei conflitti d'interessi. Gli intervistati accolgono con scetticismo l'idea di un eventuale ampliamento o inasprimento dell'attuale normativa composta da leggi e ordinanze, ma anche da codici deontologici, istruzioni interne o accordi contrattuali. Temono infatti che una regolamentazione troppo rigida possa restringere in modo eccessivo il margine di manovra necessario per reclutare dirigenti o personale altamente qualificato. Dal rapporto emerge anche che negli ultimi anni la prassi e il diritto adottati dalla Confederazione per impedire i conflitti di interessi e prevenire la corruzione si sono evoluti tenendo ampiamente conto delle nuove sfide.

Il rapporto consiglia di procedere comunque a modifiche o integrazioni ad hoc se un'analisi concreta ne conferma l'utilità, ad esempio in seguito a singoli mandati o all'elaborazione di fatti specifici, eventualmente anche in base ai criteri sistematici illustrati dal Consiglio federale nei suoi rapporti sul governo d'impresa per gestire le unità autonome della Confederazione in termini di politica del personale. Secondo il Rapporto supplementare al Rapporto sul governo d'impresa, lo statuto del personale delle unità autonome esistenti va esaminato soltanto in occasione di una revisione totale delle basi giuridico-organizzative delle unità interessate. Il quarto ciclo di valutazione della Svizzera da parte del Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO), previsto nel 2016, potrebbe inoltre essere l'occasione per analizzare singoli disciplinamenti. Altrettanto importante è informare, istruire e sensibilizzare costantemente i collaboratori. Il Consiglio federale solleciterà i servizi competenti dell'Amministrazione federale e delle unità autonome della Confederazione a perseverare nei propri sforzi in tale ambito.

Indice

Compendio	1142
1 Situazione iniziale	1147
1.1 Il postulato 12.3114	1147
1.2 Organizzazione dei lavori	1147
1.3 Inquadramento del tema	1148
1.3.1 Conflitti tra interessi pubblici e privati	1148
1.3.2 Soggetti esaminati	1149
2 Diritto federale	1152
2.1 Diritto in materia di personale federale	1152
2.1.1 In generale	1152
2.1.2 Doveri di fedeltà	1153
2.1.3 Occupazioni accessorie	1153
2.1.4 Divieto di accettare omaggi e altri vantaggi	1154
2.1.5 Segreto professionale e di affari, utilizzo di informazioni che non sono di dominio pubblico	1155
2.1.6 Obblighi di ricasazione	1155
2.1.7 Obbligo di denunciare i comportamenti perseguibili penalmente	1155
2.1.8 Periodi di attesa («cooling-off period»)	1156
2.1.9 Controllo di sicurezza relativo alle persone	1156
2.2 Normative per l'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione	1157
2.2.1 Obblighi di ricasazione	1157
2.2.2 Incompatibilità professionali dei magistrati	1157
2.3 Diritto parlamentare	1157
2.3.1 Incompatibilità professionali e obblighi di ricasazione	1157
2.3.2 Indicazione delle relazioni d'interesse	1158
2.4 Procedura amministrativa	1158
2.5 Regole per le commissioni extraparlamentari	1159
2.6 Enti, istituzioni e fondazioni giuridicamente indipendenti dell'Amministrazione federale decentralizzata	1160
2.6.1 Introduzione	1160
2.6.2 Istituto svizzero per gli agenti terapeutici (swissmedic)	1161
2.6.3 Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari (FINMA)	1161
2.6.4 Ispettorato federale della sicurezza nucleare (IFSN)	1162
2.7 Banca nazionale svizzera (BNS)	1162
2.8 Ministero pubblico della Confederazione (MPC)	1164
2.9 Diritto penale	1165
3 Diritto comparato	1165
3.1 Introduzione	1165
3.2 Panoramica generale	1166
3.2.1 Quadro giuridico	1166

3.2.2	Dovere di fedeltà e vincoli derivanti	1166
3.2.3	Periodi di attesa («cooling-off period»)	1167
3.2.4	Sanzioni	1167
3.2.5	Istituzioni e strumenti specifici per evitare conflitti d'interessi	1168
3.2.6	Riforme necessarie	1168
3.3	Singoli Paesi	1168
3.3.1	Germania	1168
3.3.2	Francia	1169
3.3.3	Austria	1170
3.3.4	Norvegia	1171
3.3.5	Svezia	1172
3.3.6	Regno Unito	1173
4	Risultati del sondaggio presso l'Amministrazione federale	1174
4.1	Introduzione	1174
4.2	Reclutamento di personale qualificato con competenze di decisione, di vigilanza o di controllo	1174
4.3	Garanzie di indipendenza degli organi	1175
4.4	Codici di condotta e istruzioni per la gestione delle relazioni d'interesse	1177
4.4.1	Regole per evitare e dichiarare i conflitti di interessi	1177
4.4.2	Quando dichiarare i conflitti d'interessi	1178
4.4.3	Divulgazione di informazioni sulle relazioni d'interesse degli impiegati	1179
4.5	Casi concreti, rischi e misure in caso di conflitti d'interessi	1179
4.5.1	Casi concreti di conflitti d'interessi	1179
4.5.2	Rischi specifici e misure in caso di conflitti d'interessi	1180
4.6	Sanzioni in caso di violazione delle regole sulla gestione delle relazioni d'interesse	1181
4.7	Ricusazione	1181
4.7.1	Regole di ricusazione	1181
4.7.2	Rischi specifici e casi di ricusazione	1181
4.8	Attività accessorie	1182
4.9	Periodi di attesa una volta cessato il rapporto di lavoro con la Confederazione	1184
4.10	Necessità d'intervento	1185
5	Confederazione: sviluppi più recenti	1186
5.1	Rapporti del Consiglio federale sul governo d'impresa	1186
5.2	Raccomandazioni del GRECO e loro attuazione	1188
5.3	Prevenzione della corruzione	1190
5.4	Periodi di attesa per magistrati e quadri di alto livello	1192
5.5	Dichiarazione delle relazioni d'interesse	1194

6	Valutazione	1195
6.1	Diritto federale vigente	1195
6.2	Panoramica dei recenti sviluppi nella Confederazione	1196
6.3	Risultati del sondaggio presso l'Amministrazione federale	1196
6.4	Diritto comparato	1197
7	Conclusioni e misure	1197
7.1	Conclusioni	1197
7.2	Misure	1198

Rapporto

1 Situazione iniziale

1.1 Il postulato 12.3114

L'8 marzo 2012 il consigliere agli Stati Luc Recordon (I Verdi) ha depositato il postulato 12.3114 Diritto federale. Conflitti di interesse e soluzioni, nel quale chiedeva al Consiglio federale di presentare un rapporto sui principi e sugli approcci risolutivi in materia di conflitti d'interessi nel diritto federale svizzero, nonché sugli eventuali miglioramenti da apportare¹.

Recordon cita diversi casi recenti dai quali emergeva chiaramente l'incertezza sulle misure da adottare nei confronti di persone coinvolte, spesso per motivi finanziari, in conflitti d'interesse. A suo parere, la portata dei conflitti tra interessi pubblici e privati è sottovalutata; l'intensità del vincolo tra funzione pubblica e attività o posizione privata è un criterio importante e occorrono regole severe e generali per non intaccare la fiducia della popolazione nelle istituzioni pubbliche. Recordon menziona altri ordinamenti giuridici, tra cui quello anglosassone, per il quale un conflitto di interesse, anche solo «apparente», è una questione molto seria. Ricorda che considerazioni analoghe caratterizzano anche la deontologia e la giurisprudenza applicabile alla professione di avvocato. Recordon auspica un chiarimento per tutte le autorità dell'Amministrazione, della polizia e del servizio pubblico, comprese le organizzazioni, gli istituti e le imprese autonome cui la Confederazione affida compiti pubblici, come ad esempio la Banca nazionale svizzera (BNS), l'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari (FINMA), l'Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza (IFPDT), le Ferrovie federali svizzere (FFS) e la Posta. Il consigliere dei Verdi auspica tale chiarimento anche per gli organi parlamentari che godono di un importante potere d'indagine o d'influenza, nonché per l'Autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione (MPC). Ravvede per contro minore necessità normativa in seno all'amministrazione della giustizia, già oggetto di norme dettagliate in materia di conflitto d'interessi.

Nella sua risposta del 9 maggio 2012, il Consiglio federale si è dichiarato disposto a stilare un rapporto che illustri le prescrizioni e i principi previsti dal diritto federale per evitare conflitti tra interessi privati e pubblici, come pure un'eventuale necessità d'intervento. Alla luce della diversità delle situazioni da esaminare, ritiene tuttavia poco probabile che eventuali miglioramenti possano essere ottenuti adottando una normativa unitaria ed omnicomprensiva.

Il 5 giugno 2012 il Consiglio degli Stati ha accolto il postulato.

1.2 Organizzazione dei lavori

Nella primavera del 2013 l'Ufficio federale di giustizia (UFG), che ha coordinato la stesura del presente rapporto, ha condotto un sondaggio scritto presso le unità centrali e decentralizzate dell'Amministrazione federale e le principali società controllate dalla Confederazione o a da essa incaricate di svolgere compiti pubblici (BNS,

¹ www.parlamento.ch > Curia Vista

Posta, Istituto nazionale svizzero d'assicurazione contro gli infortuni [SUVA], Società svizzera di radiotelevisione [SSR]). I risultati di tale sondaggio sono confluiti nel presente rapporto. Il 30 gennaio 2014, su mandato dell'UFG, l'Istituto svizzero di diritto comparato (ISDC) ha inoltre presentato una perizia sulle normative in materia di conflitti d'interessi applicabili agli impiegati della pubblica amministrazione e di imprese statali in Francia, Norvegia, Austria, Svezia e Regno Unito. La perizia contiene anche un excursus sulla situazione della Germania. L'UFG ha costantemente coinvolto l'Ufficio federale del personale (UFPER) nei lavori redazionali.

1.3 Inquadramento del tema

Il presente rapporto verte sulla normativa in materia di conflitti tra interessi pubblici e privati che coinvolgono persone che operano o hanno operato per la Confederazione, per un'istituzione controllata da quest'ultima oppure per un'organizzazione o un ente che assolve compiti pubblici per la Confederazione.

1.3.1 Conflitti tra interessi pubblici e privati

Il rapporto si concentra sui conflitti tra interessi pubblici e privati. Le persone che lavorano direttamente per la Confederazione o assolvono determinati compiti attribuiti alla Confederazione o a istituzioni da essa controllate, operano *nell'interesse pubblico*. Tra la loro attività pubblica e i loro interessi privati può sorgere un conflitto d'interessi reale o anche solo apparente.

Nel caso di *conflitti reali* tra interessi pubblici e privati, questi ultimi sono spesso, ma non sempre, *di natura economica*. Di fatto, interessi economici privati possono interferire con l'adempimento di un compito pubblico se chi lavora per la Confederazione svolge anche un'occupazione accessoria remunerata. Si ha un conflitto tra interessi pubblici e privati anche quando un impiegato della Confederazione si arricchisce sfruttando informazioni non di dominio pubblico ottenute grazie alla sua attività lavorativa. Accuse di questo genere, ossia di insider trading, hanno spinto Philipp Hildebrand a dimettersi il 9 gennaio 2012 da presidente della direzione generale della BNS.

Per lo Stato e le istituzioni che esso controlla o cui si appoggia per determinati compiti, anche la sola fondata *impressione* che vi sia un conflitto d'interessi può essere tanto problematico quanto un conflitto reale. Anche un *conflitto di interessi apparente* può minare la fiducia dei cittadini nell'indipendenza, nel funzionamento e nella volontà di perseguire il bene comune delle istituzioni pubbliche. Un conflitto apparente riveste un'importanza particolare nel caso di procedimenti giudiziari e amministrativi. Secondo l'articolo 29 capoverso 1 della Costituzione federale (Cost.)², in tali procedimenti ognuno ha diritto alla parità ed equità di trattamento, il che comprende, secondo la dottrina e la prassi vigenti, anche la ricsuzione delle persone coinvolte nel procedimento nei cui confronti sussista un'*apparenza obietti-*

vamente fondata di pregiudizio o di prevenzione³. Occorre dunque prestare particolare attenzione a questi aspetti non solo in caso di procedimenti giudiziari, ma anche più in generale nell'ambito dell'azione pubblica. Il Codice del 15 agosto 2012⁴ per il personale dell'Amministrazione federale per evitare conflitti d'interesse e per gestire le informazioni che non sono di dominio pubblico (Codice di comportamento) ricorda infatti agli impiegati che il loro obiettivo è evitare conflitti di interesse *reali* o *apparenti* (n. 1 del Codice di comportamento). Anche la Commissione federale per le vaccinazioni (CFV), ad esempio, definisce categorie analoghe sostenendo che esiste un conflitto d'interessi apparente quando, pur essendo molto improbabile che una relazione d'interessi influenzi la posizione di un esperto, tale relazione potrebbe comunque far sì che l'obiettività di quest'ultimo sia messa in dubbio da terzi⁵.

1.3.2 Soggetti esaminati

Il presente rapporto verte sui conflitti di interessi di persone che svolgono attività per la Confederazione. Si tratta delle persone e unità seguenti:

- magistrati membri dell'Esecutivo (consiglieri federali e cancelliere della Confederazione);
- unità amministrative dell'Amministrazione federale secondo l'allegato 1 dell'ordinanza del 25 novembre 1998⁶ sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (OLOGA);
- commissioni extraparlamentari secondo l'allegato 2 OLOGA;
- organi parlamentari di sorveglianza (in particolare delegazioni) e Servizi del Parlamento;
- altre società, enti od organizzazioni che svolgono compiti per la Confederazione o sono controllati da quest'ultima.

I magistrati, quali i consiglieri federali o il cancelliere della Confederazione, sono al centro dell'attenzione quando si tratta della fiducia dei cittadini nelle istituzioni federali. Conflitti d'interessi, veri o apparenti, che coinvolgono queste figure possono minare la credibilità della Confederazione più a fondo di quanto non possano fare casi simili nel resto dell'Amministrazione federale. All'origine delle dimissioni presentate il 12 dicembre 1989 da Elisabeth Kopp, prima donna a essere eletta nel Consiglio federale, vi era un conflitto d'interessi reale o potenziale. All'epoca i mass media l'accusarono di aver telefonato al marito, Hans W. Kopp, per comunicargli informazioni riservate su un'inchiesta per riciclaggio di denaro sporco che coinvolgeva una società del cui consiglio di amministrazione era membro. Moritz Leuen-

³ Il Tribunale federale ha accolto la richiesta di un condannato che esigeva la riconsiderazione di un giudice istruttore friburghese le cui esternazioni erano di natura tale da sollevare diversi dubbi sulla sua imparzialità, DTF 127 I 196 segg., 201 consid. 2e; cfr. anche Giovanni Biaggini, *Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, Zurigo 2007, ad art. 29 n. 16 e DTF 133 I 1 segg. 6 consid. 6.2.

⁴ FF 2012 6999 segg., www.epa.admin.ch/temi>La Confederazione.

⁵ Cfr. la dichiarazione d'interessi dei membri della CFV all'indirizzo: www.ufsp.admin.ch > Thèmes > Commissions > Commission fédérale pour les vaccinations > La Commission > Indépendance (reperibile solo seguendo il percorso tedesco o francese).

⁶ RS 172.010.1

berger, ritiratosi dal Consiglio federale a fine ottobre 2010, ad aprile dell'anno seguente accettava un incarico nel consiglio di amministrazione di un importante gruppo edile svizzero. L'assunzione di questo incarico gli è valsa forti critiche sia in Parlamento sia nei mass media in quanto, come ex capo del Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC), era stato il supremo responsabile di progetti edilizi nei quali era fortemente coinvolto il gruppo in questione. In seguito a questo caso sono state depositate due iniziative parlamentari che chiedevano di introdurre un periodo di attesa per l'assunzione di incarichi retribuiti da parte di consiglieri federali uscenti⁷.

Le unità dell'Amministrazione federale sono elencate all'allegato 1 dell'OLOGA. Comprendono l'*Amministrazione federale centrale*, ossia segnatamente i dipartimenti e la Cancelleria federale con i rispettivi stati maggiori, le segreterie di Stato, gli uffici federali e le unità ad essi equiparate come per esempio la Sorveglianza dei prezzi o gli aggruppamenti del Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS), tra i quali anche *armasuisse*.

L'Amministrazione federale comprende anche unità *decentralizzate* (la cosiddetta *Amministrazione federale decentralizzata*) con strutture molto varie: vi sono *unità organizzative senza personalità giuridica autonome sul piano organizzativo*⁸, *enti, istituti e fondazioni autonomi sul piano giuridico*⁹ ed infine alcune *società anonime a partecipazione maggioritaria della Confederazione*, come ad esempio lo *Swiss Investment Fund for Emerging Markets* (SIFEM SA) accorpato al Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR).

Secondo l'articolo 7a capoverso 1 lettera a OLOGA, anche le *commissioni extraparlamentari*, amministrativamente accorpate ai singoli dipartimenti, fanno parte dell'Amministrazione federale decentralizzata. Elencate all'allegato 2 OLOGA, tali commissioni forniscono consulenza continua al Consiglio federale e all'Amministrazione federale (art. 57a cpv. 1 della legge federale del 21 marzo 1997¹⁰ sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione, LOGA). Adottano decisioni se autorizzate da una legge federale (art. 57a cpv. 2 LOGA), inoltre svolgono una funzione di collegamento tra la Confederazione e la società civile. In qualità di organi di milizia integrano l'Amministrazione federale nei settori in cui quest'ultima difetta di

⁷ 10.511 Iv. Pa. Binder Periodo di attesa per incarichi e funzioni a consiglieri federali uscenti e 10.517 Iv. Pa. Leutenegger-Oberholzer Limitare l'assunzione di mandati da parte di consiglieri federali uscenti. Per l'iter di tali iniziative nelle Camere si rimanda al n. 5.4.

⁸ Come ad esempio l'Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza (IFPDT), amministrativamente annesso alla Cancelleria federale (CaF), o il Controllo federale delle finanze (CDF), annesso al Dipartimento federale delle finanze (DFE).

⁹ Come ad esempio la FINMA o la Cassa pensioni della Confederazione (PUBBLICA) presso il DFF; le istituzioni accorpate al Dipartimento federale dell'interno (DFI), quali il Museo nazionale svizzero, Pro Helvetia e l'Istituto svizzero per gli agenti terapeutici; gli istituti che fanno capo al Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP), quali l'ISDC, l'Istituto federale di metrologia (METAS); il Politecnico di Zurigo (PFZ) e quello di Losanna (PFL) con gli istituti di ricerca annessi che fanno capo al Dipartimento dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR) e infine l'Ispettorato federale della sicurezza nucleare (IFSN) in seno al Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC).

¹⁰ RS 172.010

conoscenze specifiche. In tal modo, le competenze professionali degli specialisti sono utilizzate per il bene comune¹¹.

Oltre ad assolvere questa funzione specialistica, nell'ottica del Consiglio federale le commissioni rappresentano anche «un efficace strumento di rappresentanza degli interessi delle organizzazioni politiche, economiche e sociali e un'occasione per influire più o meno direttamente sull'attività dell'Amministrazione.» Permettono di trovare un compromesso tra diversi attori e possono quindi «essere considerate uno strumento di partecipazione democratica»¹². Nel caso di una commissione extraparlamentare questa funzione, di per sé positiva, può comportare una serie di problemi legati ai conflitti di interessi. Da un lato, in determinati settori si cercano volutamente personalità che abbiano *interessi specifici* e rappresentino punti di vista particolari (p. es. la Commissione federale contro il razzismo, la Commissione federale per le questioni femminili, la Commissione federale per la prevenzione del tabagismo). Dall'altro, nel caso di *commissioni con funzioni di vigilanza* è necessario controllare che i membri non curino, neppure apparentemente, interessi privati. Gli specialisti di cui hanno bisogno le commissioni extraparlamentari sono rari. Questi professionisti sono molti richiesti nell'economia privata, dalla quale vengono, nella maggior parte dei casi, anche ben pagati. Se un progetto della Confederazione tocca interessi del datore di lavoro privato o del proprio settore d'attività, i membri delle commissioni extraparlamentari potrebbero incorrere in un *conflitto di lealtà*.

La presente indagine prende in esame anche i *Servizi del Parlamento* e gli *organi parlamentari di vigilanza*, in particolare le relative commissioni e delegazioni (Commissioni della gestione e delle finanze, Delegazione delle Commissioni della gestione, Delegazione delle finanze), che hanno diritti di consultazione molto ampi negli affari del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale. Proprio nel caso di questi organi di vigilanza, chiamati a controllare il lavoro del Governo e dell'Amministrazione in base al principio della separazione dei poteri, eventuali conflitti di interessi, reali o potenziali, potrebbero avere effetti particolarmente gravi.

Il rapporto si sofferma anche sulle *società, gli enti e le organizzazioni controllate dalla Confederazione o da essa incaricati di assolvere compiti pubblici*¹³. In particolare se tali imprese od organizzazioni sono rette dal diritto privato oppure operano in un regime di libera concorrenza, è legittimo chiedersi quali interessi tutelerà veramente un rappresentante della Confederazione che siede in uno dei loro organi. Anche se la teoria converge nel vedere i rappresentanti della Confederazione come tutori degli interessi pubblici, di fatto vi possono essere dubbi sugli interessi effettivamente tutelati. Ciò vale in particolare quando gli interessi privati delle imprese o delle organizzazioni coinvolte non coincidono, realmente o apparentemente, con quelli pubblici. Considerazioni di questo tipo sono state al centro di un acceso dibattito sulle partecipazioni estere di Swisscom, di cui la Confederazione è il principale azionista. All'epoca il Consiglio federale prese posizione elaborando una serie di

¹¹ Cfr. il messaggio del 12 set. 2007 sul riordinamento delle commissioni extraparlamentari, FF 2007 6027, in particolare pag. 6030.

¹² Cfr. messaggio citato alla nota 11, in particolare pag. 6030.

¹³ Si tratta ad esempio del Ministero pubblico della Confederazione (MPC), delle FFS, della Posta, della BNS, dell'Istituto nazionale svizzero d'assicurazione contro gli infortuni (Suva), della Swisscom o della Società svizzera di radiotelevisione (SSR).

direttive¹⁴. Potenzialmente problematico è già di per sé il caso in cui la Confederazione non abbia accesso alla totalità dei conti di una società detentrica di partecipazioni in imprese terze¹⁵.

2 Diritto federale

Il diritto federale contiene diverse disposizioni per evitare conflitti, reali o potenziali, tra interessi pubblici e privati. Disposizioni che definiscono le condizioni di eleggibilità o i periodi di attesa prima di accettare un nuovo incarico dopo aver lasciato una carica pubblica mirano a sopprimere sul nascere qualsiasi conflitto. Ma vi sono anche disposizioni volte a risolvere o almeno attenuare i conflitti in atto. Le disposizioni relative alla trasparenza, infine, consentono alle istanze di controllo e anche al vasto pubblico di giudicare meglio i moventi di determinate azioni, eventualmente delicate, rispetto a tentativi di influenza indesiderati.

2.1 Diritto in materia di personale federale

2.1.1 In generale

La legge federale del 24 marzo 2000¹⁶ sul personale federale (LPers) disciplina il rapporto di lavoro del personale della Confederazione. La LPers è la legge quadro del personale dell'Amministrazione federale centrale e, in linea di massima, anche di quella decentralizzata, sempre che in questo secondo caso le disposizioni speciali non prevedano diversamente (art. 2 cpv. 1 lett. a ed e LPers). Gli articoli 91–94c dell'ordinanza del 3 luglio 2001¹⁷ sul personale federale (OPers), la quale concretizza la legge, sono particolarmente importanti ai fini del tema trattato in questa sede. In virtù dell'articolo 94d OPers, infatti, i dipartimenti e le unità amministrative possono emanare istruzioni sugli articoli 91–94c OPers al fine di evitare conflitti d'interessi, l'apparenza di conflitti d'interessi e l'abuso d'informazioni che non sono di dominio pubblico. Richiamandosi a tale articolo, alcuni dipartimenti e uffici federali hanno quindi emanato istruzioni integrative specifiche per il loro settore di competenza. Per quanto riguarda le occupazioni accessorie dei quadri superiori, va

¹⁴ Nell'autunno del 2005, Swisscom si mostrò interessata all'acquisizione della società irlandese Eircom. Il 25 nov. 2005 il Consiglio federale, principale azionista dell'azienda svizzera di telecomunicazioni, diede parere negativo all'operazione giustificando il rifiuto con i costi e soprattutto i rischi, ritenuti troppo elevati, che ne sarebbero derivati per la Confederazione. Al n. 4.2 degli Obiettivi strategici della Confederazione per la sua partecipazione in Swisscom SA 2006–2009 (www.uvek.admin.ch > Temi > Imprese parastati > Obiettivi strategici > Obiettivi strategici per Swisscom) il Consiglio federale stabilì che Swisscom non poteva acquisire alcuna partecipazione in imprese di telecomunicazione estere con mandato di fornitura del servizio universale. Le partecipazioni estere sono possibili soltanto «se sono di sostegno al suo core business nazionale o perseguono un'altra logica strategico-industriale». Il Consiglio federale ha confermato queste direttive negli obiettivi strategici 2009–2013 e 2014–2017.

¹⁵ Secondo le informazioni rilasciate dall'IFPDT alla rivista per i consumatori Saldo, il DATEC non conosce le cifre d'affari (perdite e profitti) delle società affiliate della Posta all'estero, cfr. «Die Post verheimlicht dem Bund Geschäftszahlen», *Handelszeitung* del 1° nov. 2013.

¹⁶ RS 172.220.1

¹⁷ RS 172.220.111.3

inoltre citato l'articolo 11 dell'ordinanza del 19 dicembre 2003¹⁸ sulla retribuzione dei quadri (cfr. anche n. 2.1.2 e 2.6). Infine, alle unità amministrative soggette alla LPers e alla OPers si applica il Codice di comportamento¹⁹.

2.1.2 Dovere di fedeltà

Secondo l'articolo 20 LPers (Tutela degli interessi del datore di lavoro), gli impiegati devono tutelare *gli interessi della Confederazione, rispettivamente del loro datore di lavoro* (cpv. 1). Il numero 2 del Codice di comportamento descrive in questi termini il *dovere di fedeltà*:

«Nella loro attività professionale gli impiegati si comportano in maniera responsabile, integra e leale. Anche nella vita privata badano a non compromettere la buona reputazione, l'immagine e la credibilità della Confederazione.»

Gli impiegati federali sono tenuti a svolgere i loro compiti «indipendentemente dai propri interessi» e a «tralasciare tutto quanto possa pregiudicare la loro indipendenza». Devono evitare «conflitti tra i propri interessi privati e quelli della Confederazione. Qualora un conflitto di interessi o l'apparenza di un tale conflitto non sia evitabile, ne informano i loro superiori» (n. 3 del Codice di comportamento). L'impiegato non presta alcun lavoro remunerato a favore di terzi se in tal modo viola il suo *dovere di fedeltà* (art. 20 cpv. 2 LPers). Concretizzano il dovere di fedeltà anche il divieto di accettare omaggi o altri vantaggi (art. 21 cpv. 3 LPers), il segreto professionale, di affari e d'ufficio (art. 22 LPers), l'obbligo di denuncia degli impiegati (art. 22a LPers) e la disposizione sulle occupazioni accessorie (art. 23 LPers).

2.1.3 Occupazioni accessorie

Richiamandosi all'articolo 6a capoverso 3 LPers, il Consiglio federale ha disciplinato le occupazioni accessorie dei quadri superiori di imprese e stabilimenti della Confederazione nell'articolo 11 dell'ordinanza sulla retribuzione dei quadri. I membri dei quadri superiori devono comunicare all'autorità preposta la prevista assunzione di occupazioni accessorie remunerate. Se un'occupazione accessoria può ridurre la capacità di rendimento o condurre a conflitti di interessi, va valutato se sia necessaria l'approvazione del Consiglio federale.

Inoltre, per quanto riguarda le occupazioni accessorie, l'articolo 23 LPers prevede che le disposizioni d'esecuzione possano sottoporre ad autorizzazione l'esercizio di determinate attività e incarichi pubblici in grado di compromettere l'adempimento dei compiti. L'articolo 91 OPers definisce più in dettaglio le condizioni per l'esercizio di un'occupazione accessoria e stabilisce che tutte le cariche pubbliche e tutte le attività svolte dietro pagamento al di fuori del rapporto di lavoro vanno comunicate ai superiori (art. 91 cpv. 1 OPers; n. 3 del Codice di comportamento). Anche le attività svolte gratuitamente devono essere comunicate se non possono essere esclusi conflitti d'interessi (art. 91 cpv. 1^{bis} OPers; n. 3 del Codice di comportamento). Inoltre, l'occupazione accessoria necessita dell'autorizzazione se

¹⁸ RS 172.220.12

¹⁹ Cfr. nota 4.

l'esercizio delle cariche e delle attività che ne derivano occupa oltre misura gli impiegati o rischia, per il tipo d'attività svolta, di generare un conflitto con gli interessi del servizio (art. 91 cpv. 2 OPers). L'autorizzazione è negata se nel caso specifico non è possibile escludere conflitti d'interessi (art. 91 cpv. 3 OPers). Un conflitto d'interessi alla base di un tale rifiuto può sussistere ad esempio nel caso di consulenza o rappresentanza di terzi in questioni che rientrano nei compiti dell'unità amministrativa presso cui lavora l'impiegato (art. 91 cpv. 3 lett. a OPers) o di attività collegate a mandati attribuiti per conto della Confederazione o che la Confederazione deve attribuire in un prossimo futuro (art. 91 cpv. 3 lett. b OPers). Inoltre, in una recente decisione, il Tribunale amministrativo federale ha individuato il rischio di un conflitto d'interessi anche quando un'occupazione accessoria richiede all'impiegato un impegno (temporale) tale da comportare una dispersione delle sue energie e pregiudicare o ridurre così la sua prestazione per la Confederazione, suo datore di lavoro²⁰. Gli impiegati che esercitano un'attività a favore di terzi grazie al rapporto di lavoro con la Confederazione sono tenuti a cedere a quest'ultima il reddito derivante da tale attività (art. 92 OPers).

2.1.4 Divieto di accettare omaggi e altri vantaggi

L'articolo 93 OPers disciplina i dettagli del divieto legale di accettare omaggi e altri vantaggi. Il divieto non comprende esigui *omaggi in natura* il cui valore di mercato non supera i 200 franchi se sono conformi agli usi sociali (art. 93 cpv. 1 OPers; n. 5 del Codice di comportamento). L'articolo 93a OPers disciplina in modo analogo l'accettazione di inviti da parte degli impiegati. Questi ultimi sono tenuti a rifiutare gli inviti che potrebbero compromettere la loro indipendenza o capacità di agire (art. 93a cpv. 1 OPers; n. 5 del Codice di comportamento). Inoltre il numero 7 del Codice di comportamento consente ai Dipartimenti e alle unità amministrative di «emanare istruzioni e disciplinare in maniera più severa oppure vietare l'accettazione di vantaggi esigui conformi agli usi sociali, l'accettazione di inviti e gli affari per conto proprio».

Agli impiegati *coinvolti* in un *processo di acquisto o decisionale* si applicano regole particolarmente severe. Costoro non possono accettare alcun omaggio o vantaggio di altro tipo né alcun invito da parte di un offerente effettivo o potenziale o di una persona coinvolta nel o interessata dal processo decisionale (art. 93 cpv. 2 lett. a e 93a cpv. 2 lett. a OPers). In questi casi vanno respinti «anche i vantaggi esigui conformi agli usi sociali, nonché gli inviti» (n. 5 del Codice di comportamento). È vietato accettare simili offerte anche quando non può essere esclusa una relazione tra l'invito e il processo di acquisto o decisionale (art. 93 cpv. 2 lett. b e 93a cpv. 2 lett. b OPers).

²⁰ Sentenza del Tribunale amministrativo federale del 7 mag. 2014 (A-4443/2013), consid. 7.3.

2.1.5 Segreto professionale e di affari, utilizzo di informazioni che non sono di dominio pubblico

L'articolo 94 OPers disciplina il segreto professionale e di affari. Il capoverso 2 in particolare stabilisce che l'obbligo di mantenere tale segreto continua a sussistere anche una volta cessato il rapporto di lavoro.

L'articolo 94c OPers disciplina l'utilizzo di informazioni non di dominio pubblico ottenute nell'ambito dell'attività professionale. In generale possono essere divulgate «informazioni su questioni di servizio che non sono di dominio pubblico solo nella misura in cui sia permesso e necessario ai fini dell'adempimento dei compiti di servizio» (n. 4 del Codice di comportamento). Secondo l'articolo 94c capoverso 1 OPers, tali informazioni non possono essere utilizzate per conseguire un vantaggio personale per sé o per terzi (divieto imposto agli impiegati di sfruttare una posizione di vantaggio grazie alle informazioni di servizio di cui dispongono, cfr. anche n. 4 del Codice di comportamento). Con il *divieto di influenzare la quotazione delle valute e dei valori mobiliari*, l'articolo 94c capoverso 2 OPers disciplina un caso concreto della clausola generale contemplata all'articolo 94c capoverso 1 OPers (cfr. anche n. 4 del Codice di comportamento). Per «*affare per conto proprio*» s'intende ogni negozio giuridico che l'impiegato compie in nome proprio, per proprio conto o per conto di terzi (art. 94c cpv. 3 lett. a OPers), dà l'incarico di concludere per conto di persone vicine (art. 94c cpv. 3 lett. b OPers) oppure fa compiere da un terzo al fine di nascondere la propria identità (art. 94c cpv. 3 lett. c OPers).

2.1.6 Obblighi di ricusazione

L'articolo 94a OPers indica le condizioni e le ragioni per la ricusazione degli impiegati la cui imparzialità può essere in dubbio a causa di un interesse personale in una determinata questione. Va detto che già l'apparenza di prevenzione è motivo sufficiente di ricusazione (art. 94a cpv. 1 OPers; n. 3 del Codice di comportamento). Sono considerati motivi di prevenzione segnatamente le relazioni particolarmente strette o l'esistenza di un'offerta per un posto di lavoro da parte di persone coinvolte in un affare o un processo decisionale.

2.1.7 Obbligo di denunciare i comportamenti perseguibili penalmente

Gli impiegati federali sono tenuti a «denunciare alle autorità di perseguimento penale, ai loro superiori o al Controllo federale delle finanze (CDF) i crimini e i delitti perseguibili d'ufficio che constatano o sono loro segnalati nell'esercizio della loro funzione» (art. 22a cpv. 1 LPers; n. 6 del Codice di comportamento). Inoltre hanno il diritto di segnalare al CDF altre irregolarità constatate o apprese nell'esercizio della loro funzione (art. 22a cpv. 4 LPers). Chi in buona fede ha sporto denuncia o ha segnalato un'irregolarità (il cosiddetto «whistleblowing») non deve temere nessuna conseguenza negativa (art. 22a cpv. 5 LPers; n. 6 del Codice di comportamento).

2.1.8 Periodi di attesa («cooling-off period»)

In virtù dell'articolo 94*b* OPers (Indipendenza), la Confederazione ha la *possibilità* di convenire con i quadri superiori un divieto temporaneo di svolgere attività per un altro datore di lavoro o mandante (*periodo di attesa o «cooling-off period»*). Al momento della conclusione del contratto è *possibile* concordare che detti dirigenti, «durante un periodo di due anni al massimo dopo la cessazione del rapporto di lavoro, non svolgano attività per un datore di lavoro o un mandante che nei due anni precedenti la cessazione del rapporto di lavoro è stato interessato in misura determinante da una decisione» dell'unità amministrativa presso cui ha lavorato il dirigente. La OPers non fissa dunque *alcun obbligo* circa un *periodo di attesa*, ma riconosce alla Confederazione, quale datore di lavoro, solamente un *diritto* di concludere un accordo di questo tipo con i quadri.

2.1.9 Controllo di sicurezza relativo alle persone

Sebbene esulino dal campo d'applicazione del diritto in materia di personale federale, le disposizioni sul controllo di sicurezza relativo alle persone, contenute nella legge federale del 21 marzo 1997²¹ sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (LMSI), sono molto importanti quando si tratta di selezionare i candidati per posti *delicati* che danno accesso a informazioni confidenziali o riservate. I controlli di sicurezza relativi alle persone servono anche a riconoscere e a evitare legami problematici e conflitti d'interessi. Secondo l'articolo 19 LMSI, il Consiglio federale può prevedere controlli di sicurezza per agenti della Confederazione, ma anche per terzi coinvolti in progetti classificati attinenti alla sicurezza interna ed esterna se, nell'esercizio della loro attività, «hanno conoscenza, in modo regolare e approfondito, dell'attività governativa o di importanti affari di politica della sicurezza e possono avere influsso sugli stessi» (cpv. 1 lett. a); se «hanno regolarmente accesso a segreti concernenti la sicurezza interna o esterna o ad informazioni che, se svelate, potrebbero minacciare l'adempimento di compiti importanti della Confederazione» (cpv. 1 lett. b); se «collaborano, in quanto partner contrattuali o impiegati di questi ultimi, a progetti classificati della Confederazione o devono essere oggetto di controllo in virtù di convenzioni sulla protezione dei segreti» (cpv. 1 lett. d); oppure se «hanno regolarmente accesso a dati personali degni di particolare protezione, la cui divulgazione potrebbe gravemente pregiudicare i diritti individuali delle persone interessate» (cpv. 1 lett. e). L'articolo 20 LMSI definisce il contenuto del controllo e l'articolo 21 LMSI le modalità della sua esecuzione. L'ordinanza del 4 marzo 2011²² sui controlli di sicurezza relativi alle persone (OCSF) definisce in dettaglio le disposizioni esecutive.

²¹ RS 120

²² RS 120.4

2.2 Normative per l'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione

2.2.1 Obblighi di ricsuzione

L'articolo 20 LOGA disciplina gli obblighi di ricsuzione dei consiglieri federali e del cancelliere e vicecancelliere della Confederazione, tenuti a ricsuarsi in qualsiasi affare in cui abbiano un interesse personale diretto (art. 20 cpv. 1 LOGA). Se si tratta di emanare decisioni o decidere in merito a un ricorso, si applicano le disposizioni sulla ricsuzione contenute nella legge federale del 20 dicembre 1968²³ sulla procedura amministrativa (PA); in merito si rimanda al numero 2.4. L'articolo 4 dell'ordinanza del 29 novembre 2013²⁴ sull'organizzazione del Consiglio federale (OOrg-CF) disciplina le modalità di ricsuzione e la relativa portata per i consiglieri federali, il cancelliere o il vicecancelliere della Confederazione. Il presidente della Confederazione prende atto della ricsuzione delle persone citate, mentre se è lui stesso a doversi ricsuare, la constatazione spetta al vicepresidente (cpv. 1). Nei casi controversi, è il Consiglio federale a decidere (cpv. 2). Le persone che hanno l'obbligo di ricsuarsi non possono partecipare né alla preparazione della decisione né alla procedura di co-rapporto (cpv. 3). Non possono nemmeno assistere alle deliberazioni del Consiglio federale e non possono partecipare al processo decisionale (cpv. 4).

2.2.2 Incompatibilità professionali dei magistrati

L'articolo 60 LOGA definisce le incompatibilità professionali dei magistrati²⁵, i quali non possono ricoprire alcuna altra carica al servizio della Confederazione o di un Cantone, né esercitare un'altra professione o un'industria (cpv. 1). Non possono nemmeno essere direttori o membri dell'amministrazione o dell'organo di vigilanza di un'organizzazione che svolge un'attività economica (cpv. 2).

2.3 Diritto parlamentare

L'articolo 161 Cost. e la legge federale del 13 dicembre 2002²⁶ sul Parlamento (LParl) disciplinano il comportamento che i membri dell'Assemblea federale devono tenere nelle situazioni che potrebbero creare conflitti d'interessi.

2.3.1 Incompatibilità professionali e obblighi di ricsuzione

L'articolo 14 LParl definisce i motivi di incompatibilità con la carica parlamentare. Oltre alle persone elette o confermate in carica dall'Assemblea federale (lett. a) e ai giudici dei tribunali della Confederazione (lett. b), non possono sedere in Parlamento

²³ RS 172.021

²⁴ RS 172.111

²⁵ In merito alle norme sull'incompatibilità applicabili ai parlamentari si rimanda al n. 2.3.1, per quelle riguardanti i giudici e i membri delle autorità inquirenti al n. 2.8 *infra*.

²⁶ RS 171.10

in particolare gli impiegati dell'Amministrazione federale centrale e decentralizzata (lett. c). Inoltre non possono far parte dell'Assemblea federale neanche i membri degli organi direttivi di organizzazioni o persone giuridiche di diritto pubblico o privato controllate dalla Confederazione né i rappresentanti della Confederazione in dette unità (lett. e ed f). Le persone elette nell'Assemblea federale che fanno parte dell'Amministrazione federale o di un'organizzazione controllata dalla Confederazione devono lasciare tale funzione entro sei mesi altrimenti il loro mandato parlamentare decade (art. 15 LParl). In virtù dell'articolo 11a LParl, i membri di commissioni o di delegazioni che esercitano l'alta vigilanza secondo l'articolo 26 LParl si ricusano in qualsiasi oggetto in deliberazione in cui abbiano un interesse personale diretto oppure qualora la loro imparzialità rischi di essere messa in dubbio per altri motivi.

2.3.2 Indicazione delle relazioni d'interesse

L'articolo 161 Cost. stabilisce che i membri dell'Assemblea federale votino senza istruzioni (cpv. 1) e che rendano pubblici i loro legami con gruppi d'interesse (cpv. 2). L'articolo 11 LParl disciplina l'obbligo dei parlamentari di indicare le relazioni d'interesse. All'entrata in funzione e all'inizio di ogni anno, ciascun parlamentare è tenuto a fornire informazioni sulle sue attività professionali (art. 11 cpv. 1 lett. a LParl), sulle sue attività in organi di direzione e di sorveglianza svizzeri ed esteri (art. 11 cpv. 1 lett. b LParl), sulle sue attività di consulenza o perizia per servizi federali (art. 11 cpv. 1 lett. c LParl), sulle sue attività di direzione o consulenza per gruppi d'interesse (art. 11 cpv. 1 lett. d LParl) e sulla sua partecipazione a commissioni o ad altri organi della Confederazione (art. 11 cpv. 1 lett. e LParl). Queste indicazioni sono consultabili in un registro pubblico, compilato dai Servizi del Parlamento (art. 11 cpv. 2 LParl), disponibile in rete e aggiornato mensilmente²⁷.

Inoltre i parlamentari che hanno un interesse diretto in un oggetto in deliberazione nella Camera o in una commissione sono tenuti a indicarlo (art. 11 cpv. 3 LParl). Anche i collaboratori della segreteria delle Commissioni della gestione (CdG) rendono pubblica le loro relazioni d'interesse se le commissioni si occupano di un oggetto al quale in passato hanno partecipato o hanno contribuito.

2.4 Procedura amministrativa

L'articolo 10 capoverso 1 PA disciplina gli *obblighi di ricusazione* di chi è chiamato ad adottare o preparare una decisione. Devono ricusarsi le persone che hanno un interesse personale nella causa o che sono il coniuge o il partner registrato di una parte oppure convivono di fatto con essa. Devono inoltre ricusarsi i parenti o affini di una parte in linea diretta, o in linea collaterale fino al terzo grado e coloro che rappresentano una parte o hanno agito per essa nella medesima causa. Di regola devono ricusarsi anche gli impiegati che possono avere per altri motivi una prevenzione nella causa.

²⁷ www.parlamento.ch > Organi e loro membri > Consiglio nazionale o Consiglio degli Stati > Registro degli interessi.

2.5

Regole per le commissioni extraparlamentari

Sia la LOGA sia la OLOGA contengono disposizioni sui conflitti d'interessi dei membri delle commissioni extraparlamentari; inoltre norme specifiche si trovano anche in altre leggi. Di seguito un elenco succinto e non esaustivo, che riporta soltanto qualche esempio.

L'articolo 57f capoverso 1 LOGA, stabilisce che, prima della loro nomina, i membri delle commissioni extraparlamentari devono rendere pubbliche le loro relazioni d'interesse. Chi si rifiuta non può essere nominato membro di una commissione (cpv. 2). L'articolo 8f OLOGA riporta le informazioni circa i contenuti delle relazioni d'interesse da rendere pubbliche secondo l'articolo 57f LOGA (cpv. 1)²⁸ ed elenca una serie di altre condizioni (cpv. 2–4). Ai sensi dell'articolo 8k capoverso 3 OLOGA, la Cancelleria federale pubblica un *elenco* delle relazioni d'interesse *consultabile online*.

Le disposizioni rilevanti per i membri della *Commissione della concorrenza* (COMCO) figurano nella legge federale del 6 ottobre 1995²⁹ sui cartelli (LCart), che, all'articolo 18 capoverso 2^{bis}, impone ai membri della COMCO di rendere noti i loro interessi in un registro degli interessi.

Per quanto riguarda la ricusazione, l'articolo 22 capoverso 1 LCart rimanda ai motivi indicati all'articolo 10 PA. Di norma non si considera che sussistano interessi personali o altri motivi di prevenzione se un membro della COMCO rappresenta un'associazione mantello (art. 22 cpv. 2 LCart). Se la ricusazione è contestata, la COMCO o la pertinente camera decidono in assenza del membro interessato (art. 22 cpv. 3 LCart). Ai collaboratori della segreteria della COMCO si applicano le disposizioni della LPers e della OPers (art. 24 cpv. 2 LCart).

L'articolo 25 LCart disciplina i dettagli sul segreto d'ufficio e d'affari. Le autorità in materia di concorrenza serbano il segreto d'ufficio (cpv. 1); quanto appreso nell'esercizio delle loro funzioni può essere utilizzato unicamente per gli scopi perseguiti dalla raccolta d'informazioni o dalla procedura (cpv. 2). Al Sorvegliante dei prezzi possono essere comunicate unicamente le informazioni necessarie allo svolgimento del suo compito (cpv. 3). I segreti d'affari non possono essere rivelati (cpv. 4).

Le disposizioni rilevanti per i membri della *Commissione federale dell'energia elettrica* (ElCom) sono contenute nella legge federale del 23 marzo 2007³⁰ sull'approvvigionamento elettrico (LAEl). Secondo l'articolo 21 capoverso 1 LAEl, i membri dell'ElCom devono essere specialisti indipendenti e non possono appartenere a organi di persone giuridiche che esercitano attività nell'industria dell'energia elettrica, né intrattenere rapporti di servizio con tali persone giuridiche. I membri e i collaboratori dell'ElCom sottostanno al segreto d'ufficio e di affari (art. 26 LAEl).

Anche i membri della *Commissione federale delle case da gioco* (CFCG) devono essere periti indipendenti. In base all'articolo 46 capoverso 2 della legge federale del

²⁸ Devono essere rese pubbliche le attività professionali, le attività in organi di direzione e di vigilanza o affini di enti, istituti e fondazioni svizzeri ed esteri, di diritto pubblico e privato, le attività di consulenza o perizia per servizi federali, le attività di direzione o consulenza per gruppi d'interesse svizzeri ed esteri come anche la partecipazione ad altri organi della Confederazione.

²⁹ RS 251

³⁰ RS 734.7

18 dicembre 1998³¹ sulle case da gioco (LCG), non possono far parte del consiglio di amministrazione o essere impiegati di case da gioco, di un'azienda di lotteria, di un fabbricante o commerciante del ramo dei giochi o di società ad essi legate.

2.6 Enti, istituzioni e fondazioni giuridicamente indipendenti dell'Amministrazione federale decentralizzata

2.6.1 Introduzione

Secondo l'articolo 2 capoverso 1 lettera e LPers, le prescrizioni della legge sul personale federale, compresi i relativi atti esecutivi, si applicano anche all'*Amministrazione federale decentralizzata*, «sempre che le disposizioni delle leggi speciali non prevedano altrimenti». Ciò vale anche per le norme di diritto federale volte a evitare i conflitti di interessi.

L'articolo 6a capoverso 3 LPers incarica il Consiglio federale di emanare principi relativi alle occupazioni accessorie esercitate dai quadri superiori (direzione) presso aziende e stabilimenti della Confederazione³², cosa che l'Esecutivo ha fatto all'articolo 11 dell'ordinanza sulla retribuzione dei quadri. I quadri superiori devono comunicare all'autorità superiore la prevista assunzione di occupazioni accessorie. Se un'occupazione accessoria può ridurre la capacità di rendimento o condurre a conflitti d'interessi, occorre valutare se è necessaria un'approvazione da parte del Consiglio federale.

Conformemente alla decisione di principio del Consiglio federale del 19 dicembre 2003, i membri degli organi direttivi di imprese e istituti della Confederazione devono indicare in modo esaustivo, nel rapporto di gestione o in un organo d'informazione simile, la loro appartenenza a organi analoghi presso altre imprese e istituti della Confederazione di diritto pubblico o privato³³.

Taluni enti, istituzioni e fondazioni dell'Amministrazione federale decentralizzata svolgono compiti particolarmente sensibili nel campo di intersezione tra settore statale e privato che sembrano presentare un elevato rischio di conflitti d'interessi. In questi casi può essere necessario emanare norme speciali, eventualmente più restrittive delle disposizioni generali della LPers e dell'ordinanza sulle retribuzioni dei quadri. Va detto che non sempre le norme speciali sono più severe di quelle della LPers: in alcuni casi si tratta di formulazioni diverse che in sostanza ripetono quanto previsto dalla LPers. Di seguito sono riportati tre esempi di disposizioni di leggi speciali.

³¹ RS 935.52

³² Le aziende e gli stabilimenti sono elencati nel rapporto sui salari dei quadri (disponibile solo in tedesco e francese) al link: www.epa.admin.ch > Documentazione > Fatti e cifre, rubrica Retribuzione.

³³ Cfr. allegato 3 al rapporto sui salari dei quadri, n. 4.3, *Offenlegung der Bindungen*, al link: www.epa.admin.ch > Documentazione > Fatti e cifre, rubrica Retribuzione

2.6.2

Istituto svizzero per gli agenti terapeutici (swissmedic)

L'articolo 75 della legge federale del 15 dicembre 2000³⁴ sugli agenti terapeutici stabilisce che al personale dell'*Istituto svizzero per gli agenti terapeutici* (swissmedic) si applica il diritto pubblico e che le prescrizioni necessarie vanno disciplinate in un'ordinanza. Si deve dunque tener conto dell'ordinanza del 28 settembre 2001³⁵ sul personale dell'Istituto svizzero per gli agenti terapeutici che, all'articolo 38, impone agli impiegati dell'Istituto di mantenere il segreto professionale, di affari e d'ufficio anche dopo la cessazione del rapporto di lavoro (cpv. 1). Secondo l'articolo 39 dell'ordinanza, i collaboratori dell'Istituto necessitano sempre di un'autorizzazione quando sussiste la possibilità di un conflitto d'interessi o quando può essere pregiudicata l'esecuzione dei loro compiti al servizio di swissmedic (cpv. 1). L'articolo 40 capoverso 1 proibisce in via *generale* ai collaboratori di accettare qualsiasi regalo o vantaggio che potrebbe essere in relazione con l'impiego presso swissmedic; fanno eccezione i regali di cortesia di poco valore. I collaboratori devono consegnare all'Istituto tutto o parte del reddito ricavato da attività a favore di terzi esercitate grazie al rapporto di lavoro (art. 40 cpv. 2). Secondo l'articolo 41 capoverso 1, i collaboratori chiamati ad adottare o preparare una decisione si devono recusare se: hanno un interesse personale diretto nell'affare; loro parenti o affini in linea diretta, fratelli o fratellastri oppure il coniuge esercitano una funzione di direzione o di sorveglianza per una parte direttamente interessata dalla decisione; in precedenza hanno lavorato per una parte direttamente interessata dalla decisione; *potrebbero* essere prevenuti nell'affare per altri motivi. Chi ha l'obbligo di ricusazione è tenuto a indicare di propria iniziativa le sue relazioni d'interesse e a rimettere, se del caso, la pratica al diretto superiore (art. 41 cpv. 2).

2.6.3

Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari (FINMA)

L'articolo 9 capoverso 2 della legge federale del 22 giugno 2007³⁶ sulla vigilanza dei mercati finanziari (LFINMA) stabilisce che i membri del consiglio di amministrazione dell'*Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari* (FINMA) devono essere indipendenti dagli assoggettati alla vigilanza. Inoltre, secondo l'articolo 9 capoverso 4 LFINMA, il presidente non può svolgere un'altra attività economica, né ricoprire una carica federale o cantonale a meno che ciò sia nell'interesse dell'adempimento dei compiti della FINMA. L'articolo 14 LFINMA disciplina il segreto d'ufficio cui sottostanno non solo gli organi e il personale della FINMA, ma anche le persone da essa incaricate. Il rapporto di lavoro dei collaboratori della FINMA è disciplinato dall'ordinanza dell'11 agosto 2008³⁷ sul personale FINMA che, all'articolo 36, introduce l'obbligo di autorizzazione e d'informazione. In virtù di tale articolo, l'esercizio di un'attività accessoria o di una carica pubblica deve essere *sempre* autorizzato (cpv. 1). Inoltre, i collaboratori a tempo parziale possono esercitare un'attività a favore di terzi a condizione che tale attività sia compatibile con quella svolta per la FINMA; devono informare la FINMA sulla natura e l'entità

34 RS 812.21

35 RS 812.215.4

36 RS 956.1

37 RS 956.121

di tale attività (cpv. 2). Secondo l'articolo 37 dell'ordinanza, l'esercizio di un'attività esterna alla FINMA, di un'attività accessoria o di una carica pubblica è incompatibile con l'impiego presso la FINMA, se ne pregiudica la reputazione o sussiste un conflitto di interessi con l'attività svolta presso la FINMA. L'articolo 38 disciplina in dettaglio i principi comportamentali: impone ai collaboratori di comportarsi ed esprimersi in modo da salvaguardare «la reputazione e la credibilità della FINMA» e di astenersi da qualsiasi comportamento che potrebbe portarle pregiudizio (cpv. 1), nonché di evitare conflitti tra i propri interessi e quelli della FINMA o di darne notizia qualora non possano essere evitati (cpv. 2). È importante il capoverso 3 che incarica il consiglio d'amministrazione della FINMA di emanare un codice di condotta, il che è stato fatto il 19 novembre 2008³⁸. L'articolo 39 stabilisce inoltre che i collaboratori della FINMA non possono beneficiare di agevolazioni individuali da parte di istituti sottoposti a vigilanza. In pratica si tratta di un *divieto assoluto di accettare regali*.

2.6.4 Ispettorato federale della sicurezza nucleare (IFSN)

L'ordinanza del 12 novembre 2008³⁹ sull'Ispettorato federale della sicurezza nucleare (OIFSN) contiene una dettagliata serie di disposizioni speciali applicabili ai membri del Consiglio dell'IFSN. Secondo l'articolo 4 OIFSN, che disciplina l'indipendenza dei membri, questi non sono vincolati da istruzioni (art. 4 cpv. 1 OIFSN). Non possono avere relazioni tali da poter far sorgere il *sospetto* di parzialità (art. 4 cpv. 2 OIFSN). Se un membro vuole iniziare un'attività «che *potrebbe* essere incompatibile con l'esigenza di indipendenza», chiede dapprima la raccomandazione del Consiglio dell'IFSN, il quale, in caso di dubbio, si rivolge per una valutazione al DATEC (art. 4 cpv. 3 OIFSN). Le disposizioni dettagliate degli articoli 4a e 4b OIFSN proibiscono ai membri del Consiglio dell'IFSN di esercitare attività economiche, detenere partecipazioni o rivestire cariche incompatibili con l'esigenza di indipendenza. L'obbligo di ricsuazione dei membri del Consiglio dell'IFSN è retto dall'articolo 10 PA; la qualità di membro di un'associazione specialistica non comporta di per sé un obbligo di ricsuazione (art. 9 cpv. 1 e 2 OIFSN). L'IFSN ha inoltre un codice di condotta dettagliato⁴⁰. Il Consiglio dell'IFSN incarica una persona di sorvegliare il rispetto del codice di condotta da parte dei collaboratori (art. 3 e art. 5 lett. a del codice IFSN). L'incaricato è inoltre tenuto a illustrare ai collaboratori le disposizioni pertinenti (art. 5 lett. a ed del codice IFSN).

2.7 Banca nazionale svizzera (BNS)

Le disposizioni rilevanti per i collaboratori della *Banca nazionale svizzera* (BNS) figurano nella legge federale del 3 ottobre 2003⁴¹ sulla Banca nazionale (LBN). L'articolo 6 disciplina l'indipendenza e stabilisce che la Banca nazionale e i membri

³⁸ Il codice di condotta della FINMA è disponibile solo in francese e tedesco al link: www.finma.ch > Regolamentazione > Leggi e ordinanze > FINMA.

³⁹ RS 732.21

⁴⁰ Il codice di condotta dell'IFSN del 1° gen. 2013 è disponibile solo in tedesco e francese al link: www.ensi.ch > Documents > Code de conduite de l'IFSN – ENSI-AN-8143 (reperibile solo seguendo il percorso tedesco o francese)

⁴¹ RS 951.11

dei suoi organi non possono chiedere né accettare istruzioni dal Consiglio federale, dall'Assemblea federale o da altri servizi. Per la nomina nel Consiglio di banca (art. 40 LBN) e nella Direzione generale (art. 44 cpv. 1 LBN) sono inoltre richiesti determinati requisiti: la cittadinanza svizzera, una reputazione irrepreensibile e comprovate conoscenze nel campo dei servizi bancari e finanziari, della gestione aziendale, della politica economica o della scienza. Per la nomina nella Direzione generale si richiede inoltre il domicilio in Svizzera (art. 44 cpv. 1 LBN). Per quanto riguarda le occupazioni accessorie, i membri della Direzione generale (direttori) non possono svolgere un'altra attività economica né rivestire cariche ufficiali nella Confederazione o in un Cantone (art. 44 cpv. 2 LBN). Si possono ammettere eccezioni se l'assunzione del mandato è nell'interesse dell'adempimento dei compiti della BNS. I revisori (persone fisiche o giuridiche) devono possedere le particolari qualifiche professionali di cui all'articolo 727b del Codice delle obbligazioni (CO)⁴² ed essere indipendenti dal Consiglio di banca, dalla Direzione generale e dagli azionisti determinanti (art. 47 cpv. 2 LBN). I membri degli organi della banca, gli impiegati e i mandatari della BNS sono tenuti al segreto d'ufficio e al segreto commerciale anche dopo la cessazione del mandato o del rapporto di lavoro (art. 49 cpv. 1 e 2).

Dopo le dimissioni di Philipp Hildebrand da presidente della Direzione generale della BNS⁴³ in seguito a transazioni private in divise e titoli, la Banca nazionale ha rielaborato e inasprito le proprie normative interne. Il codice di condotta per i collaboratori della Banca nazionale svizzera del 2014⁴⁴ stabilisce infatti che i collaboratori non possono sfruttare informazioni privilegiate (non di dominio pubblico) della BNS di cui sono venuti a conoscenza nell'ambito della loro attività professionale allo scopo di ottenere un vantaggio per sé o per terzi. Abusare di informazioni privilegiate costituisce un grave rischio d'immagine per una banca centrale⁴⁵. Gli impiegati della BNS sono tenuti a mantenere il più stretto riserbo sugli affari e le strutture della banca⁴⁶. I direttori e i membri del Consiglio di banca devono inoltre attenersi alle norme sull'impiego di informazioni non di dominio pubblico e sull'accettazione di regali e inviti⁴⁷. Le istruzioni del 1° maggio 2012⁴⁸ sulle operazioni e gli investimenti finanziari a titolo privato dei collaboratori della BNS disciplinano le operazioni e gli investimenti privati di tutti gli impiegati della BNS. Dette istruzioni vietano tra l'altro la compravendita come anche la detenzione di azioni, di altri titoli di partecipazione e di obbligazioni emessi da una banca svizzera d'importanza sistemica o da una delle sue filiali⁴⁹. Per i direttori della BNS valgono regole ancora più

⁴² RS 220

⁴³ Cfr. n. 1.3.1.

⁴⁴ Disponibile in tedesco e francese: La SNB > Fondaments juridiques > Directives et règlements.

⁴⁵ Codice di condotta della BNS, n. 4.2 (Sfruttamento di informazioni privilegiate).

⁴⁶ Codice di condotta della BNS, n. 5.1 (Confidenzialità).

⁴⁷ Cfr. il regolamento del 22 giu. 2012 relativo all'accettazione, da parte dei membri della Direzione generale allargata, di regali e inviti (disponibile in tedesco e francese), in particolare i n. 3 e 4, al link www.bns.ch > La BNS > Fondamenti giuridici > Direttive e regolamenti, nonché il codice di condotta dei membri del Consiglio di banca della BNS del 14 dic. 2012 (stato: 01.01.2013), in particolare il n. 5, disponibile solo in tedesco e francese al link www.bns.ch > La BNS Fondaments juridiques > Directives et règlements.

⁴⁸ La SNB > Fondaments juridiques > Directives et règlements (disponibili in tedesco e francese).

⁴⁹ Cfr. n. 7 lett. a delle istruzioni sulle operazioni e sugli investimenti finanziari a titolo privato dei collaboratori della BNS. L'unità organizzativa Compliance della BNS può ammettere deroghe in singoli casi debitamente motivati (n. 7, ultimo periodo).

severe: non possono acquistare, vendere o detenere titoli emessi da banche o assicurazioni e possono effettuare operazioni su divise nel breve periodo solamente per coprire le loro esigenze correnti o per acquistare beni non finanziari⁵⁰. Le nuove regole sulla gestione degli investimenti finanziari privati, emanate dopo l'affare Hildebrand, sono particolarmente restrittive. I direttori della BNS possono affidare i propri investimenti privati a un gestore patrimoniale indipendente o amministrarli direttamente. Se optano per una gestione diretta, non possono detenere titoli individuali, ma solamente conti in franchi svizzeri presso la BNS, fondi d'investimento collettivi ampiamente diversificati, crediti previdenziali del secondo o del terzo pilastro e beni immobili⁵¹.

2.8 Ministero pubblico della Confederazione (MPC)

Con l'entrata in vigore, il 1° gennaio 2011, della legge federale del 19 marzo 2010⁵² sull'organizzazione delle autorità penali (LOAP), il Ministero pubblico della Confederazione (MPC), ovvero l'autorità penale della Confederazione, è diventata un'autorità autonoma esterna all'Amministrazione federale (art. 16 cpv. 1 LOAP). Il procuratore generale e i sostituti procuratori generali sono eletti dall'Assemblea federale plenaria (art. 20 cpv. 1 LOAP) in modo da assicurare la maggiore indipendenza possibile. Conseguentemente, soltanto l'Assemblea federale plenaria può destituirli prima della scadenza del mandato quadriennale (art. 20 cpv. 3 LOAP) se, intenzionalmente o per negligenza grave, hanno violato gravemente i propri doveri d'ufficio (art. 21 lett. a LOAP) o hanno durevolmente perso la capacità di esercitare il loro ufficio (art. 21 lett. b LOAP). La vigilanza unica sul MPC è affidata a un'autorità di vigilanza eletta per quattro anni dall'Assemblea federale plenaria (art. 23 segg. LOAP). Per evitare conflitti d'interessi e garantire comunque le necessarie competenze specialistiche, la legge pone l'accento su una composizione diversificata dell'autorità di vigilanza (art. 23 cpv. 2 LOAP)⁵³. I membri di detta autorità non possono far parte dell'Assemblea federale o del Consiglio federale, né esercitare alcun'altra funzione al servizio della Confederazione (Incompatibilità, art. 24 cpv. 1 LOAP). I motivi di ricasazione sono gli stessi sia per il MPC sia per la sua autorità di vigilanza. L'articolo 56 del Codice di procedura penale (CPP)⁵⁴, cui rimanda anche l'articolo 28 LOAP, cita come motivi: un interesse personale nella causa (lett. a), la partecipazione alla medesima causa (lett. b), rapporti particolarmente stretti con una parte o con il suo patrocinato (lett. c–e) o una certa prevenzione per altri motivi, segnatamente a causa di rapporti di amicizia o di inimicizia con una parte o con il suo patrocinato (lett. f).

⁵⁰ Regolamento del 9 mar. 2012 sulle operazioni e sugli investimenti finanziari a titolo privato dei direttori, disponibile in tedesco e francese: www.snb.ch > La SNB > Fondaments juridiques > Directives et règlements, n. 2.3 cpv. 1 lett. a e n. 3 cpv. 2.

⁵¹ Regolamento citato alla nota 50, n. 2.2.

⁵² RS 173.71

⁵³ L'autorità di vigilanza consta di sette membri: un giudice del Tribunale federale e un giudice del Tribunale penale federale, due avvocati iscritti in un registro cantonale degli avvocati e tre specialisti che non facciano parte di un tribunale della Confederazione né siano iscritti in un registro cantonale degli avvocati.

⁵⁴ RS 312.0

2.9 Diritto penale

Il Codice penale (CP)⁵⁵ contiene diverse disposizioni applicabili all'impiegato dell'Amministrazione federale o di un'unità autonoma della Confederazione che abusi della sua funzione per tutelare interessi privati. L'articolo 312 CP (*Abuso di autorità*) stabilisce che i membri di un'autorità o i funzionari che abusano della loro carica al fine di procurare a sé o ad altri un indebito profitto o di recar danno ad altri sono puniti con una pena detentiva sino a cinque anni o con una pena pecuniaria. L'articolo 314 CP (*Infedeltà nella gestione pubblica*) commina la stessa pena a dette persone se queste ultime, «al fine di procurare a sé o ad altri un indebito profitto, recano danno in un negozio giuridico agli interessi pubblici che essi dovevano salvaguardare». L'articolo 322^{quater} CP punisce con una pena detentiva sino a cinque anni o con una pena pecuniaria anche la cosiddetta *corruzione passiva*, ossia il fatto che un membro di un'autorità o un funzionario «domandi, si faccia promettere o accetti un indebito vantaggio, per sé o per terzi, per commettere un atto o un'omissione in relazione con la sua attività ufficiale e contrastante coi doveri d'ufficio o sottostante al suo potere d'apprezzamento»⁵⁶. Infine va citato l'articolo 322^{octies} CP, che contiene disposizioni comuni applicabili ai reati di corruzione (indicati al Titolo diciannovesimo CP). Da un lato l'articolo stabilisce che ai sensi del Codice penale «non sono indebiti i vantaggi ammessi dalle norme in materia di rapporti di servizio e quelli di lieve entità, usuali nelle relazioni sociali» (n. 2). Dall'altro estende il campo d'applicazione dei reati di corruzione anche ai «privati che adempiono compiti pubblici» (n. 3).

3 Diritto comparato

3.1 Introduzione

Su mandato dell'UFG, l'ISDC ha stilato una perizia sulla normativa applicata in alcuni Paesi europei in caso di conflitti di interessi che coinvolgono i collaboratori dell'amministrazione statale e delle imprese pubbliche⁵⁷. L'ISDC ha analizzato gli ordinamenti austriaco, francese, inglese, norvegese e svedese. La perizia inoltre fornisce una panoramica generale anche della normativa tedesca. I dati riportati ai seguenti numeri 3.2 e 3.3 sono ripresi da tale perizia.

⁵⁵ RS 311.0

⁵⁶ Se l'indebito vantaggio è accettato non in relazione con una determinata azione od omissione, ma solamente «in considerazione dell'espletamento della sua attività ufficiale», si è in presenza di un'*accettazione di vantaggi* punibile con una pena detentiva fino a tre anni o con una pena pecuniaria (art. 322^{sexies} CP).

⁵⁷ *Interessenkonflikte von Mitarbeitenden der staatlichen Verwaltung und von staatlichen Unternehmen*, perizia giuridica dell'ISDC del 30 gen. 2014 (la perizia, disponibile solo in tedesco, non è stata pubblicata).

3.2 Panoramica generale

3.2.1 Quadro giuridico

Riguardo al *quadro giuridico*, l'ISDC giunge alla conclusione che nessuno dei Paesi analizzati ha una legge unica che riassume tutte le disposizioni sui conflitti d'interessi. Accanto ai principi di base, disciplinati per lo più a livello di legge, esistono spesso ulteriori normative interne, come guide e codici di condotta. Per lo più si tratta di prescrizioni specifiche e dettagliate applicabili ad alcune delle autorità esaminate. Sembra che le normative interne siano strumenti molto diffusi in particolare nel Regno Unito e in Norvegia, dove i principi di base sono stati riassunti in linee guida etiche per la pubblica amministrazione.

L'analisi dei quadri normativi esteri indica che la Norvegia e la Svezia applicano regole generali a tutti i dipendenti pubblici, compresi gli impiegati di autorità specifiche. La Francia, il Regno Unito e, in certa misura, anche l'Austria hanno invece disposizioni molto dettagliate e specifiche per ogni singola autorità. In Francia si applicano diversi quadri normativi, a seconda dell'autorità in questione (*selon le statut au regard du droit administratif des différentes autorités*). Esistono anche delle differenze in funzione dello statuto del collaboratore (*statut, p. e. fonctionnaire o agent*). Nel Regno Unito vi è una legge di portata generale che impone a ogni servizio di emanare disposizioni interne in linea con i principi fissati in tale legge. In tutti i Paesi esaminati, le prescrizioni applicate alla banca centrale e all'autorità di vigilanza finanziaria sono più severe di quelle applicabili alle altre autorità.

Di regola, le disposizioni generali sui conflitti d'interessi applicate ai dipendenti pubblici non si applicano ai collaboratori delle imprese statali. Questo principio vale per tutti i Paesi esaminati. Poiché in Francia e nel Regno Unito le imprese statali sono state fondate o rilevate in vari modi, non esistono regole o principi unitari applicabili ai relativi collaboratori. In Norvegia e in Svezia le imprese statali sono considerate normali società a responsabilità limitata, e perciò vincolate alle norme generali sui conflitti d'interessi applicate a questa forma societaria. Anche le imprese statali austriache sono considerate società a responsabilità limitata e quindi sottoposte alla normativa sui conflitti d'interessi riassunta nel codice sul governo dell'impresa pubblica (*Public Corporate Governance Kodex*).

3.2.2 Doveri di fedeltà e vincoli derivanti

In tutti i Paesi, le principali norme di diritto materiale sui conflitti d'interessi contemplano il dovere di lealtà e d'imparzialità, la restrizione o il divieto di accettare regali e le limitazioni a esercitare un'attività accessoria. Di regola le prescrizioni non si applicano solamente ai conflitti d'interessi reali, ma anche a quelli apparenti. Spetta ai collaboratori indicare eventuali conflitti d'interessi possibili o reali. Inoltre, tutti gli ordinamenti analizzati vietano agli impiegati di occuparsi di questioni che potrebbero coinvolgerli in un conflitto d'interessi.

In tutti i Paesi è vietato esercitare un'*occupazione accessoria* che mini la fiducia dei cittadini nell'imparzialità dei collaboratori o danneggi la credibilità e la reputazione dell'autorità in questione. Ciò detto, in Norvegia, Austria, Svezia e Regno Unito non esiste comunque alcun divieto generale a esercitare attività accessorie, ma sussiste il dovere di informarne l'autorità. In alcuni casi è necessario chiedere l'autorizzazione

prima di iniziare l'attività accessoria. In Austria i dipendenti pubblici devono dichiarare tutte le attività lucrative accessorie. In mancanza di una normativa più dettagliata, in numerosi Paesi (in particolare Norvegia e Svezia), è necessario decidere nel caso specifico se vietare o autorizzare un'occupazione accessoria. In Francia i dipendenti pubblici non possono dedicarsi a un'attività lucrativa accessoria (*activité lucrative*), comunque la normativa, sebbene più severa di quelle adottate negli altri Paesi esaminati, prevede delle eccezioni. Nel Regno Unito, ogni autorità deve emanare proprie regole interne sulle occupazioni accessorie. I vari Paesi non prevedono disposizioni più severe per i dirigenti, a parte alcune eccezioni (per banche centrali, autorità di vigilanza sui mercati finanziari, istituti per gli agenti terapeutici e autorità in materia di concorrenza, soprattutto in Francia, Austria e Regno Unito, mentre in Norvegia e Svezia solamente per la banca centrale).

3.2.3 Periodi di attesa («cooling-off periods»)

Ad eccezione della Svezia, tutti gli ordinamenti esteri analizzati conoscono norme specifiche per i *periodi di attesa* («*cooling-off periods*») al momento di passare dal settore pubblico a quello privato. Questo periodo varia da tre mesi (Regno Unito) a tre anni (Francia). Per contro, nessuno dei Paesi esaminati prevede disposizioni generali in merito a periodi di attesa per passare dal settore privato a quello pubblico. Solamente poche autorità, in particolare nel Regno Unito, applicano disposizioni speciali che vietano ai collaboratori di lavorare in settori collegati all'impresa per la quale hanno lavorato in precedenza o alla quale hanno fornito consulenza.

3.2.4 Sanzioni

Un impiegato che viola le norme sui conflitti d'interessi può incorrere in una *sanzione disciplinare*. Le sanzioni variano da Paese a Paese: di regola però spaziano da un avvertimento per violazioni minori fino al licenziamento nei casi più gravi. Non solo: una violazione può avere conseguenze finanziarie dirette come un'ammenda (in Austria) o la decurtazione dello stipendio (Svezia), oppure comportare un declassamento professionale e la sospensione come in Francia e in Norvegia. La Norvegia e la Svezia applicano a tutte le autorità esaminate le prescrizioni generali sulle sanzioni nel servizio pubblico. Nell'ordinamento francese, oltre alle disposizioni generali applicate a tutti i dipendenti pubblici, ciascuna autorità adotta anche misure sanzionatorie proprie. Nel Regno Unito ogni singola autorità ha la responsabilità di emanare proprie prescrizioni in materia di licenziamento e disposizioni disciplinari.

Soltanto l'ordinamento francese contempla una *sanzione penale specifica* in caso di violazione delle norme sui conflitti d'interessi. Gli altri Paesi prevedono più in generale sanzioni penali per violazione dei doveri d'ufficio. In Norvegia, Svezia e nel Regno Unito è raro che la violazione delle norme sui conflitti d'interessi comporti conseguenze penali.

3.2.5 Istituzioni e strumenti specifici per evitare conflitti d'interessi

Oltre alle citate norme sui conflitti d'interessi, esistono istituzioni e strumenti specifici atti ad assicurare l'indipendenza delle autorità e dei loro collaboratori. In Norvegia, un meccanismo a due livelli garantisce che i casi sui quali si deve deliberare non siano giudicati da una sola persona. Difensori civici delegati dal Parlamento (Norvegia e Svezia) o comitati parlamentari (Regno Unito) conducono indagini esterne. In Austria ciascuna autorità ha solitamente regole proprie volte ad assicurare costantemente l'indipendenza dei collaboratori. Nel Regno Unito spetta al comitato per il servizio pubblico e all'incaricato degli appalti pubblici garantire che chi assumerà la funzione sia scelto in base al principio della migliore prestazione e che non vi siano in gioco reali o possibili conflitti di interessi. In virtù di una recente legge sulla trasparenza (cfr. n. 3.2.2 *infra*), la Francia ha istituito una nuova autorità preposta a vigilare sulla trasparenza nell'amministrazione pubblica (*Haute autorité à la transparence de la vie publique*). Tale autorità ha inoltre il compito di esprimersi in caso di possibili conflitti d'interessi.

3.2.6 Riforme necessarie

Attualmente in Austria, Norvegia, Regno Unito e Svezia non sembra in corso alcun progetto per migliorare le normative in materia di conflitti d'interessi. In Francia sono state recentemente adottate due nuove leggi di ampio respiro sulla trasparenza e sui conflitti d'interessi (*lois relatives à la transparence de la vie publique*); si applicano anzitutto ai membri del Parlamento e del Governo, ma contengono anche nuove e più severe prescrizioni per i dipendenti pubblici.

3.3 Singoli Paesi

3.3.1 Germania

In Germania i dipendenti pubblici si dividono in sostanza in due categorie: i funzionari e gli impiegati a contratto (cosiddetti *Tarifbeschäftigte*). Ai primi si applica un regime di servizio e fedeltà basato sul diritto pubblico (art. 33 cpv. 4 della Costituzione tedesca) e specificato su scala nazionale nella legge sui funzionari federali (*Bundesbeamtengesetz*, BBG). Secondo l'articolo 61 capoverso 1 BBG, i funzionari devono ricoprire la loro carica in modo disinteressato e secondo coscienza. Tali disposizioni dunque vietano il perseguimento di interessi personali a scapito di quelli di servizio.

L'articolo 97 segg. BBG disciplina l'esercizio di attività accessorie. L'articolo 99 prevede un obbligo di autorizzazione soprattutto per le attività accessorie remunerate, autorizzazione che deve essere negata se l'esercizio di tale attività pregiudica gli interessi di servizio.

Eventuali violazioni sono sanzionate secondo le disposizioni della legge federale sui procedimenti disciplinari (*Bundesdisziplinargesetz*), che al riguardo prevede in particolare ammonizioni, ammende, decurtazioni dello stipendio, declassamenti e anche l'allontanamento dal servizio.

Agli impiegati a contratto si applicano le disposizioni generali del diritto del lavoro (in particolare gli obblighi accessori) e dei contratti collettivi di lavoro negoziati tra i datori di lavoro pubblici e i sindacati. Gli obblighi derivanti dal legame di fedeltà e rilevanti per i conflitti d'interessi valgono in misura ridotta per questi impiegati e solamente in base alla funzione da loro rivestita. L'articolo 3 capoverso 3 del contratto di lavoro del pubblico impiego prevede dunque un obbligo di dichiarare le attività accessorie retribuite. Il datore di lavoro può vietare tali attività se i suoi legittimi interessi ne sono compromessi. Oltre all'impegno di fornire una prestazione con coscienza e diligenza, l'articolo 41 impone agli impiegati pubblici un cosiddetto obbligo politico di fedeltà, che di fatto estende anche a loro gli obblighi applicati ai funzionari. Eventuali sanzioni sono inflitte in base al diritto generale del lavoro che prevede in particolare l'ammonizione e il licenziamento. In questi casi non si applica il diritto disciplinare dei funzionari.

L'amministrazione pubblica tedesca dispone anche di un codice di *public corporate governance*, che contiene una serie di principi per la direzione e la sorveglianza delle imprese parastatali.

3.3.2 Francia

In Francia il concetto di *res publica* si fonda sul principio che lo Stato e i suoi impiegati operano esclusivamente nell'interesse pubblico e che gli affari privati non devono interessare. Tuttavia, in tempi recenti tale principio è stato scosso da diversi scandali⁵⁸ che hanno spinto la Francia ad adottare nel 2013 una nuova normativa più severa. Essa prevede sanzioni penali per coloro che causano intenzionalmente conflitti d'interessi, in particolare ignorando determinati periodi di attesa.

Un conflitto d'interessi è una situazione che si verifica quando gli interessi privati interferiscono con quelli pubblici tanto da influenzare in modo reale o anche solo apparente l'esercizio indipendente, imparziale e obiettivo di una carica⁵⁹. In Francia lo statuto dei funzionari impone di evitare anzitutto l'insorgere di conflitti d'interessi⁶⁰. Ciò significa che un funzionario non può esercitare alcun tipo di attività accessoria privata correlata alla direzione di una delle imprese o associazioni citate nella legge o comprendente consulenze, perizie o patrocini in giudizio a favore di dette istituzioni.

I dipendenti delle autorità amministrative indipendenti (*«autorités administratives indépendantes»*) non hanno statuto di funzionario. Tali autorità sono di regola autorizzate ad adottare decisioni giuridicamente vincolanti anche per lo Stato. Le disposizioni per i collaboratori di tali autorità variano molto: possono prevedere l'applicabilità dello statuto di funzionario o quella del diritto privato. In materia di conflitti d'interessi, tuttavia, un certo numero di regole comuni si applica a tutti gli impiegati: in generale la legge impone ai dipendenti di queste autorità di astenersi dal trattare un dossier se ritengono di trovarsi coinvolti in un conflitto d'interessi. I direttori della banca di Francia (*Banque de France*) non possono perseguire interessi personali di alcun tipo né utilizzare la propria influenza per trarre vantaggi personali

⁵⁸ P. es. dal cosiddetto *«caso Cahuzac»*: l'ex ministro del bilancio sotto il Governo Hollande ha ammesso di possedere conti bancari non tassati in Svizzera e a Singapore.

⁵⁹ Perizia dell'ISDC, pag. 16, n. 1.

⁶⁰ Legge n. 83-634 del 13 lug. 1983, perizia dell'ISDC, pag. 16, n. 1.1.1.

(codice di condotta). I membri dell'*autorità di vigilanza finanziaria* (*Autorité des marchés financiers*), paragonabile alla nostra FINMA, non possono seguire un affare se lo hanno trattato o hanno avuto a che fare con una parte coinvolta meno di due anni prima dell'entrata in servizio. I membri dell'agenzia nazionale per la sicurezza dei medicinali e dei prodotti sanitari (*Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé*) rischiano sanzioni penali se partecipano alla trattazione di questioni nelle quali hanno un interesse personale diretto o indiretto. I collaboratori dell'amministrazione centrale, come pure quelli delle unità amministrative indipendenti (p. es. *Banque de France*, autorità di vigilanza finanziaria, autorità per la sicurezza nucleare, autorità per la concorrenza), devono dichiarare periodicamente eventuali *conflitti d'interessi reali o potenziali*. *Occupazioni accessorie lucrative* sono in linea di massima vietate nell'amministrazione centrale, mentre quelle non lucrative lo sono nella misura in cui possono compromettere l'indipendenza degli interessati⁶¹. La legge prevede comunque delle deroghe per le occupazioni accessorie che non presentano alcun rischio di conflitti d'interessi⁶² o possono persino rivelarsi utili per l'attività lavorativa. Alle autorità amministrative indipendenti si applicano norme di vario tipo. L'appartenenza al consiglio di vigilanza della *Banque de France* non è considerata un'attività lavorativa e permette dunque di esercitare attività a scopo di lucro. In altre istituzioni (p. es. autorità per la sicurezza nucleare, agenzia nazionale per la sicurezza dei medicinali e dei prodotti sanitari) è vietato l'esercizio di attività accessorie legate alla professione.

La normativa francese sui *periodi di attesa* è severa. Il codice penale francese prevede infatti pene detentive fino a tre anni e ammende fino a 200 000 euro per i funzionari che, prima di tre anni dalla fine del loro incarico pubblico, assumono un impiego, offrono consulenza o acquisiscono partecipazioni finanziarie presso un'impresa con cui hanno avuto a che fare nel quadro delle attività di vigilanza e controllo, di perizia e di stipula di contratti legate alla loro funzione pubblica⁶³. Tali disposizioni penali si applicano anche ai collaboratori delle autorità amministrative indipendenti. La legislazione francese non prevede alcuna compensazione finanziaria durante il periodo di attesa prescritto.

3.3.3 Austria

In Austria i doveri dei funzionari sono retti dalla legge sul pubblico impiego (*Beamten-Dienstrechtsgesetz*; BDG) che, all'articolo 43, impone loro di attendere al proprio lavoro in modo coscienzioso, leale e imparziale. Un comportamento di parte, dettato da motivi personali, viola l'obbligo di fedeltà. L'articolo 5 della legge sugli impiegati a contratto (*Vertragsbedienstetengesetz*; VBG) consente di estendere l'articolo 43 BDG anche agli impiegati assunti con contratto di diritto privato⁶⁴.

L'articolo 47 BDG impone ai funzionari di astenersi dall'esercizio della carica se un eventuale *conflitto d'interessi* mette in dubbio la loro imparzialità. Anche il divieto di accettare regali (art. 59 BDG) rientra nella normativa sui conflitti d'interessi. La direzione delle imprese parastatali è disciplinata da un *codice di public corporate governance*. Oltre al divieto di perseguire interessi personali, il codice prevede

⁶¹ Art. 25 della legge n. 83–634 del 13 lug. 1983, perizia dell'ISDC, pagg. 38/39, n. 2.1.1.

⁶² P. es. impegni culturali o sportivi assunti a titolo onorifico.

⁶³ Art. 432–13 del *Code pénal* francese, perizia dell'ISDC, pagg. 43–45, n. 3.1.

⁶⁴ Perizia dell'ISDC, pag. 50, n. 1.1.1.

l'obbligo di dichiarare eventuali conflitti d'interessi. I membri degli organi di controllo non possono perseguire interessi personali e neppure sfruttare a proprio vantaggio opportunità commerciali riconducibili all'impresa parastatale⁶⁵. Codici di condotta ad hoc esistono anche per singole istituzioni controllate dallo Stato. Il codice in materia di compliance dell'autorità austriaca di vigilanza sui mercati finanziari definisce il concetto di conflitto d'interessi in modo molto ampio, includendovi anche eventuali vantaggi (potenziali) per amici, conoscenti e altre persone⁶⁶. L'ordinamento austriaco non impone in linea di massima la dichiarazione di eventuali conflitti d'interessi.

I funzionari e gli impiegati a contratto non possono esercitare *occupazioni accessorie* che ostacolano i loro compiti ufficiali, destino il sospetto di una loro imparzialità o compromettano altri fondamentali interessi di servizio (art. 56 BDG). Inoltre devono dichiarare qualsiasi attività accessoria lucrativa. Una minaccia grave agli interessi del servizio è ipotizzata pure in assenza di prove concrete al riguardo, se le esperienze passate la fanno supporre⁶⁷. L'ordinamento austriaco contempla anche *periodi di attesa per i funzionari*. L'articolo 20 capoverso 3a BDG fissa un periodo di attesa di sei mesi dallo scioglimento del rapporto di lavoro nel settore pubblico prima di passare all'economia privata. Va detto però che la normativa sui periodi di attesa si applica solamente se sono soddisfatte tutte le condizioni seguenti: il funzionario uscente ha fortemente influenzato negli ultimi dodici mesi la situazione giuridica del nuovo datore di lavoro; il nuovo impiego potrebbe minare la fiducia dei cittadini nel corretto adempimento dei compiti ufficiali; la carriera del funzionario uscente non è ingiustamente ostacolata⁶⁸.

Se violano le prescrizioni sui conflitti d'interessi e sulle occupazioni accessorie, i funzionari possono incorrere nelle sanzioni previste dal loro statuto (ossia misure disciplinari come richiami, ammende o pene pecuniarie fino al licenziamento secondo l'art. 91 segg. BDG). La violazione degli obblighi in seguito a conflitti d'interessi può comportare sanzioni penali per abuso di autorità (art. 302 del Codice penale austriaco)⁶⁹.

3.3.4 Norvegia

La Norvegia disciplina il pubblico impiego nella legge sulla pubblica amministrazione (*Public Administration Act*) e in quella sul servizio pubblico (*Civil Service Act*). Oltre a queste leggi anche i codici di condotta rivestono una notevole importanza e in particolare le direttive etiche per il servizio pubblico (*Ethical Guidelines for the Public Service*). Il *Public Administration Act* impone ai dipendenti pubblici di ricusarsi se loro o i loro familiari hanno un interesse diretto in un affare o se altre circostanze possono sollevare dubbi sulla loro imparzialità⁷⁰. Il *Civil Service Act* disciplina il divieto di accettare regali, commissioni, prestazioni o altri compensi⁷¹. Per la banca centrale norvegese e l'autorità di vigilanza sui mercati finanziari valgo-

⁶⁵ Perizia dell'ISDC, pag. 51 seg., n. 1.1.1.

⁶⁶ Perizia dell'ISDC, pag. 53, n. 1.1.2.

⁶⁷ Perizia dell'ISDC, pag. 60 seg., n. 2.1.

⁶⁸ Perizia dell'ISDC, pag. 66, n. 3.1.1.

⁶⁹ Perizia dell'ISDC, pag. 57 seg., n. 1.4.

⁷⁰ Perizia dell'ISDC, pag. 76, n. 1.1.1.

⁷¹ Perizia dell'ISDC, pag. 77, n. 1.1.1.

no disposizioni speciali: i loro dipendenti devono astenersi da azioni che potrebbero minare la fiducia nell'imparzialità di queste istituzioni pubbliche⁷². Spetta al singolo impiegato dichiarare i conflitti d'interessi reali o potenziali. Eventuali omissioni possono essere punite con misure disciplinari e far cessare il rapporto di lavoro. Le imprese parastatali hanno adottato codici di condotta propri, come per esempio la Statoil che proibisce ai suoi dipendenti di stringere rapporti che potrebbero risultare contrari agli interessi dell'azienda o limitarne la libertà d'azione e l'autonomia decisionale⁷³. Secondo le *Ethical Guidelines*, le *occupazioni accessorie* non sono ammesse se contrarie agli interessi dello Stato o se minano la fiducia nel servizio pubblico⁷⁴. Per il passaggio dal servizio pubblico all'economia privata, la Norvegia ammette un periodo di attesa relativamente breve. Le direttive che regolano il periodo successivo alla cessazione dell'incarico pubblico (*Post-Employment Guidelines for the Public Service*) stabiliscono che nei contratti individuali non si può fissare un periodo di attesa superiore a sei mesi. Inoltre è possibile convenire che, nei dodici mesi successivi al passaggio alla nuova mansione (cosiddetta «quarantena»), l'interessato non potrà occuparsi di questioni che ha trattato mentre rivestiva la carica pubblica. Tuttavia, i periodi di attesa o le quarantene sono ammessi soltanto se oggettivamente giustificati⁷⁵. Un ruolo nient'affatto trascurabile nel controllo dell'imparzialità e dell'obiettività dell'operato dei dipendenti pubblici norvegesi è svolto dall'ombudsman eletto dal Parlamento il quale, pur non avendo il potere di infliggere sanzioni, emana una serie di raccomandazioni di cui normalmente si tiene conto⁷⁶.

3.3.5 Svezia

La Svezia disciplina i conflitti d'interessi del servizio pubblico nella legge sulla procedura amministrativa (*Administrative Procedure Act*) e in quella sul pubblico impiego (*Public Employment Act*). Vi sono poi regole non vincolanti nelle *directive per i dipendenti pubblici in materia di corruzione e responsabilità*. Infine numerose istituzioni pubbliche hanno introdotto codici di condotta (*Ethical Guidelines*)⁷⁷. I titoli 11 e 12 dell'*Administrative Procedure Act* prevedono motivi di esclusione se un dipendente pubblico o un suo parente è personalmente coinvolto in un affare o se le circostanze potrebbero minare la fiducia nella sua imparzialità⁷⁸. La banca centrale svedese, ma anche l'autorità di controllo sui mercati finanziari e quella preposta al controllo dei dispositivi medici, impongono ai loro membri di dichiarare eventuali investimenti finanziari⁷⁹. L'inosservanza delle regole sui conflitti d'interessi può avere conseguenze disciplinari che spaziano dall'avvertimento al licenziamento, passando dalla decurtazione dello stipendio. Conseguenze penali sono previste

⁷² Perizia dell'ISDC, pag. 74 seg., n. 1.1.2

⁷³ Perizia dell'ISDC, pag. 79, n. 1.1.3.

⁷⁴ Perizia dell'ISDC, pag. 83, n. 2.1.1.

⁷⁵ Perizia dell'ISDC, pag. 88, n. 3.1.1.

⁷⁶ Perizia dell'ISDC, pag. 90, n. 5.1. Anche i mass media norvegesi hanno avuto un ruolo importante nello svelare influenze scorrette e scandali per corruzione che hanno coinvolto dipendenti pubblici.

⁷⁷ Perizia dell'ISDC, pag. 91–93, n. 1.1.2 e 1.1.3.

⁷⁸ Perizia dell'ISDC, pag. 93 seg., n. 1.1.1 e pag. 96 seg., n. 1.2.1. L'esclusione non vale soltanto per la fase decisionale, ma già in sede di preparazione e di consulenza.

⁷⁹ Perizia dell'ISDC, pag. 95, n. 1.1.1.

solamente in caso di vere e proprie violazioni del dovere d'ufficio⁸⁰. Per quanto riguarda le occupazioni accessorie, il *Public Employment Act* le vieta se si ripercuotono negativamente sulla fiducia dei cittadini o compromettono l'immagine dell'autorità. I membri dell'autorità di controllo sui mercati finanziari non possono assumere alcun compito per le imprese da essa controllate⁸¹. L'ordinamento svedese non disciplina in modo generale i periodi di attesa, né in caso di passaggio dal servizio pubblico al settore privato né viceversa; tuttavia, al momento il tema è in discussione⁸². Come in Norvegia, anche in Svezia la figura dell'ombudsman, che può controllare l'imparzialità dei dipendenti pubblici in casi concreti, svolge un ruolo importante nell'impedire l'insorgere di conflitti d'interessi. Anche i mass media rivestono un'importanza significativa nello svelare conflitti d'interessi che coinvolgono i quadri dell'amministrazione⁸³.

3.3.6 Regno Unito

Il Regno Unito non conosce alcuna normativa direttamente applicabile volta a evitare i conflitti d'interessi. Le regole applicabili ai dipendenti pubblici figurano in uno specifico codice di condotta (*Civil Service Management Code, CSM Code*). Questo testo definisce i requisiti minimi cui devono attenersi i ministeri, le unità amministrative e le altre istituzioni pubbliche nel fissare le condizioni e gli obblighi determinanti per i propri impiegati. La politica britannica è tradizionalmente scettica nei confronti di disposizioni legali relative ai doveri di servizio⁸⁴ e punta molto di più su codici di condotta abbinati ad analisi indipendenti affidate a esperti. Il codice di condotta stilato per la pubblica amministrazione in senso stretto (*Civil Service Code*) contiene una serie di standard etici fondati sui «sette principi della vita pubblica» enunciati dalla commissione sugli standard nella vita pubblica (*Committee on Standards in Public Life*) istituita nel 1994 dal governo britannico dopo diversi scandali e il comportamento apparentemente scorretto di singoli uomini politici⁸⁵. Il codice non contempla esplicitamente i conflitti d'interessi, ma sollecita gli impiegati a una condotta ineccepibile, onesta, obiettiva e imparziale nello svolgere il loro lavoro⁸⁶. Istituzioni pubbliche come la *Bank of England* oppure gli organi di vigilanza nei settori della finanza (*Financial Conduct Authority*), della sanità (*Medicines and Healthcare Products Regulatory Agency*), della sicurezza nucleare (*Nuclear Decommissioning Authority*) e del mercato del gas e dell'elettricità (*Office of Gas and Electricity Markets*), prevedono più che altro severi obblighi di dichiarazione⁸⁷. L'ordinamento britannico non contempla sanzioni penali specifiche in caso di inos-

⁸⁰ Perizia dell'ISDC, pag. 98 seg., n. 1.4.1.

⁸¹ Perizia dell'ISDC, pag. 100 seg., n. 2.1.1 f.

⁸² Perizia dell'ISDC, pag. 103 seg., n. 3.1.1. Sia il *Gruppo di Stati contro la corruzione* (GRECO), sia la *Transparency International Sweden* hanno criticato l'assenza di normativa in materia.

⁸³ Perizia dell'ISDC, pag. 97, n. 1.1.1.

⁸⁴ Perizia dell'ISDC, pag. 109, n. 1.1.1.

⁸⁵ Perizia dell'ISDC, pag. 109, n. 1.1.1.

⁸⁶ Perizia dell'ISDC, pag. 110, n. 1.1.1.

⁸⁷ Perizia dell'ISDC, pagg. 111–115, n. 1.1.2. È comunque interessante che neanche ai più alti funzionari dello stato maggiore della *Bank of England* sia proibito effettuare transazioni finanziarie private come l'acquisto di valute estere, ma che simili transazioni siano semplicemente vincolate alla richiesta di autorizzazione, cfr. Perizia dell'ISDC, pag. 112, n. 1.1.2.

servanza delle norme sui conflitti d'interessi. Per contro, la violazione degli obblighi di servizio comporta misure disciplinari, tra cui il licenziamento nei casi più gravi, o sanzioni penali, ad esempio in caso di corruzione⁸⁸. In base al *CSM Code*, i dipendenti pubblici devono chiedere il permesso per esercitare un'occupazione accessoria⁸⁹. La normativa britannica in caso di passaggio dal servizio pubblico all'economia privata è particolarmente interessante. Il *Civil Service Management Code* impone ai funzionari di grado più elevato (livello SCS 3) l'*obbligo* di aspettare almeno tre mesi prima di iniziare un'attività remunerata nell'economia privata (assunzione o mandato). Inoltre ogni cambiamento d'impiego deve essere autorizzato entro due anni dalla cessazione dell'incarico pubblico. In questi casi, l'esame e l'autorizzazione sono affidati a un comitato indipendente, l'*Advisory Committee on Business Appointments*, sottoposto al Governo, cui fornisce consulenza in materia di personale. Inoltre i funzionari di grado elevato devono rispettare anche un divieto di lobbying della durata di due anni⁹⁰. I dirigenti di grado inferiore (SCS 2) non devono rispettare alcun periodo di attesa, ma devono comunque richiedere l'autorizzazione entro due anni dal cambiamento di lavoro⁹¹. Per contro, per passare dall'economia privata al pubblico impiego non va rispettato alcun periodo di attesa.

4 Risultati del sondaggio presso l'Amministrazione federale

4.1 Introduzione

Nella primavera del 2013 l'UFG ha condotto un sondaggio scritto presso le unità centrali e decentralizzate dell'Amministrazione federale e le principali società controllate dalla Confederazione o incaricate da questa di svolgere compiti pubblici (BNS, Posta, SUVA, SSR). L'obiettivo del sondaggio era duplice: da un lato, raccogliere informazioni più precise sulla prassi giuridica seguita e in particolare su eventuali codici di condotta; dall'altro, scoprire le difficoltà, le lacune e la necessità d'intervento ravvisate dagli intervistati. La partecipazione al sondaggio è stata buona (hanno risposto 64 su 89 interpellati).

4.2 Reclutamento di personale qualificato con competenze di decisione, di vigilanza o di controllo

La prima domanda riguardava il *reclutamento di personale qualificato con competenze di decisione, di vigilanza o di controllo*. Proprio nei settori che richiedono personale altamente specializzato, il mercato delle risorse umane può rivelarsi insufficiente. Se i datori di lavoro pubblici e privati cercano di accaparrarsi gli stessi, rari, professionisti, il rischio di conflitti d'interessi aumenta, soprattutto se si deve tener conto anche di altri criteri (lingua, sesso, equilibri regionali). Si voleva pertanto sapere come i soggetti coinvolti gestiscono simili situazioni in sede di reclutamento. Il sondaggio mostra che le unità e le imprese intervistate non temono eccessivamen-

⁸⁸ Perizia dell'ISDC, pag. 125, n. 1.4.

⁸⁹ Perizia dell'ISDC, pag. 127, n. 2.1.1.

⁹⁰ Perizia dell'ISDC, pag. 131 seg., n. 3.1.1.

⁹¹ Perizia dell'ISDC, pag. 132, n. 3.1.1.

te possibili conflitti d'interessi nel reclutare il personale: le prescrizioni generali dell'articolo 7 LPers e dell'articolo 22 OPers, che impongono un concorso pubblico, garantiscono infatti una certa trasparenza nell'assunzione del personale. Questa prassi consente di evitare conflitti d'interessi, più probabili se i posti fossero assegnati senza concorso facendo capo a una rete di contatti. Determinate unità amministrative come l'Ufficio federale delle strade (USTRA), il Museo nazionale (membri del consiglio museale), la BNS (consiglio della banca), la FINMA (consiglio di amministrazione) o i Politecnici federali (consiglio del Politecnico e direzione delle singole istituzioni legate al Politecnico) fanno notare che i loro vertici sono designati dal Consiglio federale. Spesso si ricorre ad accertamenti supplementari (assessment) per appurare non solo le competenze professionali, ma anche l'affidabilità e l'imparzialità del candidato. Per i Servizi del Parlamento, il reclutamento di collaboratori scientifici da inserire negli organi di vigilanza parlamentari pone problemi non tanto per i potenziali conflitti d'interessi, ma piuttosto per la difficoltà di trovare persone dotate di esperienza amministrativa, fiuto politico e spiccate competenze linguistiche, redazionali e comunicative. Anche le risposte di altri interpellati vanno nella stessa direzione. I Servizi del Parlamento stanno inoltre vagliando l'ipotesi d'introdurre una dichiarazione d'imparzialità a carico delle persone incaricate del reclutamento.

Alla seconda domanda, occorre assegnare un voto da uno (molto basso) a dieci (molto alto) al *margin*e di manovra di cui dispongono nella ricerca di collaboratori adeguati che non rischiano d'incorrere in conflitti d'interessi a causa dell'attività precedente. Gli interpellati hanno dato le risposte più disparate. Molte unità amministrative non vedono alcun problema e assegnano voti tra il 7 e il 10. Sono invece piuttosto bassi i voti assegnati dalle unità con competenze di decisione e di controllo in settori altamente specializzati. Per l'USTRA, ad esempio, la possibilità che un candidato ingegnere abbia già lavorato per uno studio cui la Confederazione ha dato o darà incarichi è molto elevata. Una particolare menzione meritano le unità e le organizzazioni del settore sanitario. L'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP) illustra la situazione puntualizzando che gli specialisti disponibili sul mercato del lavoro sono ormai relativamente pochi e i possibili interessati provengono in larga misura da settori che l'UFSP sorveglia. In questi casi, il posto è messo a concorso più volte, con inserzioni su riviste specializzate o ricorrendo a partner esterni per raggiungere il maggior numero possibile di potenziali interessati. Poiché l'economia privata (p. es. industrie farmaceutiche, ospedali, ecc.) e le unità esternalizzate della Confederazione (p. es. swissmedic) offrono stipendi più alti, il numero dei possibili candidati si riduce ulteriormente, soprattutto nel caso di dirigenti impiegati nel settore privato. Anche swissmedic giudica ristretto il margine di manovra per trovare sul mercato del lavoro collaboratori con esperienza nel settore disciplinato dalla legislazione sugli agenti terapeutici (in particolare esperienza nell'industria, in cliniche e nella ricerca medica).

4.3 Garanzie di indipendenza degli organi

Un'altra domanda riguardava le *garanzie d'indipendenza di un organo con competenze di decisione, di vigilanza e di controllo*. In particolare si voleva sapere se le unità, le organizzazioni e le imprese interpellate applicano criteri giuridici o di propria concezione per escludere che il collaboratore assunto intrattenga relazioni d'interessi critiche con il precedente datore di lavoro o con organizzazioni di cui ha

fatto parte. Le risposte si differenziano per grado di dettaglio. Taluni citano la normativa vigente (LPers, OPers e Codice di comportamento dell'Amministrazione federale). In molti applicano una severa procedura di selezione: ad esempio il principio del controllo multiplo (USTRA) e, per i quadri, accertamenti particolari (Ufficio federale dei trasporti, Ufficio federale dello sport, MPC) o controlli di sicurezza relativi alle persone (Amministrazione federale delle contribuzioni; fedpol; Segreteria di Stato per le questioni finanziarie internazionali, per i quadri a partire dai capi-sezione; Amministrazione federale delle dogane per il Corpo delle guardie di confine, qui addirittura con controlli di massimo livello vertenti anche sulla potenziale ricattabilità e la situazione finanziaria del partner). Alcuni intervistati citano speciali regolamenti interni, codici o direttive (p. es. il Museo nazionale indica il «Codice etico dell'ICM per i musei» stilato dall'International Council of Museums; la Commissione delle poste il regolamento interno⁹²; PUBBLICA i suoi regolamenti del personale e di conformità, che limitano p.es. gli affari per conto proprio). L'AFC, l'Ufficio federale dell'ambiente (UFAM) e fedpol citano l'obbligo di dichiarare e (far) autorizzare occupazioni accessorie, attività di insegnamento e cariche pubbliche. I contratti di lavoro dell'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica (UFCL) contengono una clausola che impone di chiedere sempre l'autorizzazione del datore di lavoro per poter esercitare una carica pubblica e altre attività al di fuori del rapporto di lavoro. Per il CDF eventuali relazioni d'interesse costituiscono in genere un ostacolo già al momento dell'assunzione. Anche l'UFSP esamina in fase di candidatura se sono probabili ripetute ricusazioni a causa di conflitti d'interessi, il che escluderebbe l'assunzione. Oltre al contratto di lavoro, l'USTRA e la Cancelleria federale (CaF) chiedono agli impiegati di firmare una dichiarazione d'imparzialità, con la quale questi ultimi si impegnano a non assegnare alcun mandato a persone cui sono legate da relazioni d'interesse. L'UFCL ha predisposto una cosiddetta dichiarazione di imparzialità per i collaboratori dell'Amministrazione federale coinvolti negli acquisti pubblici. Questi devono periodicamente dichiarare per scritto di non intrattenere alcuna relazione privata con i propri fornitori. La dichiarazione rilasciata può essere generale o in funzione di un determinato progetto⁹³. Anche l'Ufficio federale dell'informatica e della telecomunicazione (UFIT) e fedpol impongono alle cosiddette persone di contatto, coinvolte negli acquisti pubblici o preposte all'assegnazione di mandati a esterni, di firmare una dichiarazione d'imparzialità. I modelli di contratto per mandati semplici contengono inoltre una clausola d'integrità. La normativa interna dell'IFSN prescrive che, per due anni dall'assunzione, i collaboratori non possono sorvegliare imprese presso cui hanno lavorato. Anche swissmedic applica analogamente un periodo di attesa di dodici mesi durante il quale gli impiegati non possono occuparsi di questioni che riguardano il loro precedente datore di lavoro⁹⁴. A fedpol determinate funzioni possono essere ricoperte soltanto da cittadini svizzeri⁹⁵. I revisori dell'AFC, incaricati dei controlli

⁹² Cfr. Regolamento interno della Commissione delle poste dell'11 ott. 2012, RS **783.024**, art. 18 e 19.

⁹³ Cfr. www.bbl.admin.ch > Conferenza degli acquisti della Confederazione CA > Aiuti > Dichiarazione di imparzialità

⁹⁴ Cfr. al riguardo n. 3.3 cpv. 2 del codice di condotta di swissmedic del 6 giu. 2102 (disponibile solo in tedesco e francese; non pubblicato in Internet). Per le funzioni il cui titolare si trova in una posizione esposta, il periodo di attesa è addirittura di 24 mesi.

⁹⁵ Secondo l'art. 23 cpv. 1 OPers, i dipartimenti possono limitare l'accesso ai posti alle persone di nazionalità svizzera se «necessario per l'adempimento di compiti di sovranità nazionale». La disposizione elenca singoli settori nei quali tale vincolo è possibile (lett. a-f).

esterni presso le aziende, non possono essere impiegati nelle aree geografiche cui appartengono.

4.4 Codici di condotta e istruzioni per la gestione delle relazioni d'interesse

4.4.1 Regole per evitare e dichiarare i conflitti di interessi

Un'altra domanda riguardava le principali disposizioni, contrattuali o legali, oppure le altre norme comportamentali (codici di condotta) applicate in caso di relazioni d'interesse. Accanto alle disposizioni generali della LPers, della OPers e del Codice di comportamento dell'Amministrazione federale, le singole unità e organizzazioni hanno adottato diverse regole specifiche in funzione delle loro particolari esigenze.

La Commissione della concorrenza (COMCO), ad esempio, ha un proprio codice di comportamento⁹⁶. Ai collaboratori di questa commissione extraparlamentare, che controlla il rispetto della legislazione sulla concorrenza da parte delle imprese commerciali operanti sul mercato, si applicano obblighi di annuncio particolarmente severi per quanto riguarda eventuali partecipazioni finanziarie private in imprese (n. 2.4 del Codice di comportamento della COMCO).

L'USTRA, che gestisce e coordina grandi mandati d'acquisto pubblici nel settore delle infrastrutture stradali, ha elaborato una Guida USTRA per la lotta alla corruzione, distribuita a tutti gli impiegati e parte integrante dell'introduzione impartita ai nuovi collaboratori. Nel quadro della formazione sugli acquisti pubblici, l'USTRA affronta il tema della corruzione in modo mirato. Il Museo nazionale impone per contratto ai propri impiegati di dichiarare le attività private di collezionismo.

La BNS applica regole speciali particolarmente dettagliate e rielaborate dopo le dimissioni di Philipp Hildebrand⁹⁷. Il 24 novembre 2010 la Commissione federale per le vaccinazioni (CFV) ha adottato una dichiarazione d'interessi per i propri membri, che illustra in modo completo e dettagliato tutti i tipi di conflitti d'interessi reali o potenziali e il modo in cui affrontarli⁹⁸. Anche la FINMA ha un proprio codice di condotta⁹⁹.

L'UFSP dispone di direttive sulla conformità. PUBLICA ha invece adottato un regolamento al riguardo¹⁰⁰ e impone ai propri collaboratori di dichiarare ogni anno le proprie relazioni d'interesse. Anche i membri delle Camere federali devono indicare le relazioni d'interesse ai sensi dell'articolo 11 LParl¹⁰¹.

⁹⁶ Codice di comportamento della COMCO e della segreteria, adottato dalla COMCO il 7 mag. 2012: www.weko.admin.ch > La COMCO > Codice di comportamento

⁹⁷ Cfr. n. 2.7 *supra*.

⁹⁸ Disponibile solo in tedesco e francese: www.bag.admin.ch > Thèmes > Commissions > Commission fédérale pour les vaccinations > La Commission > Indépendance (reperibile solo seguendo il percorso tedesco o francese).

⁹⁹ Disponibile solo in tedesco e francese: www.finma.ch > Regolamentazione > Leggi e ordinanze > FINMA.

¹⁰⁰ Regolamento del 23 ago. 2012: www.publica.ch > Chi siamo > Basi giuridiche.

¹⁰¹ RS 171.10. Cfr. al riguardo il n. 2.3.2

La Commissione federale dell'energia elettrica (ElCom) sta esaminando l'opportunità di integrare i contratti di lavoro in modo da vietare agli impiegati l'acquisto di partecipazioni in imprese elettriche e disciplinarne la tenuta e la vendita¹⁰².

Lo *Swiss Investment Fund for Emerging Markets* (SIFEM), di proprietà della Confederazione, per la quale gestisce un portafoglio di progetti di cooperazione allo sviluppo, ha elaborato un *Conflict of Interest Policy* per riuscire a riconoscere per tempo e quindi evitare reali o potenziali conflitti d'interessi. Nel caso non fosse possibile, simili conflitti vanno almeno portati alla luce. Vi è conflitto d'interessi se un impiegato sfrutta informazioni ottenute svolgendo la propria attività professionale per raggiungere vantaggi materiali per sé o per terze persone a lui vicine.

In genere le norme per evitare o dichiarare relazioni d'interesse che coinvolgono i dipendenti si applicano a *tutti i livelli gerarchici*, il che vale soprattutto per le unità, le organizzazioni e le imprese che hanno adottato il Codice di comportamento dell'Amministrazione federale. In singoli casi si applicano istruzioni supplementari più severe per i dirigenti, come nel caso della BNS, che prevede disposizioni speciali per i collaboratori della Direzione generale allargata e un vero e proprio codice di condotta per i membri del Consiglio di banca¹⁰³. Fedpol menziona i controlli di sicurezza a tre livelli, a seconda del livello di funzione dell'impiegato in questione. Alla COMCO, i collaboratori della segreteria sottostanno al Codice di comportamento dell'Amministrazione federale; inoltre chi si occupa di determinate imprese nell'ambito delle procedure non può effettuare operazioni borsistiche con imprese di telecomunicazione.

4.4.2 Quando dichiarare i conflitti d'interessi

L'UFG ha chiesto anche *quando vanno dichiarati i conflitti d'interessi reali o potenziali*. Il Codice di comportamento dell'Amministrazione federale non è esplicito al riguardo, tuttavia chiede agli impiegati di comportarsi in maniera responsabile e di comunicare ai propri superiori cariche pubbliche e occupazioni accessorie. Se ne deduce che eventuali conflitti d'interessi reali o potenziali devono essere comunicati al più tardi quando si presentano o potrebbero verosimilmente presentarsi. Per molte unità amministrative detti conflitti devono essere comunicati «in precedenza» (Amministrazione federale delle finanze, Ufficio federale dell'energia, AFD), «senza indugio» (Stato maggiore dell'esercito, IFSN¹⁰⁴, COMCO), «subito» (Segreteria generale del Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport, UFCL). Gli impiegati che nutrono dubbi al riguardo devono consultare i superiori; questo è quanto hanno stabilito ad esempio l'AFF e la Segreteria generale del Dipartimento federale di giustizia e polizia (SG DFGP). Molti intervistati spiegano che il tema dei conflitti d'interessi viene già affrontato nel colloquio di assunzione o durante gli accertamenti di prassi prima dell'assunzione di nuovi collaboratori (UFT, DATEC, PostCom, Stato maggiore dell'esercito, CDF, UFE, UFSP, SG DDPS, swissmedic, Ufficio federale della cultura, Ufficio federale della pianificazione del territorio). Inoltre, al momento di prendere servizio, il collaboratore è

¹⁰² P. es. si potrebbe vincolare la vendita delle partecipazioni a un periodo di attesa che l'ex collaboratore deve rispettare una volta cessato il rapporto di lavoro.

¹⁰³ Cfr. n. 2.7 *supra*.

¹⁰⁴ Quando un collaboratore dell'IFSN conclude un contratto con un'impresa controllata dall'Ispettorato, lo deve comunicare subito.

sempre tenuto all'obbligo di dichiarazione (p. es. presso l'USTRA e il Museo nazionale). L'UFSP e l'AFD affrontano il tema dei conflitti d'interessi nel colloquio di valutazione del personale. Singole unità amministrative richiedono una conferma scritta che le regole del Codice di comportamento dell'Amministrazione federale o altre istruzioni interne sono note (come p.es. SG DDPS e swissmedic che chiedono di firmare una dichiarazione di imparzialità). Swissmedic impone a tutti gli impiegati di compilare entro sei mesi dall'assunzione una dichiarazione sulla propria situazione patrimoniale. Ogni due anni i quadri devono compilare un questionario sulla propria integrità e lealtà, quindi confermare che conoscono e si attengono al codice di condotta di swissmedic.

4.4.3 Divulgazione di informazioni sulle relazioni d'interesse degli impiegati

Un'altra domanda riguardava la *divulgazione di informazioni sulle relazioni d'interesse dei collaboratori*. La maggior parte degli intervistati ha risposto che, per ragioni legate alla protezione dei dati, la propria unità non fornisce attivamente informazioni all'esterno. Esistono comunque elenchi o registri accessibili al pubblico e indicanti le relazioni d'interesse dei collaboratori, ad esempio per i membri degli organi parlamentari, della PostCom, dello SIFEM, della BNS (le relazioni d'interesse dei membri del Consiglio di banca della BNS sono pubblicate sul sito della banca stessa) e di swissmedic (le relazioni d'interesse degli esperti esterni di swissmedic sono pubblicate sul sito dell'istituto).

4.5 Casi concreti, rischi e misure in caso di conflitti d'interessi

4.5.1 Casi concreti di conflitti d'interessi

All'UFG interessava inoltre *conoscere casi concreti di conflitti d'interessi*. Molti intervistati affermano di non avere avuto alcun problema. Il CDF ad esempio ha risolto la questione non assumendo candidati che già presentano relazioni d'interesse. Altre unità amministrative dichiarano che, in alcuni casi, i neoassunti hanno dovuto vendere partecipazioni finanziarie o rimettere eventuali mandati al momento di prendere servizio. Trovano frequente menzione le occupazioni accessorie, che continuano a sollevare discussioni. L'Ufficio federale di veterinaria (UFV), ad esempio, cita come attività accessoria la formazione dei detentori di cani in virtù della nuova legge federale sulla protezione degli animali. L'ISDC cita un caso di consulenze indipendenti in materia di diritto estero e vari casi di traduzione di testi giuridici. Fedpol controlla le attività e gli interessi politici, in quanto le simpatie per idee o formazioni politiche estremiste potrebbero interferire con i compiti dell'Ufficio riguardanti la lotta all'estremismo o alla tifoseria violenta. Alcuni interpellati indicano conflitti d'interessi potenziali in settori molto specializzati o segmentati, nei quali i candidati disponibili sono relativamente pochi e contesi anche dall'economia privata (p. es. l'UFSP).

4.5.2 Rischi specifici e misure in caso di conflitti d'interessi

Alla domanda *sui rischi specifici e sulle misure adottate per evitarli*, in molti hanno risposto sostenendo che non esistono rischi specifici. In particolare i conflitti d'interessi riconducibili a vincoli familiari non sembrano creare gravi problemi. La situazione cambia in caso di *conflitti d'interessi legati alla funzione*. Le unità amministrative e le organizzazioni con compiti in materia finanziaria e fiscale oppure con funzioni di controllo e di autorizzazione nei settori della salute, del traffico o dell'energia, menzionano rischi di questo genere. La Commissione federale delle case da gioco (CFCG) previene eventuali conflitti d'interessi che potrebbero coinvolgere il personale preposto alla vigilanza limitando a tre anni i relativi contratti di assunzione. L'AFF applica prescrizioni particolarmente severe a chi lavora presso la Tesoreria federale e sarebbe quindi nella posizione di commettere il reato di insider trading. L'USTRA ha fissato criteri oggettivi per l'assegnazione di mandati e li ha pubblicati in un manuale sugli acquisti pubblici¹⁰⁵. Nelle procedure mediante trattativa privata, l'USTRA può disporre per un certo periodo il divieto di assegnare mandati a determinate imprese se gli impiegati USTRA sono passati al settore privato¹⁰⁶. Per l'UFG potrebbe essere problematico se un suo impiegato con funzioni operative esercitasse l'attività accessoria di avvocato o consulente¹⁰⁷. L'AFD indica il rischio di corruzione degli addetti ai controlli d'importazione ed esportazione di merci alle frontiere nazionali. In caso di sospetto si procede a un controllo di sicurezza relativo alle persone del livello più alto. L'UFSP menziona i rischi connessi sia alla sorveglianza del settore farmaceutico e dei vari fornitori di servizi sanitari sia all'autorizzazione e al controllo di prodotti chimici. Le contromisure consistono nella costante sensibilizzazione dei dirigenti, ma soprattutto in un assetto organizzativo che allontani i dipendenti da affari riguardanti imprese per le quali essi hanno lavorato in precedenza. Inoltre, nei processi decisionali sono coinvolte varie persone («principio del controllo multiplo»). Per il DDPS, armasuisse è un settore particolarmente delicato poiché le forniture di armamenti presentano un elevato rischio di corruzione su scala internazionale. Pertanto si punta soprattutto sull'istruzione degli impiegati. In applicazione del Codice di comportamento dell'Amministrazione federale e delle relative disposizioni attuative, il 1° luglio 2013 sono entrate in vigore le istruzioni dell'Aggruppamento armasuisse e dell'Aggruppamento Difesa sul divieto di accettare omaggi e vantaggi.

L'attività di fedpol è particolarmente delicata poiché la reputazione dell'Ufficio e la fiducia nell'integrità del perseguimento penale si possono deteriorare rapidamente, soprattutto in caso di conflitti d'interessi riguardanti la lotta alla criminalità. Pertanto, in presenza di un sospetto si adottano subito le misure previste dal diritto del personale, come le inchieste disciplinari, che possono portare anche alla risoluzione immediata del rapporto di lavoro. Il principio del doppio controllo è adottato dall'UFCL (acquisti pubblici), dall'IFSN e dall'AFC. Per l'AFC, i rischi maggiori sono legati ai controlli esterni nell'ambito della tassa sul valore aggiunto e, per

¹⁰⁵ Manuale Acquisti pubblici Strade nazionali USTRA. 7^a ed. del 1° feb. 2014, www.astra.admin.ch > Documentazioni > Modelli per progetto infrastrutturali > Acquisti e contratti.

¹⁰⁶ Tuttavia, pronunciare un simile divieto può essere delicato se per le aziende coinvolte significa subire, di fatto, un divieto di concorrenza o di esercitare una professione.

¹⁰⁷ P. es. nei settori dell'assistenza giuridica, delle prestazioni alimentari, dell'aiuto sociale agli Svizzeri all'estero.

questa ragione, accanto alle istruzioni interne, l'AFC ha introdotto anche una serie di limitazioni geografiche per escludere conflitti d'interessi riconducibili a legami con il territorio.

4.6 Sanzioni in caso di violazione delle regole sulla gestione delle relazioni d'interesse

Alla domanda sulle *sanzioni adottate in caso di violazione delle regole sulla gestione delle relazioni d'interesse*, molti intervistati rimandano al diritto in materia di personale federale che prevede l'inchiesta amministrativa e diverse misure disciplinari, come l'avvertimento, il richiamo e anche il licenziamento. La ComCom cita anche la possibilità di destituire i membri della commissione che non dichiarano le proprie relazioni d'interesse durante il mandato (art. 8f cpv. 4 OLOGA). Solamente pochi intervistati riportano esempi di sanzioni inflitte.

4.7 Ricusazione

4.7.1 Regole di ricusazione

In merito alle *disposizioni, contrattuali o legali, e alle regole di condotta applicabili alla ricusazione*, la maggior parte degli intervistati rimanda ovviamente alla OPers e al Codice di comportamento dell'Amministrazione federale. Fedpol e il Servizio d'inchiesta svizzero sugli infortuni (SISI) fanno delle precisazioni di ordine giuridico in merito all'obbligo di ricusazione¹⁰⁸. Singole unità con delicati compiti di controllo e di sorveglianza hanno emanato istruzioni interne supplementari o definito regole comportamentali. Oltre all'IFSN, di cui si è già parlato, lo hanno fatto anche PUBLICA, swissmedic, la BNS e la FINMA, nonché il Museo nazionale, che ha adottato il Codice etico dell'ICOM per i musei redatto dall'*International Council of Museums* (ICOM)¹⁰⁹. Anche alcune unità dei Politecnici federali (PF) hanno emanato istruzioni a tutela dell'integrità scientifica. In generale le regole sulla ricusazione sono applicate rigorosamente a tutti i livelli gerarchici.

4.7.2 Rischi specifici e casi di ricusazione

I partecipanti al sondaggio sono stati interpellati anche in merito ai *rischi e ai casi specifici di ricusazione*. In un solo caso, in cui si trattava di assumere e promuovere un parente, il responsabile ha affidato l'intera pratica al suo sostituto. Il Museo nazionale provvede a che i collaboratori potenzialmente vicini a chi vende beni culturali si ricusino al momento dell'acquisto. Swissmedic menziona casi sporadici

¹⁰⁸ Per gli inquirenti della Polizia giudiziaria federale, che fa capo a fedpol, valgono i motivi di ricusazione di cui all'art. 56 segg. del Codice di procedura penale (RS 312.0), mentre agli inquirenti del SISI si applicano quelli dell'art. 25 dell'ordinanza del 23 nov. 1994 concernente le inchieste sugli infortuni aeronautici e incidenti gravi (RS 748.126.3). Un inquirente del SISI è considerato prevenuto se p. es. il suo datore di lavoro precedente o attuale (in caso di attività accessorie) è coinvolto nell'indagine su un incidente.

¹⁰⁹ Il codice è stato adottato il 4 nov. 1986 e modificato nel 2001 e nel 2004, www.museums.ch > Standard > Codice etico.

l'IFSN¹¹², PUBLICA e SIFEM rimandano a norme supplementari contenute nei regolamenti per il personale e sulla conformità. Fedpol ha emanato una direttiva sulle occupazioni accessorie e sulle cariche ufficiali che concretizza le disposizioni dell'OPers e tiene conto delle esigenze specifiche dell'Ufficio. La direttiva precisa in particolare i casi in cui si può incorrere nel rischio di un calo delle prestazioni o di un conflitto con gli interessi di servizio¹¹³. L'UFT, l'AFC e l'UFCL fissano i diritti e gli obblighi legati all'esercizio di attività accessorie anche nei contratti di lavoro. L'Ufficio federale dello sviluppo del territorio (UFST) conduce un sondaggio annuale per verificare la dichiarazione di attività accessorie da parte dei suoi collaboratori.

Alla domanda se il *tasso di occupazione* degli impiegati incide sulla gestione delle occupazioni accessorie, la maggior parte delle unità ha risposto di no. Diversi intervistati hanno comunque aggiunto che gli impiegati con tassi di occupazione piuttosto bassi spesso dipendono finanziariamente da un'occupazione accessoria, ragion per cui la relativa autorizzazione è rilasciata più facilmente (p. es. AFD). Secondo i PF le attività accessorie che richiedono molto tempo implicano in ogni caso una riduzione del tasso di occupazione¹¹⁴. Il SISI, che indaga soprattutto sugli incidenti aerei e ferroviari, ricorda che simili eventi non sono prevedibili e sono gestibili solamente con un modello di lavoro che preveda un determinato numero d'inquirenti attivi a titolo accessorio e convocabili all'occorrenza. Questi inquirenti svolgono anche altre attività. I Servizi del Parlamento ricordano che, in linea di principio, gli impiegati a tempo parziale hanno il diritto di lavorare a tempo pieno e che pertanto deve essere loro permesso di svolgere altre occupazioni.

In linea di principio, i presupposti per autorizzare un'occupazione accessoria valgono *indistintamente per tutti i collaboratori*. Tuttavia, in alcune unità il livello di sensibilità e di riservatezza nei confronti dei dirigenti è superiore (UFSP, AFC, fedpol). L'AFD è molto severa nell'autorizzare attività accessorie dei quadri superiori del Corpo della guardia di confine. Nei PF talune disposizioni si applicano solamente ai docenti. I membri della Direzione generale allargata della BNS non possono esercitare nessun'altra attività professionale remunerata o meno¹¹⁵.

¹¹² Presso l'IFSN l'esercizio di un'attività accessoria e di una funzione pubblica è subordinato a un'autorizzazione (cfr. l'art. 4 cpv. 1 del codice di condotta dell'IFSN).

L'autorizzazione è concessa se l'occupazione accessoria o la funzione pubblica non pregiudica la reputazione dell'IFSN e non crea alcun conflitto d'interessi con l'attività presso l'IFSN (art. 4 cpv. 2 codice di condotta dell'IFSN).

¹¹³ Il rischio di un conflitto con gli interessi di servizio di fedpol è particolarmente concreto se:

- l'indipendenza dell'impiegato nella sua funzione presso fedpol o la fiducia in lui riposta rischia di essere compromessa dall'esercizio di un'occupazione accessoria o di una carica ufficiale (p. es. giornalismo d'inchiesta, esercizio di un locale notturno o di un'agenzia investigativa);
- l'impiegato consiglia o rappresenta terze persone in questioni che rientrano nei compiti dell'unità amministrativa presso cui lavora (p. es. attività di consulenza per un'impresa di sicurezza privata);
- l'attività è collegata a mandati svolti per la Confederazione o che la Confederazione deve attribuire in un prossimo futuro (p. es. mansioni direttive presso un'organizzazione sovvenzionata dall'ufficio).

¹¹⁴ Lo stesso vale anche per l'Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE), che in linea di massima è più severo nel giudicare le occupazioni accessorie degli impiegati a tempo pieno rispetto a quelli a tempo parziale.

¹¹⁵ Cfr. n. 2.4 cpv. 2 del regolamento del 14 mag. 2004 sul rapporto di lavoro dei membri della Direzione generale della BNS, stato: 1° gen. 2013, disponibile solo in tedesco e francese: www.snb.ch > La BNS > Fondamenti giuridici > Direttive e regolamenti.

Alla domanda se le attività accessorie dei loro impiegati abbiano mai procurato loro delle difficoltà, la maggioranza delle unità e delle organizzazioni intervistate ha risposto di no. L'UFG e l'ISDC fanno notare che nel caso di un tasso di occupazione molto ridotto non è sempre evidente se non sia da considerare accessoria proprio l'attività presso l'Amministrazione federale. Vista la crescente importanza del mercato dell'informazione, l'Archivio federale svizzero (AFS) riserva una particolare attenzione alle attività accessorie vertenti sul trattamento del patrimonio archivistico. In un caso specifico, l'AFD ha vietato l'esercizio di un'attività d'importazione via Internet. In taluni casi, cambiare posto di lavoro può causare sovrapposizioni temporali, ad esempio se procedure in corso presso il precedente datore di lavoro non sono ancora state chiuse e il collaboratore lavora già per il MPC. Alcuni intervistati citano anche occupazioni accessorie particolarmente impegnative per gli impiegati (AFD, IFSN).

Alla domanda se è mai stato necessario sanzionare l'esercizio di attività accessorie, gli interpellati hanno risposto negativamente aggiungendo che, all'occorrenza, adotterebbero le misure previste dal diritto in materia di personale federale. Alcuni intervistati fanno notare che, in caso di problemi, è possibile ordinare la sospensione immediata dell'attività accessoria.

Gli intervistati di regola non prevedono di informare attivamente il pubblico in merito alle attività accessorie dei collaboratori poiché si tratta di una questione interna. In parte si rimanda alla protezione dei dati (Servizi del Parlamento). Talune unità e organizzazioni attive in settori particolarmente sensibili pubblicano tutte le attività dei collaboratori interessati (p. es. swissmedic, ComCom su Internet). L'AFC non esclude di comunicare, su esplicita richiesta, le attività accessorie dei quadri superiori, a condizione che il dirigente in questione sia d'accordo e la divulgazione non violi la protezione dei dati.

4.9 Periodi di attesa una volta cessato il rapporto di lavoro con la Confederazione

Il sondaggio ha affrontato anche il tema dei periodi di attesa che gli impiegati devono rispettare terminato il rapporto di lavoro con la Confederazione e prima di cominciare un'altra attività o stringere determinate relazioni d'interesse. Molte risposte si fondano sull'articolo 94b OPers che recita:

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

La stragrande maggioranza degli intervistati dichiara di non aver adottato norme più severe rispetto a quella enunciata. Da varie risposte risulta inoltre che i servizi interessati ricorrono moderatamente alla *possibilità di convenire un periodo di attesa*. L'USTRA ad esempio afferma in particolare che, in un mercato ristretto come quello dell'ingegneria stradale, un periodo di attesa equivarrebbe all'interdi-

zione di esercitare la professione, il che non sarebbe realizzabile vista la difficoltà a reclutare personale¹¹⁶. Diversi intervistati, che non concludono mai simili convenzioni o lo fanno raramente, ricordano che il segreto d'ufficio e di affari va mantenuto anche dopo la cessazione del rapporto di lavoro, indipendentemente da eventuali accordi sul periodo di attesa (swissmedic, AFD, MPC, SG DDPS). La BNS prevede varie limitazioni alle attività dei membri della Direzione allargata una volta cessato il rapporto di lavoro con la banca: per sei mesi non possono lavorare per un intermediario finanziario in Svizzera o all'estero. Se poi intendono esercitare un'attività presso banche di rilevanza sistematica ai sensi della legge federale dell'8 novembre 1934¹¹⁷ sulle banche (LBCR), il periodo di attesa è addirittura di 12 mesi¹¹⁸. Infine va rilevato che, per le commissioni extraparlamentari, la OLOGA non contempla alcuna base legale paragonabile all'articolo 94b OPers per convenire, a titolo contrattuale, un eventuale periodo di attesa.

Tutti gli intervistati che si sono espressi in merito hanno indicato di non aver sviluppato pratiche per indennizzare eventuali periodi di attesa in quanto non ne ravvisano il bisogno.

4.10 Necessità d'intervento

Alla domanda sulla necessità d'intervenire per gestire le relazioni d'interesse, l'incompatibilità, la riacquiescenza e le attività accessorie, le risposte degli intervistati sono state molto chiare. Con poche eccezioni¹¹⁹, quasi tutti gli interpellati¹²⁰ sono del parere che non sia necessario intervenire; ritengono invece più opportuno semplificare, rendere più flessibile e armonizzare la normativa vigente. In molti considerano sufficienti le attuali norme del diritto in materia di personale federale, recentemente modificate e ampliate, anche perché coprono i temi principali. L'UFPER spiega che l'armonizzazione del diritto sollecitata dal postulato Recordon (12.3114) è già stata raggiunta con la revisione della OPers e l'introduzione del Codice di comportamento dell'Amministrazione federale. Lo SIFEM è del parere che altri vincoli legali potrebbero ridurre l'efficienza del suo consiglio di amministrazione, per il quale è difficile trovare membri competenti senza potenziali conflitti d'interessi visto il settore altamente specialistico. L'UFG e l'ISDC ritengono che qualsiasi inasprimento degli strumenti a disposizione non farebbe che aumentare l'onere amministrativo a carico di collaboratori, superiori e servizi trasversali e che pertanto

¹¹⁶ Dal sondaggio emerge che, né al momento né in via generale, non concludono alcun contratto che preveda clausole sul periodo di attesa le seguenti unità: SG DFGP, SG DATEC, UFG, Museo nazionale, UFT, AFD, UFSPO, UFE, METAS, UFSP, UVF, CaF, fedpol, MeteoSvizzera, swissmedic, MPC, IFSN, PUBLICA, AFC, Elcom, UFAM, SIF. RS 952.0

¹¹⁷ Cfr. n. 4.5 del regolamento citato alla nota 115.

¹¹⁹ Per l'UFE è auspicabile, nel settore dell'energia, estendere il divieto di acquisto di titoli e di altre partecipazioni finanziarie o di altro tipo ai collaboratori della nuova divisione Strahlenschutz und Sicherheit (Radioprotezione e sicurezza) dell'Istituto Paul Scherrer. L'UFT propone di indicare esplicitamente, in tutti i contratti individuali, le norme legali applicabili.

¹²⁰ Così hanno risposto: SG DEFR, AFF, UFPER, USTRA, Museo nazionale, SG DFGP, UFG, SIR, AFD, AFS, BNS, Stato maggiore dell'esercito, CDF, SISI, Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo [UFU], METAS (che ha espresso un chiaro «no»), UFSP, GS DDPS, UVF, CaF, MPC, MeteoSvizzera, swissmedic, UFIT, UFC, IFSN, PUBLICA, AFC, Servizi del Parlamento, Ufficio federale delle assicurazioni sociali [UFAS], PF, fedpol, UFCL, ARE, UFAM, SFI, ComCom, SIFEM.

vada assolutamente evitato. La SG DATEC auspica regole sull'indennità più flessibili per ampliare il margine di manovra nel reclutare esperti indipendenti.

Per l'UFSP è necessario chiarire e armonizzare meglio le disposizioni esistenti: il recente susseguirsi di modifiche apportate agli obblighi di dichiarare e autorizzare le occupazioni accessorie hanno ostacolato l'affermarsi di una cultura e di una prassi consolidate in seno all'Ufficio. Sottoporre gli impiegati all'obbligo di comunicare ai superiori tutte le attività svolte dietro pagamento (art. 91 cpv. 1 OPers) non risponde ai dettami della compliance poiché queste mansioni spesso non hanno alcun rapporto con l'attività dell'Ufficio (p. es. direzione retribuita del coro una volta la settimana). Per contro andrebbero dichiarate anche le occupazioni accessorie non remunerate se possono implicare un calo delle prestazioni (cfr. art. 91 cpv. 1^{bis} OPers). Secondo l'UFSP, la definizione delle attività che gli impiegati esercitano «grazie al rapporto di lavoro con la Confederazione» e il cui reddito ricavato le va versato, dà sistematicamente adito a difficoltà d'interpretazione e di differenziazione.

L'UFSP auspica il ritorno a un'applicazione meno drastica della «tolleranza zero» voluta con la OPers, affinché i collaboratori non siano più esposti al rischio latente di infrangere la legge. Non è realistico, tanto meno praticabile, pretendere dagli impiegati coinvolti in processi d'acquisto, di decisione o di controllo che rompano le convenzioni sociali. Tutti i collaboratori devono poter accettare quei «vantaggi minimi» legati alla consuetudine e tipici in una normale collaborazione di lavoro (p. es. l'invito a bere un caffè o a mangiare nella sede dei soci in affari).

5 Confederazione: sviluppi più recenti

Negli ultimi anni la normativa sui conflitti d'interessi ha subito varie evoluzioni. La sensibilità nei confronti di tali conflitti, reali o potenziali, si è molto acuita e permane piuttosto elevata. Di seguito sono riportati alcuni progetti già conclusi o in fase di elaborazione.

5.1 Rapporti del Consiglio federale sul governo d'impresa

A settembre 2006 il Consiglio federale ha adottato il Rapporto sul governo d'impresa¹²¹ e a marzo 2009 un rapporto supplementare contenente i principi guida in materia di personale e previdenza¹²². Entrambi i testi cercano di sviluppare un approccio coerente per lo scorporo e la gestione strategica dei compiti della Confederazione. Il tema della gestione giuridica dei conflitti d'interessi è strettamente legato all'*organizzazione dell'Amministrazione federale*. Nel caso di istituzioni autonome, controllate dalla Confederazione o incaricate da quest'ultima di eseguire determinati compiti, è fondamentale conoscere le condizioni e la forma in cui le norme in materia di personale federale, quali ad esempio l'*obbligo di fedeltà*, si

¹²¹ Rapporto del Consiglio federale del 13 set. 2006 sullo scorporo e la gestione strategica di compiti della Confederazione (Rapporto sul governo d'impresa), FF **2006** 7545 (di seguito: Rapporto sul governo d'impresa).

¹²² Rapporto supplementare del Consiglio federale del 25 mar. 2009 concernente il Rapporto sul governo d'impresa – Attuazione dei risultati del dibattito in Consiglio nazionale, FF **2009** 2225 (di seguito: Rapporto supplementare).

applicano anche alle organizzazioni o istituzioni di diritto pubblico e privato. Nel Rapporto sul governo d'impresa del 2006, il Consiglio federale ha insistito sul fatto che «l'obbligo legale di fedeltà cui sono tenuti i membri del consiglio d'amministrazione o d'istituto e della direzione aziendale nonché norme efficaci in caso di conflitti d'interessi devono inoltre permettere di rafforzare l'integrità dell'unità resa autonoma e dei suoi organi e impedire eventuali danni»¹²³. Per quanto riguarda le unità autonome, il Consiglio federale fissa al principio guida 6 del governo d'impresa quanto segue:

«I membri del consiglio d'amministrazione e o d'istituto e della direzione aziendale tutelano gli interessi dell'unità resa autonoma. In caso di conflitto d'interessi, i membri devono astenersi. Se il conflitto d'interessi permane, il membro è escluso dal consiglio d'amministrazione o d'istituto e dalla direzione aziendale»¹²⁴.

Il Rapporto supplementare del 2009 ha tentato per la prima volta di sviluppare criteri sistematici per l'applicabilità del diritto in materia di personale federale a istituzioni e organizzazioni al di fuori dell'Amministrazione federale decentralizzata. Il rapporto critica il quadro poco uniforme degli statuti del personale adottati da tali unità e organizzazioni: a volte si è scelto uno statuto retto dal diritto pubblico – rientrante o meno nel campo di applicazione della LPers – in altri si è optato per uno statuto fondato sul diritto privato¹²⁵. Questi numerosi disciplinamenti speciali hanno provocato una notevole *frammentazione del diritto in materia di personale, a scapito della certezza del diritto e della funzione coordinativa della LPers*¹²⁶. Il Consiglio federale ha optato per la seguente soluzione: le unità autonome che adempiono *compiti di vigilanza sull'economia e la sicurezza* e quelle che forniscono servizi a carattere monopolistico dovranno avere uno *statuto del personale di diritto pubblico* nel quadro della LPers (principio 29 del Rapporto supplementare). Le disposizioni esecutive specifiche alle varie imprese saranno approvate dal Consiglio federale (principio 30 del Rapporto supplementare); lo stesso varrà per i contratti di affiliazione delle unità sottoposte a PUBBLICA (principio 36 del Rapporto supplementare). Le unità autonome che forniscono prevalentemente servizi sul mercato dovranno invece avere uno statuto del personale di diritto privato. Il tipo di statuto del personale sarà definito nelle disposizioni organizzative. In futuro lo statuto del personale e quello della cassa pensioni dovranno rientrare nella stessa sfera giuridica, ossia nel diritto pubblico o in quello privato¹²⁷. Nel caso degli organi di vigilanza, l'accento andrà posto sulla loro indipendenza, a garanzia dell'obiettività e della neutralità delle loro decisioni.

Tuttavia, s'intende attuare *con pragmatismo* la soluzione auspicata dal Consiglio federale. Non è previsto di sottoporre gli statuti del personale delle unità autonome a

¹²³ Rapporto sul governo d'impresa, FF 2006 7545, in particolare pag. 7582.

¹²⁴ Rapporto sul governo d'impresa, FF 2006 7545, in particolare pag. 7583; Rapporto supplementare, FF 2009 2225, in particolare pag. 2281.

¹²⁵ Rapporto supplementare, FF 2009 2225, in particolare pag. 2253.

¹²⁶ Rapporto supplementare, FF 2009 2225, in particolare pag. 2254, n. 4.5 e 2256, n. 4.7.

¹²⁷ Rapporto supplementare, FF 2009 2225, in particolare pag. 2257, cfr. anche il principio 29 del governo d'impresa, pag. 2259 e 2285. La normativa adottata da unità autonome e controllate dalla Confederazione che forniscono servizi sul mercato, come p. es. la Posta, Swisscom, la RUAG, le FFS, deve fondarsi sul diritto privato. Anche in questi casi il Consiglio federale si impegna comunque a favorire, al momento dell'emanazione dello statuto, «una chiara regolamentazione dei conflitti d'interessi in seno al consiglio d'amministrazione e alla direzione aziendale», cfr. Rapporto sul governo d'impresa, FF 2006 7545, in particolare pag. 7599.

una nuova valutazione alla luce delle regole esposte. Il passaggio da uno statuto del personale di diritto pubblico a uno di diritto privato o viceversa comporterebbe un grande onere lavorativo e problemi importanti per le unità interessate. Pertanto, solamente in caso di revisione totale delle basi giuridico-amministrative delle unità autonome e dotate di statuto del personale di diritto pubblico, s'intende ad esempio verificare se sottoporre tali unità alla LPers, mantenere norme di diritto speciali oppure assoggettarle alle disposizioni di diritto privato del Codice delle obbligazioni in quanto forniscono servizi sul mercato¹²⁸.

5.2 Raccomandazioni del GRECO e loro attuazione

Il 1° luglio 2006 la Svizzera ha aderito all'Accordo parziale per l'istituzione del Gruppo di Stati contro la corruzione (*Groupe d'Etats contre la Corruption*; GRECO). Nel settembre 2007 il team di valutazione del GRECO ha visitato la Svizzera nel quadro dei due primi cicli di valutazione. Il *primo ciclo* si è occupato dell'*indipendenza, del grado di specializzazione e delle risorse degli organi nazionali incaricati di prevenire e combattere la corruzione*. Il GRECO ha consegnato il suo rapporto di valutazione il 4 aprile 2008¹²⁹. Già allora il gruppo ha riconosciuto che la Svizzera si impegna seriamente nella lotta alla corruzione come dimostrato dalla stesura nel 2000 di un codice di comportamento per il personale federale, dall'introduzione di codici analoghi nel DFGP, nel DFE (l'attuale DEFR) e nel DFAE, e dall'adozione nel 2006 da parte dell'UFPER delle direttive concernenti le occupazioni accessorie e le cariche pubbliche¹³⁰, ma anche dalle misure per sensibilizzare i collaboratori¹³¹. Il GRECO ha rivolto alla Svizzera 13 raccomandazioni, fra le quali in particolare le numero 9, 10 e 11 toccano aspetti importanti della gestione dei conflitti d'interessi, sottolineando la relativa complessità della normativa dell'epoca in materia di incompatibilità e di conflitti d'interessi¹³². Inoltre riscontrava una certa mancanza di consapevolezza in merito al rischio inerente al passaggio di impiegati federali all'economia privata¹³³. Il GRECO raccomandava alla Svizzera di «proporre agli impiegati federali più corsi sull'etica, la corruzione e la sua prevenzione, [...] di gestire meglio i conflitti d'interesse e stabilire regole per coloro che lasciano l'Amministrazione per andare a lavorare nell'economia privata» (racc. 9)¹³⁴. Il GRECO ha approfondito anche il problema dell'accettazione di doni, raccomandando alla Svizzera di «varare regole più precise sugli omaggi valide per tutti i pubblici ufficiali federali e attirare maggiormente l'attenzione sull'etica professionale e la sua importanza» (racc. 10)¹³⁵. Infine ha auspicato l'adozione di un

¹²⁸ Rapporto supplementare, FF 2009 2225, in particolare pag. 2257 e 2258.

¹²⁹ GRECO, Riassunto del primo e del secondo ciclo di valutazione, Rapporto di valutazione sulla Svizzera. Il rapporto è stato adottato in occasione della 37ª riunione plenaria (31.03–04.04.2008) e pubblicato il 2 giu. 2008 dal DFGP: www.bj.admin.ch > Sicurezza > Corruzione (GRECO). Di seguito: rapporto di valutazione GRECO.

¹³⁰ Direttiva dell'UFPER concernente le occupazioni accessorie e le cariche pubbliche, versione attuale del 30 ott. 2013, disponibile al link: www.epa.admin.ch > Documentazione > Diritto del personale

¹³¹ Rapporto di valutazione GRECO, n. marg. 16, 17 e 22.

¹³² Rapporto di valutazione GRECO, n. marg. 147.

¹³³ Rapporto di valutazione GRECO, n. marg. 148.

¹³⁴ Rapporto di valutazione GRECO, n. marg. 150, cfr. anche n. marg. 188.

¹³⁵ Rapporto di valutazione GRECO, n. marg. 153, cfr. anche n. marg. 188.

esplicito obbligo legale che imponga agli impiegati federali di «segnalare i sospetti di corruzione» e di un'efficace protezione per chi segnala tali sospetti (racc. 11)¹³⁶.

Dopo aver valutato l'attuazione delle raccomandazioni, il GRECO ha espresso un *giudizio molto positivo* sul nostro Paese nel rapporto di conformità del 26 marzo 2010¹³⁷ sulla Svizzera. In effetti, il 3 settembre 2008 il Consiglio federale aveva già dichiarato di voler attuare rapidamente il maggior numero possibile di raccomandazioni¹³⁸.

In ossequio alla raccomandazione 9 del GRECO, il Consiglio federale ha incaricato l'UFPER e i dipartimenti di ampliare *l'offerta formativa interna in materia di etica, corruzione e prevenzione*. I dipartimenti devono assicurare che tutti i collaboratori siano informati delle disposizioni applicabili agli omaggi, alle occupazioni accessorie, agli obblighi di ricsuazione e alla condotta da assumere in caso di sospetti di corruzione¹³⁹. Dal 2010 la Confederazione affronta sistematicamente il tema della prevenzione della corruzione nei seminari per i quadri dell'Amministrazione¹⁴⁰. Vari dipartimenti e servizi hanno emanato nuovi codici, come ad esempio l'USTRA (Guida USTRA per la lotta alla corruzione¹⁴¹). Le raccomandazioni del GRECO hanno inoltre condotto a una serie di modifiche del diritto in materia di personale federale; all'articolo 91 OPers è stato infatti introdotto un *obbligo per i collaboratori* di comunicare tutte le attività svolte gratuitamente. Alla raccomandazione 9 del GRECO va ricondotta *la disposizione sulla ricsuazione* di cui all'articolo 94a OPers¹⁴² e la *norma sull'attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro presso l'Amministrazione pubblica* di cui all'articolo 94b OPers. Quest'ultimo articolo conferisce alla Confederazione la possibilità di convenire con i quadri una clausola contrattuale che vieta loro, per massimo due anni, di assumere un rapporto di lavoro o di mandato per un'impresa che, nei due anni precedenti la cessazione del rapporto di lavoro con la Confederazione, ha subito una decisione amministrativa rilevante¹⁴³.

L'articolo 93 OPers è stato rivisto in attuazione della raccomandazione 10, che chiedeva di disciplinare con maggiore precisione l'accettazione di omaggi e di altri vantaggi. Numerose unità amministrative hanno inoltre integrato e precisato i propri regolamenti e istruzioni in materia (p. es. il DFGP, l'UFPER, l'Autorità federale di sorveglianza dei revisori [ASR], la FINMA, e i Servizi del Parlamento)¹⁴⁴.

È stata attuata anche la raccomandazione 11. L'articolo 22a LPers infatti *impone* a tutti gli impiegati sottoposti alla LPers di *denunciare i crimini e i delitti* constatati

¹³⁶ Rapporto di valutazione GRECO, n. marg. 156, cfr. anche n. marg. 188.

¹³⁷ GRECO, Riassunto del primo e secondo ciclo di valutazione. Rapporto di conformità sulla Svizzera, adottato in occasione della 46^a assemblea plenaria (22.03–26.03.2010; di seguito: rapporto di conformità GRECO); cfr.: www.bj.admin.ch > Sicurezza > Corruzione (GRECO)

¹³⁸ Comunicato stampa del Consiglio federale del 3 set. 2008, cfr. www.bj.admin.ch>Sicurezza>Corruzione (GRECO)

¹³⁹ Rapporto di conformità GRECO, n. marg. 47.

¹⁴⁰ Rapporto di conformità GRECO, n. marg. 48.

¹⁴¹ La versione attuale della guida risale al 1° ott. 2012.

¹⁴² Secondo l'art. 94a cpv. 2 lett. b OPers, infatti, gli impiegati devono ricsuarsi in caso di prevenzione, ossia quando prendono parte a processi decisionali riguardanti persone o imprese che hanno precedentemente fatto loro una proposta di lavoro, cfr. anche il rapporto di conformità GRECO, n. marg. 50.

¹⁴³ Cfr. anche il rapporto di conformità GRECO, n. marg. 50.

¹⁴⁴ Per una panoramica dettagliata cfr. rapporto di conformità GRECO, n. marg. 57, in particolare nota 19.

nell'esercizio delle loro funzioni. Gli impiegati che sporgono denuncia godono ora di una migliore tutela in quanto, in virtù dell'articolo 34c capoverso 1 lettera a LPers, la Confederazione è tenuta a offrire loro un altro impiego se non possono più riprendere il lavoro svolto in precedenza. Il tenore dell'articolo 22a capoverso 5 LPers è ancora più ampio in quanto tutela chi in buona fede ha sporto denuncia o ha segnalato un'irregolarità dall'essere penalizzato sul piano professionale¹⁴⁵. In diverse unità dove, per la natura dei compiti svolti, il rischio di corruzione è maggiore, sono stati introdotti *punti di contatto per gli informatori* («whistleblower»)¹⁴⁶.

Secondo il GRECO, la Svizzera ha completamente attuato le raccomandazioni 9, 10 e 11. Il Gruppo ha accolto «con favore gli sforzi esemplari intrapresi dalla Svizzera per trarre rapidamente le pertinenti conseguenze dal primo rapporto di valutazione, approvato nel giugno 2008»¹⁴⁷.

Il 1° gennaio 2012 il GRECO ha avviato un *quarto ciclo di valutazione sulla prevenzione della corruzione di membri di parlamenti, tribunali e autorità di perseguimento penale*. La valutazione riguarderà i conflitti d'interessi, l'applicazione della normativa in vigore, la dichiarazione delle partecipazioni finanziarie e la limitazione di determinate attività per chi riveste tali funzioni¹⁴⁸. Stando alle attuali previsioni, il GRECO potrebbe valutare la Svizzera nel 2016. Nei settori citati potrebbero ritornare di attualità gli obblighi di dichiarazione delle relazioni d'interesse e l'accettazione di omaggi. Inoltre, attraverso l'esame delle modalità di nomina, di elezione e di rielezione, nonché dei vincoli di partito (p. es. i contributi che il titolare di una carica versa al proprio partito), il GRECO intende contribuire ad aumentare l'indipendenza dei giudici e dei membri delle autorità di perseguimento penale.

5.3 Prevenzione della corruzione

La *prevenzione della corruzione* è strettamente connessa alla prevenzione dei conflitti d'interessi. La Confederazione ha fatto molto anche in questo ambito. Attuando una raccomandazione del GRECO¹⁴⁹, il 19 dicembre 2008 il Consiglio federale ha deciso di istituire un *gruppo di lavoro interdipartimentale per la lotta alla corruzione (GLID Lotta alla corruzione)*; in questo modo ha istituzionalizzato il preesistente Gruppo consultivo sulla corruzione. Uno dei compiti principali del Gruppo di lavoro consiste nell'elaborare strategie congiunte, nazionali e internazionali, per contrastare la corruzione. Il Gruppo di lavoro è composto da personalità di spicco dell'Amministrazione federale, del MPC, del mondo economico e di quello accademico, dei Cantoni, delle città e della società civile¹⁵⁰. Il GLID Lotta alla corruzione presenta

¹⁴⁵ Rapporto di conformità GRECO, n. marg. 64.

¹⁴⁶ P. es. a fedpol, presso il CDF e l'USTRA; cfr. rapporto di conformità GRECO, n. marg. 64.

¹⁴⁷ Rapporto di conformità GRECO, n. marg. 82, cfr. anche Ernst Gnägi, «Le GRECO et ses effets sur la lutte contre la corruption en Suisse», *Rivista ticinese di diritto* I-2014, pag. 501 segg., n. 2.1.

¹⁴⁸ Cfr. sito del GRECO: [http://coe.int/Etat de droit/Corruption – GRECO/Evaluations/](http://coe.int/Etat%20de%20droit/Corruption%20-%20GRECO/Evaluations/)

¹⁴⁹ Rapporto di valutazione GRECO, n. marg. 25 e 188. Il GRECO si è detto completamente soddisfatto per queste e altre misure adottate per prevenire la corruzione, cfr. rapporto di conformità GRECO, n. marg. 7–10 e 55–61.

¹⁵⁰ La pianificazione dei lavori del GLID Lotta alla corruzione e la definizione delle tappe successive sono affidate a un comitato ristretto, coordinato dal DFAE con la partecipazione di MPC, UFG, UPPER, CDF e SECO.

regolarmente al Consiglio federale un rapporto sull'impegno svizzero nella lotta alla corruzione formulando, all'occorrenza, delle raccomandazioni. Il primo rapporto è apparso nel marzo 2011¹⁵¹, mentre il secondo, sull'attività degli anni 2011–13, è atteso per la seconda metà del 2014.

Tenendo conto delle raccomandazioni 9 e 10 del GRECO, che insistono su una maggiore formazione e sensibilizzazione degli impiegati in materia di etica e di prevenzione della corruzione, la Confederazione ha redatto le linee guida «Prevenzione della corruzione», valide per l'intera Amministrazione federale e distribuite in tutti i dipartimenti e uffici¹⁵². Nel frattempo le linee guida sono state rielaborate a varie riprese dall'UFPER, che le ha ripubblicate con il titolo «*Prevenzione della corruzione e whistleblowing*»¹⁵³. Unità amministrative come l'USTRA, la Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC) o la SECO, che assegnano direttamente grossi acquisti pubblici o intrattengono intensi rapporti con l'economia privata, hanno emanato direttive aggiuntive proprie¹⁵⁴.

Ai fini della prevenzione della corruzione è particolarmente importante tutelare coloro che in buona fede forniscono informazioni su comportamenti punibili o altre irregolarità nell'Amministrazione («whistleblowing»). Introducendo per legge un obbligo di denuncia per gli impiegati della Confederazione (art. 22a LPers)¹⁵⁵, il Consiglio federale ha assegnato al *Controllo federale delle finanze* (CDF) la *funzione di interlocutore per i whistleblower*. La competenza legale del CDF non si limita a segnalazioni di natura finanziaria, ma consiste piuttosto nel comunicare all'unità amministrativa competente i «difetti rilevati nell'organizzazione, nella gestione dell'amministrazione o nell'adempimento dei compiti [...] e nell'esigere un rapporto sulle misure adottate»¹⁵⁶.

¹⁵¹ Il rapporto, disponibile soltanto in tedesco e francese, è stato pubblicato il 28 mar. 2011 ed è consultabile all'indirizzo: www.eda.admin.ch > Temi > Piazza finanziaria ed economia > Lotta contro la criminalità internazionale > Corruzione > GLID per la lotta contro la corruzione.

¹⁵² Comunicato stampa del Consiglio federale del 29 giu. 2009, www.news.admin.ch > Documentazione > Informazione ai media > Comunicati stampa dal 2005.

¹⁵³ Prevenzione della corruzione e whistleblowing, quinta edizione riveduta (2012), consultabile all'indirizzo: www.epa.admin.ch > Documentazione > Pubblicazioni > Codice di comportamento per l'Amministrazione federale. All'insegna del motto «*Non chiudete gli occhi*», la pubblicazione richiama l'attenzione degli impiegati su situazioni delicate. Ricorda le regole di base sull'accettazione di regali, gli obblighi di ricusazione, le occupazioni accessorie e la gestione delle informazioni non di dominio pubblico e spiega ai collaboratori cosa fare quando vengono a conoscenza di comportamenti punibili o altre irregolarità.

¹⁵⁴ USTRA: Guida USTRA per la lotta alla corruzione del 1° ott. 2012; DSC: lotta alla corruzione. Strategia della DSC 2006, al link: www.deza.admin.ch > Temi > Riforme economiche e dello Stato > Lotta alla corruzione; SECO: *Seco Anti-Corruption Handbook* del 15 feb. 2001 (in inglese soltanto) al link: www.seco-cooperation.admin.ch > Themen > Entwicklungspolitik > Korruptionsbekämpfung.

¹⁵⁵ Cfr. n. 5.2

¹⁵⁶ Sulla competenza del CDF cfr. www.efk.admin.ch > CDF > Whistleblowing. Cfr. anche il parere del Consiglio federale del 6 mag. 2009 sulla mozione 09.3286 Whistleblowing. Servizio appropriato per il personale, depositata dalla consigliera nazionale Tiana Angelina Moser il 20 mar. 2009 nonché il rapporto del 16 giu. 2033 del Consiglio federale sulla prevenzione della corruzione, FF **2003** 4454 segg., in particolare 4463.

5.4

Periodi di attesa per magistrati e quadri di alto livello

Un tema connesso ai conflitti d'interessi e molto dibattuto negli ultimi anni è quello dei *periodi di attesa* («*cooling-off-periods*») che i magistrati o quadri di alto livello devono rispettare passando dall'incarico pubblico all'economia privata. Come accennato al numero 5.2, la Confederazione ha voluto attuare la raccomandazione 9 del GRECO introducendo l'articolo 94b OPers, che prevede la *possibilità di convenire con alti quadri direttivi un periodo di attesa di massimo due anni dopo la cessazione del rapporto di lavoro con la Confederazione*¹⁵⁷.

Alla fine di ottobre 2010, l'allora capo del DATEC, Moritz Leuenberger, lasciava il Consiglio federale. Solamente tre settimane più tardi annunciava di voler entrare nel consiglio di amministrazione di un importante gruppo edile svizzero spesso coinvolto in molti progetti commissionati dal DATEC, in particolare nel progetto del secolo, la Nuova ferrovia transalpina (NFTA). In quell'occasione è stata particolarmente criticata la mancanza di una legislazione restrittiva in materia¹⁵⁸. Il consigliere nazionale Max Binder (UDC) e la consigliera nazionale Susanne Leutenegger Oberholzer (PS) hanno presentato due iniziative parlamentari per impedire ai consiglieri federali uscenti di accettare funzioni o mandati retribuiti in seno a imprese private per almeno due (Leutenegger Oberholzer) se non quattro anni (Binder) dalle loro dimissioni¹⁵⁹.

In seguito alle due iniziative parlamentari, nel maggio del 2013 *la Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale (CIP-N)* ha elaborato un *progetto preliminare*¹⁶⁰. All'articolo 61a LOGA s'intende stabilire che nei due anni seguenti le dimissioni, «un consigliere federale uscente non può assumere incarichi retribuiti nell'ambito di un mandato o di un rapporto di lavoro per conto di una società di capitali o di una società paragonabile [...] le cui attività hanno un rapporto diretto con i compiti del dipartimento che l'ex-consigliere federale dirigeva o che ricevevano un volume importante di incarichi da parte della Confederazione o di imprese vicine alla Confederazione»¹⁶¹. La CIP-N ha inoltre proposto l'introduzione di un articolo 14a LPers, che *imporrebbe* alla Confederazione, in qualità di datore di

¹⁵⁷ Cfr. n. 5.2, in particolare la nota 143.

¹⁵⁸ L'ex consigliere federale Leuenberger ha assunto il mandato di consigliere di amministrazione nell'aprile del 2011. L'annuncio di tale incarico aveva scatenato nell'autunno precedente un acceso dibattito. Ma non è stato l'unico caso. Vanno ad esempio citati l'ex capo del DFF, Kaspar Villiger, che ha ricoperto alcuni mandati presso il consiglio di amministrazione di una grande banca e nel ramo assicurativo, nonché l'ex consigliere federale ed ex capo del DFE, Joseph Deiss, che è entrato a far parte del consiglio di amministrazione di un importante gruppo svizzero per la lavorazione del latte, e infine vari quadri di alto livello passati nel giro di poco tempo dall'UFAS a funzioni direttive presso casse malati private cui l'UFAS aveva affidato diversi mandati. I casi citati sono stati trattati dal Consiglio nazionale il 18 set. 2013 Boll. Uff. **2013** N 1457, 1459 e 1460.

¹⁵⁹ Iv. Pa. Periodo di attesa per incarichi e funzioni a consiglieri federali uscenti (10.511) del 2 dic. 2010 (Max Binder); Iv. Pa. Limitare l'assunzione di mandati da parte di consiglieri federali uscenti (10.517) del 9 dic. 2010 (Susanne Leutenegger Oberholzer).

¹⁶⁰ Rapporto CIP-N del 3 mag. 2013 sulle iniziative parlamentari Periodo di attesa per incarichi e funzioni a consiglieri federali uscenti/Limitare l'assunzione di mandati da parte dei consiglieri federali uscenti (FF **2013** 4473 segg.).

¹⁶¹ Rapporto CIP-N (FF **2013** 4477, n. 2.2 e in particolare 4479) sul proposto art. 61a lett. a e b RVOG. Lo stesso periodo di attesa vale anche per incarichi retribuiti nell'ambito di un mandato o di un rapporto di lavoro per conto di organizzazioni o persone di diritto pubblico o privato («la cui esistenza dipende dal contributo finanziario della Confederazione») (FF **2013** 4477, n. 2.2).

lavoro, di concordare con gli alti quadri di determinate unità amministrative un divieto di massimo due anni di lavorare per imprese interessate, nei due anni precedenti la disdetta del rapporto di lavoro, da una decisione presa o preparata da loro¹⁶². Inoltre ha suggerito di applicare disposizioni analoghe a quelle previste dall'articolo 14a LPers anche alle unità amministrative decentralizzate non soggette alla LPers.

In Parlamento le proposte sono state oggetto di un acceso dibattito. I fautori di un periodo di attesa obbligatorio hanno sostenuto che, ad esempio nel caso del Consiglio federale, si tratta di preservare la fiducia nell'indipendenza del Governo e di dissipare qualsiasi dubbio sulla possibilità che «i consiglieri federali mantengano a titolo personale interessi economici particolari e procurino indebitamente vantaggi a determinate imprese»¹⁶³. I contrari invece ritenevano inopportuno legiferare in seguito a isolati casi, seppur sconcertanti, esponendo così il Consiglio federale e i quadri superiori della Confederazione a un sospetto generale¹⁶⁴. Anche il Consiglio federale si è dichiarato contrario a entrambe le restrizioni rimandando, per quanto riguarda i membri del Governo, a un *complemento del numero 10 del Promemoria per i membri del Consiglio federale*, disposto il 23 novembre 2011, che precisa l'obbligo generale di diligenza nei termini seguenti:

«[...] gli ex consiglieri federali che intendono svolgere un'attività lucrativa dovranno dar prova della massima scrupolosità nella scelta dei mandati e delle funzioni, rinunciando agli incarichi che potrebbero far sorgere conflitti d'interessi a causa della funzione esercitata in precedenza»¹⁶⁵.

Per quanto riguarda gli impiegati federali di grado elevato, sia il Consiglio federale sia i parlamentari contrari hanno ricordato, in sede di dibattito parlamentare, che periodi di attesa obbligatori penalizzano ulteriormente la competitività della Confederazione nei confronti dell'economia privata ostacolando sensibilmente la ricerca di dirigenti qualificati¹⁶⁶. Il 18 settembre 2013 il Consiglio nazionale ha approvato l'introduzione di un periodo di attesa di due anni per i consiglieri federali, ma ha respinto la proposta di introdurne uno anche per gli impiegati di grado elevato dell'Amministrazione federale¹⁶⁷. Per contro, il 3 marzo 2014, il Consiglio degli Stati non è entrato in materia sul progetto confermando tale decisione il 12 giugno 2014. Il progetto preliminare della CIP-N è dunque naufragato¹⁶⁸.

¹⁶² Rapporto CIP-N (FF 2013 4473, in particolare 4481, n. 3.2) sul proposto art. 14a cpv. 1 LPers.

¹⁶³ Rapporto CIP-N (FF 2013 4473, in particolare 4476, n. 2.1). Cfr. anche le argomentazioni dei portavoce della Commissione Rudolf Joder (UDC) e Cesla Amarelle (PS) del 18 set. 2013 al Consiglio nazionale (Boll. Uff. 2013 N 1457).

¹⁶⁴ Rapporto CIP-N (FF 2013 4473, in particolare 4478, n. 2.4) e le argomentazioni del consigliere nazionale Marco Romano del 18 set. 2013 al Consiglio nazionale (Boll. Uff. 2013 N 1458) e della portavoce della Commissione Verena Diener Lenz del 3 mar. 2014 al Consiglio degli Stati (Boll. Uff. 2014 S 7). Diener Lenz è del parere che non si possa codificare la morale politica.

¹⁶⁵ Cfr. al riguardo il parere del Consiglio federale del 3 lug. 2013 sul rapporto del 3 mag. 2013 della CIP-N (FF 2013 5675 segg., 5678, n. 2.2.1) e l'argomentazione della consigliera agli Stati Verena Diener Lenz del 3 mar. 2014 al Consiglio degli Stati con la citazione della disposizione, (Boll. Uff. 2014 S 7).

¹⁶⁶ Parere del Consiglio federale del 3 lug. 2013, FF 2013 5675, in particolare 5683 («Difficoltà di reclutamento»), cfr. anche l'argomentazione della cancelliera della Confederazione Corina Casanova del 18 set. 2013 al Consiglio nazionale (Boll. Uff. 2013 N 1459).

¹⁶⁷ Boll. Uff. 2013 N 1466 e 1472. Il 2 giu. 2014 la Camera ha mantenuto la sua posizione.

¹⁶⁸ Boll. Uff. 2014 S 10 e 518.

La *questione dei periodi di attesa* in caso di passaggio all'economia privata di quadri superiori dell'Amministrazione federale o di unità scorporate si presenta in *particolare nel caso di attività di vigilanza e controllo nel settore bancario e finanziario*. In questi casi, i danni potenziali legati a una perdita di fiducia sono evidentemente maggiori rispetto ad altri ambiti. Tra il 2013 e il 2014, due alti dirigenti hanno lasciato la FINMA per ricoprire posizioni direttive presso due fornitori di servizi finanziari privati¹⁶⁹. Il 6 dicembre 2013 il Consiglio federale ha adottato le «Condizioni per l'esercizio della carica di membro del consiglio di amministrazione della FINMA»¹⁷⁰ e, d'intesa con la FINMA, ha introdotto per il presidente del consiglio d'amministrazione di tale unità un periodo di attesa di sei mesi completamente retribuito¹⁷¹. Poiché la questione non riguarda solamente la FINMA, il Consiglio federale ha incaricato il DFF di vagliare, insieme alla Cancelleria federale e a tutti i dipartimenti interessati, l'introduzione di un *periodo di attesa* anche per altre commissioni extraparlamentari e organi direttivi della Confederazione.

5.5 Dichiarazione delle relazioni d'interesse

I membri dell'Assemblea federale e delle commissioni extraparlamentari sono tenuti a indicare in modo ampio e dettagliato le proprie relazioni d'interesse (risp. art. 11 LParl e 8f OLOGA). Conformemente alla decisione di principio del Consiglio federale del 19 dicembre 2003, i membri degli organi direttivi di imprese e istituti della Confederazione devono indicare in modo esaustivo nel rapporto di gestione o in un organo d'informazione simile la loro appartenenza a organi analoghi di altre imprese e istituti della Confederazione di diritto pubblico o privato¹⁷².

I membri delle commissioni extraparlamentari devono rendere pubbliche le loro relazioni d'interesse prima della loro nomina. Chi rifiuta di farlo non può essere nominato membro di una commissione (art. 57f LOGA). Le relazioni d'interesse devono essere pubblicamente consultabili in un registro compilato dalla Cancelleria federale (art. 8f e 8k cpv. 3 OLOGA).

Con una mozione presentata nel dicembre del 2013, la consigliera nazionale Yvonne Gilli (I Verdi) ha chiesto al Consiglio federale «di modificare l'ordinanza sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione per garantire che le relazioni d'interesse dei membri degli organi di direzione delle istituzioni della Confederazio-

¹⁶⁹ Il direttore della FINMA ha lasciato l'incarico all'inizio del 2014 per ricoprire ad agosto dello stesso anno il posto di responsabile del dipartimento rischi presso un gruppo assicurativo svizzero. Già all'inizio del 2013, un altro membro della direzione della FINMA aveva dato le dimissioni per ricoprire, da gennaio 2014, un'elevata funzione direttiva presso una grande banca svizzera, dove è responsabile dell'attuazione delle disposizioni applicabili alle operazioni per conto della clientela.

¹⁷⁰ Consultabili al link: www.news.admin.ch; parola chiave Condizioni per l'esercizio della carica di membro del consiglio di amministrazione della FINMA

¹⁷¹ «In caso di uscita dal CdA, per i sei mesi successivi dalla data di uscita il presidente non può accettare un'attività remunerata o non remunerata nell'ambito della vigilanza della FINMA («cooling-off period»). Questo concerne in particolare le attività presso imprese assoggettate alla vigilanza FINMA», cfr. n. 8 cpv. 1 delle Condizioni e il comunicato stampa del Consiglio federale del 26 mar. 2014, www.news.admin.ch/message/index.html?lang=it&msg-id=52427.

¹⁷² Decisioni del Consiglio federale del 19 dic. 2003 (allegato 3 al rapporto sui salari, n. 4.3, Offenlegung der Bindungen, al link www.epa.admin.ch > Documentazione > Fatti e cifre > Retribuzione 2013 (giu. 2014)

ne vengano rese pubbliche»¹⁷³. L'autrice della mozione chiedeva inoltre che si prendesse nota anche «degli investimenti patrimoniali più rilevanti effettuati dai membri di questi organi in azioni, obbligazioni, warrants e altri derivati finanziari emessi dalle aziende» al fine di fare maggiore chiarezza su potenziali conflitti di interessi e rafforzare la fiducia nell'indipendenza delle istituzioni coinvolte. Nel suo parere, il Consiglio federale proponeva di accogliere la mozione e si dichiarava disposto a «verificare quali modifiche della legislazione consentirebbero di istituire una base legale sufficiente» per raggiungere l'obiettivo auspicato dalla mozione¹⁷⁴.

6 Valutazione

6.1 Diritto federale vigente

L'*analisi del diritto federale vigente*, compresi i codici di condotta, le direttive e i manuali (cfr. n. 2 *supra*), mostra un'elevata densità normativa per la gestione dei conflitti d'interessi a livello federale. Le singole disposizioni sono talvolta molto dettagliate e il loro grado di concretizzazione considerevole. Sono disciplinati in particolare il *dovere di fedeltà* nei confronti del datore di lavoro, la *dichiarazione delle relazioni d'interesse*, l'*inconciliabilità* e gli *obblighi di ricasazione*, l'*accettazione di regali*, di *altri vantaggi e inviti*, l'*esercizio di occupazioni accessorie*, i *periodi di attesa* («*cooling-off period*»), lo *sfruttamento d'informazioni riservate* per scopi personali e le *operazioni finanziarie personali*, ossia tutti gli aspetti indispensabili per evitare, scoprire o eliminare eventuali conflitti d'interessi.

All'Amministrazione federale centrale e decentralizzata secondo l'articolo 1 capoverso 1 OPers, si applicano le norme generali della LPers, della OPers e del Codice di comportamento dell'Amministrazione federale. A tale normativa inoltre si aggiungono numerosi regolamenti che in parte si fondano sulla LPers e in parte su atti normativi specifici per determinate unità (p. es. unità amministrative decentralizzate, incluse le commissioni extraparlamentari e unità rese autonome) o per determinate situazioni (p. es. perseguimento penale), i quali in certi casi possono essere più restrittivi delle norme generali (p. es. le regole sugli affari per conto proprio dei membri della Direzione della BNS).

È vero che la normativa applicata dalla Confederazione alla gestione dei conflitti d'interessi è varia e dettagliata, tuttavia *manca talvolta di sistematicità e chiarezza*, come dimostra ad esempio la definizione del campo d'applicazione della LPers e della OPers (art. 2 LPers e art. 1 OPers). Tale definizione è complicata poiché, in particolare per le unità autonome della Confederazione, non si rifà a criteri oggettivi come la loro natura economica o giuridica, ma a caratteristiche storiche, ormai difficili da ricordare. Consapevole di tale problematica, il Consiglio federale se n'è occupato nei *rapporti sul governo d'impresa* del 2006 e del 2009, nei quali ha illustrato alcuni approcci a lungo termine per risolvere in modo più sistematico la questione dell'uniformazione del diritto in materia di personale federale riguardo alle unità autonome¹⁷⁵. Detto questo, l'analisi del diritto vigente mostra che anche le

¹⁷³ Mo. 13.4040 Parità di trattamento nella pubblicazione delle relazioni d'interesse, depositata il 2 dic. 2013.

¹⁷⁴ Parere del Consiglio federale del 12 feb. 2014. Finora la mozione è stata trattata solamente dal Consiglio nazionale, che l'ha accolta il 21 mar. 2014.

¹⁷⁵ Cfr. n 5.1 per spiegazioni dettagliate

istituzioni e le aziende non sottoposte alla LPers o alla OPers (p. es. swissmedic, IPI, FINMA, IFSN, BNS, SIFEM SA) hanno sviluppato *norme efficaci per la gestione dei conflitti d'interessi* assolutamente paragonabili a quelle del diritto in materia di personale federale.

Anche le valutazioni estremamente positive del GRECO confermano il buon livello del diritto federale in materia di gestione dei conflitti d'interessi e di prevenzione della corruzione (n. 5.2).

6.2 Panoramica dei recenti sviluppi nella Confederazione

Il diritto federale in materia di gestione dei conflitti d'interessi non è statico, bensì in *continua evoluzione* (n. 5). Negli scorsi anni la Confederazione *ha costantemente perfezionato, concretizzato e, talvolta, inasprito le disposizioni pertinenti*. Ha reagito in modo rapido e coerente alle raccomandazioni internazionali (GRECO), agli interventi parlamentari, ma anche a fatti straordinari come le dimissioni di Philipp Hildebrand da presidente della Direzione generale della BNS.

Sono stati completamente rivisti i regolamenti di rango inferiore all'ordinanza che influiscono direttamente sul comportamento quotidiano dei collaboratori (p. es. il Codice di comportamento dell'Amministrazione federale). La Confederazione insiste sull'*informazione dei collaboratori* in merito alle nuove regole nonché sulla *formazione e sulle misure di sensibilizzazione* soprattutto per prevenire la corruzione. In questo contesto è particolarmente importante prevedere un *obbligo di denuncia per gli impiegati dell'Amministrazione federale* e una *maggiore tutela in caso di whistleblowing*¹⁷⁶.

Non sono state aggiornate solamente le norme applicabili all'Amministrazione federale centrale e decentralizzata: anche le istituzioni e le organizzazioni che non rientrano nel campo di applicazione della LPers o della OPers hanno radicalmente rivisto, ampliato e precisato norme, istruzioni e codici comportamentali interni (p. es. swissmedic, l'IFSN, la FINMA o la BNS).

6.3 Risultati del sondaggio presso l'Amministrazione federale

Le risposte al sondaggio dell'UFG forniscono un quadro chiaro in merito a un'eventuale necessità d'intervento: *quasi nessuno degli intervistati ritiene necessario introdurre norme supplementari*¹⁷⁷. Piuttosto si ravvisa *la necessità di uniformare, rendere più flessibili e armonizzare le regole vigenti*. Si teme infatti che un inasprimento degli strumenti attuali comporterebbe un onere supplementare per i collaboratori, i superiori e i servizi di stato maggiore. Senza contare il fatto che una certa libertà di manovra è necessaria per poter trovare e assumere personale adeguato, in particolare quadri altamente specializzati da inserire in unità amministrative e organizzazioni con compiti di vigilanza e controllo sui privati (p. es. l'IFSN, swissmedic, la FINMA, il SISI). In questi casi, ossia quando il bacino di personale qualificato disponibile è ridotto, rigide regole sull'incompatibilità, periodi di attesa vinco-

¹⁷⁶ Cfr. n. 5.3

¹⁷⁷ Cfr. n. 4.10

lanti, disposizioni restrittive sulle occupazioni accessorie o anche norme severe sulle indennità possono sensibilmente limitare la scelta. I risultati del sondaggio dell'UFG indicano chiaramente che gli intervistati auspicano un equilibrio tra l'assetto normativo per contrastare i conflitti d'interessi, a loro avviso fondamentale, e condizioni di assunzione flessibili che tengano conto della loro situazione e di quella del mercato.

6.4 Diritto comparato

La perizia redatta dall'ISDC su mandato dell'UFG (cfr. n. 3) per mettere a confronto le *normative sulla gestione dei conflitti d'interessi in Francia, Austria, Norvegia, Svezia, Regno Unito e in parte anche in Germania*, giunge a due conclusioni.

In primo luogo, per quanto riguarda l'amministrazione pubblica e le organizzazioni e imprese parastatali, tutti gli Stati analizzati presentano una normativa complessa quanto quella svizzera, se non addirittura più articolata. Di conseguenza, anche per loro si pone la questione dell'applicabilità, alle unità scorporate, delle disposizioni sulla gestione dei conflitti d'interessi applicate all'amministrazione centrale. In tutti gli Stati analizzati, le organizzazioni e le imprese parastatali che dispongono di un'elevata autonomia operativa o sono giuridicamente indipendenti (p. es. banche centrali, ferrovia, posta, organi di vigilanza nel settore sanitario o della sicurezza nucleare, determinati gruppi controllati dallo Stato) hanno adottato normative speciali.

In secondo luogo, si può in generale affermare che gli ordinamenti e gli strumenti esteri analizzati non sono molto diversi dai nostri. Stati come Francia e Austria hanno normative più severe per i periodi di attesa in caso di passaggio dall'impiego pubblico all'economia privata (entrambi i Paesi applicano periodi di attesa *obbligatoria*, che in Francia sono addirittura di tre anni¹⁷⁸). Altri, come il Regno Unito, puntano invece più su istruzioni specifiche e codici comportamentali interni piuttosto che su prescrizioni legali generali¹⁷⁹.

7 Conclusioni e misure

7.1 Conclusioni

Da quanto esposto al numero 6 si possono trarre le seguenti conclusioni:

- il *diritto federale vigente* in materia di conflitti d'interessi è di *buon livello* (n. 6.1);
- il *diritto federale* è in costante evoluzione e *tiene conto delle nuove esigenze* (n. 6.2);
- le unità dell'Amministrazione federale centrale e decentralizzata e le unità autonome della Confederazione *guardano con scetticismo a norme supplementari più severe per la gestione dei conflitti d'interessi* e propendono piuttosto per la *semplificazione, la maggiore flessibilità e l'armonizzazione delle norme vigenti* (n. 6.3);

¹⁷⁸ Cfr. n. 3.3.2 (Francia) e n. 3.3.3 (Austria).

¹⁷⁹ Cfr. n. 3.3.6

- *altri Stati europei hanno normative analoghe a quella svizzera in materia di conflitti d'interessi (n. 6.4).*

7.2 Misure

Fondandosi sulla valutazione illustrata al numero 6 e sulle conclusioni indicate al numero 7.1, il Consiglio federale ritiene non vi sia motivo di rivedere o riformulare nel suo complesso il diritto in materia di conflitti d'interessi.

L'Esecutivo resta comunque aperto a nuovi sviluppi e conoscenze. Intende proseguire sulla strada finora intrapresa e, se opportuno, *integrare in modo circostanziato non soltanto il diritto in materia, ma anche gli strumenti necessari ad attuarlo.*

Il Consiglio federale propone concretamente le misure seguenti:

1. *Proseguo dell'attuale prassi in materia di governo d'impresa, che consiste nel porre l'accento sulle disposizioni di diritto organizzativo e del personale per evitare l'insorgere di conflitti d'interessi nelle unità autonome della Confederazione*

A settembre 2006 il Consiglio federale ha adottato il Rapporto sul governo d'impresa e a marzo 2009 un rapporto supplementare contenente principi guida in materia di personale e previdenza (cfr. n. 5.1). Nel Rapporto supplementare sono stati proposti, per la prima volta in assoluto, criteri sistematici per uniformare il diritto in materia di personale federale nelle unità autonome della Confederazione.

Eventuali modifiche legali vanno introdotte con cautela. Soltanto nel quadro di una revisione totale delle basi giuridico-amministrative delle unità autonome con statuto del personale di diritto pubblico, s'intende verificare se sia opportuno estendere a tali unità la LPers oppure continuare ad applicare loro una normativa speciale o addirittura assoggettarle al Codice delle obbligazioni. Il Consiglio federale intende portare avanti questo *approccio pragmatico.*

2. *Verifiche ed eventuali adattamenti legali sulla base di mandati o nuovi atti normativi*

Il Consiglio federale esaminerà in modo mirato le disposizioni in materia di conflitti d'interessi, proponendo eventualmente al legislatore di procedere ad adeguamenti o integrazioni se sussistono mandati in tal senso. Nella sua risposta alla mozione 13.4040 Parità di trattamento nella pubblicazione delle relazioni d'interesse, depositato dalla consigliera nazionale Yvonne Gilli il 12 febbraio 2014, l'Esecutivo si è dichiarato disposto a estendere ai membri degli organi direttivi delle istituzioni della Confederazione l'obbligo di dichiarare le relazioni d'interesse e ad appurare gli adeguamenti legali necessari allo scopo (cfr. n. 5.5).

3. *Verifiche nel quadro del quarto ciclo di valutazione del GRECO*

Il quarto ciclo di valutazione avviato dal GRECO, dedicato alla *prevenzione della corruzione dei membri di parlamenti, tribunali e autorità di perseguimento penale*, fornirà al Consiglio federale, presumibilmente a partire dal 2016, l'occasione di verificare le normative in materia di conflitti d'interessi e di prevenzione della corruzione procedendo alle eventuali modifiche necessarie. Gli obblighi di dichiarare le relazioni d'interesse e le attività accessorie potrebbero dunque tornare di attualità.

4. *Eventuali modifiche a seguito di casi problematici*

Benché dotata di una normativa completa e di buon livello, la Confederazione non è al riparo da casi problematici. Nel gennaio del 2014 i mass media avevano diffuso la notizia di un grave caso di corruzione alla SECO, riguardante gli acquisti informatici per l'assicurazione contro la disoccupazione. Il 7 febbraio 2014 il DEFR ha affidato a un esperto esterno la direzione dell'inchiesta amministrativa¹⁸⁰. Se dalle inchieste dovessero emergere lacune o difetti giuridici in questo o in altri casi, il Consiglio federale proporrà modifiche pertinenti o procederà direttamente ad attuarle purché siano di sua competenza.

5. *Informazione, istruzione e sensibilizzazione dei collaboratori*

La corretta gestione dei conflitti d'interessi reali o potenziali e il successo della prevenzione della corruzione non dipendono soltanto dalle disposizioni legali ma, in misura perlomeno uguale, anche da una *costante informazione, istruzione e sensibilizzazione dei collaboratori*. Per il Consiglio federale questo è fondamentale, pertanto invierà i servizi competenti dell'Amministrazione federale, ma anche delle unità autonome della Confederazione, a mantenere il loro impegno in tal senso.

¹⁸⁰ «Il consigliere federale Schneider-Amman incarica il prof. Saxer di svolgere un'inchiesta amministrativa alla SECO», comunicato stampa del DEFR del 7 feb. 2014 consultabile all'indirizzo: www.seco.admin.ch > Attualità.

