

Strasburgo, 4 aprile 2008

Rapporto di valutazione Greco I e II (2007) 1F

Riassunto del primo e del secondo ciclo di valutazione

Rapporto di valutazione sulla Svizzera

Approvato dal GRECO
in occasione della 37° assemblea plenaria
(Strasburgo, 31 marzo – 4 aprile 2008)

INTRODUZIONE

1. La Svizzera ha aderito il 1° luglio 2006, ossia dopo la conclusione del primo ciclo di valutazione, all'Accordo parziale che istituisce il GRECO. Di conseguenza ha dovuto sottoporsi a una procedura di valutazione congiunta che raggruppa i temi del primo e del secondo ciclo (cfr. par. 3). Il gruppo di valutazione del GRECO (qui di seguito GVG) era composto dai signori Peter DE ROECK (revisore generale delle finanze dell'Amministrazione pubblica in Belgio), Edmond DUNGA (ispettore del Dipartimento di controllo interno dell'Amministrazione e direttore del Servizio anticorruzione del Consiglio dei Ministri in Albania), José Antonio MOURAZ LOPES (giudice del Tribunale penale di Coimbra in Portogallo) e Jean-Pierre ZANOTO (avvocato generale presso la Corte d'appello di Lione in Francia). Il GVG era accompagnato da due membri della segreteria del Consiglio d'Europa, i signori Michael JANSSEN e Christophe SPECKBACHER, e si è trattenuto in Svizzera dal 17 al 21 settembre 2007. Prima della visita il GVG aveva ricevuto le risposte ai questionari per la valutazione (documenti di valutazione Greco Eval I-II 2007 1F Eval I – Part 1 e Greco Eval I-II 2007 1F Eval II – Part 2), i testi legislativi pertinenti e altri documenti.
2. Il GVG ha incontrato i rappresentanti delle seguenti istituzioni statali: l'Ufficio federale di giustizia, il Dipartimento federale degli affari esteri, l'Ufficio federale del registro di commercio, i Servizi del Parlamento, il Dipartimento federale delle finanze, l'Amministrazione federale delle finanze, il Servizio di controllo in materia di riciclaggio di denaro, il Dipartimento federale di giustizia e polizia, la Commissione federale delle banche, l'Ufficio federale di polizia, la Segreteria di Stato dell'economia (SECO), il Ministero pubblico della Confederazione, l'Ufficio dei giudici istruttori federali, l'ombudsman del Cantone di Zurigo, l'Ufficio federale del personale, il Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport, il Controllo federale delle finanze, il Tribunale penale federale, il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e della comunicazione e la segreteria della Delegazione parlamentare di vigilanza sulle finanze e sul transito alpino. Il GVG ha anche incontrato a Ginevra rappresentanti delle seguenti istituzioni cantonali e comunali: la Corte dei conti, l'Ufficio del personale del Cantone, l'Ispettorato cantonale delle finanze, l'Ispettorato delle finanze e il Servizio del personale della città di Ginevra, l'Amministrazione cantonale delle contribuzioni, la «Centrale commune d'achats», il Ministero pubblico cantonale, i giudici istruttori, la polizia giudiziaria e la Corte di giustizia. Il GVG ha infine avuto la possibilità di intrattenersi con esponenti della società civile e dell'economia privata, ossia giornalisti, rappresentanti di economie suisse, della Camera fiduciaria, dell'Associazione svizzera di revisione interna, di Transparency International Switzerland, del «Basel Institute on Governance» e dell'Istituto di lotta contro la criminalità economica.
3. Conformemente all'articolo 10.3 del proprio statuto il GRECO ha stabilito che:
 - il primo ciclo di valutazione riguarda i temi seguenti:
 - ❖ **indipendenza, grado di specializzazione e risorse degli organi nazionali incaricati di prevenire e combattere la corruzione**¹: principio fondamentale n. 3 (statuto giuridico, poteri, modalità di assunzione delle prove, indipendenza e autonomia delle autorità responsabili della fase istruttoria, del perseguimento e del giudizio dei reati di corruzione) e principio fondamentale n. 7 (persone o enti specializzati incaricati di combattere la corruzione e risorse a loro disposizione);

¹ Temi I e II del primo ciclo di valutazione.

- ❖ **entità e durata delle immunità**²: principio fondamentale n. 6 (immunità concesse durante la fase istruttoria, il perseguimento e il giudizio di un reato di corruzione).
- Il secondo ciclo di valutazione riguarda invece i temi seguenti:
 - ❖ **proventi della corruzione**³: principio fondamentale n. 4 (messa al sicuro e confisca dei proventi della corruzione) e n. 19 (legami fra la corruzione, il riciclaggio di denaro e la criminalità organizzata) cui, per i Paesi che hanno ratificato la Convenzione penale sulla corruzione (STE n. 173), si aggiungono gli articoli 13, 19.3 e 23 della Convenzione;
 - ❖ **amministrazione pubblica e corruzione**⁴: principio fondamentale n. 9 (amministrazione pubblica) e n. 10 (pubblici ufficiali);
 - ❖ **persone giuridiche e corruzione**⁵: principio fondamentale n. 5 (persone giuridiche) e n. 8 (legislazione fiscale) cui, per i Paesi che hanno ratificato la Convenzione penale sulla corruzione (STE n. 173), si aggiungono gli articoli 14, 18 e 19.2 della Convenzione.

4. Il 31 marzo 2006 la Svizzera ha ratificato la Convenzione penale sulla corruzione (STE 173) e il Protocollo aggiuntivo (STE 191) che, a livello nazionale, sono entrati in vigore il 1° luglio 2006.
5. Il presente rapporto è stato redatto in base alle risposte ai questionari e alle informazioni ottenute durante la visita sul posto. Esso ha principalmente lo scopo di valutare l'efficacia dei provvedimenti adottati dalle autorità svizzere per adempiere gli obblighi sanciti dalle disposizioni descritte nel paragrafo 3. Per ogni tema il rapporto descrive la situazione e vi aggiunge un'analisi critica. Le conclusioni contengono un elenco di raccomandazioni approvate dal GRECO e destinate alla Svizzera per consentirle di conformarsi maggiormente alle disposizioni pertinenti.

I. PANORAMICA DELLA POLITICA SVIZZERA IN MATERIA DI LOTTA ALLA CORRUZIONE

a. Descrizione della situazione

6. La Svizzera confina con la Germania, l'Italia, la Francia e l'Austria ed è un Paese dalle dimensioni piuttosto modeste (41 000 km², 7,5 milioni di abitanti). La sua economia è fra le più prospere al mondo (PIL: 293 miliardi di euro, tasso di disoccupazione al 2,6 %). La Svizzera è uno Stato federale composto di 26 Cantoni⁶. Il franco svizzero (CHF) vale circa 0,6 euro.

² Tema III del primo ciclo di valutazione.

³ Tema I del secondo ciclo di valutazione.

⁴ Tema II del secondo ciclo di valutazione.

⁵ Tema III del secondo ciclo di valutazione.

⁶ I Cantoni hanno costituzioni proprie. La ripartizione delle competenze fra Confederazione e Cantoni è sancita dalla Costituzione federale. La superficie dei Cantoni spazia dai 37 ai 7105 km² e la loro popolazione da 15 000 a 1 261 000 abitanti. (dati del 2004). La Costituzione federale garantisce l'autonomia dei Cantoni, che riscuotono le imposte e emanano leggi in tutti gli ambiti che non sono di competenza della Confederazione, quali ad esempio l'educazione, escluse le università federali, l'amministrazione degli ospedali, ad eccezione di quelli comunali e privati, la costruzione e la manutenzione della maggior parte delle strade, salvo le strade e autostrade nazionali, la polizia, ma non l'esercito, altre prestazioni sociali e il controllo del prelievo fiscale. La sovranità dei Cantoni è pertanto circoscritta a determinati ambiti e peraltro sempre limitata dalla preminenza o forza derogatoria del diritto federale e il sistema si differenzia dall'equipollenza delle norme vigenti ad esempio in Belgio.

La percezione della corruzione

7. Le autorità svizzere sono consapevoli che, data l'importanza della piazza finanziaria svizzera e del forte orientamento delle imprese locali al commercio internazionale, occorrono provvedimenti contro la corruzione internazionale, ma anche nazionale. Riconoscono che la dimensione ridotta del territorio e lo stretto legame fra il mondo politico, culturale ed economico sortiscono un duplice effetto. Nascondono infatti un potenziale pericolo di corruzione, ma rappresentano nel contempo un fattore efficace di controllo sociale. Secondo le informazioni raccolte sul posto, i settori maggiormente colpiti in Svizzera sono gli acquisti pubblici (l'edilizia ma anche le forniture), le attività doganali e di polizia e i diversi settori addetti al rilascio di autorizzazioni e permessi. Alcuni interlocutori del GVG hanno affermato che favoritismi, cameratismo e nepotismo (soprattutto a livello cantonale) sono percepiti come fenomeni più preoccupanti rispetto alla corruzione vera e propria e che la percentuale di casi scoperti e perseguiti è molto bassa (fra il 3 e il 10 %). Anche questo genere di irregolarità si verifica soprattutto nel settore degli acquisti pubblici (l'edilizia, le autostrade, ecc.).
8. Nella classifica di Transparency International del 2006 la Svizzera occupa il settimo posto su un totale di 163, con 9.1 punti su 10 (indice di percezione della corruzione). Dopo l'entrata in vigore nel 2000 delle nuove disposizioni penali sulla corruzione, le autorità svizzere hanno registrato 61 condanne⁷, tuttavia l'Ufficio federale di polizia (fedpol) riconosce che il numero di condanne non rispecchia necessariamente la diffusione reale della corruzione, anche se è evidente che in Svizzera non è radicata. Stando a una fonte, fra il 97 e il 99 per cento dei casi di corruzione in Svizzera non viene denunciato (cfr. pag. 9 del rapporto di fedpol intitolato «Lotta contro la corruzione in Svizzera»). Il Rapporto sicurezza interna della Svizzera 2005 di fedpol sottolinea dal canto suo che nell'economia privata la corruzione rimane nell'ombra⁸.
9. Finora non sono stati scoperti contatti fra il crimine organizzato e la corruzione, tuttavia le autorità ritengono che numerosi procedimenti in corso contro impiegati della Confederazione potrebbero eventualmente portare alla luce nuovi elementi per chiarire questo aspetto.

Il diritto penale

10. In Svizzera esiste un Codice penale (CP) valido in tutto il Paese. Attualmente sono inoltre in vigore diverse leggi sulla procedura penale, infatti oltre alla legge federale sulla procedura penale (PP) e ad altre leggi federali specifiche (p. es. nel settore militare), coesistono 26 codici cantionali di procedura penale. Il Consiglio degli Stati e il Consiglio nazionale hanno approvato un codice di procedura unificato (D-CPP) che sostituirà i diversi codici cantionali a partire dal gennaio del 2010⁹. In vista della sua entrata in vigore, saranno necessari numerosi mutamenti organizzativi, soprattutto nei Cantoni (il che giustifica il periodo fino all'entrata in vigore).
11. Gli articoli 322^{ter}-322^{octies} CP disciplinano la corruzione attiva e passiva e la concessione e l'accettazione di vantaggi nel settore pubblico. Queste ultime due sono fattispecie complementari ai reati di corruzione (art. 322^{ter}, 322^{quater} e 322^{septies} CP), poiché puniscono la concessione e

⁷ Condanne pronunciate: 3 nel 2001, 12 nel 2002, 6 nel 2003, 13 nel 2004 e 11 nel 2005, in virtù delle nuove disposizioni. A queste si aggiungono le condanne pronunciate in virtù delle precedenti disposizioni sulla corruzione, ossia 7 nel 2001, 1 nel 2002, 5 nel 2003, 2 nel 2004 e 1 nel 2005. Le statistiche per il 2006 non sono ancora note. Secondo il rapporto sulla sicurezza interna della Svizzera del 2005, due terzi dei casi giudicati fra il maggio del 2000 e la fine del 2004 sono sfociati in condanne per corruzione di pubblici ufficiali svizzeri.

⁸ «... numerose imprese affermano di essere coinvolte in casi di corruzione, ma per paura di pregiudicare la propria reputazione decidono di punire le infrazioni senza ricorrere alle autorità».

⁹ Il D-CPP è stato approvato dopo la visita del GVG, il 5 ottobre 2007.

l'accettazione di vantaggi, indipendentemente dal legame con un atto o un'omissione commessa nell'adempimento di un'attività ufficiale. Tali reati sono puniti con una pena detentiva sino a tre anni o con una pena pecuniaria, mentre la corruzione attiva o passiva, che presuppone un abuso del potere d'apprezzamento o una violazione dei doveri d'ufficio, è punita con una pena detentiva sino a cinque anni o con una pena pecuniaria. Tutti questi reati concernono i membri di autorità giudiziarie o di altre autorità, i funzionari, i periti, i traduttori o gli interpreti delegati da un'autorità, gli arbitri e, se si tratta di corruzione attiva o di concessione di vantaggi, anche i militari¹⁰. Inoltre quando sono commessi da persone che agiscono per conto di uno Stato straniero o di un'organizzazione internazionale, tutti questi reati sono puniti con una pena detentiva sino a cinque anni o con una pena pecuniaria. La corruzione attiva e passiva nell'economia privata è disciplinata dagli articoli 4a (riveduto nel 2006) e 23 della legge contro la concorrenza sleale, che sanciscono a querela di parte¹¹ una pena detentiva sino a tre anni o una pena pecuniaria. Il traffico d'influenza non è invece contemplato da alcuna disposizione speciale del Codice penale (le autorità svizzere ritengono che le disposizioni vigenti consentano di perseguire la maggior parte delle forme di traffico d'influenza, soprattutto quelle che coinvolgono pubblici ufficiali). A tale proposito la Svizzera ha espresso una riserva in merito alla Convenzione penale sulla corruzione (STE 173).

12. Il Codice penale svizzero non punisce i reati menzionati come fattispecie qualificate o circostanze aggravanti quando sono commessi da un'organizzazione. Nel 1994 è stata per contro introdotta una fattispecie qualificata disciplinata dall'articolo 260^{ter}, ossia la partecipazione o il sostegno di un'organizzazione criminale (punita con una pena detentiva sino a cinque anni o con una pena pecuniaria che il giudice può attenuare se l'agente si sforza d'impedire la prosecuzione dell'attività criminale dell'organizzazione). Se una tale organizzazione si rende colpevole di corruzione, oltre alle pertinenti disposizioni penali, sarebbe applicabile anche l'articolo 260^{ter} CP e la pena potrebbe raggiungere i sette anni e mezzo di detenzione (art. 49 CP).
13. Gli articoli 102 e 102a CP, entrati in vigore il 1° ottobre 2003, introducono un regime di responsabilità penale delle persone giuridiche¹² nel caso in cui per carenza organizzativa interna dell'impresa il reato non può essere ascritto a una persona fisica ben precisa oppure se all'impresa si può rimproverare di non avere preso tutte le misure organizzative ragionevoli e indispensabili per impedire un simile reato. Quest'ultimo caso riguarda soltanto determinati reati, quali la corruzione nel settore pubblico e nell'economia privata, la concessione di vantaggi, il riciclaggio di denaro e la partecipazione o il sostegno a un'organizzazione criminale. Conformemente al principio della territorialità, in Svizzera un'impresa può essere punita se i reati che le vengono contestati sono stati compiuti interamente o parzialmente sul territorio nazionale, se le carenze organizzative si sono verificate in Svizzera oppure se l'impresa è svizzera (principio della nazionalità). Secondo le autorità svizzere un'impresa svizzera è punibile anche qualora i reati siano stati compiuti da filiali all'estero. Le disposizioni sul riciclaggio di denaro si applicano indipendentemente dal luogo in cui è stato commesso l'atto principale.
14. Oltre alle convenzioni internazionali elencate nel paragrafo seguente, la Svizzera ha concluso numerosi accordi bilaterali di estradizione e di assistenza giudiziaria in materia penale. Per le indagini di polizia la Svizzera può avvalersi delle risorse di Interpol e degli strumenti previsti

¹⁰ La corruzione passiva e l'accettazione di vantaggi da parte dei militari sono punite dagli art. 142 e 143 del Codice penale militare.

¹¹ Si tratta di una condizione sancita dal diritto materiale e non da quello procedurale.

¹² Sono contemplate le persone giuridiche di diritto privato, le persone giuridiche di diritto pubblico salvo gli enti territoriali, come pure le società e le ditte individuali.

dall'Accordo di Schengen e da quello con Europol¹³ e basarsi sugli accordi bilaterali che contemplano la lotta alla corruzione. Dal 1981 la Svizzera dispone anche di una legislazione nazionale in materia di assistenza giudiziaria internazionale¹⁴, che le consente di concedere assistenza (assistenza giudiziaria, estradizione, perseguimento penale in via sostitutiva ed esecuzione di decisioni penali) anche a un Paese con cui non ha concluso accordi in tal senso. Di regola, è dato seguito alla domanda soltanto se lo Stato richiedente concede la reciprocità (art. 8 AIMP), vale a dire che dev'essere in grado di soddisfare una richiesta svizzera dello stesso genere e dichiararsi disposto a farlo. L'extradizione di cittadini svizzeri, sia nei casi di corruzione sia per altri reati, presuppone il consenso scritto dell'interessato, che può essere revocato fintanto che non sia ordinata la consegna. Conformemente al principio della personalità attiva, i cittadini svizzeri sono infatti perseguiti e giudicati in base al Codice penale (art. 7 cpv. 1 CP).

Le iniziative più importanti

15. Le autorità svizzere hanno spiegato che a partire dagli anni Novanta la lotta alla corruzione è diventata uno dei temi più importanti della politica anticrimine svizzera. Numerosi casi hanno suscitato scalpore nell'opinione pubblica e il Governo svizzero (Consiglio federale) considera la lotta alla corruzione un fattore indispensabile per salvaguardare e rafforzare l'integrità delle istituzioni statali, la prosperità e la stabilità economica e per rendere più attrattiva la piazza economica svizzera sul piano internazionale. Il 31 maggio 2000 la Svizzera ha ratificato la Convenzione dell'OCSE sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali, e il 31 marzo 2006 la Convenzione penale del Consiglio d'Europa sulla corruzione (STE 173). La Svizzera ha firmato anche la Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione e prevede di ratificarla nel 2008. Non ha invece ancora aderito alla Convenzione civile del Consiglio d'Europa sulla corruzione (STE 174), anche se essa è sostanzialmente compatibile con il diritto svizzero in materia di responsabilità civile¹⁵. I rappresentanti della Svizzera hanno spiegato dettagliatamente i diversi provvedimenti adottati negli scorsi anni per rafforzare la capacità del Paese di cooperare alla risoluzione di casi di portata internazionale, fra cui i reati di corruzione. Al gruppo di valutazione sono stati presentati diversi esempi di cooperazione coronati da successo.
16. L'Amministrazione federale si è concentrata sulla prevenzione della corruzione, in particolare adottando nel 2000 un codice di comportamento per gli impiegati della Confederazione¹⁶ (circa 35 000 persone) e promuovendo altri provvedimenti per sensibilizzare il personale, ad esempio con corsi di management, riunioni informative o altri corsi di formazione. Nel 2001 è stato anche creato un gruppo di lavoro interdipartimentale sulla corruzione che funge da forum di discussione e di scambio di informazioni. Nel 2004 è stato trasformato in un «Gruppo consultivo sulla corruzione». Ne fanno parte una trentina di Uffici federali e vi partecipano i rappresentanti di sei dei sette Dipartimenti.
17. Nel 2003 il Consiglio federale ha licenziato un rapporto sulla prevenzione della corruzione che illustra in particolare il divieto per i collaboratori dell'Amministrazione federale di accettare vantaggi, il disciplinamento delle occupazioni accessorie, le misure di controllo interno ed esterno

¹³ La cooperazione nell'ambito di Schengen e di Europol verte sugli accordi stipulati con l'Unione europea.

¹⁴ Legge federale del 20 marzo 1981 sull'assistenza internazionale in materia penale (AIMP).

¹⁵ Una delle principali difficoltà consiste nel termine di prescrizione della responsabilità civile dei reati, che nel diritto svizzero, a differenza della Convenzione, è di un anno. Un disegno di legge volto a uniformare il diritto in materia di responsabilità civile e a eliminare le discrepanze dovrebbe essere sottoposto al Parlamento, ma non è ancora stata stabilita una tabella di marcia.

¹⁶ Numerosi servizi della Confederazione hanno inoltre elaborato proprie regole di comportamento, mentre a livello cantonale esistono codici di comportamento o direttive per gli incarichi a rischio, ad esempio nella polizia.

e il ricorso più frequente nei processi decisionali al cosiddetto principio dei quattro occhi. Nell'aprile 2006 il Consiglio federale ha preso atto delle direttive dell'Ufficio federale del personale concernenti le occupazioni accessorie e le cariche pubbliche.

18. In ambito repressivo il Parlamento svizzero ha approvato nel 1999 dei provvedimenti volti a migliorare l'efficacia e la legittimità del perseguimento penale (il cosiddetto Progetto Efficienza). A questo scopo ha attribuito alla Confederazione nuove competenze e maggiori risorse per combattere efficacemente la criminalità internazionale, compresa la corruzione, e per aiutare i Cantoni piccoli e medi. Il Ministero pubblico della Confederazione è stato dotato di un'unità speciale incaricata di combattere il crimine organizzato, il riciclaggio di denaro e la corruzione.
19. Per agevolare la scoperta di casi di corruzione, all'inizio del 2001 è entrata in vigore una nuova legge federale sulla deducibilità fiscale delle retribuzioni corruttive.

b. Analisi

20. Il GVG valuta positivamente sia il dibattito sulla corruzione in corso in Svizzera, sia le misure adottate dal 2000 per adeguare la legislazione alle Convenzioni sulla lotta alla corruzione del Consiglio d'Europa e dell'OCSE. Le fattispecie di corruzione sono state in effetti ridefinite, consolidate ed estese alle persone giuridiche. Parallelamente sono state eseguite importanti riforme istituzionali, ad esempio attribuendo maggiori competenze alle autorità federali di perseguimento penale che hanno ottenuto contemporaneamente un aumento dell'organico e delle risorse destinate al perseguimento penale e alla creazione del Tribunale penale federale. Infine, sono stati adottati provvedimenti per sensibilizzare il personale federale ed è stato istituito il «Gruppo consultivo sulla corruzione». Il GVG approva le varie riforme e iniziative che testimoniano la consapevolezza del problema e la volontà delle autorità svizzere di affrontarlo.
21. Il GVG ha constatato che il numero di condanne per corruzione è esiguo e che non sono state pronunciate condanne in virtù degli articoli 4a e 23 LCSI, sottoposti a revisione nel luglio 2006 (corruzione nell'economia privata). Anche il numero di procedimenti intentati contro persone giuridiche non è molto elevato. Dai colloqui effettuati sul posto è emersa la difficoltà di portare a termine i procedimenti complessi, soprattutto quando è indispensabile l'assistenza di altri Paesi. La corruzione nell'economia privata è perseguibile soltanto su querela, ma è stato ricordato che un'accusa per amministrazione infedele (art. 158 CP) consente alle autorità giudiziarie di pronunciare una condanna anche senza una querela. Il GVG ne deduce che occorre proseguire attivamente gli sforzi per mettere in pratica le riforme avviate. In questo contesto è spiacevole che per motivi finanziari non sia stato portato a termine il progetto destinato a rafforzare gli effettivi degli organi giudiziari e di polizia, anche se le persone sul posto hanno affermato che l'organico non rappresenta un problema. Il reclutamento, che doveva protrarsi per otto anni, è stato sospeso nel 2003¹⁷.
22. Il GVG ha constatato che negli scorsi anni le autorità svizzere hanno promosso numerose iniziative di sensibilizzazione sulla corruzione, soprattutto nei Dipartimenti federali di giustizia e polizia, dell'economia e degli affari esteri, elaborando ad esempio codici di comportamento. Tuttavia ha anche rilevato la mancanza di un organo incaricato di analizzare le diverse forme di corruzione scoperte e di promuovere un approccio o una strategia globale di lotta contro questi reati. Si tratta di un'osservazione che vale sia per le autorità federali sia per il Cantone visitato (Ginevra, dove nel 2007 è stato tuttavia istituito un sistema di controllo interno). Il «Gruppo consultivo sulla corruzione» si limita per il momento allo scambio interno di informazioni sulle

¹⁷ Sono stati ad esempio reclutati soltanto 500 agenti di polizia invece degli 800 previsti inizialmente.

esperienze maturate, è privo di poteri decisionali, non ha ancora effettuato alcun'analisi sistematica della corruzione e collabora regolarmente soltanto con l'economia privata, le imprese, le ONG e gli ambienti accademici, senza coinvolgere direttamente i Cantoni nei suoi progetti e nelle sue attività. Inoltre non ha finora adottato risoluzioni o redatto rapporti di carattere generale. Il GVG giudica positivi i lavori svolti da fedpol (il rapporto annuale sulla sicurezza interna della Svizzera con un capitolo dedicato alla corruzione e uno studio del luglio 2007 sulla corruzione in Svizzera), ma ritiene che potrebbero essere approfonditi e completati con un maggior numero di dati empirici raccolti presso altre autorità nazionali (dai colloqui è emerso che non si è ancora tenuto conto delle informazioni in possesso dei Cantoni e che diverse autorità anche amministrative detengono parte delle informazioni, ma che non è ad esempio noto il numero totale di inchieste avviate in Svizzera). I colloqui con rappresentanti degli ambienti economici e commerciali rivelano che attualmente essi si sforzano piuttosto di combattere la corruzione internazionale invece di quella nazionale.

23. Date le circostanze non sorprende molto che la Confederazione Svizzera non abbia ancora sviluppato una strategia globale per combattere la corruzione. Le autorità svizzere sono convinte che una tale strategia verrebbe ostacolata dalla ripartizione dei compiti fra Confederazione e Cantoni sancita dalla Costituzione. Il GVG rileva tuttavia che il rapporto di fedpol «Lotta contro la corruzione in Svizzera» del luglio 2007 afferma che occorre «una strategia congruente del Ministero pubblico della Confederazione e della Polizia giudiziaria federale e una stretta collaborazione con i Cantoni, il Controllo federale delle finanze e gli uffici di tassazione».
24. Il GVG raccomanda di sostenere questi diversi progetti. Per mettere in pratica questo genere di cooperazione si potrebbero inoltre creare gruppi di lavoro comuni a composizione variabile in funzione delle attività (attività caratteristiche: definizione di politiche istituzionali, operazioni, sinergie interdisciplinari e fra specialisti, diffusione di migliori pratiche e strumenti per combattere la corruzione, sviluppo di un sistema di gestione uniforme a livello federale e cantonale, sensibilizzazione).
25. Di conseguenza il GVG raccomanda di dotare il «Gruppo consultivo sulla corruzione», o qualsiasi altro organo appropriato, delle risorse e dei poteri necessari per avviare una strategia e una politica anticorruzione concertata a livello nazionale (coinvolgendo Confederazione e Cantoni, autorità amministrative e giudiziarie, servizi interdisciplinari e specializzati).

II. INDIPENDENZA, GRADO DI SPECIALIZZAZIONE E RISORSE DEGLI ORGANI NAZIONALI INCARICATI DI PREVENIRE E COMBATTERE LA CORRUZIONE

a. Descrizione della situazione

Autorità esecutive competenti a livello federale e cantonale

Confederazione

26. Secondo la nuova ripartizione delle competenze fra Confederazione e Cantoni in materia di perseguimento penale di reati economici e finanziari¹⁸, la Confederazione ha la competenza esclusiva per i reati di criminalità organizzata, finanziamento del terrorismo, corruzione o riciclaggio di denaro se il sospetto cade su impiegati federali o il danneggiato è la

¹⁸ Art. 336 e 337 CP entrati in vigore il 1° gennaio 2002.

Confederazione oppure quando i reati sono stati commessi prevalentemente all'estero o in più Cantoni senza concentrarsi specialmente su uno di essi. Nei casi particolarmente complessi di criminalità economica è prevista una competenza concorrente e facoltativa della Confederazione.

27. Il Ministero pubblico della Confederazione (MPC) è l'autorità di indagine e accusa della Confederazione. Ha il compito di effettuare indagini di polizia, sostenere l'accusa dinanzi ai tribunali e rispondere alle richieste di assistenza giudiziaria nel proprio settore di competenza. Dopo l'assegnazione di nuove competenze di perseguimento penale alla Confederazione, nel 2002 il MPC è stato rafforzato con una sezione composta di 15 gruppi (comprendenti tutti un procuratore, un supplente o un assistente del procuratore e un verbalista) incaricati di condurre inchieste nazionali e internazionali sul crimine organizzato, il riciclaggio di denaro e la corruzione. Una sezione di tre gruppi si occupa dei casi di corruzione di cui sono sospettati impiegati federali o che è compiuta a danno della Confederazione. Infine una terza sezione attualmente composta di tre gruppi risponde alle richieste di assistenza giudiziaria internazionale (rivolte alla Svizzera).
28. Il procuratore generale, che dirige il MPC, è nominato per un periodo di quattro anni dal Consiglio federale, che è l'unica autorità legittimata a revocare il mandato. L'indipendenza della sua carica è garantita dall'articolo 16 capoverso 4 della legge federale sulla procedura penale, che statuisce che «il procuratore generale e i suoi sostituti e rappresentanti adempiono i compiti indipendentemente da istruzioni dell'autorità di nomina». L'articolo 14 della medesima legge aggiunge che il procuratore generale «presenta le sue richieste e conclusioni secondo il proprio convincimento». La sua indipendenza è suffragata anche dalla legge sul personale. Non esiste alcun testo che autorizzi il responsabile del Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP), ossia il ministro della giustizia, a impartire istruzioni al procuratore generale. Il Tribunale penale federale, che dal 2004 è il tribunale di prima istanza competente per giudicare i casi penali affidati alla Confederazione, è l'autorità di vigilanza e di ricorso del MPC. Sul piano puramente amministrativo e finanziario il MPC è invece subordinato al DFGP.
29. Nelle indagini il MPC è assistito dalla Polizia giudiziaria federale (PGF) dell'Ufficio federale di polizia (fedpol). La PGF è supervisionata dai procuratori o dai giudici istruttori di cui esegue le istruzioni. In seno alla PGF è stata creata la «divisione Indagini Protezione dello Stato / Compiti speciali», suddivisa in diversi commissariati di cui uno specializzato anche nella lotta alla corruzione. La concentrazione presso il MPC e la PGF dei casi complessi di corruzione e di criminalità organizzata garantisce una stretta cooperazione fra i commissariati specializzati nei diversi ambiti. Durante un'inchiesta penale si possono ad esempio costituire gruppi interdisciplinari d'indagine ricorrendo a specialisti in materia di corruzione e di crimine organizzato. Durante la sua visita il GVG è stato informato che in seno a fedpol sette inquirenti, assistiti da un analista economico e finanziario, si occupano di lotta alla corruzione. Fra il 2003 e il 2007 gli inquirenti hanno svolto 51 inchieste su casi di corruzione, calcolando anche quelle avviate in risposta alle richieste di assistenza giudiziaria. Attualmente sono in corso 12 inchieste. Le persone incontrate dal GVG giudicano sufficiente il personale preposto alla lotta contro la corruzione, pur ammettendo che il piano destinato a rafforzare l'organico delle autorità federali di giustizia e polizia non è stato interamente messo in pratica (sono stati reclutati soltanto 500 agenti di polizia invece degli 800 previsti) e che, impiegando più personale, la polizia potrebbe intensificare le indagini sulla corruzione e la cooperazione con le autorità cantonali.
30. Nel contesto della concentrazione delle competenze in seno alla Confederazione, sia il MPC sia la PGF hanno assunto analisti economici e specialisti finanziari. I collaboratori reclutati fra il 2002 e il 2004 sono stati istruiti per tre mesi su temi specifici riguardanti il perseguimento della criminalità organizzata ed economica, l'assistenza giudiziaria internazionale e anche la

corruzione. Nel corso della loro carriera possono usufruire di una formazione continua, frequentando corsi e conferenze di specialisti. Infine, il MPC ha scelto fra i procuratori due persone di contatto per rispondere alle domande sulla corruzione nella sfera di competenza federale. Le persone che presso fedpol operano in questo settore dispongono di una formazione speciale in materia di criminalità economica.

31. Il Ministero pubblico della Confederazione svolge le prime indagini in collaborazione con la Polizia giudiziaria federale. Quando gli indizi di reato vengono convalidati, gli atti sono inoltrati a un giudice istruttore federale¹⁹ (per l'istruzione preparatoria). Dopo la conclusione dell'istruzione preparatoria, gli atti tornano al Ministero pubblico della Confederazione, che decide se promuovere l'accusa o archiviare la procedura. Se gli indizi sono sufficienti, il MPC promuove l'accusa dinanzi al Tribunale penale federale, cui compete giudicare i casi contemplati dagli articoli 336 e 337 CP.
32. Il 1° aprile 2004 ha iniziato l'attività il Tribunale penale federale²⁰ con sede a Bellinzona. Si tratta dell'autorità giudiziaria ordinaria della Confederazione in materia penale. La sua attività si suddivide in tre parti distinte:
 - la Corte penale giudica in prima istanza le cause penali che la legge sottopone alla giurisdizione federale e delle quali fanno parte i casi di corruzione contemplati dagli articoli 336 e 337 CP;
 - la Corte dei reclami penali esercita la vigilanza sulle autorità inquirenti e istruttorie della Confederazione;
 - dal 1° gennaio 2007 una terza corte si occupa dei ricorsi in materia di assistenza giudiziaria internazionale.
33. I giudici federali e i loro supplenti sono eletti dal Parlamento federale per un periodo di sei anni (art. 5 cpv. 1 e 9 cpv. 1 della legge federale sul Tribunale federale, della legge federale sul Tribunale amministrativo federale e della legge sul Tribunale penale federale).
34. Se vengono rieletti per la seconda volta (terzo mandato), i procuratori e i giudici istruttori federali ottengono lo statuto di funzionari. La legge non stabilisce condizioni riguardo ai diplomi o alla formazione dei magistrati federali, tuttavia da dieci anni esiste una formazione parallela all'attività professionale destinata appositamente ai magistrati appena entrati in carica. I corsi in lingua francese sono offerti dall'università di Neuchâtel, mentre la formazione in tedesco ha luogo a Lucerna. Inoltre la nomina presuppone almeno dieci anni di esperienza come magistrato cantonale. Un quarto dei giudici attualmente in carica ha frequentato il corso speciale sulla criminalità economica che viene organizzato ogni due anni parallelamente all'attività professionale.

Cantoni

35. In tutti i Cantoni esiste una chiara separazione fra la funzione di giudice e quella di responsabile dell'istruzione e del perseguimento. La separazione fra l'istruzione e il perseguimento varia invece da un Cantone all'altro. In numerosi Cantoni, fra cui Ginevra, tale separazione è molto netta, mentre in altri il procuratore funge contemporaneamente da promotore dell'accusa e da giudice istruttore decidendo sull'avvio dei procedimenti, dirigendo le inchieste e sostenendo l'accusa. In 11 Cantoni il giudice istruttore promuove l'accusa ed è subordinato al procuratore.

¹⁹ I giudici istruttori federali sono nominati dal Tribunale federale (art. 113 PP).

²⁰ Prima che fosse creato il TPF il MPC inoltrava i propri incarti ai tribunali cantonali.

Infine, in alcuni Cantoni il procuratore funge da parte in causa sin dall'apertura del processo da parte del giudice istruttore, che agisce in modo del tutto indipendente.

36. Nei Cantoni i procuratori sono quasi sempre eletti dal popolo e soltanto cinque Cantoni prevedono la nomina da parte dell'Esecutivo. In 20 Cantoni i giudici dei tribunali di prima istanza sono eletti dal popolo, in tre dal Parlamento, in due dal Tribunale cantonale e in un Cantone da un collegio elettorale composto di membri del Governo e del Tribunale cantonale. I giudici dei tribunali di seconda istanza sono eletti in 16 Cantoni dal Parlamento e in dieci dal Popolo. La durata del mandato varia dai tre ai sei anni.
37. La maggioranza dei Cantoni non dispone di organi preposti specificatamente alla lotta contro la corruzione, tuttavia quasi tutti sono dotati di un servizio specializzato in reati economici. Questi specialisti possono far parte della polizia e delle autorità responsabili dell'istruzione (come p. es. nel Cantone di Ginevra), unicamente di queste ultime oppure soltanto della polizia giudiziaria. Alcuni Cantoni ricorrono a simili servizi specializzati in tutte le fasi del procedimento (inchiesta, istruzione e giudizio). Durante la sua visita sul posto, il GVG è stato informato che nel Cantone di Ginevra è la «brigade financière» a occuparsi dei casi di corruzione. La «brigade» è composta di 17 agenti di polizia e di due analisti finanziari e subordinata al procuratore e al giudice istruttore. Al momento della visita erano in corso due inchieste per corruzione.
38. Il GVG ha anche appreso che alcuni Cantoni ricorrono a giudici non di carriera (di solito designati dai partiti politici ed eletti dal Popolo), che giudicano anche casi penali, seppur solamente insieme a giudici togati (p. es. un giudice di carriera e quattro non di carriera quando si tratta di giudicare un reato passibile di un anno di detenzione). Inoltre è stato riconosciuto che talvolta può verificarsi un cumulo di cariche (è stato illustrato il caso di un avvocato difensore che era contemporaneamente supplente del procuratore). Il GVG ha constatato che non sempre esistono prescrizioni concrete sui curricula dei magistrati. È stato però informato che i Cantoni richiedono un titolo di studio (laurea e brevetto di avvocato) ed esperienza professionale (p. es. dieci anni come verbalista).

L'unificazione della procedura penale

39. Il nuovo Codice di procedura penale unificato modificherà profondamente le regole procedurali valide attualmente a livello federale e in alcuni Cantoni, poiché prevede l'abolizione della carica di giudice istruttore. Sarà compito esclusivo del procuratore dirigere l'inchiesta e l'istruzione, promuovere l'accusa e sostenerla dinanzi al tribunale. Secondo le autorità svizzere la concentrazione delle competenze renderà più efficace il perseguimento penale. La posizione dominante del procuratore sarà controbilanciata creando la carica di giudice dei provvedimenti coercitivi ed estendendo i diritti della difesa.

Altre autorità

40. Lo scopo principale del «Gruppo consultivo sulla corruzione» (cfr. il capitolo precedente) è di garantire una politica svizzera coerente in materia di lotta alla corruzione. Il gruppo si riunisce due o tre volte all'anno e a una di queste riunioni sono invitati anche rappresentanti dell'economia privata e della società civile. Durante le riunioni ogni Ufficio illustra le attività intraprese per combattere la corruzione. I grandi progetti, i lavori nel Consiglio d'Europa, nell'OCSE e nell'ONU o anche nelle Camere federali, sono discussi regolarmente. Attualmente il gruppo sta inoltre riflettendo sul suo ruolo futuro e su possibili strategie globali per stabilire le priorità nella lotta alla corruzione a livello federale.

41. Fra i numerosi servizi della Confederazione impegnati nella lotta alla corruzione, due fanno parte della Segreteria di Stato dell'economia (SECO): nel Settore investimenti internazionali e imprese multinazionali due persone hanno il compito di sensibilizzare le imprese svizzere che operano all'estero alla lotta contro la corruzione aiutandole nei loro sforzi. Nel Settore Valutazione/Controlling invece due persone sono incaricate di prevenire la corruzione nel contesto della cooperazione allo sviluppo. Nel 2003 la SECO ha pubblicato un opuscolo intitolato «Prevenire la corruzione – Consigli alle imprese svizzere operanti all'estero» che è disponibile anche su Internet e di cui all'inizio del 2008 è stata pubblicata una nuova edizione²¹. Il GVG è stato informato che la SECO è il referente cui vanno segnalati i comportamenti contrari ai principi fondamentali dell'OCSE destinati alle imprese multinazionali e di cui uno riguarda la corruzione, ma che fra i 5-10 casi segnalati annualmente quelli di corruzione sono molto rari (negli ultimi sei anni al Ministero pubblico della Confederazione sono stati trasmessi due casi).
42. Nel marzo 2006 la Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC) ha deciso di istituire un «Compliance Office» in seno alla sezione Compiti speciali e prevenzione della corruzione, in cui una persona impiegata al 50 per cento è incaricata di prevenire la corruzione all'interno dell'organizzazione e di raccogliere le denunce di corruzione interne o esterne. Gli impiegati della DSC devono rispettare un codice di comportamento che li obbliga a informare i superiori o il «Compliance Office» se rilevano casi di corruzione. Il «Compliance Office» ha il compito di proteggere gli informatori («Whistleblowers») nel rispetto delle leggi vigenti. Ha inoltre il dovere di informare, se necessario in forma anonima, il vicedirettore responsabile del settore in cui è stato segnalato il caso, la Sezione per le questioni giuridiche, il Servizio sistemi e consigli finanziari e il servizio di controllo interno. Il GVG è stato informato che finora al «Compliance Office» non è stato segnalato alcun caso di corruzione avvenuto in Svizzera.
43. A livello federale e nella maggior parte dei Cantoni, la vigilanza sulle finanze pubbliche compete a una commissione parlamentare che si rifà ai lavori di un organo di vigilanza finanziaria. A livello federale l'autorità competente è il Controllo federale delle finanze (CDF). È un organo indipendente dal potere esecutivo che riferisce direttamente alle commissioni parlamentari delle finanze e trasmette loro tutti i rapporti di verifica e la corrispondenza con le unità ispezionate. Il CDF dispone di un budget annuale di circa 17 milioni di franchi e di un organico di un centinaio di persone. In caso di necessità può ricorrere a periti esterni. Grazie alla formazione interna, i collaboratori sono in grado di individuare gli indizi di reato e i fattori di tali atti.
44. L'Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro («Money Laundering Reporting Office Switzerland», MROS) è una sezione dell'Ufficio federale di polizia (fedpol) che funge da centro d'informazione finanziario. MROS è l'Ufficio centrale nazionale che riceve, analizza e, se del caso, trasmette alle autorità di perseguimento penale le comunicazioni di sospetto riciclaggio di denaro o finanziamento del terrorismo, come pure le segnalazioni su fondi illegali o appartenenti a organizzazioni criminali²².
45. Le persone impiegate nelle rappresentanze diplomatiche e consolari ricevono un'istruzione speciale del Dipartimento federale degli affari esteri sul problema della lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri. Il programma di formazione del corpo diplomatico comprende fra l'altro una discussione generale sul comportamento da assumere in presenza di sospetti di corruzione o quando un'impresa svizzera ritiene di essere vittima di un tentativo di corruzione ad opera di un pubblico ufficiale straniero.

²¹ La pubblicazione è avvenuta come previsto.

²² Inoltre altre autorità amministrative e organi di sorveglianza privati, quali la Commissione federale delle banche, sorvegliano l'applicazione delle misure di vigilanza finalizzate a individuare il riciclaggio di denaro.

Inchieste penali

46. Attualmente alcuni Cantoni (fra cui Ginevra) e la Confederazione applicano il principio di opportunità, mentre la maggioranza dei Cantoni hanno optato per un principio di opportunità limitato o persino per il principio della legalità. Il nuovo Codice di procedura penale unificato (art. 8) introduce su tutto il territorio svizzero un principio di opportunità limitato nel perseguimento penale (abbandono del procedimento quando il grado di colpevolezza e le conseguenze di un reato sono di lieve entità, quando il procedimento non influisce in maniera sostanziale sulle sanzioni già pronunciate per altri reati, ecc.).
47. Gli articoli 4a e 23 della legge sulla concorrenza sleale statuiscono che nell'economia privata la corruzione attiva e passiva è perseguibile soltanto su querela di parte (sporta da persone, associazioni o organizzazioni vittime di concorrenza sleale, ma anche dalla Confederazione, rappresentata dalla SECO).
48. La prescrizione dell'azione penale è disciplinata dagli articoli 97-101 CP che statuiscono un termine di 15 anni per i reati di corruzione attiva o passiva e di sette anni per la concessione e l'accettazione di vantaggi. Quest'ultimo termine vale anche per la corruzione (attiva e passiva) fra privati. L'articolo 97 capoverso 3 CP sancisce che la prescrizione si estingue se prima della scadenza del termine è stata pronunciata una sentenza di prima istanza.
49. Il nuovo Codice di procedura penale rafforzerà la collegialità delle decisioni dei ministeri pubblici, introducendo il metodo di controllo interno cosiddetto dei quattro occhi (nello smistamento degli incarti, nel ricorso a tecniche investigative speciali, nella sorveglianza dei conti bancari, ecc.). Il GVG ha preso atto di questi progetti di riforma volti a controbilanciare l'abolizione della carica di giudice istruttore. I progetti possono contribuire a limitare i rischi di traffico d'influenza e più precisamente di corruzione in seno ai ministeri pubblici.

Tecniche investigative speciali

50. Fra i metodi a disposizione degli inquirenti e dei magistrati incaricati dei casi di corruzione durante le indagini dopo l'apertura di un procedimento penale figurano: il blocco e la sorveglianza di conti bancari, l'osservazione, l'intercettazione di conversazioni telefoniche, della posta elettronica e della corrispondenza postale (dal 2002 in virtù della legge federale sulla sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni) e l'inchiesta mascherata (dal 2005 conformemente alla legge federale sull'inchiesta mascherata)²³.
51. Il blocco e la sorveglianza di conti bancari o l'osservazione sono consentiti per indagare su qualsiasi crimine e delitto, compresa la corruzione di pubblici ufficiali svizzeri o stranieri. Invece le intercettazioni telefoniche e le inchieste mascherate sono autorizzate unicamente per indagare sui crimini, per cui sono escluse quando si tratta di concessione o accettazione di vantaggi (art. 322^{quinquies} e 322^{sexties} CP) e di corruzione nell'economia privata (art. 4a e 23 della legge sulla concorrenza sleale).

²³ Durante le fasi precedenti, ovvero durante le indagini preliminari, la polizia può ricorrere unicamente agli informatori che si offrono di cooperare spontaneamente. La legge del 2005 autorizza a effettuare, durante le inchieste mascherate, consegne sorvegliate o transazioni simili ad acquisti fittizi.

Confidenzialità e segreto bancario

52. Seppur tutelato dalla legge federale sulle banche e le casse di risparmio (art. 47 LBCR), il segreto bancario non ostacola le inchieste delle autorità di perseguimento penale e della Commissione federale delle banche (CFB), che è l'autorità di vigilanza sui mercati finanziari. L'articolo 47 capoverso 4 LBCR obbliga espressamente le banche e gli istituti finanziari a dare informazioni alle autorità giudiziarie o a testimoniare in giudizio. Le autorità svizzere hanno precisato che tale obbligo non ammette eccezioni. L'obbligo di dare informazioni alla CFB è sancito anche dalla legislazione sui mercati finanziari (art. 23^{bis} cpv. 2 e 47 cpv. 4 LBCR, art. 35 cpv. 2 della legge federale sulle borse e il commercio di valori mobiliari, art. 139 della legge federale sugli investimenti collettivi di capitale, entrata in vigore il 1° gennaio 2007). Gli articoli 283 e seguenti del disegno di Codice di procedura penale prevedono la sorveglianza delle relazioni bancarie. L'articolo 283 statuisce che «per far luce su crimini o delitti, il giudice dei provvedimenti coercitivi può, su richiesta del pubblico ministero, disporre la sorveglianza delle relazioni tra l'imputato e una banca o un istituto analogo».
53. Nelle inchieste per corruzione è consentito comunicare e registrare informazioni bancarie, finanziarie o commerciali, alle medesime condizioni valide per le inchieste su altri reati. Le autorità svizzere non hanno riscontrato alcun problema in quest'ambito.

Protezione degli informatori, dei testimoni e di altre persone esposte a rischi

54. Secondo quanto affermato dalle autorità svizzere, licenziare un impiegato perché ha segnalato un caso di corruzione, è attualmente considerato un abuso ai sensi dell'articolo 336 del Codice delle obbligazioni (CO, applicabile anche agli impiegati della Confederazione in virtù dell'art. 6 cpv. 2 LPers) se l'impiegato si è rivolto prima al datore di lavoro, poi alle autorità e soltanto in ultimo ai mass media. L'articolo 14 capoverso 3 LPers statuisce che a un impiegato licenziato abusivamente ai sensi dell'articolo 336 CO dev'essere offerto il precedente lavoro oppure, se ciò non è possibile, un altro lavoro equivalente.
55. Il CDF ha creato un servizio cui possono rivolgersi gli informatori o coloro che vogliono segnalare casi di corruzione. Le persone possono telefonare o inviare messaggi via Internet. I casi segnalati sono esaminati d'ufficio. Tale sistema consente agli autori di denunce di restare anonimi. Il GVG è stato informato che nonostante i numerosi provvedimenti adottati dal CDF per pubblicizzare il servizio, di solito non viene segnalato più di un caso al mese. Se i sospetti appaiono fondati, i casi sono trasmessi al Ministero pubblico della Confederazione, ma finora nessuna segnalazione è sfociata in un procedimento penale. Un servizio simile a quello del CDF è stato collocato anche in seno alla DSC senza che fosse necessario creare una base legale formale (analogamente a quanto fatto per gli altri centri di segnalazione e di contatto presso la SECO e al «Compliance Office»).
56. La sezione svizzera di Transparency International gestisce un ufficio di comunicazione indipendente a disposizione di coloro che intendono segnalare casi soprattutto nell'economia privata. Un'apposita hotline fornisce consigli sul modo di procedere allorché si dispone di informazioni su reati. È possibile informare le autorità competenti anche conservando l'anonimato.
57. Per il momento la protezione dei testimoni e di altre persone esposte a rischi è alquanto sommaria (le disposizioni del Codice penale puniscono l'intimidazione quando si manifesta sotto forma di minaccia, coazione o estorsione e alcuni Cantoni prevedono norme procedurali

analoghe). Tuttavia il disegno di Codice di procedura penale unificato prevede nuove misure per proteggere i testimoni (art. 146-153 D-CPP)²⁴.

58. Le autorità svizzere hanno spiegato che anche nei casi non contemplati espressamente dall'articolo 260^{ter} CP (Organizzazione criminale), che sancisce un'eventuale attenuazione della pena, la giurisprudenza prevede la possibilità di ridurre la pena comminata per il reato se il colpevole ha collaborato durante l'inchiesta condotta contro di lui, consentendo ad esempio di identificare i principali responsabili o di chiarire le circostanze (art. 47 CP). Compete al giudice attenuare la pena, e né la polizia né il giudice istruttore possono fare promesse in tal senso durante le indagini preliminari. Quando in Svizzera sarà entrato in vigore il Codice di procedura penale unificato, le misure che garantiscono la protezione e l'anonimato dei testimoni e dei periti si potranno applicare alle stesse condizioni anche per gli imputati. Non saranno invece introdotti né il patteggiamento, né una normativa sui pentiti.
59. Infine il Consiglio nazionale e il Consiglio degli Stati hanno approvato²⁵ una mozione sulla tutela giurisdizionale delle persone che segnalano casi di corruzione, incaricando il Governo di sottoporre al Parlamento un disegno di legge finalizzato, fra l'altro, a punire se del caso più severamente il licenziamento di coloro che denunciano casi di corruzione nell'azienda o nel servizio dell'Amministrazione in cui lavorano.

b. Analisi

Indipendenza, grado di specializzazione e risorse degli organi e delle istituzioni incaricate di combattere la corruzione

60. Conformemente alle disposizioni vigenti, i Cantoni sono competenti a perseguire e giudicare atti di corruzione, a meno che non siano stati compiuti da impiegati della Confederazione o prevalentemente all'estero o in più Cantoni. Durante la visita del GVG si è lungamente discusso sul problema dell'indipendenza dei magistrati. I pareri in merito non sono sempre unanimi. Alcuni partecipanti ai colloqui hanno riconosciuto che il sistema di nomina in vigore in determinati Cantoni presuppone, per l'elezione, l'appartenenza a un partito politico e ciò può compromettere il principio di imparzialità e oggettività²⁶. I magistrati del Ministero pubblico del Cantone di Ginevra ritengono invece che l'elezione popolare li metta al riparo da qualsiasi influenza delle autorità politiche, anche se devono essere sostenuti da un partito, e salvaguardi la loro indipendenza.
61. L'indipendenza dei magistrati è tutelata dalla legge e dalla Costituzione federale, la quale nell'articolo 191c statuisce che: «nella loro attività giurisdizionale le autorità giudiziarie sono indipendenti e sottostanno al solo diritto.» Tale principio ha un valore assoluto per i giudici, ma è limitato per i procuratori inseriti in strutture gerarchiche. Quindi è importante che le decisioni prese all'interno dei ministeri pubblici siano sempre trasparenti e che le istruzioni impartite dai

²⁴ Le misure tuteleranno anche i periti, i famigliari dei testimoni e dei periti, qualora, a causa del procedimento, siano esposti a un rischio considerevole per la vita e l'integrità personale o a un altro grave pregiudizio. Potrà essere loro garantito anche l'anonimato mediante misure appropriate che vanno approvate da un giudice diverso da quello incaricato di giudicare il caso. Se necessario la Confederazione e i Cantoni potranno prolungare le misure di protezione oltre la fine del processo. In attesa dell'entrata in vigore della nuova legislazione, la giurisprudenza del Tribunale federale autorizza, a determinate condizioni, il riconoscimento di testimonianze anonime. Per quanto concerne la protezione extraprocedurale dei testimoni, il Governo svizzero ha riconosciuto in un rapporto del 9 giugno 2006 che s'impongono nuove disposizioni in particolare nell'ambito della cooperazione internazionale.

²⁵ Rispettivamente il 22 marzo 2006 e il 22 giugno 2007.

²⁶ L'imparzialità nella forma in cui viene percepita e si manifesta agli occhi della popolazione.

superiori siano vincolate a determinate garanzie (istruzioni impartite per iscritto e aggiunte agli incarti, diritto dei procuratori di discutere le istruzioni che ricevono e di aggiungere osservazioni scritte nell'incarto, come pure di presentare ricorso se giudicano che l'istruzione sia illegale, ecc.).

62. Basandosi su numerosi rapporti ufficiali e recenti articoli di giornale il GVG ha potuto constatare che in Svizzera è attualmente in corso un dibattito sull'indipendenza del Ministero pubblico della Confederazione (MPC). Le dimissioni dell'ex procuratore generale della Confederazione nel luglio 2006 hanno portato l'opinione pubblica a discutere sull'indipendenza reale del MPC e suscitato timori non solo fra i magistrati, ma anche fra i più alti dirigenti politici. In effetti la Commissione della gestione del Consiglio nazionale ha affermato, nel rapporto del 5 settembre 2007, che il ministro di giustizia aveva violato l'indipendenza del MPC impartendogli istruzioni su come informare l'opinione pubblica. La commissione scrive che il procuratore generale della Confederazione non si è dimesso del tutto volontariamente, ma in seguito all'intenzione del ministro di giustizia di rescindere il suo contratto di lavoro. Pertanto la Commissione raccomanda al Consiglio federale di affrontare senza indugio la questione del Ministero pubblico della Confederazione e di adottare misure che garantiscano l'indipendenza dell'organo e dei magistrati che vi lavorano²⁷.
63. Nel contesto della riorganizzazione delle autorità della Confederazione, il Governo sta in effetti valutando se affidare la vigilanza sul MPC al Consiglio federale. Il problema dell'indipendenza dell'organo federale preposto al perseguimento penale è ancora più delicato se si considera che a livello federale (e in molti Cantoni) non esistono istituzioni speciali (p. es. un consiglio superiore della magistratura) e che il 1° gennaio 2010 sarà abolita la carica di giudice istruttore. A partire da quella data il perseguimento sarà affidato unicamente ai procuratori e il nuovo Codice di procedura penale prevede la possibilità di impugnare tutte le loro decisioni, compresi i decreti di abbandono concernenti i reclami. Pertanto il GVG ritiene che l'indipendenza degli organi di perseguimento penale sia un problema attuale (la creazione di un consiglio superiore della magistratura simile a quello di altri Paesi per nominare e promuovere i magistrati o partecipare a queste decisioni che potrebbe risolvere il problema).
64. Alla luce di queste considerazioni il GVG raccomanda di: **i) chiarire rapidamente la situazione concernente la vigilanza sui ministeri pubblici e di garantirne l'indipendenza sul piano giuridico e materiale; ii) avviare consultazioni per valutare se è opportuno istituire un'organizzazione mantello dei magistrati (simile a un consiglio superiore della magistratura) cui affidare il compito di vigilare sull'indipendenza delle autorità giudiziarie federali; iii) invitare anche i Cantoni a esaminare tali problemi.**
65. Durante la sua visita il GVG ha potuto giudicare l'attenzione che il Ministero pubblico della Confederazione e quello del Cantone di Ginevra dedicano alla lotta contro la corruzione, compresa quella proveniente dall'estero. I giudici istruttori, i procuratori federali e ginevrini hanno seguito una formazione sul riciclaggio di denaro, la corruzione e il sistema bancario svizzero. Inoltre sono assistiti da specialisti del settore economico e informatico. Soltanto i giudici dei tribunali non dispongono dello stesso livello di specializzazione. Va migliorata anche la formazione continua. Per quanto riguarda la polizia, Ginevra offre dal 2006 un programma specifico di formazione continua volontaria per la «brigade financière», mentre nel 2008 dovrebbe svolgersi un seminario dedicato alla corruzione. Durante la visita gli stessi agenti di

²⁷ Cfr. anche le riserve espresse dalla Delegazione delle finanze alle Commissioni delle finanze del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati nel rapporto del 27 febbraio 2007. Durante la visita il GVG ha osservato che i mass media davano ampio risalto al dibattito, conferendogli talvolta connotazioni scandalistiche (Le Monde del 8/9/2007, Le Temps del 18/9/2007, 19/9/2007, 21/9/2007 e 25/9/2007).

polizia finanziaria hanno riconosciuto l'importanza della formazione continua. Per tenere conto di queste esigenze il GVG raccomanda di: i) offrire a tutti i magistrati (giudici, giudici istruttori e procuratori) e ai membri delle unità speciali della polizia che combattono la corruzione un ampio ventaglio di corsi speciali sulla lotta alla corruzione; ii) invitare i Cantoni a fare altrettanto.

Inchieste penali sulla corruzione

66. Secondo le informazioni raccolte presso gli agenti di polizia e i magistrati ginevrini, la cooperazione intercantonale si svolge senza problemi. Un giudice istruttore può ordinare direttamente un provvedimento, ad esempio una perquisizione, sul territorio di un altro Cantone. A tale proposito vanno valutate positivamente la nomina da parte delle autorità federali di due procuratori incaricati del coordinamento e la conclusione di un accordo di assistenza giudiziaria fra i Cantoni (concordato intercantonale). I casi di corruzione che interessano vari Cantoni competono peraltro alle autorità giudiziarie federali.
67. Come già affermato in precedenza, i Cantoni sono responsabili di perseguire e giudicare gli atti di corruzione che non sono stati compiuti né da impiegati della Confederazione, né prevalentemente all'estero, né in più Cantoni. Il GVG ha constatato che il sistema viene applicato a prescindere dalle responsabilità professionali delle persone coinvolte o dagli impegni assunti nei confronti di coloro che li hanno eletti. Se un dirigente politico o un esponente del mondo economico di un Cantone è coinvolto in un'inchiesta penale, i magistrati locali hanno il dovere di giudicarlo con il rischio di trovarsi in una situazione delicata. Tuttavia il Codice di procedura penale unificato (art. 38 e 56) introduce disposizioni valide su tutto il territorio nazionale che consentono ai procuratori di trasferire le inchieste, e il GVG giudica positivamente questa novità.
68. Conformemente all'articolo 23 della legge federale sulla concorrenza sleale, la corruzione fra privati è perseguibile solo su querela di parte, il che significa che i ministeri pubblici non possono intervenire d'ufficio, nemmeno se sono a conoscenza di reati di questo tipo. Poiché le querele per casi di corruzione sono molto rare, l'attuale mancanza di un perseguimento d'ufficio per questo tipo di reati commesso fra privati sta evidenziando i limiti di tale disposizione, anche perché, secondo numerose persone incontrate dal GVG, la corruzione nell'economia privata è un fenomeno non trascurabile. Il GVG ha peraltro constatato che, anche se la Confederazione fa parte delle persone giuridiche autorizzate a sporgere querela, tale diritto è soggetto a condizioni molto restrittive e valido soltanto quando si tratta di difendere la reputazione della Svizzera all'estero oppure quando le persone legittimate a intentare una causa sono domiciliate in un altro Paese. Tuttavia per alcuni reati quali la falsità in documenti (art. 251 CP) e l'amministrazione infedele (art. 158 CP) il Ministero pubblico della Confederazione può avviare inchieste d'ufficio. A prescindere dalla possibilità di applicare tali fattispecie a determinati casi, esse non consentono sempre di perseguire tutte le forme di corruzione fra privati e, anche nel caso di una condanna, non hanno la stessa connotazione morale. Gli specialisti del settore incontrati dal GVG hanno spiegato che, tuttavia, per il momento la mancanza di querele non ostacola il perseguimento della corruzione nell'economia privata. Questi temi si dovranno comunque esaminare più in dettaglio nel contesto del terzo ciclo di valutazione, che affronterà il problema dell'incriminazione per reati di corruzione.
69. Il GVG ha preso atto dell'introduzione di nuove tecniche investigative, sancita dalla legge federale sulla corrispondenza postale e sul traffico delle telecomunicazioni e dalla legge federale sull'inchiesta mascherata. Gli inquirenti e i magistrati non possono tuttavia utilizzarle per tutti i casi di corruzione (non sono consentite in caso di concessione o accettazione di vantaggi o

corruzione nell'economia privata). Secondo numerose persone, fra cui esponenti della società civile, incontrate dal GVG, in Svizzera la corruzione è più diffusa nell'economia privata che nel settore pubblico. Nel già citato rapporto di fedpol («Lotta contro la corruzione in Svizzera») si legge che esistono pochissimi studi attendibili sulla frequenza dei casi di corruzione tra privati, ma che da un sondaggio del 2005 risulta che il nove per cento delle imprese interrogate «era a conoscenza di almeno un caso di corruzione» (pag. 8). Ciononostante finora non è stata pronunciata alcuna condanna per corruzione fra privati in virtù dei nuovi articoli 4a e 23 LCSI. Durante i colloqui sul posto è emerso che il PPP (partenariato pubblico-privato) può causare problemi quando si tratta di decidere se procedere a un'incriminazione per corruzione. Il GVG riconosce che l'assenza di condanne si spiega in parte con il fatto che incriminazioni per questo tipo di reato sono relativamente nuove in Svizzera, ma ritiene anche che l'impossibilità di utilizzare tecniche investigative speciali per indagare su determinati casi di corruzione costituisca un ostacolo al loro perseguimento penale. Il GVG si rende conto che ricorrere a tecniche investigative speciali come le intercettazioni telefoniche costituisce una forte ingerenza nei diritti fondamentali dei cittadini. Tuttavia giudica l'ingerenza proporzionata alla gravità dei reati di corruzione nell'economia privata. L'impiego di queste tecniche investigative semplificherebbe il perseguimento dei casi gravi di corruzione nell'economia privata, che per il momento vengono apparentemente ignorati. Quindi **il GVG raccomanda di estendere il campo d'applicazione delle disposizioni sulle tecniche investigative speciali a tutte le forme gravi di corruzione, fornendo nel contempo le necessarie garanzie per il rispetto dei diritti fondamentali.**

70. Il diritto procedurale valido attualmente a livello federale, come pure quello del Cantone di Ginevra, non prevede alcun tipo di protezione per i testimoni nel contesto di un procedimento penale. Il nuovo Codice di procedura penale unificato che entrerà presumibilmente in vigore il 1° gennaio 2010 prevede invece misure in tal senso. Secondo il GVG la nuova legislazione consentirà progressi importanti per incoraggiare la prevenzione della corruzione.

III. ENTITÀ E DURATA DELLE IMMUNITÀ

a. Descrizione della situazione

Confederazione

71. I parlamentari godono dell'*immunità assoluta* per quanto espresso nelle Camere e negli organi del Parlamento e dell'*immunità relativa* per i reati connessi con la loro condizione o attività ufficiale, che può essere revocata soltanto dall'Assemblea federale (art. 16 e 17 della legge sul Parlamento, LParl). Inoltre, durante le sessioni, la «garanzia di partecipazione alle sessioni» sancisce che nessun parlamentare può, senza il suo consenso o preventiva autorizzazione della Camera cui appartiene, essere perseguito penalmente per crimini o delitti non connessi alla sua condizione o attività ufficiale (art. 20 LParl). La revoca dell'immunità presuppone il consenso di entrambe le Camere del Parlamento. Secondo le informazioni raccolte sul posto finora non si è verificato alcun caso di revoca dell'immunità di un parlamentare sospettato di corruzione, di accettazione di doni o altri vantaggi. Le uniche richieste di questo tipo (in media circa una ogni due anni durante le cinque passate legislature), riguardano altre infrazioni come ad esempio i reati contro l'onore.
72. I membri del Governo e il cancelliere della Confederazione godono dell'*immunità assoluta* per quanto espresso nelle Camere e negli organi parlamentari (art. 162 Cost.) e dell'*immunità relativa* per i reati non connessi con la loro attività. Se i reati sono correlati all'attività ufficiale, l'apertura di

un procedimento penale presuppone l'autorizzazione dell'Assemblea federale. Se accordano tale autorizzazione, le Camere decidono anche sulla sospensione dell'interessato e nominano un procuratore generale straordinario. Per quanto riguarda i reati non connessi con l'esercizio della carica, è tuttavia possibile perseguire e anche arrestare un consigliere federale o il cancelliere della Confederazione, ma unicamente con il loro consenso scritto o con l'autorizzazione del Consiglio federale²⁸. È consentito anche l'arresto preventivo in caso di pericolo di fuga, di crimine o di flagrante reato. Se l'autorizzazione a perseguire penalmente un consigliere federale o il cancelliere della Confederazione è negata, l'autorità di perseguimento penale può, entro dieci giorni, interporre ricorso all'Assemblea federale. Sul posto il GVG ha appreso che si verifica un caso di richiesta di revoca dell'immunità circa ogni dieci anni. La persona interessata che, all'entrata in carica, risulta già oggetto di un procedimento penale può domandare al Consiglio federale che vengano sospesi sia l'arresto sia le citazioni a udienze. La domanda non ha effetto sospensivo. L'immunità non può essere invocata quando si tratta di una pena detentiva pronunciata con sentenza passata in giudicato la cui esecuzione è stata ordinata già prima dell'entrata in carica.

73. L'immunità dei giudici federali è disciplinata dall'articolo 11 della legge federale sul Tribunale federale. Tale disposizione statuisce che contro un giudice non può essere promosso alcun procedimento penale per un crimine o delitto non connesso alla sua carica, se non con il suo consenso o con l'autorizzazione del tribunale. Se il consenso alla revoca dell'immunità è negato, l'autorità di perseguimento penale può, entro dieci giorni, interporre ricorso all'Assemblea federale.
74. Per quanto riguarda gli impiegati della Confederazione, l'articolo 15 della legge federale su la responsabilità della Confederazione, dei membri delle autorità federali e dei funzionari federali statuisce che «nessun procedimento penale può essere promosso, senza un permesso del Dipartimento federale di giustizia e polizia, contro un funzionario, per reati attenenti all'attività o alla condizione ufficiale del medesimo, purché non trattisi di reati concernenti la circolazione stradale». Un rifiuto può essere impugnato dinanzi al Tribunale amministrativo federale. La legge stabilisce che il permesso può essere ruscato soltanto nei casi lievi e ove l'inflizione di una misura disciplinare possa sembrare sufficiente²⁹. Per i procedimenti cantonali spetta al Ministero pubblico della Confederazione autorizzare il perseguimento penale nei confronti di un impiegato della Confederazione (art. 7 dell'ordinanza concernente la legge sulla responsabilità).
75. L'articolo 14 della legge su la responsabilità della Confederazione, dei membri delle autorità federali e dei funzionari federali sancisce che «l'incolpato può essere rinviato al Tribunale penale federale, ancorché il reato soggiaccia alla giurisdizione cantonale, quando il rinvio fosse giustificato da circostanze particolari».

Cantoni

76. Non esiste un compendio dei sistemi creati dai Cantoni per regolamentare l'immunità, come l'articolo 347 CP li autorizza a fare³⁰. Il capoverso 2 lettera b statuisce che i Cantoni hanno la facoltà d'introdurre privilegi giurisdizionali.

²⁸ Art. 61a della legge federale sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA).

²⁹ Art. 15 cpv. 3 LResp. In tutte le sei inchieste per corruzione aperte contro funzionari federali dal 2004 il Ministero pubblico della Confederazione ha accettato di revocare l'immunità.

³⁰ Art. 347: ¹ Rimangono salve le disposizioni della legge del 14 marzo 1958 sulla responsabilità e quelle della legge federale del 26 marzo 1934 sulle garanzie.

² I Cantoni conservano il diritto di emanare disposizioni:

77. Durante la sua visita nel Cantone di Ginevra il GVG ha appreso che i membri del Consiglio di Stato e i magistrati godono dell'immunità relativa per i reati commessi nell'esercizio della loro carica, mentre non beneficiano di alcuna immunità per i crimini e i delitti non correlati alla loro attività professionale. I deputati godono soltanto dell'immunità assoluta e unicamente per quanto espresso in Parlamento, mentre per altri reati non beneficiano di alcuna immunità. Non esiste nessuna immunità per i funzionari del Cantone (salvo i membri della Corte dei conti come stabilito dalla legge del 24 febbraio 1989 sulla responsabilità del Cantone e dei Comuni). In tutti questi casi spetta unicamente al Gran Consiglio ginevrino (Parlamento) decidere sulla revoca dell'immunità e non esistono privilegi giurisdizionali.

b. Analisi

78. La questione delle immunità è stata ampiamente discussa già in passato, poiché le disposizioni e la loro portata non sono sempre state pienamente comprese. Date le circostanze, nel 1991 il Parlamento federale ha approvato una serie di direttive³¹. In genere tutti riconoscono che le immunità non dovrebbero coprire atti di corruzione, anche se la nozione di atto o attività illecita connessa all'esercizio della carica può essere interpretata in vari modi. In quest'ottica il GVG giudica positivo il dibattito avviato dalla Commissione degli affari giuridici del Parlamento federale circa l'opportunità di precisare le regole e chiarire i dubbi sulla nozione di atto o attività illecita connessa all'esercizio della carica. Il GVG auspica che il dibattito induca anche altri organi a vari livelli a riflettere sulla questione, soprattutto i Cantoni, per i quali è difficile valutare le circostanze, vista la scarsa diffusione di informazioni. Anche le persone incontrate a Ginevra non disponevano di molti dati sulla frequenza delle richieste di immunità, ad eccezione di un caso d'attualità in cui risultava coinvolto un alto funzionario governativo (a causa dell'annullamento di multe per infrazioni al codice stradale). Il GVG valuta positivamente il sistema delle immunità di Ginevra che protegge soltanto dall'avvio di un'inchiesta e dall'incriminazione, mentre le indagini preliminari non presuppongono alcuna autorizzazione (concessa dal Gran Consiglio che su queste questioni discute sempre a porte chiuse).

79. Secondo il GVG il campo d'applicazione e la portata dell'immunità accordata ai parlamentari federali si limita a quanto è strettamente necessario per tutelare la loro funzione di deputati e garantire il funzionamento del Parlamento. Anche se la legge non stabilisce i termini entro i quali l'Assemblea federale deve decidere, il GVG ha esaminato una decina di casi da cui risulta che trascorrono in media fra gli otto e i nove mesi fra la presentazione della domanda di revoca dell'immunità e la decisione.

80. L'immunità di cui godono i membri del Governo e il cancelliere federale ha un campo d'applicazione particolarmente vasto, poiché copre sia i reati connessi con l'attività del Governo che quelli che ne sono estranei. L'immunità non è tuttavia assoluta, salvo per quanto espresso nelle Camere e negli organi parlamentari, e può essere revocata dal Consiglio federale o con il consenso dell'interessato. Un rifiuto del Consiglio federale può inoltre essere impugnato, anche se solo in tempi brevi, ossia entro dieci giorni, dinanzi all'Assemblea federale. Infine chi non è più membro del Governo non beneficia più dell'immunità. Date le circostanze il GVG giudica

-
- a. che tolgono o limitano la responsabilità penale dei membri delle loro autorità legislative per espressioni usate durante deliberazioni di dette autorità;
 - b. che subordinano all'autorizzazione preliminare di una autorità non giudiziaria il procedimento penale per crimini o delitti commessi nell'esercizio delle loro funzioni da membri delle autorità amministrative e giudiziarie superiori cantonali, e deferiscono in tali casi il giudizio ad una autorità speciale.

³¹ Si tratta di direttive sull'interpretazione e l'applicazione dell'art. 14 cpv. 1 della legge federale sulla responsabilità (integrato il 1° dicembre 2003 nell'art. 17 cpv. 1 della legge sul Parlamento).

equilibrato il sistema delle immunità valide per il presidente della Confederazione e i membri del Governo.

81. Analogamente ai membri del Governo, anche i giudici federali godono di un'immunità molto ampia che comprende tutti i reati connessi all'esercizio della carica. Ciononostante è sempre possibile chiedere la revoca dell'immunità e, in caso di rifiuto, presentare ricorso, seppur solo in termini molto brevi (10 giorni).
82. Dopo aver esaminato gli aspetti teorici e pratici dell'immunità relativa di cui godono gli impiegati della Confederazione per i reati commessi nell'esercizio delle loro funzioni, il GVG ha rilevato diversi problemi. Innanzitutto ritiene che, quando si tratta di reati sottoposti alla giurisdizione delle autorità di perseguimento penale della Confederazione, non spetti all'Amministrazione valutare se sussistono gli elementi costitutivi di un reato e pronunciarsi sull'opportunità di un'inchiesta, poiché tali poteri sono riservati al Ministero pubblico della Confederazione sebbene la legge limiti la possibilità di rifiutare l'apertura di un'inchiesta ai casi di lieve entità. Nell'attesa dell'autorizzazione il Ministero pubblico può adottare tutti i provvedimenti necessari, soprattutto per evitare l'inquinamento delle prove. Il GVG ha infine fatto notare che in un caso di violazione del segreto d'ufficio il Tribunale federale ha negato al Ministero pubblico della Confederazione il diritto di impugnare un rifiuto sentenziando che il citato articolo 15 della legge sulla responsabilità si riferisce alle autorità cantonali di perseguimento penale e non al Ministero pubblico della Confederazione. Tale sentenza, basata sulla legislazione vigente, priva dunque il Ministero pubblico della Confederazione della facoltà di interporre ricorso contro un rifiuto dell'Amministrazione. Per tutte queste ragioni il GVG **raccomanda di verificare che l'obbligo del Ministero pubblico di chiedere un'autorizzazione per avviare un procedimento penale contro un impiegato della Confederazione non ostacoli il perseguimento efficace della corruzione.**

IV. PROVENTI DELLA CORRUZIONE

a. Descrizione della situazione

Confisca e altri provvedimenti per requisire gli strumenti e i proventi dei reati

83. La confisca è disciplinata dagli articoli 69 e seguenti del Codice penale svizzero (CP). Essa è obbligatoria per tutti i reati ed è considerata una misura complementare e non una sanzione. Di solito la decisione di confisca fa seguito a una condanna, anche se in determinati casi si può avviare una procedura di confisca a se stante (p. es. quando non è possibile identificare l'autore del reato o se quest'ultimo è fuggito all'estero e non è stato estradato). È consentita anche la confisca indipendente dei proventi di un reato (senza condanna).
84. L'articolo 69 CP statuisce che il giudice deve ordinare la confisca degli oggetti che sono serviti o erano destinati a commettere un reato o che costituiscono il prodotto di un reato se tali oggetti compromettono la sicurezza delle persone, la moralità o l'ordine pubblico. In virtù dell'articolo 70 CP il giudice deve ordinare la confisca dei valori patrimoniali che costituiscono il prodotto di un reato o erano destinati a determinare o a ricompensare l'autore di un reato, a meno che debbano essere restituiti alla persona lesa allo scopo di ripristinare la situazione legale. La definizione di valori patrimoniali ai sensi di tale articolo è ampia e contempla i diritti reali limitati, i risarcimenti, i beni immateriali, gli altri vantaggi economici quantificabili compresi quelli indiretti come gli interessi ricavati dai valori patrimoniali. Se l'importo dei valori patrimoniali sottostanti a confisca

non può essere determinato o può esserlo soltanto con spese sproporzionate, il giudice può procedere a una stima.

85. L'articolo 70 CP autorizza la confisca di beni di proprietà di terzi a meno che non siano in grado di provare la loro buona fede. Se i proventi del reato non sono più reperibili, ad esempio perché sono stati spesi, il giudice può ordinare un risarcimento equivalente in favore dello Stato e, a titolo di garanzia, può sottoporre a sequestro valori patrimoniali di proprietà della persona oggetto del provvedimento (art. 71 CP).
86. Le disposizioni di cui all'articolo 73 CP autorizzano a utilizzare gli oggetti e i beni confiscati o il ricavo della loro realizzazione (dedotte le spese) e i risarcimenti per indennizzare i danneggiati, se il danno non è coperto da alcun'assicurazione e se si deve presumere che l'autore non risarcirà il danno o il torto morale.
87. L'onere della prova contraria per la confisca è previsto unicamente se si tratta di un'organizzazione criminale ai sensi dell'articolo 260^{ter} CP, secondo cui i valori appartenenti a una persona che abbia partecipato a un'organizzazione criminale o l'abbia sostenuta sono, fino a prova del contrario, presunti sottoposti alla facoltà di disporre dell'organizzazione e quindi confiscati.
88. Il Codice delle obbligazioni svizzero consente a tutte le vittime di corruzione di chiedere il risarcimento del danno subito. Se una decisione è viziata da atti di corruzione è possibile revocare appalti pubblici e annullare contratti stipulati con l'offerente (anche se non riguardano gli acquisti pubblici). Le autorità svizzere hanno affermato che nel contesto della revisione della legge federale sui mercati pubblici si sta valutando l'introduzione sistematica di una clausola penale o d'integrità che obblighi l'offerente al pagamento di indennizzi.
89. In caso di corruzione nell'economia privata la legge sulla concorrenza sleale prevede misure di diritto civile per prevenire, ostacolare o denunciare una violazione. È altresì possibile pubblicare una rettifica o una sentenza e chiedere risarcimenti per il torto morale o i danni subiti. Le disposizioni penali sul sequestro e la confisca sono applicabili a prescindere dal genere di reato e quindi anche in caso di corruzione nell'economia privata.
90. Il Ministero pubblico della Confederazione ha spiegato che negli ultimi tre anni sono state pronunciate sei sentenze che hanno comportato confische di cui due riguardavano casi di corruzione. Questo dato non comprende le confische indipendenti decise dal MPC e neppure i risarcimenti talvolta cospicui concessi dalle autorità cantonali per conto del MPC (soprattutto nel caso del programma «petrolio in cambio di cibo»). I Cantoni non tengono statistiche in materia, ma negli ultimi tre anni alcuni di essi avrebbero effettuato numerose confische.

Misure provvisoriale: sequestro di mezzi di prova e sequestro di beni a titolo cautelare

91. In Svizzera i presupposti per effettuare sequestri sono definiti dalla legge sulla procedura penale (art. 65 segg. PP) e dai codici cantonali di procedura penale (art. 263-268 del futuro Codice di procedura penale svizzero che sarà applicabile a partire dal 1° gennaio 2010 e armonizzerà le disposizioni in materia). Compete innanzitutto alle autorità istruttorie (procuratori federali oppure, secondo i casi, procuratori o giudici istruttori cantonali), ma anche a quelle giudicanti ordinare tali misure.

92. Il sequestro di beni mobili o immobili presuppone l'esistenza di indizi concreti che consentano di stabilire un legame diretto o indiretto fra i beni da sequestrare e un reato. Inizialmente il giudice sequestra tutto ciò che può essere servito o era probabilmente destinato a commettere il reato, tutti i possibili proventi del reato e tutto quanto può servire per scoprire la verità. Il sequestro, come del resto anche la confisca, possono riguardare anche i beni mobili o immobili acquistati con il denaro ricevuto in seguito a un atto di corruzione, anche se gli acquisti sono stati fatti con fondi di origine parzialmente legale. Infine la confisca è possibile anche per garantire il pagamento di eventuali risarcimenti.
93. Di principio le misure provvisorie che si possono pronunciare nei confronti dell'autore del reato e di terzi vanno mantenute fino alla decisione finale sul caso, a patto che siano soddisfatte le condizioni legali. Attualmente non esiste in Svizzera una legge specifica sulla gestione dei beni confiscati. Questo aspetto sarà disciplinato dettagliatamente nel futuro Codice di procedura penale unificato, che incarica il Consiglio federale di varare un'ordinanza sulla gestione dei beni posti sotto sequestro.

Riciclaggio di denaro

94. L'articolo 305^{bis} CP punisce con una pena detentiva sino a tre anni o con una pena pecuniaria chiunque compie un atto suscettibile di vanificare l'accertamento dell'origine, il ritrovamento o la confisca di valori patrimoniali sapendo o dovendo presumere che provengono da un crimine. Secondo la legislazione svizzera tutti i crimini (che sono circa 90) sono possibili reati preliminari del riciclaggio di denaro. L'articolo 10 capoverso 2 CP definisce come crimini i reati per cui è comminata una pena detentiva di oltre tre anni. Nei casi gravi di riciclaggio di denaro, ad esempio quando il delinquente agisce come membro di un'organizzazione criminale, la pena è la detenzione sino a cinque anni. La corruzione attiva e passiva di pubblici ufficiali svizzeri o stranieri è un possibile reato preliminare del riciclaggio di denaro, indipendentemente dal fatto che sia compiuta in Svizzera o all'estero³², mentre non lo sono la corruzione fra privati, l'accettazione e la concessione di vantaggi.
95. La Svizzera dispone di un sistema per prevenire il riciclaggio di denaro basato sulla legge quadro sul riciclaggio di denaro (LRD) varata nel 1997. Lo stesso anno è stato istituito l'Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro (la sigla comunemente usata è quella inglese di MROS), che funge da servizio d'informazione per gli istituti finanziari svizzeri, che hanno l'obbligo di segnalargli le transazioni sospette. Secondo l'articolo 9 LRD l'intermediario finanziario che sa o ha il sospetto fondato che i valori patrimoniali oggetto di una relazione d'affari sono in relazione con un reato conformemente all'articolo 305^{bis} CP, provengono da un crimine o sottostanno alla facoltà di disporre di un'organizzazione criminale, deve darne comunicazione senza indugio a MROS che, dopo aver effettuato ricerche supplementari, decide se trasmettere il caso alla competente autorità di perseguimento penale. Nel contempo l'intermediario finanziario deve bloccare i valori patrimoniali, anche se non per più di cinque giorni feriali, onde consentire alle autorità di svolgere accertamenti preliminari e decidere se confermare o revocare il blocco. Il GVG è stato informato che MROS dispone di otto collaboratori per trattare i circa 800 casi sospetti che gli vengono segnalati annualmente e dei quali pressappoco il 75 per cento è trasmesso alle autorità di perseguimento penale. Per il 2007 si sta delineando un aumento considerevole del numero di segnalazioni in generale e di quelle sulla corruzione in particolare³³.

³² A condizione che sia punibile nello Stato in questione.

³³ Il 14,8 % dei casi segnalati entro il 31 agosto 2007 riguardava la corruzione, mentre nei tre anni precedenti le segnalazioni in merito ammontavano a circa il 7 % del totale. Le condanne per riciclaggio di denaro sono state 144 nel 2003, 137 nel 2004 e 120 nel 2005.

96. L'obbligo di diligenza è definito concretamente nella legge sul riciclaggio di denaro (LRD) e nelle ordinanze e nei regolamenti specifici che obbligano fra l'altro gli intermediari finanziari a verificare l'identità della controparte, a identificare l'avente diritto economico, a chiarire lo scopo di una transazione d'affari e ad allestire e conservare i documenti necessari a rispondere a eventuali richieste d'informazione o di blocco presentate dalle autorità³⁴. L'articolo 305^{ter} CP punisce peraltro il mancato rispetto di tale obbligo.

Assistenza giudiziaria: misure provvisoriale e confisca

97. L'assistenza giudiziaria internazionale è disciplinata dalla legge federale del 20 marzo 1981 sull'assistenza internazionale in materia penale (AIMP)³⁵ e dal diritto convenzionale applicabile. Nel 1993 la Svizzera ha ratificato la Convenzione del Consiglio d'Europa sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato (STE n. 141).
98. L'articolo 18 AIMP consente alle autorità svizzere competenti in materia di assistenza giudiziaria, ossia gli organi di perseguimento penale dei Cantoni, ma anche determinate autorità federali come il Ministero pubblico della Confederazione o l'Ufficio federale di giustizia, di ordinare misure provvisoriale per assicurare prove e bloccare e sequestrare beni e conti bancari. In casi urgenti l'Ufficio federale di giustizia può ordinare tali misure appena annunciata la domanda di assistenza e prima di contattare le autorità penali. La Svizzera può consegnare a Paesi stranieri beni o oggetti destinati alla confisca o confiscarli direttamente (dichiarazione di esecutività di una decisione di confisca) in virtù di una richiesta estera conforme all'AIMP³⁶ o in base a un trattato o a una convenzione (in genere la Convenzione STE n. 141).
99. Il ricorso contro una misura provvisoriale non ha effetto sospensivo. In merito all'immunità dei capi di Stato, il Tribunale federale ha sentenziato che è lecito sequestrare un conto su cui sono depositati presunti proventi della corruzione, anche se appartengono a uno Stato straniero o a un suo dignitario, a meno che i fondi non siano utilizzati per atti «jure imperii» (mediante i quali si esplica la funzione pubblica dello Stato). L'immunità è tuttavia esclusa se l'azione dello Stato consiste in una transazione commerciale. In questo modo la Svizzera ha potuto bloccare e restituire cospicui fondi appartenenti a Paesi stranieri vittime di atti di corruzione.

b. Analisi

100. Durante il terzo ciclo di valutazione il GAFI ha esaminato le misure adottate dalla Svizzera contro il riciclaggio di denaro (il rapporto è stato pubblicato). Dal canto suo il GVG rileva che, nonostante l'importanza del settore finanziario ed economico svizzero, MROS, ovvero il servizio svizzero antiriciclaggio, conta soltanto otto collaboratori. La vigilanza sul rispetto degli obblighi di lotta contro il riciclaggio di denaro (identificazione dei clienti, segnalazioni, politiche aziendali, archiviazione degli incarti e raccolta d'informazioni sulla clientela) sono affidati prevalentemente a revisori indipendenti che operano su mandato degli organi di vigilanza finanziari e di altri settori (che quindi non sono in grado di constatare direttamente le eventuali lacune). Tuttavia il GVG ha appreso con soddisfazione che la Svizzera ha inserito i personaggi politici nella categoria di clienti ad alto rischio, fornendo un contributo importante alla lotta contro la corruzione. MROS

³⁴ Inoltre tutti gli intermediari finanziari sono sottoposti a un'ordinanza dell'autorità di vigilanza competente in materia di riciclaggio di denaro (p. es. l'ordinanza della Commissione federale delle banche).

³⁵ Cfr. par. 15.

³⁶ Art. 94-99 AIMP e, per quanto riguarda la procedura, art. 103-108 AIMP.

riceve in effetti segnalazioni di casi di sospetto riciclaggio di denaro correlato alla corruzione, di cui il 90 per cento riguarda apparentemente atti di corruzione compiuti all'estero.

101. Il GVG ritiene che il sistema di sequestro e confisca previsto dalla legislazione svizzera sia ben concepito e che la sua applicazione non causi problemi particolari. Il sistema ha dimostrato la sua efficacia anche nel contesto della lotta internazionale alla criminalità³⁷.
102. Il GVG ha constatato che, all'atto pratico l'attenzione dedicata ai proventi del crimine è molto differenziata. Di solito si tengono statistiche sui casi di portata internazionale (dei conti bloccati, dei fondi sequestrati) nei quali uno Stato straniero ha chiesto assistenza alla Svizzera. Nonostante le rassicurazioni dei procuratori con cui ha parlato, il GVG non è pienamente convinto che i casi di corruzione siano stati sempre oggetto di indagini finanziarie approfondite e che i conti e altri beni siano stati bloccati temporaneamente tutte le volte necessarie per garantirne l'eventuale confisca dopo la condanna. La polizia federale ha ammesso l'esistenza del problema, aggiungendo che è effettivamente in atto una discussione sul tema.
103. Il GVG ha constatato che la definizione di riciclaggio di denaro di cui all'articolo 305^{bis} CP non riprende alla lettera tutti gli elementi dell'articolo 6 della Convenzione STE n. 141 ratificata dalla Svizzera. La definizione del reato è alquanto succinta, ma il campo d'applicazione è vasto («un atto suscettibile di vanificare l'accertamento dell'origine, il ritrovamento o la confisca di valori patrimoniali»). Del resto i tribunali svizzeri interpretano liberamente la disposizione nazionale rifacendosi alle definizioni internazionali. La definizione dell'intenzionalità del reato è duttile («sapendo o dovendo presumere») e consente di dedurre l'intenzionalità in base a circostanze oggettive e di contemplare anche il riciclaggio di denaro per dolo eventuale. La giurisprudenza ha confermato che è contemplato anche il riciclaggio del proprio denaro, un aspetto importante per la lotta alla corruzione. Infine la Svizzera ha la facoltà di giudicare il riciclaggio di proventi di reati compiuti all'estero (salvo nei casi di doppia punibilità).
104. IL GVG ha preso atto della non punibilità del traffico d'influenza, che quindi non costituisce un reato preliminare del riciclaggio di denaro. La non punibilità è dovuta a una riserva in merito all'articolo 12 della Convenzione. Il GVG rileva inoltre che, in virtù dell'articolo 305^{bis} CP, soltanto i crimini sono reati preliminari del riciclaggio di denaro. Non sono quindi contemplati la concessione e l'accettazione di vantaggi e nemmeno la corruzione nell'economia privata che, in virtù dell'articolo 13 della Convenzione, dovrebbe di principio essere considerata un reato preliminare, a meno che lo Stato interessato esprima una riserva oppure, com'è il caso della Svizzera, consideri l'infrazione un reato grave ai sensi della legislazione sul riciclaggio di denaro. Come affermato in precedenza è possibile fare riferimento ad altri reati (amministrazione infedele e falsità in documenti) per punire comportamenti che possono essere elementi costitutivi della corruzione nell'economia privata. Questi reati sono peraltro dei crimini e sono quindi reati preliminari del riciclaggio di denaro. Anche se la Svizzera rispetta l'articolo 13 della Convenzione, l'importanza internazionale della piazza finanziaria svizzera e soprattutto i livelli raggiunti secondo alcune testimonianze nella corruzione fra privati giustificerebbero la necessità di qualificare come crimini i casi gravi di corruzione nell'economia privata, trasformandoli in reati preliminari del riciclaggio di denaro. Così facendo le autorità competenti potrebbero inoltre mandare un segnale forte contro qualsiasi forma di corruzione. Pertanto **il GVG raccomanda di valutare**

³⁷ Il segreto bancario svizzero non ostacola in alcun modo il perseguimento dei reati, la doppia punibilità non costituisce un problema per combattere la corruzione, i ricorsi contro i sequestri a titolo provvisorio decisi dalle autorità giudiziarie sono in calo (riguardano soltanto il 5-10 % dei casi di assistenza giudiziaria), il blocco dei conti viene disposto entro poche ore, a livello federale è stato fissato un termine di 30 giorni per rispondere alle richieste di assistenza e la Svizzera afferma di applicare il principio della restituzione totale dei fondi.

L'opportunità di estendere il campo d'applicazione della fattispecie di riciclaggio di denaro ai casi gravi di corruzione nell'economia privata.

V. L'AMMINISTRAZIONE PUBBLICA E LA CORRUZIONE

a. Descrizione della situazione

Definizione del quadro giuridico

105. L'attività dell'amministrazione pubblica poggia sui principi seguenti: legalità (art. 5 cpv. 1 della Costituzione federale e art. 3 cpv. 1 della legge federale sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione, LOGA), interesse pubblico, proporzionalità e buona fede (art. 5 cpv. 2 e 3 Cost.). Inoltre non va dimenticato che il Controllo delle finanze è indipendente ed esercita la vigilanza sull'Amministrazione attenendosi ai criteri di legalità, regolarità e redditività (art. 1 e 5 della legge sul Controllo delle finanze).
106. La legislazione non contiene alcuna definizione di pubblica amministrazione in quanto tale. L'articolo 110 capoverso 3 CP statuisce che la categoria dei pubblici ufficiali comprende «i funzionari e impiegati di un'amministrazione pubblica e della giustizia, nonché le persone che vi occupano provvisoriamente un ufficio o un impiego o esercitano temporaneamente pubbliche funzioni». In virtù della legislazione svizzera è determinante che la persona interessata svolga dei compiti affidati allo Stato, indipendentemente dalla sua qualifica ufficiale o dalla natura giuridica del contratto stipulato con lo Stato. La definizione di persone che esercitano pubbliche funzioni include anche gli impiegati delle imprese controllate e supervisionate dallo Stato. La definizione materiale di impiegato pubblico per i casi di corruzione è contenuta anche nell'articolo 322^{octies} cpv. 3 CP. I privati che svolgono compiti pubblici sono equiparati ai pubblici ufficiali.

Politica anticorruzione

107. Come spiegato nella prima parte del rapporto, negli ultimi anni la Svizzera ha preso diverse iniziative per rafforzare la lotta alla corruzione sia sul piano preventivo sia su quello repressivo comprendenti fra l'altro l'inasprimento del diritto penale che accorda alla Confederazione nuove competenze e un maggior numero di strumenti, l'elaborazione di un codice di comportamento destinato agli impiegati della Confederazione e la creazione del «Gruppo consultivo sulla corruzione».

Trasparenza

108. La legge federale sul principio di trasparenza dell'amministrazione stabilisce che chiunque può chiedere a un'autorità federale di consultare documenti ufficiali senza dover giustificare un interesse particolare (art. 6). Il trattamento di una domanda d'accesso presuppone di principio il pagamento di un emolumento, salvo quando le spese sono inferiori a 100 franchi (circa 61 euro). Tuttavia il diritto d'accesso può essere limitato o rifiutato se interessi preponderanti pubblici (p. es. la sicurezza interna o esterna, la politica estera, la libera formazione della volontà di un'autorità) o privati (p. es. il segreto professionale o la protezione della sfera privata) lo esigono. Se l'autorità competente nega l'accesso ai documenti, il richiedente può presentare una domanda di mediazione all'Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza (IFPDT), che è l'autorità competente in materia. Se questa procedura non consente di giungere a un accordo, l'IFPDT formula una raccomandazione, che viene pubblicata, e l'autorità richiesta

deve emanare una decisione impugnabile. Le autorità svizzere hanno spiegato che anche alcuni Cantoni, fra cui Ginevra, applicano il principio di trasparenza e il diritto d'accesso a determinati documenti ufficiali, mentre 13 Cantoni sono privi di una legislazione in materia.

Controllo dell'amministrazione pubblica e altre misure

109. L'articolo 29a della Costituzione federale in vigore dal 1° gennaio 2007 statuisce che nelle controversie giuridiche ognuno ha diritto al giudizio da parte di un'autorità giudiziaria indipendente, anche nelle procedure amministrative. La disposizione intende garantire l'esame completo, durante un procedimento, delle questioni di fatto e di diritto da parte di almeno un tribunale. In seguito alla revisione totale dei rimedi giuridici di diritto federale, entrata in vigore il 1° gennaio 2007, è stato istituito il Tribunale amministrativo federale, che si pronuncia sui ricorsi presentati contro le decisioni dell'Amministrazione federale. I Cantoni hanno l'obbligo di istituire proprie istanze di ricorso giudiziarie incaricate di pronunciarsi in via definitiva sulle decisioni dell'Amministrazione. Salvo alcune eccezioni, le sentenze del Tribunale amministrativo federale e dei tribunali cantonali di ultima istanza sono impugnabili dinanzi al Tribunale federale.
110. La legislazione sulle finanze della Confederazione statuisce che tutte le spese devono avere una base legale e che è obbligatorio tenere una contabilità dettagliata e rispettare il principio del duplice esame. A livello federale e nella maggior parte dei Cantoni, i controlli sono svolti regolarmente da organi indipendenti (commissioni parlamentari) soggetti a vigilanza parlamentare e non governativa e, sul piano federale, ispirati ai lavori del Controllo federale delle finanze (CDF). Spetta al Legislativo decidere i preventivi e approvare i bilanci. Nei Cantoni e nei Comuni i cittadini godono di maggiori diritti di partecipazione (referendum finanziario).
111. Le regole che garantiscono la trasparenza e la parità di trattamento nei bandi di concorso pubblici sono contenute nella legge federale del 16 dicembre 1994 sugli acquisti pubblici (LAPub), che prevede la procedura libera o selettiva. I Cantoni applicano lo stesso principio in virtù della convenzione intercantonale del 15 marzo 2001 sugli acquisti pubblici. L'aggiudicazione diretta di commesse è consentita soltanto al di sotto del valore soglia e se sono adempite condizioni severe. Le aggiudicazioni devono essere pubblicate indicando la procedura scelta. La pubblicazione deve menzionare l'offerente scelto, il prezzo dell'offerta scelta o quello dell'offerta meno cara e di quella più cara, le caratteristiche essenziali e i vantaggi dell'offerta scelta. Gli offerenti eliminati devono essere informati mediante decisione impugnabile indicante i motivi essenziali dell'eliminazione. Per ricorrere contro l'aggiudicazione, l'interruzione di una procedura, il bando di concorso, la decisione sulla scelta dei partecipanti alla procedura selettiva e l'eliminazione è consentito adire il Tribunale amministrativo federale o cantonale e in seguito il Tribunale federale. A livello federale le aggiudicazioni sono esaminate dall'organo di controllo interno dell'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica (UFCL) e dall'organo indipendente di vigilanza finanziaria, ovvero il CDF. Sono previste anche misure preventive per impedire decisioni individuali, e infatti è sempre necessaria l'approvazione collettiva, che nei casi importanti compete alla commissione dell'UFCL.
112. Alcuni Cantoni (Zurigo, Zugo, Basilea Campagna) e Città (Zurigo, Basilea, San Gallo) hanno creato, a differenza della Confederazione, la carica di mediatore o ombudsman. Quest'ultimo ha la competenza di impartire istruzioni verbali o scritte e di adottare tutte le misure necessarie all'esame di un caso. Egli può ricoprire un ruolo importante nella scoperta di casi di corruzione. Le autorità svizzere hanno citato l'esempio dell'ombudsman del Cantone di Zurigo, designato dal Parlamento cantonale per un periodo di quattro anni e che redige un rapporto annuale sulla propria attività. Egli interviene su richiesta e gratuitamente, ma può anche agire di propria

iniziativa. Le autorità sono tenute a fornirgli le informazioni richieste e a consentirgli di consultare i documenti. In base alle ricerche effettuate l'ombudsman può dare consigli ai cittadini che si rivolgono a lui, discutere i casi con le autorità interessate e, se del caso, formulare raccomandazioni scritte all'indirizzo dell'autorità oggetto del controllo. Tali raccomandazioni sono trasmesse anche all'autorità superiore, al richiedente e a terzi qualora l'ombudsman lo ritenga opportuno. L'ombudsman di Zurigo è l'organo cui vanno segnalati i casi di corruzione nel Cantone. Finora gli sono stati affidati quattro casi che riguardavano la corruzione e in due di essi è stato avviato un procedimento penale.

Reclutamento del personale, carriere e misure preventive

113. In genere i posti vacanti in seno all'Amministrazione federale sono messi a pubblico concorso (art. 7 della legge sul personale federale, LPers). L'articolo 22 dell'ordinanza sul personale federale prevede alcune eccezioni (p. es. di rotazione interna). L'accesso a determinati posti è limitato alle persone di nazionalità svizzera (art. 23 OPers). Inoltre, se la funzione lo esige, l'autorità competente può subordinare l'assunzione a determinati criteri quali l'età, la formazione preliminare o l'esercizio dei diritti civili (art. 24 OPers).
114. Un estratto del casellario giudiziale è richiesto automaticamente soltanto per i posti che presuppongono un controllo di sicurezza. Un'ordinanza del Consiglio federale prevede controlli di sicurezza di alcune categorie di impiegati della Confederazione, dei militari e di terzi che ricoprono determinate funzioni prima dell'elezione alla carica o dell'attribuzione del mandato. Il controllo consiste nel raccogliere i dati rilevanti in materia di sicurezza concernenti lo stile di vita della persona interessata, segnatamente i legami personali stretti e le relazioni familiari, la situazione finanziaria, i rapporti con l'estero e le attività illegali atte a minacciare la sicurezza interna ed esterna.
115. Di principio anche i Cantoni e i Comuni mettono pubblicamente a concorso i posti vacanti e richiedono un estratto del casellario giudiziale per le categorie a rischio (come la polizia).
116. L'Amministrazione federale e i Cantoni non applicano un sistema di rotazione del personale che occupa posti considerati a rischio di corruzione. Le autorità svizzere hanno spiegato che sarebbe troppo difficile creare un tale sistema, viste le dimensioni dei servizi e dei dipartimenti. Nel rapporto sulla lotta alla corruzione, il Consiglio federale afferma che la dispersione delle conoscenze insita nella rotazione dei collaboratori depone a sfavore di una tale misura.

Formazione

117. Al momento del loro impiego i pubblici ufficiali della Confederazione ricevono la legislazione vigente sul personale, il codice di comportamento e le informazioni sui loro obblighi. Esistono anche corsi speciali offerti ad esempio dal Controllo federale delle finanze o da altre autorità decentralizzate. Gli agenti di polizia dell'Ufficio federale di polizia (fedpol) devono sottoscrivere un codice di comportamento destinato appositamente a loro. Anche i corsi sugli acquisti pubblici vertono sulla corruzione e sono aperti a tutti gli impiegati della Confederazione attivi nel settore. Ogni anno vi partecipano circa 50 collaboratori.
118. Anche i Cantoni informano di principio i nuovi impiegati offrendo loro corsi introduttivi o formazione continua sugli obblighi sanciti dalla legge o dai regolamenti. È opportuno ricordare inoltre i seminari sulla conduzione del personale, la creazione e distribuzione di vademecum per i collaboratori, l'istituzione di gruppi di lavoro sulla gestione del personale (in alcuni casi gli

impiegati devono firmare una convenzione) e la pubblicazione della documentazione pertinente su Internet o Intranet.

Conflitti d'interesse

119. L'articolo 10 della legge federale sulla procedura amministrativa statuisce che le persone cui spetta prendere o preparare una decisione devono ricusarsi se hanno un interesse personale nella causa, sono il coniuge o il partner registrato di una parte o convivono di fatto con essa, sono parenti o affini in linea retta o collaterale fino al terzo grado di una parte in causa, sono rappresentanti d'una parte o hanno agito per essa nella medesima causa oppure possono avere per altri motivi una prevenzione nella causa.
120. L'articolo 20 LPers sancisce inoltre che gli impiegati sono tenuti a svolgere con diligenza il lavoro loro assegnato e a tutelare gli interessi della Confederazione, rispettivamente del loro datore di lavoro. Il capoverso 2 precisa che durante la durata del rapporto di lavoro l'impiegato non può prestare alcun lavoro a titolo oneroso a favore di terzi, sempre che in tal modo violi il suo dovere di fedeltà. In virtù dell'articolo 91 OPers gli impiegati della Confederazione necessitano di un'autorizzazione per esercitare cariche pubbliche e svolgere altre attività al di fuori del loro rapporto di lavoro se «l'attività in questione è svolta dietro pagamento e li impegna in misura tale da compromettere le loro prestazioni nell'ambito del rapporto di lavoro per conto della Confederazione» oppure se «il tipo di attività rischia di generare un conflitto con gli interessi del servizio». L'articolo definisce anche i casi in cui l'autorizzazione è negata.
121. Le autorità svizzere hanno spiegato che i Cantoni e i Comuni applicano disposizioni analoghe sulla ricusa, il dovere di fedeltà e il divieto di esercitare attività accessorie.
122. Le persone elette e i pubblici ufficiali non sono obbligati a rendere noto il loro patrimonio e reddito, anche se, in virtù della legge federale del 13 dicembre 2002 sull'Assemblea federale (Legge sul Parlamento, LParl; RS 171.10) i parlamentari federali devono comunicare, all'entrata in funzione e all'inizio di ogni anno, le loro attività professionali, le attività in organi di direzione, di sorveglianza, di consulenza e simili, di enti, istituti e fondazioni svizzeri ed esteri di diritto pubblico e privato, le attività di consulenza o perizia per servizi federali, di direzione o consulenza per gruppi di interesse svizzeri ed esteri e la loro partecipazione a commissioni o ad altri organi della Confederazione. Tutte queste informazioni sono accessibili al pubblico anche in Internet. Molti Cantoni hanno adottato la stessa procedura. L'articolo 14 della legge sul Parlamento elenca gli incarichi che sono incompatibili con la carica di membro dell'Assemblea federale.
123. L'articolo 144 capoverso 2 della Costituzione federale statuisce che i membri del Consiglio federale e i giudici a pieno tempo del Tribunale federale non possono ricoprire nessun'altra carica al servizio della Confederazione o di un Cantone né esercitare altre attività lucrative.
124. Altre regole d'incompatibilità sono previste per singole funzioni a seconda della posizione ricoperta. I membri della Commissione per le offerte pubbliche d'acquisto, ad esempio, che vigilano sul rispetto delle disposizioni applicabili in materia, non possono rappresentare una delle parti dinanzi alla Commissione e nemmeno esprimersi sulle offerte pubbliche trattate al momento o già aggiudicate né su questioni di principio esaminate dalla Commissione. I giudici istruttori invece non hanno il diritto di esercitare alcun'attività che potrebbe nuocere all'adempimento dei loro compiti, alla loro indipendenza o alla reputazione dell'Ufficio dei giudici istruttori. Non possono rappresentare terzi in alcun procedimento penale federale né dinanzi a un tribunale federale che giudica casi di diritto penale.

125. Le autorità svizzere non hanno adottato misure specifiche per i casi di pubblici ufficiali che lasciano l'Amministrazione per lavorare nell'economia privata, ma sottolineano che l'obbligo di mantenere il segreto d'ufficio e professionale continua a sussistere anche dopo la cessazione del rapporto di lavoro (art. 94 cpv. 2 OPers) e che le violazioni restano punibili (art. 320 CP). Tale principio è valido per tutti gli impiegati della pubblica amministrazione (Confederazione, Cantoni e Comuni).

Codici di comportamento: omaggi

126. Come spiegato nella prima parte del rapporto, Confederazione e Cantoni hanno elaborato codici di comportamento. Dal 19 aprile 2000 la Confederazione applica per tutti gli impiegati un unico codice di comportamento che ha soprattutto lo scopo di ribadire gli obblighi fondamentali sanciti dalla legge e dall'ordinanza sul personale federale, la cui violazione può comportare l'avvio di un procedimento disciplinare. Inoltre numerose unità amministrative della Confederazione (dipartimenti, uffici o servizi) si sono dotate di proprie regole di condotta riguardanti le loro attività specifiche.

127. In virtù dell'articolo 21 capoverso 3 LPers, al personale è proibito sollecitare, accettare o farsi promettere omaggi o altri vantaggi per sé o per terzi, se ciò avviene nell'ambito del rapporto di lavoro. L'articolo 93 dell'ordinanza sul personale federale precisa questa regola stabilendo che «vantaggi esigui conformi agli usi sociali non sono considerati omaggi o altri vantaggi ai sensi dell'articolo 21 capoverso 3 LPers». I dipartimenti possono disciplinare in dettaglio o vietare l'accettazione di tali vantaggi. In caso di dubbio, gli impiegati accertano con i propri superiori l'ammissibilità dell'accettazione di un vantaggio».

128. Di norma i regolamenti dipartimentali vietano di accettare omaggi, inviti a eventi di vario genere, visite a imprese e offerte di viaggio, ammettendo tuttavia determinate eccezioni (un capodivisione può p. es. autorizzare un suo collaboratore a partecipare a una conferenza organizzata da un'impresa). Alcuni dipartimenti, come ad esempio quello di giustizia e polizia hanno disciplinato molto dettagliatamente questi aspetti. La «Direttiva concernente il comportamento da tenere in caso di rischio di indiscrezioni e di corruzione per il DFGP» tratta omaggi, pranzi e cene di lavoro, manifestazioni organizzate da aziende fornitrici, manifestazioni destinate agli utenti, sponsorizzazioni, sconti e agevolazioni.

129. Se sospetta una violazione delle regole deontologiche relative all'accettazione di vantaggi, l'autorità di nomina avvia un procedimento disciplinare, preceduto eventualmente da un'inchiesta amministrativa.

Segnalazione di casi di corruzione

130. Attualmente non esistono obblighi legali che impongono a tutti gli impiegati della Confederazione di denunciare un delitto di cui giungono a conoscenza nell'esercizio delle loro funzioni³⁸. Le autorità svizzere hanno spiegato che del resto l'obbligo di denuncia al superiore gerarchico è implicito nel dovere di fedeltà e di lealtà degli impiegati. In genere gli impiegati della Confederazione vengono incoraggiati a segnalare comportamenti illeciti soprattutto negli ambiti sensibili (Direzione dello sviluppo e della cooperazione, personale delle ambasciate, ecc.). Gli

³⁸ Nel corso dei lavori sul disegno di legge concernente la protezione degli informatori, nel 2007 il Parlamento ha incaricato il Governo di verificare se è possibile introdurre l'obbligo, per gli impiegati della Confederazione, di segnalare all'autorità competente i sospetti concreti di reati di cui giungono a conoscenza nell'esercizio delle loro funzioni.

ufficiali pubblici sono peraltro tenuti a cooperare con il Controllo federale delle finanze. Le autorità svizzere hanno spiegato che gli impiegati della grande maggioranza dei Cantoni, fra cui Ginevra, sono di principio obbligati a denunciare alle autorità di perseguimento penale le infrazioni di cui giungono a conoscenza nell'esercizio delle proprie funzioni (in alcuni casi come a Ginevra devono informare possibilmente anche i propri superiori). Infine, non bisogna dimenticare che a determinate condizioni chiunque può essere ritenuto colpevole di favoreggiamento ai sensi dell'articolo 305 CP se non denuncia un reato.

Sanzioni e procedimenti disciplinari

131. La violazione delle regole deontologiche, e in particolare l'accettazione di vantaggi, equivale a una violazione degli obblighi professionali (art. 25 LPers), che può comportare l'avvio di un procedimento disciplinare. L'articolo 99 OPers definisce la portata delle eventuali misure disciplinari (avvertimento, ammonizione, modifica dell'ambito di attività, riduzione dello stipendio del 10 per cento al massimo durante un anno al massimo, multa fino a 3000 franchi, modifica della durata del lavoro, cambiamento del luogo di lavoro). A seconda della gravità dei fatti è possibile anche il licenziamento immediato (art. 12 cpv. 7 LPers).
132. Le competenze in materia di diritto disciplinare in seno all'Amministrazione federale sono disciplinate dai dipartimenti, salvo il caso particolare degli alti funzionari, per i quali è competente il Consiglio federale (art. 2 OPers). In tutti gli altri casi i dipartimenti designano l'organo competente per l'apertura dell'inchiesta disciplinare, che designa il titolare dell'inchiesta. L'organo in questione può essere una persona o una commissione esterna all'Amministrazione federale. In ogni caso si applicano le regole sancite dalla legge sulla procedura amministrativa (art. 98 OPers). Le decisioni che non possono essere riesaminate dall'organo di ricorso interno del dipartimento o quelle adottate da quest'ultimo in quanto autorità di ricorso sono impugnabili dinanzi al Tribunale amministrativo federale. Dal 1° gennaio 2007 è possibile anche impugnare la sentenza del Tribunale amministrativo federale dinanzi al Tribunale penale federale (art. 36 cpv. 4 LPers).
133. Le autorità svizzere hanno spiegato che, per quanto concerne le misure disciplinari, le competenze delle autorità di nomina e la possibilità di ricorrere dinanzi a un tribunale amministrativo, i Cantoni e i Comuni applicano regolamenti sostanzialmente analoghi.
134. L'articolo 98 capoverso 4 OPers precisa che se lo stesso fatto conduce a un'inchiesta disciplinare e a un procedimento penale (p. es. per abuso d'ufficio, amministrazione infedele, violazione del segreto d'ufficio), la decisione in merito a misure disciplinari è rinviata, salvo in casi eccezionali, fino al termine del procedimento penale. Spetta al Ministero pubblico della Confederazione e al Tribunale penale federale decidere le sanzioni per casi di corruzione riguardanti gli impiegati della Confederazione. Le sentenze del Tribunale penale federale possono essere impugnate dinanzi al Tribunale federale.

b. Analisi

Definizioni e politica anticorruzione

135. Come spiegato nella prima parte del rapporto, il «Gruppo consultivo sulla corruzione» creato nel 2000 è un gruppo di lavoro comune che comprende rappresentanti di una trentina di servizi federali. I Cantoni non vi partecipano e a parte le mansioni di consulenza il Gruppo non ha un mandato e poteri specifici e neppure un progetto e un programma. Il GVG ha constatato

un'esigenza concreta di trovare un approccio più globale nel prevenire la corruzione. Alcuni servizi, come quelli dell'amministrazione fiscale³⁹ sono apparentemente in ritardo nella realizzazione di misure preventive interne. Per quanto riguarda i Cantoni, il GVG ha visitato Ginevra, che non applica una politica globale o una strategia anticorruzione. Un approccio coordinato al problema come lo propone la prima raccomandazione del rapporto (cfr. par. 25) dovrebbe contribuire a rafforzare gli strumenti in dotazione alle amministrazioni e consentire lo scambio di know-how.

Trasparenza e accesso alle informazioni

136. La Costituzione federale non sancisce l'obbligo di trasparenza, ma esiste una legge federale in materia, applicabile all'Amministrazione federale, che disciplina anche l'accesso da parte dei cittadini alle informazioni in possesso dell'Amministrazione. È stata altresì creata la funzione di Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza. Il GVG ha constatato che il sistema è di recente creazione (il numero di richieste è basso e l'Incaricato non ha la facoltà di impartire istruzioni all'Amministrazione). Il GVG deplora che la metà dei Cantoni non disponga ancora di regole precise in materia di trasparenza e accesso alle informazioni, anche nei casi in cui le loro Costituzioni garantiscono la trasparenza.
137. Nel complesso le informazioni ottenute durante i colloqui indicano che talvolta è difficile per i cittadini entrare in contatto con l'Amministrazione sia federale sia cantonale⁴⁰ e che la trasparenza in seno alle amministrazioni potrebbe essere ulteriormente migliorata⁴¹. È vero che la legge federale sulla trasparenza è entrata in vigore soltanto nel luglio 2006 e che quindi non esplica probabilmente ancora tutti i suoi effetti. Il GVG sottolinea però che la mancanza di trasparenza favorisce le decisioni arbitrarie e inique e il diffondersi e il perdurare della corruzione. La maggiore trasparenza ha un effetto dissuasivo e offre costantemente strumenti di controllo all'opinione pubblica, il che è molto importante nei settori a rischio di corruzione (laddove sono in gioco degli interessi). Per questi motivi **il GVG raccomanda alle autorità svizzere di: i) avviare consultazioni sulle misure da adottare per vigilare sull'applicazione della legge federale sulla trasparenza e valutarne gli effetti; ii) invitare i 13 Cantoni che non dispongono ancora di disposizioni giuridiche sulla trasparenza e l'accesso alle informazioni a porre rimedio a questa situazione.**

Controllo dell'amministrazione pubblica

138. La visita sul posto ha consentito di comprendere i principi generali del sistema di controllo nell'Amministrazione. Attualmente la revisione interna compete al Controllo federale delle finanze (CDF) e agli ispettorati delle finanze istituiti presso 15 Uffici federali. Per questi servizi lavorano complessivamente una sessantina di persone. Il CDF ha il compito di redigere le direttive che disciplinano la loro attività. Non è investito di poteri coercitivi, ma può ispezionare i settori sottoposti alla sua supervisione, senza che questi possano far valere alcun diritto al segreto (salvo quello postale). Il GVG ha preso atto con interesse del fatto che dopo il rapporto del 2003,

³⁹ Mancano corsi specializzati a livello federale per individuare la corruzione interna ed esterna, non vi sono studi sui rischi di corruzione in relazione ai controlli in materia fiscale, soltanto uno o due Cantoni dispongono di un codice deontologico, ecc. Tuttavia sono state redatte e spedite a tutte le autorità fiscali federali e cantonali due circolari sulla non deducibilità fiscale delle bustarelle. Si tratta di elementi che contribuiscono alla formazione degli agenti finanziari.

⁴⁰ Organi indipendenti o ONG ricevono spesso denunce o richieste concernenti l'accesso a documenti dell'amministrazione.

⁴¹ Rappresentanti dell'economia privata o di organi indipendenti hanno giudicato insufficiente la trasparenza nel Cantone di Zurigo per quanto riguarda i permessi, le autorizzazioni, le licenze, il settore edile, gli acquisti pubblici, il settore sanitario e farmaceutico. Il Cantone non ha ancora varato una legge sulla trasparenza e l'accesso ai documenti ufficiali finalizzata ad applicare il principio costituzionale pertinente.

il CDF si è assunto l'incarico di raccogliere le denunce attivando un numero telefonico che prende in considerazione anche le chiamate anonime. Tuttavia il sistema ha dato risultati mediocri (una decina di segnalazioni all'anno, anche se il loro numero è in crescita). Secondo il GVG, il CDF ha il dovere di segnalare al Ministero pubblico della Confederazione i casi che potrebbero costituire reato.

139. Di regola, anche se a quanto pare non sempre, i Cantoni dispongono di propri ispettorati cantonali delle finanze (ICF), com'è ad esempio il caso a Ginevra. Il GVG è stato informato che l'ICF controlla le finanze e la gestione degli organi cantonali, dei servizi a loro collegati e di quelli sovvenzionati, ma non dei Comuni (i quali hanno propri organi di controllo come la città di Ginevra, che dispone di un servizio interno di revisione che formula raccomandazioni all'indirizzo delle autorità politiche sulla pubblicazione dei conti municipali e che ha modernizzato i metodi di lavoro e introdotto in tutta l'Amministrazione comunale il principio dei quattro occhi). L'ICF pianifica autonomamente i controlli e ne sottopone i risultati al Governo cantonale (Consiglio di Stato) e a due commissioni del Parlamento cantonale⁴². L'organico dell'ICF è giudicato sufficiente (25 revisori). Ciononostante il CDF ha spiegato al GVG che alcuni ispettorati cantonali sono sovraccarichi di lavoro e che apparentemente non sempre dispongono delle risorse necessarie per vigilare su tutte le situazioni a rischio.
140. Alcuni Cantoni hanno una Corte dei conti. Quello di Ginevra esiste dal 2006 e si compone di tre giudici e tre supplenti assistiti da 13 collaboratori. Si tratta di un organo indipendente incaricato di controllare il Cantone e i Comuni, che sceglie autonomamente il tipo di controlli da effettuare e pubblica periodicamente i propri rapporti. Non è possibile opporsi ai suoi controlli adducendo ragioni legate al segreto d'ufficio. La Corte dei conti formula le proprie raccomandazioni all'indirizzo degli organi ispezionati e degli organi esecutivi e legislativi, ma non dispone di poteri coercitivi diretti. Ha tuttavia l'obbligo di denunciare alle autorità penali tutti i reati scoperti (tale obbligo vale peraltro per tutti i pubblici ufficiali ginevrini in virtù dell'art. 11 del Codice di procedura penale cantonale).
141. Dai colloqui con il mediatore del Cantone di Zurigo (cui si possono denunciare anche casi di corruzione) è emerso che anche questa carica implica determinate attività di controllo dell'Amministrazione. Le cause istruite o i procedimenti in corso concernono casi di mancata trasparenza, ostacoli nel consultare i documenti dell'Amministrazione, come pure favoritismi nell'Amministrazione cantonale o negli acquisti pubblici. È auspicabile valutare quanto prima la possibilità di creare una carica simile anche a livello federale.
142. Gli acquisti pubblici sono già stati indicati più volte come settore vulnerabile in genere, e a livello federale è stato promosso un progetto legislativo volto a riorganizzare le procedure e a centralizzare il settore degli acquisti pubblici, esclusi i servizi. Il GVG ha constatato diverse lacune a livello federale e a Ginevra⁴³.

⁴² Negli ultimi cinque anni l'ICF si è occupato di tre casi di corruzione.

⁴³ A livello federale: i modelli dei contratti contengono clausole d'integrità la cui applicazione non è tuttavia obbligatoria. Del resto non sono previste sanzioni di diritto amministrativo o penale in caso di violazioni o malversazioni procedurali. Inoltre i rapporti sui controlli non sono pubblicati e vengono trasmessi soltanto al Parlamento. Diverse zone d'ombra, deroghe o regole speciali si discostano dalle disposizioni legali solitamente valide. Basti pensare alle sovvenzioni (nel campo dell'aiuto allo sviluppo, in quello umanitario, agricolo o alimentare o per la promozione delle esportazioni), alle zone franche che beneficiano di regimi fiscali particolari, alle agevolazioni fiscali, all'ottenimento di commesse, alla vendita e all'affitto di beni immobili, ecc., che si discostano dalle disposizioni di diritto comune e dai principi generali sui bandi di concorso e la concorrenza, e sono contraddistinti da una trasparenza carente.

Nel Cantone di Ginevra: due dipartimenti diversi sottoposti a regole diverse sono responsabili degli acquisti pubblici (forniture e costruzioni). La legge n. 605.0 approvata nel 2006 ma non ancora entrata in vigore prevede sanzioni in caso di mancato

143. Tali circostanze rafforzano la convinzione del GVG circa la necessità di miglioramenti. L'esempio della Corte dei conti ginevrina suggerisce che questo tipo di controlli è particolarmente adatto per prevenire e scoprire eventuali casi di corruzione (soprattutto perché i rapporti sono pubblicati, la Corte beneficia di un accesso illimitato alle informazioni e di norma le infrazioni vanno denunciate alle autorità inquirenti). Sembra peraltro che il sistema di controllo delle finanze (CDF, ICF) sia compromesso – stando alle persone coinvolte – dal fatto di essere globale e politicizzato piuttosto che settoriale e istituzionalizzato (ed è privo di poteri coercitivi). A Ginevra la Corte dei conti riesce solo parzialmente a colmare le lacune, poiché anch'essa non è investita di poteri coercitivi.
144. Alla luce di queste considerazioni il GVG raccomanda alle autorità svizzere di invitare i Cantoni a: i) valutare la possibilità di subordinare le amministrazioni comunali e cantonali a organi di revisione e di controllo in materia finanziaria sufficientemente indipendenti e provvisti di strumenti adeguati sia in termini di risorse umane e materiali che per quanto riguarda i loro poteri; ii) incoraggiare gli organi di revisione e di controllo in materia finanziaria a segnalare alle autorità inquirenti i possibili casi di corruzione.

Impiegati della pubblica amministrazione, conflitti d'interesse, incompatibilità, formazione

145. I diritti dei pubblici ufficiali federali sono simili a quelli degli impiegati dell'economia privata, sanciti dal Codice delle obbligazioni, che si applica per analogia, salvo disposizioni di tenore diverso delle legge sul personale federale (LPers). È in preparazione un disegno di legge sul personale che si avvicina al Codice delle obbligazioni e prevede in particolare l'abrogazione del reintegro obbligatorio degli impiegati della Confederazione. La politica attuale mira a una maggiore flessibilità nella gestione delle carriere. Invece nei Cantoni e nei Comuni, come ad esempio a Ginevra, la maggior parte degli impiegati sono funzionari.
146. Il GVG ha constatato che il sistema di reclutamento della pubblica amministrazione prevede la pubblicazione di bandi di concorso. La Confederazione non applica regole particolari di controllo del casellario giudiziale (salvo per i posti che presuppongono un controllo di sicurezza) e di principio i candidati esclusi dal processo di selezione non possono inoltrare ricorso (salvo nei casi in cui è applicabile la legge federale sulla parità dei sessi). Diversi interlocutori incontrati dal GVG hanno affermato che i salari corrisposti nell'Amministrazione sono soddisfacenti.
147. In Svizzera la questione dei conflitti d'interesse e delle incompatibilità sembra molto complessa ed esistono poche norme in materia. Per quanto riguarda i parlamentari federali, il sistema svizzero fa affidamento soprattutto sul principio di rinuncia a funzioni che implicano potenziali conflitti d'interesse. L'articolo 11 capoverso 3 della legge federale sull'Assemblea federale statuisce che tutti i parlamentari che hanno un interesse personale diretto in un oggetto in deliberazione sono tenuti a indicarlo quando si esprimono nella Camera o in una Commissione. Rappresentanti della società civile hanno informato il GVG che il tema è costantemente fonte di discussioni in Svizzera. Un'iniziativa popolare lanciata nel 2006 volta ad adottare provvedimenti legislativi in merito alla dichiarazione degli interessi finanziari dei parlamentari non ha avuto

rispetto delle regole e contiene una disposizione che autorizza ad annullare un contratto o a respingere un'offerta in caso di sospetti di corruzione. Alcune fasi delle procedure sono poco trasparenti e quindi a maggiore rischio di corruzione. Si tratta p. es. della valutazione delle risorse necessarie, della gestione dei contratti, di circostanze particolari come l'urgenza e dei contratti per somme non rilevanti nei quali i fornitori possono essere scelti mediante trattative private. Tuttavia, organi quali l'Ispettorato cantonale delle finanze e la Corte dei conti sorvegliano la prassi delle assegnazioni.

successo⁴⁴. Esiste già l'obbligo di indicare per iscritto le attività che implicano potenziali conflitti d'interesse, ma non comprende la dichiarazione dei redditi, anche se in alcuni Cantoni i dati sul reddito imponibile sono di dominio pubblico. L'articolo 13 della legge sull'Assemblea federale statuisce che, in caso di violazione di queste norme, l'ufficio della commissione competente può ammonire il parlamentare o escluderlo fino a sei mesi dalle Commissioni di cui fa parte. In virtù degli articoli 91 e 92 OPers, gli impiegati della Confederazione devono chiedere un'autorizzazione per esercitare un'attività accessoria, soprattutto se il tipo di attività rischia di generare un conflitto d'interesse. Il superiore gerarchico esamina la domanda e la trasmette, corredata della propria proposta (approvazione o rifiuto) all'autorità incaricata di decidere, che notifica per iscritto la decisione, contro la quale si può presentare ricorso. Anche a Ginevra gli impiegati devono chiedere il permesso per esercitare un'attività accessoria. La richiesta è sottoposta al Consiglio di Stato (Esecutivo) che la può rifiutare se l'attività è incompatibile con la funzione dell'impiegato o gli impedisce di svolgere i propri compiti (art. 9 e 10 della legge ginevrina sul personale). Diverse persone interrogate dal GVG non sono state in grado di confermare se è sempre obbligatorio chiedere un'autorizzazione per le attività accessorie e per quali categorie del personale esistono direttive precise in materia. Il GVG ritiene necessario che sia fatta chiarezza.

148. Si constata una mancanza di consapevolezza circa il potenziale di corruzione di alcune situazioni da considerare a rischio. Basti pensare alla possibilità che un ex funzionario cantonale o un ex pubblico ufficiale federale sia assunto da un'impresa privata attiva in un settore soggetto alla vigilanza dell'unità amministrativa in cui l'impiegato lavorava prima (p. es. strade, trasporti, finanze) oppure all'eventualità che un imprenditore concluda un contratto con un Comune di cui è anche sindaco.
149. Il GVG ha constatato che gli sforzi intrapresi nel campo della formazione (formazione di base o continua) sono alquanto modesti. A livello federale non esiste un sistema strutturato per la formazione di base⁴⁵, mentre quella continua è sostanzialmente organizzata su base volontaria, anche se può essere presa in considerazione per le valutazioni di fine anno e come obiettivo per l'anno seguente. Tuttavia, secondo le autorità svizzere, il ventaglio di proposte è ampio, di buona qualità e verte sia su temi specifici sia sulla realizzazione personale. Al di fuori dei settori considerati a rischio non sono proposti corsi speciali sull'etica professionale e la corruzione. Nel Cantone di Ginevra esiste un centro di formazione che offre una decina di cicli di corsi di perfezionamento. La formazione di base dura 15 giorni ed è obbligatoria. A partire da novembre 2007 i nuovi impiegati (ma solo loro) devono partecipare a riunioni informative sui diritti e gli obblighi dei funzionari (che trattano anche la corruzione), anche se nei settori a rischio una formazione specifica esiste da molti anni (specialmente nell'Amministrazione fiscale cantonale).
150. Date le circostanze il GVG raccomanda di: **i) proporre agli impiegati federali più corsi sull'etica, la corruzione e la sua prevenzione; ii) gestire meglio i conflitti d'interesse e stabilire regole per coloro che lasciano l'Amministrazione per andare a lavorare nell'economia privata; iii) invitare i Cantoni a sostenere gli sforzi profusi in quest'ambito.**

⁴⁴ Il 3 novembre 2007 è invece entrato in vigore il nuovo art. 14 della legge sull'Assemblea federale, che contiene disposizioni più severe sui motivi d'incompatibilità.

⁴⁵ I nuovi impiegati dell'Amministrazione federale delle dogane e i membri del corpo diplomatico del Dipartimento federale degli affari esteri devono frequentare un ciclo di formazione di un anno.

Etica professionale e omaggi

151. Oltre al codice di comportamento degli impiegati della Confederazione adottato nel 2000, le amministrazioni visitate dal GVG applicano codici di comportamento settoriali. Numerosi servizi del Cantone di Ginevra usano codici deontologici (p. es. il Dipartimento delle finanze, che lo fa firmare a tutti i suoi collaboratori oppure il settore che si occupa degli acquisti pubblici). Al GVG risulta che in genere i pubblici ufficiali non hanno contribuito a definire i valori e le norme professionali le quali non sempre sono elaborate e formulate nell'ottica di un'applicazione concreta e di un obiettivo preciso.
152. Come spiegato poc'anzi esistono regolamenti che vietano di principio gli omaggi. L'articolo 93 OPers e gli articoli 322^{sexies} e 322^{octies} CP specificano gli omaggi che può accettare il personale federale e vietano l'accettazione di vantaggi, salvo quelli di lieve entità usuali nelle relazioni sociali. La maggioranza delle autorità federali ammette che l'ordinanza non fissa un importo massimo. Tuttavia, dall'applicazione concreta degli articoli 93 OPers e 322^{octies} CP risulta che il limite (anche per le persone elette) non deve superare alcune centinaia di franchi (cfr. il punto 4 della lettera degli Uffici dell'Assemblea federale ai parlamentari). L'articolo 93 OPers consente ai dipartimenti di abbassare ulteriormente il limite o vietare l'accettazione di omaggi varando direttive e codici di comportamento. Le persone incontrate dal GVG sono concordi nell'affermare che di solito si dovrebbe rifiutare un omaggio di un valore superiore a 350 franchi⁴⁶. Ciononostante, visto che non esistono direttive dettagliate e uniformi, il GVG ritiene che il disciplinamento attuale sia tuttora impreciso e che la sua applicazione conceda un margine d'interpretazione e un potere discrezionale troppo ampi. Le visite sul posto hanno confermato quest'opinione per quanto riguarda gli impiegati della Confederazione. Nel Cantone di Ginevra l'accettazione di omaggi e altri vantaggi presuppone l'autorizzazione del superiore diretto. Se il valore supera i 100 franchi è necessario un permesso scritto.
153. Date le circostanze **il GVG raccomanda di: i) varare regole più precise sugli omaggi per tutti i pubblici ufficiali federali e attirare maggiormente l'attenzione sull'etica professionale e la sua importanza; ii) invitare anche i Cantoni ad adottare questo tipo di provvedimenti.**

Segnalazione di casi di corruzione

154. Come esposto nella descrizione della situazione, in Svizzera non vige l'obbligo legale esteso a tutti gli impiegati della Confederazione di segnalare sospetti di corruzione. Si tratta però di uno strumento importante per combattere la corruzione il quale esiste già in numerosi Cantoni.
155. Per quanto riguarda gli informatori, il GVG ha appreso che raramente un pubblico ufficiale licenziato indebitamente viene reintegrato sebbene possa chiederlo (una revisione della LPers prevede però l'abrogazione di tale diritto). Sembra che le poche iniziative promosse da alcune unità dell'Amministrazione federale per proteggere gli informatori, come ad esempio il centro di contatto istituito dal CDF per segnalare i casi di corruzione, siano per il momento poco conosciute. Come spiegato nel capitolo II del rapporto, la Segreteria di Stato dell'economia (SECO) riceve ogni anno almeno dalle 5 alle 10 segnalazioni esterne all'Amministrazione (conformemente ai principi fondamentali dell'OCSE destinati alle imprese multinazionali), ma

⁴⁶ Alcuni servizi applicano regole precise, p. es. la polizia federale che si applica su tre livelli: gli omaggi di valore inferiore a 20 CHF non sono soggetti ad alcun controllo, fino a 100 CHF occorre un'autorizzazione e oltre i 100 CHF vige l'obbligo di rifiutare. Il Dipartimento federale degli affari esteri autorizza ad accettare omaggi fino a 40 CHF, fra i 30 e i 200 CHF bisogna avvertire il capo dell'unità organizzativa, mentre gli omaggi oltre i 200 CHF devono essere registrati nell'inventario del servizio.

quasi nessun caso riguarda la corruzione. È inoltre interessante quanto sostenuto dagli interlocutori del GVG, che in genere sono concordi sul fatto che nell'economia privata svizzera vi è una forte tendenza a risolvere internamente questi problemi. La mancanza di obblighi o di una protezione sanciti dalla legge favorisce anche i licenziamenti, le destituzioni e le discriminazioni che, stando a una mozione parlamentare e agli interlocutori del GVG, colpiscono il 90 per cento degli informatori.

156. Il GVG ha appreso che le discussioni su una legislazione per proteggere gli informatori risalgono al 2003 (quando per la prima volta un parlamentare ha depositato una mozione sul tema). Il disegno di legge del Governo definirà le condizioni per la protezione degli informatori (sanzionando più severamente i licenziamenti in seguito a una segnalazione, garantendo la stessa protezione agli impiegati della pubblica amministrazione e dell'economia privata ed eventualmente promulgando l'obbligo per gli impiegati della Confederazione di comunicare all'autorità competente i sospetti concreti di reati). Il GVG è stato informato che il testo sarà probabilmente pronto nel 2008, ma che per il momento nulla è ancora deciso in merito al contenuto e alle probabilità di riuscita del progetto. Secondo il GVG, legiferare in materia potrebbe contribuire a individuare meglio i casi di corruzione in Svizzera, sia nel settore pubblico che privato. Durante la visita le autorità svizzere hanno spiegato che una tale riforma legislativa comporterebbe una modifica del Codice delle obbligazioni, in particolare delle disposizioni sulla protezione contro il licenziamento, e che pertanto nelle amministrazioni cantonali sarebbe applicabile soltanto laddove la legislazione rinvia al Codice delle obbligazioni. È auspicabile che la nuova legge non si limiti alla semplice protezione contro il licenziamento, ma che migliori anche la protezione contro gli altri tipi di rappresaglie. Pertanto **il GVG raccomanda di adottare una legge quadro che: i) obblighi gli impiegati della Confederazione a segnalare i sospetti di corruzione; ii) protegga efficacemente coloro che li segnalano; iii) invitare i Cantoni che non hanno ancora adottato provvedimenti ad adeguare la propria legislazione.**

Procedimenti disciplinari

157. Il GVG si dice soddisfatto dei sistemi disciplinari esistenti a vari livelli dell'amministrazione svizzera e della possibilità di sanzionare le violazioni delle regole sulla lotta alla corruzione. Deplora invece la mancanza di un registro centrale federale sui procedimenti disciplinari e di statistiche in materia, lacune in effetti confermate. La registrazione di dati offrirebbe indubbiamente alle autorità una visione complessiva indispensabile per promuovere un'efficace politica di lotta alla corruzione.

VI. PERSONE GIURIDICHE E CORRUZIONE

a. Descrizione della situazione

Definizione generale

158. La legislazione svizzera prevede i tipi seguenti di persone giuridiche: fondazione, associazione, società in nome collettivo, società in accomandita, società in accomandita per azioni, società anonima (SA), società a garanzia limitata (Sagl) e società cooperativa. Tutte queste persone giuridiche dispongono di una personalità giuridica unica, salvo la società in nome collettivo e la società in accomandita, che sotto la loro ditta possono acquistare diritti, vincolarsi e agire in giudizio come attrici e come convenute (il patrimonio di questi due tipi di società non appartiene infatti direttamente a loro, ma agli associati in proprietà comune).

Creazione, registrazione, trasparenza

159. L'ordinanza del 7 giugno 1937 sul registro di commercio, più volte aggiornata⁴⁷, disciplina dettagliatamente il tema. Per tutte le persone giuridiche menzionate, eccetto l'associazione (a meno che non eserciti un'attività commerciale), vige l'obbligo d'iscrizione nel registro di commercio. Tale iscrizione è indispensabile per creare una società, tranne per le società in nome collettivo e le società in accomandita create mediante un contratto di società. L'associazione viene invece costituita adottando statuti contenenti le disposizioni necessarie in merito allo scopo, alle risorse e all'organizzazione dell'associazione.
160. Alla fine del 2006 nel registro di commercio svizzero erano iscritte 484 222 imprese. Le più numerose sono le società anonime, che erano 175 459 e il cui numero era leggermente aumentato rispetto al 2005. Era considerevolmente in crescita anche la quantità di società a garanzia limitata, passate da 84 291 alla fine del 2005 a 92 448 alla fine del 2006, mentre le società cooperative erano leggermente diminuite da 11 860 a 11 609.
161. Il registro di commercio è liberamente accessibile e la consultazione in Internet è gratuita nella metà dei Cantoni. A partire dal 1° gennaio 2008 la consultazione dovrebbe essere possibile in tutti i Cantoni. Ogni Cantone (o distretto⁴⁸) ha un proprio registro, e i dati vengono poi raccolti e controllati a livello federale (dall'Ufficio federale del registro di commercio⁴⁹). Se i dati comunicati non corrispondono alla realtà, i responsabili del registro di commercio pronunciano una diffida nei confronti della società affinché li rettifichi. Se la società non corregge i dati, può essere sciolta. Il registro di commercio contiene i dati più importanti sulle imprese (ditta, sede, oggetto sociale, nome, domicilio e nazionalità degli organi e delle persone con diritto di firma). Le società anonime, le società a garanzia limitata e le società in accomandita per azioni devono far pubblicare informazioni più circostanziate, come ad esempio l'ammontare del capitale azionario e dei conferimenti effettuati, il numero, il valore nominale e la specie di azioni, le limitazioni della trasferibilità e i privilegi accordati a determinate categorie di azioni, l'oggetto del conferimento in natura e le azioni emesse quale corrispettivo, l'oggetto dell'assunzione di beni e la controprestazione della società, il contenuto e il valore dei vantaggi speciali, il numero dei buoni di godimento⁵⁰ con l'indicazione del contenuto dei diritti inerenti, ecc. Nel registro sono iscritti anche i nomi dei soci delle società a garanzia limitata, delle società in nome collettivo e delle società in accomandita. Inoltre le società a garanzia limitata devono segnalare agli uffici del registro di commercio i trasferimenti di quote sociali, e tali informazioni sono accessibili a terzi. Infine tutte le società sono obbligate ad aggiornare i dati in caso di cambiamenti.
162. La revisione dell'ordinanza del 1937 statuisce che le autorità cantonali di controllo sono tenute a vigilare sul rispetto della legislazione sotto la supervisione del Dipartimento federale di giustizia e polizia, e possono emettere multe.

Limiti imposti all'esercizio di una funzione per conto di persone giuridiche

163. Gli articoli 67 e 67a della nuova parte generale del Codice penale, entrata in vigore nel 2007, statuiscono che se qualcuno, nell'esercizio di una professione, di un'industria o di un commercio,

⁴⁷ L'ultima versione è del 17 ottobre 2007 (entrata in vigore il 1° gennaio 2008).

⁴⁸ Soltanto il Cantone del Vallese non dispone di un registro di commercio centralizzato, ma di tre registri distinti.

⁴⁹ Il sito Internet della Confederazione consente di consultare tutti i dati cantonali, in base a vari criteri e a determinate parole chiave.

⁵⁰ Questi valori mobiliari sono descritti nell'art. 657 CO e danno diritto a una quota degli utili della società risultanti dal bilancio o dall'avanzo della liquidazione o all'esercizio di un diritto di opzione per la sottoscrizione di nuove azioni.

ha commesso un crimine o un delitto per il quale è stato condannato a una pena detentiva superiore a sei mesi o a una pena pecuniaria di oltre 180 aliquote giornaliere, e sussiste il rischio di un ulteriore abuso, il giudice può interdirlgli in tutto o in parte l'esercizio di tale attività o di altre analoghe per un tempo da sei mesi a cinque anni. Questa sanzione complementare alla condanna consente di vietare temporaneamente qualsiasi attività professionale, compresa quella di amministratore o dirigente di una persona giuridica. La sanzione si applica a qualsiasi reato, anche a quelli di corruzione. I giudici sono autorizzati a informare gli uffici del registro di commercio di tutti i divieti di esercizio della professione che hanno pronunciato. L'autorità di esecuzione penale deve provvedere anche all'applicazione di questo tipo di sanzioni. In ogni caso il mancato rispetto del divieto di esercizio della professione costituisce a sua volta un reato ai sensi dell'articolo 294 del Codice penale di cui l'autorità di esecuzione penale deve informare l'autorità giudiziaria penale.

164. Le autorità che sorvegliano il mercato finanziario hanno dal canto loro la possibilità di escludere dai posti dirigenziali delle società soggette alla loro vigilanza persone condannate per crimini o delitti correlati ad attività finanziarie.

Legislazione sulla responsabilità delle persone giuridiche, sanzioni e altre misure

165. La responsabilità penale delle persone giuridiche è stata introdotta il 1° ottobre 2003 con l'entrata in vigore dei nuovi articoli 102 e 102a CP. L'articolo 102 capoverso 1 CP statuisce che un reato può essere ascritto a un'impresa se per carenza di organizzazione interna l'autore non può essere identificato. Il capoverso 2 statuisce che l'impresa è punibile per alcuni reati elencati all'inizio del capoverso a prescindere dalla punibilità delle persone fisiche, qualora le si possa rimproverare di non avere adottato tutte le misure organizzative ragionevoli e indispensabili per impedire il reato. La responsabilità delle persone giuridiche non esclude il perseguimento penale delle persone fisiche. In virtù del principio dell'unità procedurale e salvo disposizioni contrarie degli articoli 102 e 102a CP, la colpevolezza degli individui viene esaminata durante il procedimento volto a stabilire la responsabilità dell'impresa.
166. L'articolo 102 capoverso 1 si applica a tutti i crimini e delitti, mentre il capoverso 2 contempla unicamente la corruzione attiva di pubblici ufficiali svizzeri o stranieri, l'accettazione di vantaggi, il riciclaggio di denaro, la corruzione nell'economia privata, l'organizzazione criminale e il finanziamento del terrorismo. Secondo l'articolo 102 è considerato reato qualsiasi atto di corruzione compiuto all'interno dell'impresa anche se ad agire è un semplice impiegato, senza il coinvolgimento di un dirigente e senza che l'impresa ne abbia tratto profitto.
167. L'articolo 102 CP commina una multa fino a cinque milioni di franchi. Per determinarne l'importo, il giudice deve tenere conto della gravità del reato, della gravità delle lacune organizzative e del danno provocato, nonché della capacità economica dell'impresa. Nei confronti delle persone giuridiche si possono applicare misure accessorie alla pena principale, come la confisca e la pubblicazione della sentenza, nonché sanzioni di diritto civile⁵¹ e amministrativo (in caso di assoggettamento alla vigilanza dello Stato).
168. Un'impresa non può sottrarsi a un procedimento o alle sanzioni semplicemente modificando il proprio statuto giuridico. Per contro una società sciolta, liquidata e cancellata dal registro di commercio non esiste più ai sensi della legge e non può quindi essere perseguita penalmente. Durante un procedimento è tuttavia possibile pronunciare un blocco dei dati iscritti nel registro di commercio onde impedire all'impresa di sottrarsi alle proprie responsabilità.

⁵¹ Cfr. art. 52 e 57 del Codice civile svizzero.

169. La legislazione svizzera vigente in materia di casellario giudiziale non consente di registrare le condanne di persone giuridiche, che non vengono nemmeno iscritte nel registro di commercio.

Deducibilità fiscale

170. La legge federale del 22 dicembre 1999 sulla deducibilità fiscale delle retribuzioni corruttive, entrata in vigore il 1° gennaio 2001, vieta a tutte le imprese di dedurre dall'utile imponibile le eventuali retribuzioni corruttive pagate. L'Amministrazione federale ha richiamato l'attenzione sul divieto in due circolari del 22 giugno 2005 e del 13 luglio 2007. Le nuove disposizioni sono state introdotte anche in tutte le legislazioni cantonali. Le autorità fiscali controllano i conti e richiedono i giustificativi, sia in modo sistematico sia concentrandosi su determinate voci di bilancio, sugli addebiti, sui saldi attivi o passivi. Le autorità fiscali possono ordinare perizie, svolgere ispezioni ed esaminare sul posto la contabilità e i giustificativi.

L'Amministrazione fiscale

171. La legislazione fiscale non obbliga le autorità fiscali a denunciare i reati che scoprono durante i loro controlli. Tuttavia l'obbligo dei funzionari di denunciare qualsiasi reato, in vigore nella maggioranza dei Cantoni, vale anche per gli impiegati dell'Amministrazione fiscale. Se durante una procedura di tassazione nutrono sospetti fondati di atti di corruzione, anche gli altri funzionari cantonali e gli impiegati della Confederazione non soggetti a tali obblighi legali possono avvertire le autorità istruttorie penali senza rischiare l'accusa di violazione del segreto fiscale.

Regole contabili

172. In Svizzera tutti i soggetti giuridici obbligati a iscriversi nel registro di commercio hanno anche il dovere di tenere una contabilità (art. 957 del Codice delle obbligazioni; CO) e a conservare i libri contabili per dieci anni (art. 962 CO).
173. Le associazioni con una cifra d'affari inferiore a 100 000 franchi non devono iscriversi nel registro di commercio; ciononostante hanno il dovere di tenere una contabilità in virtù di una modifica di legge che entrerà in vigore nel corso del 2008 (art. 69a del Codice civile).
174. L'articolo 325 CP punisce con una multa chiunque intenzionalmente o per negligenza non ottempera all'obbligo imposto dalla legge di tenere regolarmente i libri di commercio. Inoltre l'articolo 251 CP sancisce la protezione della contabilità e dei giustificativi dalle falsificazioni (falsità in documenti⁵²) comminando una pena detentiva sino a cinque anni o una pena pecuniaria. La fattispecie contempla anche i casi di contabilità incomplete. Se la falsità in documenti costituisce uno strumento per compiere o nascondere un altro reato non contemplato dalla stessa definizione, l'articolo 251 CP va applicato in aggiunta all'altra disposizione penale. L'articolo 254 CP commina la medesima sanzione in caso di soppressione di documenti (contabilità e giustificativi). La falsificazione di documenti a scopo d'inganno può essere considerato un reato contro il patrimonio, ad esempio una truffa (art. 146 CP) o false indicazioni su attività commerciali (art. 152 CP). Utilizzare una fattura falsa per nascondere un reato

⁵² Il fatto che un giustificativo sia considerato un documento semplicemente perché influenza la contabilità commerciale è un tema controverso. Le autorità svizzere hanno spiegato che un giustificativo, in particolare una fattura, può essere considerato un documento se fa parte di una contabilità e se il suo autore ha l'intenzione di usarlo per falsificare la contabilità o presume che qualcun altro lo voglia fare.

compiuto da terzi rientra nel campo d'applicazione dell'articolo 305 CP (favoreggiamento) o costituisce un atto di complicità alla corruzione (art. 322^{ter} e 25 CP).

Ruolo dei revisori e degli altri specialisti del settore

175. La maggior parte delle persone giuridiche (eccetto le associazioni senza scopo lucrativo, le società in nome collettivo, le società in accomandita e le società a garanzia limitata) sono soggette all'obbligo di revisione della contabilità. Un disegno di legge, la cui entrata in vigore è prevista nel 2008, intende estendere tale obbligo anche alle società a garanzia limitata e definire diversi livelli di controllo a seconda del tipo e dell'importanza di una società. In base a questo sistema le società che allestiscono conti di gruppo, le società quotate in borsa e quelle che per due anni d'esercizio di seguito superano determinati limiti (10 mio. di CHF in attivo, 20 mio. di CHF di cifra d'affari, mediamente almeno 50 impiegati a tempo pieno sull'arco di ogni anno) dovranno sottoporre la loro contabilità annuale a un controllo approfondito, chiamato revisione ordinaria, che sarà eseguita da un organo di revisione indipendente dalla società e dai contabili. Le altre società saranno invece sottoposte a una revisione cosiddetta limitata che può essere eseguita dall'ufficio di revisione che tiene la contabilità, a condizione che a effettuare la revisione non sia la stessa persona fisica che tiene la contabilità.
176. La nuova legge sui revisori, entrata in vigore il 1° settembre 2007, disciplina l'abilitazione e la sorveglianza delle persone e delle imprese che forniscono prestazioni in materia di revisione. La legge prevede la creazione di un'autorità di sorveglianza che concede autorizzazioni, esegue controlli e pronuncia sanzioni. L'autorità di sorveglianza e le autorità di perseguimento penale si scambiano tutte le informazioni e i documenti necessari per applicare la legge, la quale non impone all'organo di revisione di denunciare alle autorità penali tutti i reati scoperti nell'esercizio della sua attività. L'articolo 728b del Codice delle obbligazioni statuisce tuttavia che l'organo di revisione che durante le sue verifiche scopre violazioni della legge deve informarne per iscritto il consiglio d'amministrazione e nei casi gravi anche l'assemblea generale della società.

b. Analisi

177. IL GVG non ha alcun'osservazione da fare in merito alla struttura del registro di commercio. Le informazioni che contiene sono facilmente accessibili anche a terzi. Sebbene le società anonime non siano tenute a far pubblicare l'elenco dei loro azionisti, l'eccezione risulta tuttavia compensata dall'obbligo di allegare alla contabilità annuale i nomi degli azionisti che detengono più del cinque per cento del capitale. Inoltre la legislazione svizzera non sembra riconoscere società non trasparenti. Ciononostante una persona giuridica straniera non contemplata ha ugualmente il diritto di detenere beni in Svizzera.
178. Le disposizioni sulla responsabilità penale delle persone giuridiche non implicano particolari difficoltà d'applicazione e i magistrati incontrati sul posto non si sono espressi in tal senso. Una persona giuridica può essere condannata indipendentemente dalle persone fisiche che hanno agito a suo nome. L'ammontare della multa comminata è proporzionato e ha carattere dissuasivo come stabilito dall'articolo 19 della Convenzione penale sulla corruzione. Il GVG ha constatato che sono in corso procedimenti contro persone giuridiche (fra cui due inchieste per corruzione avviate nel 2007 a livello federale mentre i dati dei Cantoni non sono noti), ma che finora è stata pronunciata una sola condanna, per infrazione al codice stradale. Il numero limitato di condanne di persone giuridiche dipende sicuramente dal fatto che l'introduzione nella legislazione svizzera di questo nuovo concetto giuridico è recente. Le informazioni raccolte sul posto suggeriscono tuttavia che la causa potrebbe essere anche la mancanza di conoscenze dei magistrati, almeno

di quelli che non operano a livello federale (infatti numerosi collaboratori del MPC hanno frequentato corsi incentrati sulla responsabilità penale delle persone giuridiche).

179. L'autorità giudiziaria penale, quella civile o l'autorità amministrativa possono pronunciare pene accessorie nei confronti di persone giuridiche (la prima pubblicando la sentenza, la seconda sciogliendo la società come conseguenza della condanna penale e la terza revocando autorizzazioni). Non esistono invece pene accessorie comprendenti l'esclusione temporanea dalle offerte pubbliche d'acquisto o registri per censire le condanne penali pronunciate nei confronti di persone giuridiche. La mancanza di un tale registro renderà difficile se non impossibile l'applicazione di norme sulla recidiva o l'informazione su tutti i divieti d'attività decisi nei confronti di persone giuridiche (p. es. l'esclusione dalle offerte pubbliche d'acquisto).
180. Date le circostanze il GVG non ha dubbi che si potrebbe rendere più efficace l'introduzione della responsabilità penale delle persone giuridiche prendendo misure complementari finalizzate a consolidare il nuovo sistema sul piano pratico. **Il GVG raccomanda di: i) organizzare incontri con i magistrati per approfondire la nozione di responsabilità penale delle persone giuridiche; ii) considerare la possibilità d'introdurre sanzioni accessorie, ad esempio l'esclusione dalle offerte pubbliche d'acquisto, come pure di creare un casellario giudiziale con i dati sulle persone giuridiche condannate.**
181. Finora la pena accessoria nei confronti delle persone fisiche condannate per reati compiuti nell'esercizio della professione (art. 67 CP, cfr. par. 163) non è mai stata applicata in un caso di corruzione. Anche qui il motivo è l'introduzione recente di questa procedura. Ciononostante sorgono dubbi circa il grado di consapevolezza dei magistrati.
182. Dopo aver esaminato il sistema di revisione previsto dalla legislazione svizzera, il GVG giudica elevati i limiti fissati per stabilire quali società sono soggette a revisione ordinaria (sono contemplate le società che allestiscono conti di gruppo e quelle che per due anni d'esercizio di seguito superano i 10 milioni di franchi di attivo, i 20 milioni di franchi di cifra d'affari e impiegano mediamente almeno 50 persone a tempo pieno sull'arco di ogni anno). Pertanto le persone giuridiche che non raggiungono queste dimensioni sono soggette soltanto alla revisione limitata. A differenza delle autorità svizzere il GVG ritiene che le procedure della revisione limitata offrano meno possibilità per scoprire reati, poiché il revisore può essere un impiegato della stessa società di cui deve esaminare la contabilità. Con i limiti attuali sono troppe le società che sfuggono ai controlli che offrono maggiori garanzie. Il GVG ha proposto di abbassare il limite e le autorità svizzere potrebbero prendere in considerazione questa possibilità nel contesto del rafforzamento del sistema nazionale di lotta alla corruzione.
183. Dai colloqui con l'Amministrazione federale è emerso che finora le autorità fiscali hanno segnalato pochissimi reati gravi. Secondo il GVG ciò dipende dal fatto che manca l'obbligo di comunicazione, in effetti non previsto dai regolamenti delle autorità fiscali federali e di diversi Cantoni (cfr. par. 171). A detta delle autorità svizzere, invece, per le autorità fiscali non è facile scoprire le retribuzioni corruttive visto che si cerca di nasconderle. Inoltre, in virtù della legislazione vigente, i contabili e i revisori non sono soggetti, nell'esercizio della loro attività in seno a una società, ad alcun obbligo di comunicazione alle autorità di perseguimento penale. Occorre riconoscere che segnalare le gravi violazioni della legge all'assemblea generale degli azionisti delle società quotate in borsa equivale a rendere pubblico quanto scoperto dal revisore, consentendo quindi al ministero pubblico competente di avviare un'inchiesta. Invece nelle società non quotate in borsa la segnalazione del revisore è nota soltanto agli azionisti, che hanno interesse a mantenere il segreto. Il GVG ritiene improbabile che gli organi dirigenti di una società,

una volta informati dal revisore, segnalino alle autorità di perseguimento penale i casi di corruzione di cui possono essere ritenuti responsabili. I revisori che operano nel settore finanziario hanno invece l'obbligo di informare la Commissione federale delle banche non appena scoprono reati o gravi irregolarità (art. 21 LB, art. 19 cpv. 5 lett. c LBVM e art. 128 cpv. 4 LICol). Pertanto il GVG raccomanda di individuare, insieme alle organizzazioni di categoria dei revisori e a esperti contabili, le misure più adatte a migliorare la situazione per quanto concerne la segnalazione di sospetti di reati gravi (fra cui la corruzione), ad esempio adottando direttive e organizzando corsi su come scoprire e segnalare i casi di corruzione.

CONCLUSIONI

184. La Svizzera deve proseguire gli sforzi lodevoli intrapresi dal 2000, per migliorare le possibilità di prevenire, scoprire e punire le diverse forme di corruzione interne al sistema (p. es. in relazione agli acquisti pubblici, al rilascio di autorizzazioni, dichiarazioni di conformità e permessi, ovvero nei settori d'attività più a rischio).
185. La struttura fortemente decentralizzata del Paese esige un'intensificazione del dialogo fra le istituzioni per meglio identificare, mediante delle ricerche, i compiti da svolgere, le risorse necessarie e gli obiettivi da raggiungere. A livello federale esiste già un gruppo di lavoro interistituzionale (il «Gruppo consultivo sulla corruzione») il che è positivo. Tale gruppo andrebbe però ingrandito per essere in condizione di prendere provvedimenti e definire programmi per il futuro. Il GVG ha preso atto del dibattito in corso anche nell'opinione pubblica sul ruolo e l'indipendenza del Ministero pubblico della Confederazione. Una migliore formazione riguardante la complessità e specificità delle inchieste sulla corruzione sarebbe d'aiuto per le autorità giudiziarie. In generale le loro risorse sono sufficienti, ma il fatto che la corruzione nell'economia privata (art. 4a LCSi) sia perseguibile soltanto su querela di parte, le priva di alcuni poteri legali (come la possibilità di ricorrere a determinate tecniche investigative, di avviare inchieste d'ufficio e di applicare le disposizioni contro il riciclaggio di denaro). Il sistema delle immunità non sembra invece ostacolare seriamente il perseguimento di atti di corruzione compiuti da alti funzionari.
186. La situazione è generalmente soddisfacente anche per quanto riguarda le possibilità di confiscare proventi della corruzione. Esistono altresì sistemi di base per prevenire la corruzione nell'Amministrazione. Ciononostante sono necessari sforzi supplementari per migliorare la trasparenza e l'accesso alle informazioni, intensificare le revisioni e i controlli in ambito finanziario a livello locale, organizzare corsi sull'etica professionale e formulare definizioni più precise per i conflitti d'interesse e le attività accessorie degli impiegati dell'Amministrazione. Una legge quadro federale che disciplina l'obbligo degli impiegati di segnalare reati e la possibilità di essere protetti contro eventuali rappresaglie agevolerebbero la lotta alla corruzione.
187. Nel 2003 la Svizzera ha adottato principi generali sulla responsabilità penale delle persone giuridiche (anche in caso di corruzione). Le norme sono state accolte con favore soprattutto perché consentono di far fronte alle difficoltà riconducibili alla complessità dei processi decisionali nelle società. Mancano tuttora alcune disposizioni pratiche (per sensibilizzare i lavoratori del settore sulle nuove norme e creare un casellario giudiziale per persone giuridiche condannate). Per quanto riguarda le persone giuridiche sono state riscontrate altre lacune. Occorre concentrarsi innanzitutto sulla segnalazione dei reati gravi (fra cui la corruzione) scoperti durante i controlli dei conti delle società (effettuati soprattutto dalle amministrazioni fiscali e dai revisori).

188. Date le circostanze il GRECO indirizza alla Svizzera le raccomandazioni seguenti:

- i. dotare il «Gruppo consultivo sulla corruzione», o qualsiasi altro organo appropriato, delle risorse e dei poteri necessari per avviare una strategia e una politica anticorruzione concertata su scala nazionale (riunendo Confederazione e Cantoni, autorità amministrative e giudiziarie, servizi interdisciplinari e specializzati, par. 25);
- ii. chiarire rapidamente la situazione concernente la vigilanza sui ministeri pubblici e garantirne l'indipendenza sul piano giuridico e materiale, avviare consultazioni per valutare se è opportuno creare un'organizzazione mantello dei magistrati (simile a un consiglio superiore della magistratura) cui affidare il compito di vigilare sull'indipendenza delle autorità giudiziarie federali e invitare anche i Cantoni a esaminare questi problemi (par. 64);
- iii. offrire a tutti i magistrati (giudici, giudici istruttori e procuratori) e ai membri delle unità speciali della polizia che combattono la corruzione un ampio ventaglio di corsi speciali sulla lotta alla corruzione e invitare i Cantoni a fare altrettanto (par. 65);
- iv. estendere il campo d'applicazione delle disposizioni sulle tecniche investigative speciali a tutte le forme gravi di corruzione, fornendo nel contempo le necessarie garanzie per il rispetto dei diritti fondamentali (par. 69);
- v. verificare che l'obbligo del Ministero pubblico di chiedere l'autorizzazione prima di avviare un procedimento penale contro un impiegato della Confederazione non ostacoli il perseguimento efficace della corruzione (par. 82);
- vi. valutare l'opportunità di estendere il campo d'applicazione della fattispecie di riciclaggio di denaro ai casi gravi di corruzione nell'economia privata (par. 104);
- vii. avviare consultazioni sulle misure da adottare per vigilare sull'applicazione della legge federale sulla trasparenza e valutarne gli effetti, e invitare i 13 Cantoni che non dispongono ancora di disposizioni giuridiche sulla trasparenza e l'accesso alle informazioni a porre rimedio alla situazione (par. 137);
- viii. invitare i Cantoni a valutare la possibilità di subordinare le amministrazioni comunali e cantonali a organi di revisione e di controllo in materia finanziaria sufficientemente indipendenti e provvisti di strumenti adeguati in termini sia di risorse umane sia di poteri, incoraggiare gli organi di revisione e di controllo in materia finanziaria a segnalare alle autorità inquirenti i possibili casi di corruzione (par. 144);
- ix. proporre agli impiegati federali più corsi di etica, sulla corruzione e la sua prevenzione, gestire meglio i conflitti d'interesse e stabilire regole per coloro che lasciano l'Amministrazione per andare a lavorare nell'economia privata e invitare i Cantoni a sostenere gli sforzi profusi in quest'ambito (par. 150);
- x. 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, invitare anche i Cantoni ad adottare questo tipo di provvedimenti (par. 153);

- xi. adottare una legge quadro che obblighi gli impiegati della Confederazione a segnalare i sospetti di corruzione, protegga efficacemente coloro che li segnalano e invitare i Cantoni che non hanno ancora adottato provvedimenti ad adeguare la loro legislazione (par. 156);
 - xii. organizzare incontri con i magistrati per approfondire la nozione di responsabilità penale delle persone giuridiche, considerare la possibilità d'introdurre sanzioni accessorie, ad esempio l'esclusione dalle offerte pubbliche d'acquisto, come pure di creare un casellario giudiziale con i dati sulle persone giuridiche condannate (par. 180);
 - xiii. individuare, insieme alle organizzazioni di categoria dei revisori e a esperti contabili le misure più adatte a migliorare la situazione per la segnalazione di sospetti di reati gravi (fra cui la corruzione), ad esempio adottando direttive e organizzando corsi su come scoprire e segnalare i casi di corruzione (par. 183).
189. Conformemente al punto 30.2 del suo regolamento interno, il GRECO chiede alle autorità svizzere di consegnare entro il 31 ottobre 2009 un rapporto sulla realizzazione delle raccomandazioni elencate.
190. Infine il GRECO invita le autorità svizzere ad autorizzare la pubblicazione di tale rapporto, come pure la traduzione e diffusione nelle altre lingue nazionali.