



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

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

17 settembre 2021

**Rapporto di attività del  
Gruppo di lavoro interdipartimentale  
per la lotta contro la corruzione  
(2018-2020)**

## Sommario

<b>1. Compendio</b> .....	<b>3</b>
<b>2. Andamento della situazione</b> .....	<b>4</b>
2.1 Percezione generale della corruzione in Svizzera .....	4
2.2 Statistica delle condanne penali .....	5
2.3 Segnalazioni all'interno dell'Amministrazione federale .....	6
<b>3. Lavori legislativi conclusi e in corso</b> .....	<b>7</b>
3.1 Legislazione sugli appalti pubblici.....	7
3.2 «Whistleblowing» .....	8
3.3 Riciclaggio di denaro e assistenza giudiziaria.....	8
3.4 Controprogetto indiretto all'iniziativa «Per imprese responsabili» .....	9
3.5 Trasparenza nel finanziamento della politica.....	9
<b>4. Attività del GLID Lotta alla corruzione</b> .....	<b>9</b>
4.1 Strategia del Consiglio federale contro la corruzione 2021–2024 .....	9
4.2 Seminari tematici organizzati dal GLID Lotta alla corruzione .....	10
4.3 Rete d'informazione della Confederazione e dei Cantoni sul tema della corruzione ..	11
4.4 Attuazione di raccomandazioni precedenti .....	11
4.5 Sensibilizzazione del personale dell'Amministrazione federale .....	12
4.6 Sensibilizzazione del settore privato.....	13
<b>5. Impegno della Svizzera a livello internazionale</b> .....	<b>13</b>
5.1 Gruppo di Stati contro la corruzione del Consiglio d'Europa (GRECO).....	13
5.2 Convenzione dell'OCSE sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri .....	14
5.3 Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC) .....	15
5.4 Ulteriori attività della Svizzera a livello internazionale.....	16
<b>6. Conclusioni e prospettive</b> .....	<b>17</b>
<b>Allegato 1</b> .....	<b>18</b>
<b>Allegato 2</b> .....	<b>19</b>

## 1. Compendio

Il 25 aprile 2018 il Consiglio federale ha rinnovato il mandato del Gruppo di lavoro interdipartimentale per la lotta contro la corruzione (GLID Lotta alla corruzione). L'incarico comprende la redazione di un rapporto triennale tramite il quale il GLID informa il Consiglio federale in merito all'andamento della situazione e lo aggiorna sul proprio operato. Il presente documento illustra le attività del gruppo di lavoro nel periodo 2018-2020 alla luce degli sviluppi nazionali e internazionali nel campo della lotta alla corruzione.

Nel periodo in rassegna il GLID Lotta alla corruzione ha elaborato la [Strategia del Consiglio federale contro la corruzione 2021–2024](#). Il processo si è concluso il 25 novembre 2020 con l'adozione della strategia da parte del Consiglio federale. La strategia raggruppa per la prima volta in un documento di sintesi le varie attività della Confederazione nel campo della lotta alla corruzione, fissa obiettivi e definisce 42 misure. La visione delineata funge da orientamento sia per i dipartimenti e le unità dell'Amministrazione sia per i gruppi di interesse esterni e favorisce gli sforzi congiunti volti a prevenire e combattere la corruzione a livello federale.

Un altro importante traguardo del GLID è stata la creazione, il 22 novembre 2018, della rete d'informazione della Confederazione e dei Cantoni sul tema della corruzione. Gestita in collaborazione con la Conferenza dei Governi cantonali (CdC), la rete rappresenta una piattaforma per lo scambio sistematico di esperienze e di buone pratiche tra la Confederazione e i Cantoni e nel triennio 2018-2020 si è già riunita quattro volte.

Nel periodo in esame si sono inoltre svolti alcuni processi legislativi di particolare rilievo riguardanti in modo diretto o indiretto la lotta alla corruzione. È stata per esempio portata a termine con successo la revisione della legislazione sugli appalti pubblici, entrata in vigore il 1° gennaio 2021 e focalizzata maggiormente sulla prevenzione della corruzione. Anche la riveduta legge sul riciclaggio di denaro e le nuove disposizioni del diritto delle obbligazioni (CO) sull'obbligo di rendiconto delle aziende sulle questioni non finanziarie rafforzano la lotta alla corruzione. Un altro progetto legislativo è rimasto per contro senza esito: la revisione del CO per la protezione dei lavoratori del settore privato che segnalano eventuali irregolarità (*whistleblowing*) non ha superato l'iter parlamentare.

Sul piano internazionale la Svizzera si è sottoposta ancora una volta a valutazioni effettuate nel quadro dell'ONU, dell'OCSE e del Consiglio d'Europa, confermando nel complesso la propria buona reputazione. Le valutazioni condotte da altri Paesi, come pure i casi di corruzione nazionali e internazionali, hanno però mostrato che anche per la Svizzera sussistono margini di miglioramento.

## 2. Andamento della situazione

### 2.1 Percezione generale della corruzione in Svizzera

A livello mondiale ed europeo la Svizzera si mantiene tra i Paesi in cui viene percepita poca corruzione nel settore pubblico. Lo conferma l'ottimo punteggio ottenuto regolarmente nell'indice di percezione della corruzione (CPI) di Transparency International.

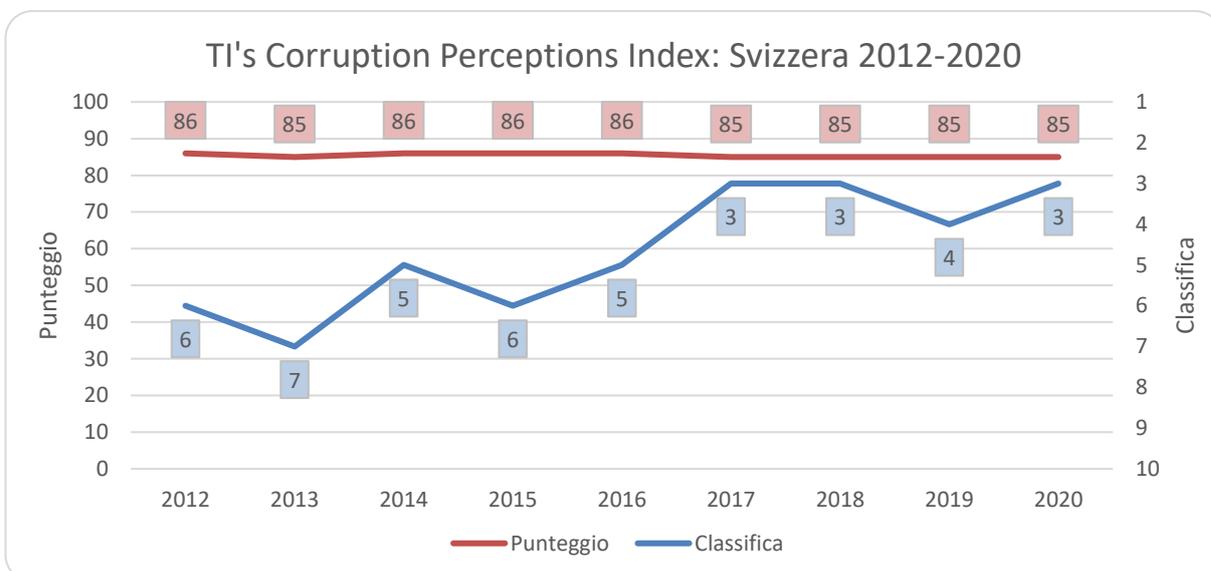


Grafico 1: Corruption Perceptions Index

Fonte: Transparency International

Dall'inizio delle rilevazioni, nel 1995, la Svizzera non è mai scesa al di sotto della 12<sup>a</sup> posizione, e dal 2012 della 7<sup>a</sup>, mantenendosi stabilmente nel gruppo di testa. In termini assoluti il punteggio è rimasto costante.

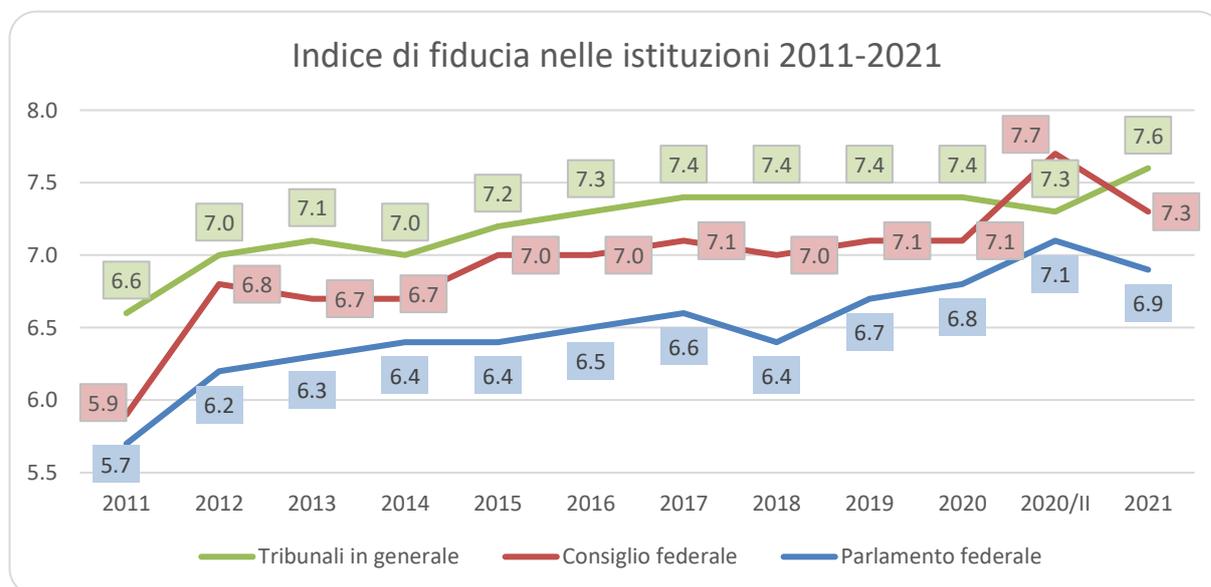


Grafico 2: Indice di fiducia nelle istituzioni 2011-2021

Fonte: PF Zurigo

Mentre il CPI riflette una percezione esterna, l'indice di fiducia nelle istituzioni rilevato dal Politecnico federale di Zurigo poggia invece su un sondaggio rappresentativo della popolazione svizzera. Secondo questo indice, le istituzioni e le autorità svizzere, in particolare il Consiglio federale, il Parlamento, i tribunali, la polizia e l'esercito, godono da anni di una grande fiducia

tendenzialmente in crescita. In un sondaggio supplementare effettuato nel luglio del 2020, il Consiglio federale e il Parlamento hanno raggiunto addirittura un massimo storico<sup>1</sup>.

A fornire informazioni per quanto riguarda il settore privato è l'indagine globale sulla criminalità economica condotta da PwC nel 2018: il 39 per cento delle 101 aziende intervistate in Svizzera hanno dichiarato di essere state interessate da episodi di criminalità economica nei due anni precedenti (contro il 41 % nel 2016). La corruzione attiva e passiva influenza in modo crescente le loro attività: nei 24 mesi precedenti, il 27 per cento delle aziende intervistate ha ricevuto richieste di denaro (contro il 9 % nel 2016) e il 20 per cento è convinto di aver perso un affare a vantaggio di un concorrente che ritiene abbia pagato una tangente (contro l'11 % nel 2016)<sup>2</sup>. Nel 70 per cento dei casi le aziende svizzere partecipanti all'indagine fanno riferimento ad affari all'estero e non locali.

## 2.2 Statistica delle condanne penali

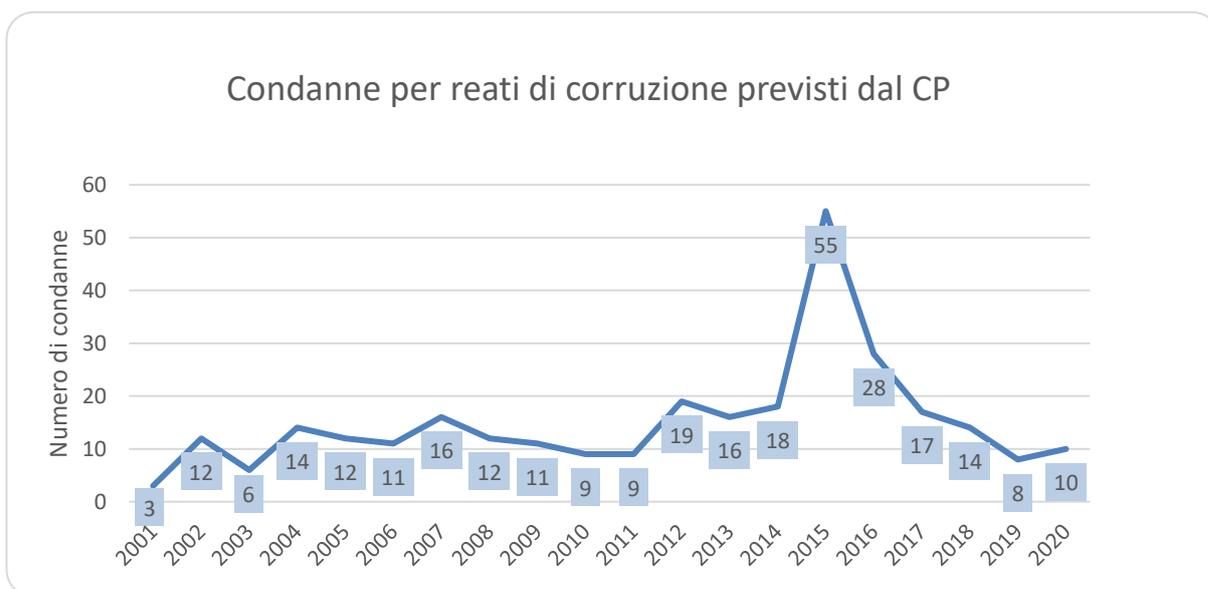


Grafico 3: Svizzera, statistica delle condanne penali 2001-2020: numero di condanne

Fonte: UST

La statistica delle condanne penali non mostra alcun aumento dei reati di corruzione. Per il periodo in rassegna l'Ufficio federale di statistica (UST) ha registrato complessivamente 32 condanne per reati di corruzione di rilevanza penale<sup>3</sup>, ovvero le fattispecie di cui al titolo diciannovesimo (Della Corruzione), all'articolo 168 (Corruzione nell'esecuzione forzata) e all'articolo 281 (Corruzione elettorale) del Codice penale svizzero.

Considerando l'andamento di lungo periodo emerge che, malgrado l'inasprimento delle disposizioni penali in materia di corruzione<sup>4</sup>, il numero delle condanne non è cresciuto in modo sostanziale. Si osserva un numero di condanne superiore alla media solo relativamente al 2015, quando un singolo caso ha portato all'emanazione di diversi decreti d'accusa<sup>5</sup>.

I criminologi ritengono tuttavia che il numero di condanne rappresenti solo la punta dell'iceberg: la stragrande maggioranza dei casi di corruzione non sarebbe denunciata. Il basso numero di reati registrati va quindi relativizzato. Bisogna inoltre considerare che molti casi di

<sup>1</sup> T. Szvircsev Tresch, A. Wenger, S. De Rosa, T. Ferst, C. Gloor, J. Robert, *Sicherheit 2021 – Aussen, Sicherheits- und Verteidigungspolitische Meinungsbildung im Trend* (in tedesco con sintesi in italiano), Accademia militare (AC-MIL) presso il Politecnico federale di Zurigo e Center for Security Studies (CSS) del Politecnico federale di Zurigo, Birmensdorf e Zurigo 2021.

<sup>2</sup> [PwC: Globale Umfrage zur Wirtschaftskriminalität 2018 – Schweizer Erkenntnisse](#). Le risultanze della [PwC's Global Economic Crime and Fraud Survey](#) 2020 per quanto riguarda la Svizzera non erano ancora note al momento della redazione del presente rapporto.

<sup>3</sup> Codice penale svizzero del 21 dicembre 1937 (CP; RS 311.0).

<sup>4</sup> Le disposizioni penali in materia di corruzione sono state rivedute nel 2000, nel 2006 e nel 2016.

<sup>5</sup> Cfr. il rapporto di attività del GLID Lotta alla corruzione 2014-2017, nota a piè di pagina n. 5.

riciclaggio di denaro sono connessi alla corruzione. Secondo uno studio interno all'Amministrazione, la corruzione rappresenta un reato preliminare a quasi un quarto degli delitti di riciclaggio e nel 99 per cento dei casi avviene all'estero<sup>6</sup>.

### 2.3 Segnalazioni all'interno dell'Amministrazione federale

Dal 1° gennaio 2011, con l'entrata in vigore dell'articolo 22a della legge sul personale federale<sup>7</sup>, le collaboratrici e i collaboratori della Confederazione hanno l'obbligo di segnalare eventuali crimini o delitti. Impiegate e impiegati sono tenuti a denunciare alle autorità di perseguimento penale, ai propri superiori o al Controllo federale delle finanze (CDF) i crimini e i delitti perseguibili d'ufficio che constatano o sono loro segnalati nell'esercizio della loro funzione (art. 22a cpv. 1). Hanno inoltre il diritto di segnalare al CDF altre irregolarità constatate o loro segnalate nell'esercizio della loro funzione (art. 22a cpv. 4).

Il 1° giugno 2017 il CDF ha attivato una piattaforma di segnalazione online ([www.whistleblowing.admin.ch](http://www.whistleblowing.admin.ch)) che consente sia a private cittadine e privati cittadini sia al personale della Confederazione di comunicare in modo sicuro e anonimo irregolarità, casi di corruzione o altri illeciti commessi all'interno dell'Amministrazione federale oppure riconducibili a beneficiari di sussidi. Da allora il numero delle segnalazioni ricevute dal CDF è fortemente aumentato.

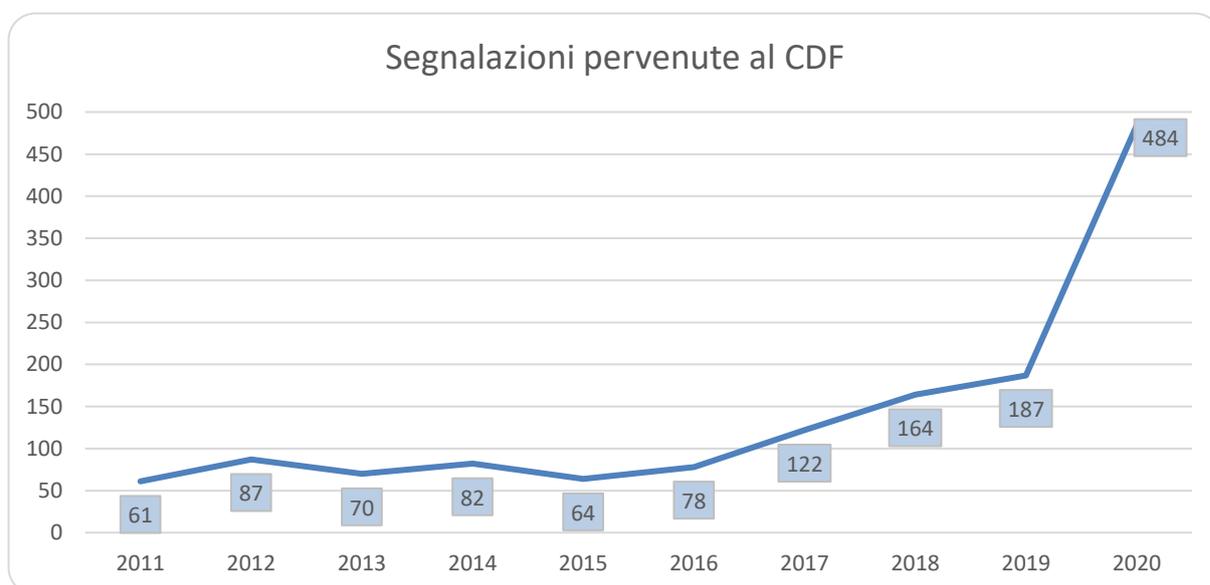


Grafico 4: Segnalazioni pervenute al CDF

Fonte: CDF

Il notevole aumento registrato nel 2020 è riconducibile a segnalazioni riguardanti le indennità per lavoro ridotto e i crediti COVID-19<sup>8</sup>. La quota di segnalazioni da parte di collaboratrici e collaboratori della Confederazione è rimasta stabile, attestandosi attorno al 46 per cento nel 2018, al 45 per cento nel 2019 e al 44 per cento nel 2020 (esclusi i casi connessi alla pandemia di COVID-19).

Altri servizi di segnalazione attivi in seno all'Amministrazione federale sono il Compliance Office del Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) e l'ombudsman dell'Ufficio federale delle strade (USTRA).

<sup>6</sup> National Risk Assessment: la corruption comme infraction préalable au blanchiment d'argent. Rapport du groupe interdépartemental de coordination sur la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme (GCBF), aprile 2019.

<sup>7</sup> Legge del 24 marzo 2000 sul personale federale (LPers; RS 172.220.1).

<sup>8</sup> Nel 2020 l'Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro (MROS) dell'Ufficio federale di polizia (fed-pol) ha ricevuto inoltre più di un migliaio di comunicazioni di sospetto da parte di intermediari finanziari in relazione ai crediti COVID-19.

Anche nel periodo in esame sono balzati agli onori delle cronache in Svizzera casi di corruzione di risonanza nazionale e internazionale. Nemmeno l'Amministrazione federale e le aziende parastatali sono state risparmiate. Nel 2018 il Tribunale penale federale ha condannato un collaboratore delle FFS colpevole di essersi arricchito illegittimamente attraverso l'attribuzione di appalti. Sempre nello stesso anno ha destato scalpore il caso di un addetto alle vendite della RUAG, risultato coinvolto in rapporti d'affari privati non consentiti. Nel 2019 tre imprenditori e un fiduciario, che avevano garantito indebiti vantaggi a un collaboratore della SECO nell'ambito di commesse informatiche, non hanno interposto opposizione ai decreti d'accusa emanati contro di loro dal Ministero pubblico della Confederazione.

Il procedimento penale inerente ai vertici del calcio mondiale e le misure anticorruzione adottate in seguito dalla stessa FIFA hanno poi calamitato l'attenzione del mondo intero. Il contributo della giustizia svizzera alla delucidazione dell'insieme dei procedimenti riguardanti il fondo sovrano malesiano 1MDB e le multinazionali brasiliane Petrobras e Odebrecht è stato accolto positivamente dall'opinione pubblica. Il coinvolgimento di intermediari finanziari svizzeri in questi scandali ha suscitato tuttavia anche reazioni negative.

Oltre alle persone fisiche, anche le aziende sono state criticate e chiamate a rendere conto con maggiore frequenza delle loro carenze organizzative. Nel 2019 il Ministero pubblico della Confederazione ha emanato decreti d'accusa contro alcune società del gruppo Gunvor condannandole al pagamento di una somma complessiva di circa 94 milioni di franchi, di cui 4 milioni di multa. A causa delle carenze della sua organizzazione interna, il trader petrolifero non aveva adottato le misure necessarie per impedire la corruzione di pubblici ufficiali da parte di suoi emissari nella Repubblica del Congo e in Costa d'Avorio. Nel 2020, infine, hanno suscitato clamore anche le misure adottate dalla FINMA nei confronti della banca Julius Bär. L'autorità di vigilanza aveva infatti constatato gravi lacune in fatto di lotta al riciclaggio di denaro nel quadro di presunti casi di corruzione riguardanti il gruppo petrolifero venezuelano PDVSA.

### **3. Lavori legislativi conclusi e in corso**

#### **3.1 Legislazione sugli appalti pubblici**

Il 21 giugno 2019 il Consiglio nazionale e il Consiglio degli Stati hanno approvato la revisione totale della legge federale sugli appalti pubblici (LAPub; RS 172.056.1). Parallelamente il Parlamento ha approvato il riveduto accordo OMC sugli appalti pubblici (GPA 2012). La LAPub interamente rivista e le corrispondenti modifiche a livello di ordinanza (OAPub; RS 172.056.11) sono entrate in vigore il 1° gennaio 2021.

La revisione ha consentito di armonizzare gli ordinamenti della Confederazione e dei Cantoni in materia di appalti pubblici e nel contempo il GPA 2012, che migliora la trasparenza e attribuisce un peso notevole alla lotta anticorruzione nell'attribuzione degli appalti pubblici, è stato recepito nella legislazione nazionale. Anche la riveduta legislazione in materia favorisce la lotta sistematica alla corruzione. Una novità fondamentale della LAPub è la menzione esplicita delle attività di prevenzione della corruzione nell'articolo che fissa lo scopo della legge e in quello che definisce i principi procedurali (art. 2 lett. d e art. 11 lett. b LAPub). La legge prevede inoltre misure concrete di lotta alla corruzione. Un offerente o un subappaltatore che viola le disposizioni sulla lotta contro la corruzione può per esempio essere escluso dalla procedura di aggiudicazione in corso e da quelle future (art. 44 cpv. 1 lett. e LAPub). Tale norma attua una raccomandazione del Gruppo di lavoro OCSE sulla corruzione. Inoltre, in casi gravi, può essere sancita un'esclusione per un periodo massimo di cinque anni da future commesse pubbliche (art. 45 cpv. 1 LAPub) che riguarda tutti i committenti della Confederazione. Nei casi meno gravi può invece essere pronunciato un ammonimento. L'autorità competente tiene un elenco non pubblico degli offerenti e dei subappaltatori sanzionati.

### 3.2 «Whistleblowing»

Il secondo progetto del Consiglio federale volto a modificare le disposizioni in materia di contratto di lavoro, depositato in Parlamento nel settembre del 2018, è stato respinto dall'Assemblea federale il 5 marzo 2020<sup>9</sup> e risulta quindi definitivamente liquidato. Il progetto mirava a chiarire le condizioni in cui una lavoratrice o un lavoratore del settore privato può denunciare eventuali irregolarità delle quali viene a conoscenza nel quadro della propria attività. Puntava inoltre a introdurre un'indennità a favore della persona in questione nel caso in cui la denuncia avesse portato al suo licenziamento. Sia la sinistra sia la destra hanno criticato la proposta tacciandola di eccessiva complessità. Il Parlamento ha inoltre ritenuto che non rinforzasse realmente la protezione delle persone interessate, ma rischiasse anzi di generare un'incertezza del diritto rispetto alla situazione attuale basata sulla giurisprudenza. A suo avviso le lavoratrici e i lavoratori non sarebbero stati in condizione di determinare anticipatamente la liceità della propria denuncia. In occasione delle deliberazioni, alcuni parlamentari hanno annunciato l'intenzione di depositare nuovi interventi per rilanciare il dibattito sulla questione.

### 3.3 Riciclaggio di denaro e assistenza giudiziaria

Il 25 settembre 2020 il Parlamento ha adottato il decreto federale riguardante l'approvazione e l'attuazione della Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo e del relativo Protocollo addizionale<sup>10</sup>. L'obiettivo principale di questa revisione era rendere la legislazione penale svizzera conforme ai testi internazionali in questione, in particolare per quanto riguarda il finanziamento dei viaggi e dell'addestramento a fini terroristici. Il legislatore ha però colto l'occasione anche per inserire l'assistenza dinamica nella legge federale sull'assistenza internazionale in materia penale (AIMP; RS 351.1) e rafforzare le competenze dell'Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro (MROS) nella legge sul riciclaggio di denaro (LRD; RS 955.0). Queste disposizioni avranno un impatto positivo sulla lotta alla corruzione in generale. Le modifiche sono entrate in vigore il 1° luglio 2021<sup>11</sup> e possono essere riassunte come illustrato di seguito.

#### Rafforzamento delle competenze del MROS

Nel dicembre del 2016, nel quadro del rapporto di valutazione reciproca della Svizzera<sup>12</sup>, il Gruppo d'azione finanziaria (GAFI) ha deplorato il fatto che il MROS non potesse esigere informazioni da intermediari svizzeri sulla sola base di una domanda presentata da un omologo estero. Il Gruppo di lavoro OCSE sulla lotta contro la corruzione aveva fatto una constatazione simile nel marzo del 2018<sup>13</sup>. Una modifica dell'articolo 11a LRD ha colmato la lacuna attribuendo questa competenza al MROS (cfr. in particolare l'art. 11a cpv. 2<sup>bis</sup> e 3).

#### Rafforzamento dell'assistenza giudiziaria

La qualità dell'assistenza giudiziaria in ambito penale fornita dalle autorità svizzere è riconosciuta dagli altri Paesi, anche se viene talvolta menzionato il fatto che in tale contesto i diritti di ricorso del prevenuto possono rallentare la procedura. Questo aspetto è stato rilevato dal GAFI nel 2016<sup>14</sup> e dal Gruppo di lavoro OCSE nel 2018<sup>15</sup>. I diritti di ricorso non sono stati oggetto della revisione, ma sono state sancite, rispettivamente agli articoli 80a<sup>bis</sup> e 80a<sup>ter</sup> AIMP, la trasmissione spontanea di informazioni e la costituzione di squadre investigative comuni nei casi di criminalità organizzata o terrorismo. Questi strumenti contribuiranno ad accelerare le procedure di assistenza negli ambiti menzionati in precedenza.

<sup>9</sup> [13.094 | CO. Tutela in caso di segnalazioni di irregolarità da parte del lavoratore | Bollettino ufficiale | Il Parlamento svizzero \(parlament.ch\).](#)

<sup>10</sup> FF 2020 6945, <https://www.admin.ch/opc/it/federal-gazette/2020/7651.pdf>.

<sup>11</sup> [Lotta al terrorismo: il Consiglio federale pone in vigore disposizioni penali più severe \(admin.ch\).](#)

<sup>12</sup> GAFI, *Mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, Suisse, Rapport d'évaluation mutuelle*, dicembre 2016, <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/content/images/mer-suisse-2016.pdf>.

<sup>13</sup> OCSE, *La Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption, Rapport de phase 4 : Suisse*, 15 marzo 2018, <http://www.oecd.org/fr/corruption/anti-corruption/Suisse-Rapport-Phase-4-FR.pdf>.

<sup>14</sup> GAFI, *ibid.*, criterio 37.5, pag. 245.

<sup>15</sup> OCSE, *ibid.*, § 119 seg., pag. 55 seg. e raccomandazione 12(a), pag. 81.

### **3.4 Controprogetto indiretto all’iniziativa «Per imprese responsabili»**

Il 29 novembre 2020 l’iniziativa popolare «Per imprese responsabili – a tutela dell’essere umano e dell’ambiente» è stata respinta non avendo ottenuto la maggioranza dei Cantoni. Ora deve pertanto essere messo in vigore il controprogetto indiretto approvato dalle Camere federali il 19 giugno 2020 nel quadro della revisione del diritto della società anonima. In analogia con la direttiva 2014/95/UE viene introdotto, per le società quotate e i grandi istituti finanziari, un obbligo di rendiconto sulle questioni non finanziarie, compresa la lotta alla corruzione. Ciò include il rendiconto sui rischi materiali, le misure adottate e la loro efficacia o la ragione per cui non si segue tale approccio (principio del *comply or explain*). Il termine referendario per il controprogetto indiretto è iniziato il 27 aprile 2021 ed è scaduto, senza essere stato utilizzato, il 5 agosto 2021. Il controprogetto indiretto non entrerà probabilmente in vigore prima della fine del 2021. Secondo il Codice delle obbligazioni le nuove disposizioni devono essere applicate per la prima volta all’esercizio che inizia un anno dopo la loro entrata in vigore.

### **3.5 Trasparenza nel finanziamento della politica**

Per quanto riguarda il progetto di legge relativo alla trasparenza del finanziamento dei partiti politici, si rimanda al numero 5.1, ultimo paragrafo.

## **4. Attività del GLID Lotta alla corruzione**

Secondo il suo nuovo mandato il GLID Lotta alla corruzione è un organo di pianificazione e coordinamento ai sensi dell’articolo 55 LOGA. Tutte le unità amministrative interessate possono farsi rappresentare in seno al GLID. Circa 30 uffici federali e il Ministero pubblico della Confederazione hanno fatto uso di questa facoltà nel periodo in rassegna; il Controllo federale delle finanze prende parte alle iniziative in veste di osservatore. Un gruppo di pilotaggio pianifica e gestisce i processi del GLID e svolge altri compiti operativi. Il GLID è diretto dalla Divisione Prosperità e sostenibilità (DPS) del DFAE e include rappresentanti dell’Ufficio federale di giustizia (UFG), dell’Ufficio federale di polizia (fedpol), dell’Ufficio federale dell’armamento (armasuisse), dell’Ufficio federale del personale (UFPER), dell’Ufficio federale delle costruzioni e della logistica (UFCL), della Segreteria di Stato dell’economia (SECO), dell’Ufficio federale delle strade (USTRA) nonché del Ministero pubblico della Confederazione (MPC). Il GLID Lotta alla corruzione dispone infine di un segretario assunto dal DFAE.

### **4.1 Strategia del Consiglio federale contro la corruzione 2021–2024**

Il nuovo mandato del GLID Lotta alla corruzione del 25 aprile 2018 prevedeva anche l’incarico di elaborare obiettivi strategici e operativi anticorruzione a livello federale e di sottoporli al Consiglio federale per approvazione entro il 31 marzo 2020.

Ai fini dello sviluppo della Strategia del Consiglio federale contro la corruzione 2021–2024, il GLID ha organizzato, tra il novembre del 2018 e il giugno del 2019, una serie di seminari tematici (cfr. n. 4.2) a cui hanno preso parte numerosi uffici federali, il Ministero pubblico della Confederazione nonché rappresentanti dei Cantoni, dell’economia, della società civile e del mondo della scienza. Le discussioni si sono fondate su documenti predisposti dal gruppo di pilotaggio del GLID che contenevano proposte di obiettivi strategici e operativi e recepissero suggerimenti e raccomandazioni di organizzazioni internazionali (espressi in particolare nel quadro delle valutazioni internazionali riguardanti la Svizzera), del Parlamento, del Controllo federale delle finanze, oltre a spunti tratti da strategie di Paesi comparabili e da pubblicazioni scientifiche.

La strategia, valida dal 2021 al 2024, definisce 11 obiettivi che coprono vari aspetti, dalla prevenzione alla dimensione internazionale, passando per l’individuazione e la repressione dei casi di corruzione.

1. Tutti i funzionari e gli impiegati della Confederazione garantiscono che l'adempimento dei loro compiti pubblici non sia pregiudicato da interessi privati.
2. Le unità amministrative sono consapevoli dei rischi specifici di corruzione cui sono esposte e prestano particolare attenzione alle attività e ai settori di compiti particolarmente a rischio.
3. La Confederazione garantisce trasparenza per creare e mantenere la fiducia.
4. Le aziende autonome e le istituzioni federali sono un modello in termini di integrità e trasparenza.
5. Confederazione, Cantoni e Comuni combattono la corruzione insieme e imparano gli uni dagli altri.
6. Gli informatori non devono temere ritorsioni in seno all'Amministrazione federale.
7. Le autorità giudiziarie e le autorità incaricate della sorveglianza dispongono di efficaci strumenti per perseguire i reati di corruzione.
8. I reati di corruzione sono perseguiti in modo coerente e puniti con sanzioni adeguate.
9. Pratiche commerciali oneste non costituiscono uno svantaggio competitivo neanche nei mercati esteri.
10. La Svizzera è considerata un partner affidabile nella lotta alla corruzione.
11. La Svizzera coordina la cooperazione internazionale e la protezione dei diritti umani con la lotta alla corruzione.

A livello operativo la strategia definisce 42 misure. Obiettivi e misure vanno intesi come orientamenti strategici per le unità amministrative competenti incaricate di concretizzarli. In quest'ottica, le competenze attribuite restano invariate.

Seppure con alcuni imprevedibili ritardi, connessi soprattutto alla pandemia di COVID-19, la Strategia del Consiglio federale contro la corruzione 2021–2024 è stata adottata il 25 novembre 2020 dall'Esecutivo. Al tempo stesso il GLID Lotta alla corruzione è stato incaricato di favorire l'attuazione delle misure elencate da parte delle competenti unità amministrative e di sostenere il raggiungimento degli obiettivi, formulando specifiche raccomandazioni e provvedendo inoltre a informare i Cantoni.

Il GLID intende seguire da vicino e sorvegliare la fase di implementazione tramite diversi strumenti di monitoraggio (questionari, rendiconti nel quadro di seminari e sedute del gruppo di pilotaggio ecc.). A tale scopo il gruppo di pilotaggio ha approntato un programma di attuazione e verifica sistematica. Il GLID Lotta alla corruzione informerà su questo processo e sull'implementazione delle singole misure nel prossimo rapporto di attività (2021-2023); il DFAE farà inoltre valutare l'attuazione della strategia da un servizio indipendente affinché il Consiglio federale possa tirare le somme alla fine del 2024.

#### **4.2 Seminari tematici organizzati dal GLID Lotta alla corruzione**

Nel periodo in esame il GLID Lotta alla corruzione ha organizzato sei eventi nell'ambito di ciascuno dei quali, mediante relazioni e tavole rotonde, è stato affrontato uno specifico tema di attualità. Obiettivo di queste iniziative è sensibilizzare i membri del GLID e, in funzione del tema trattato, anche cerchie più estese all'interno e all'esterno dell'Amministrazione federale in merito alle tematiche della prevenzione e della lotta alla corruzione. Nel 2020, a causa della limitazione dei contatti dovuta alla pandemia di COVID-19, tutti gli eventi organizzati dal GLID si sono svolti, per la prima volta, in forma esclusivamente virtuale. Nel triennio 2018-2020 sono stati affrontati i seguenti temi prioritari:

- «Corruzione nel genio civile», seduta plenaria e seminario, 29 maggio 2018, Berna
- «Risultati della valutazione OCSE, fase 4», seminario, 17 settembre 2018, Berna
- «Compliance nell'Amministrazione federale», seminario, 4 febbraio 2019, Berna
- «Corruzione nel sistema sanitario», seminario, 21 ottobre 2019, Berna
- «Controlli finanziari e misure COVID-19 / legislazione sugli appalti pubblici riveduta», seminario virtuale, 26 maggio 2020
- «Come si misura la corruzione?», seminario virtuale, 27 novembre 2020

Il GLID ha organizzato inoltre cinque seminari finalizzati all'elaborazione della Strategia del Consiglio federale contro la corruzione 2021–2024:

- «Obiettivi e priorità», seminario, 22 novembre 2018, Berna
- «Prevenzione», seminario, 1° marzo 2019, Berna
- «Identificazione e repressione», seminario, 2 aprile 2019, Berna
- «Aspetti internazionali», seminario, 2 maggio 2019, Berna
- «Aspetti istituzionali», seminario, 4 giugno 2019, Berna

Per informazioni dettagliate sui singoli seminari si rimanda alla [pagina web del GLID Lotta alla corruzione](#), rubrica «Documenti». La forte partecipazione sia alle sedute plenarie sia ai seminari tematici, a prescindere che si siano svolti in presenza o in forma virtuale, conferma la rilevanza dei temi scelti e il costante bisogno di discussione e scambio tra i vari servizi federali competenti, l'economia, la società civile e il mondo scientifico, nell'ambito della lotta alla corruzione.

#### **4.3 Rete d'informazione della Confederazione e dei Cantoni sul tema della corruzione**

Nel periodo in rassegna il GLID Lotta alla corruzione ha avviato un dialogo regolare con i Cantoni, ottemperando così all'incarico affidatogli dalla Confederazione di gestire una rete d'informazione per lo scambio sul tema della corruzione. A tale scopo si è avvalso della collaborazione della Conferenza dei Governi cantonali (CdC). La rete d'informazione della Confederazione e dei Cantoni sul tema della corruzione ha visto ufficialmente la luce il 22 novembre 2018 a Berna. I suoi incontri si svolgono di norma due volte all'anno e il loro scopo è permettere lo scambio di esperienze e la sensibilizzazione ai vari aspetti della lotta alla corruzione. Alle sedute partecipano, oltre al presidente e al gruppo di pilotaggio del GLID Lotta alla corruzione, il segretario generale della CdC e rappresentanti designati dai Cantoni. Sono inoltre invitate l'Associazione dei Comuni Svizzeri (ACS), l'Unione delle città svizzere (UCS), la Conferenza dei procuratori della Svizzera (CPS) e la Fachvereinigung der Finanzkontrollen der deutschsprachigen Schweiz und des Fürstentums Liechtenstein (FDK). La rappresentanza della Conférence des chefs des contrôles financiers des cantons latins (CCCFCL) è garantita dalla delegata o dal delegato del Canton Ticino.

Sedute della rete svoltesi finora:

- Seduta costitutiva, 22 novembre 2018, Berna
- Protezione delle informatrici e degli informatori, 4 giugno 2019, Berna
- Codici di condotta per il personale dell'Amministrazione, 26 novembre 2019, Zurigo
- Procedure amministrative e disciplinari nell'Amministrazione, seduta in forma virtuale, 27 novembre 2020

#### **4.4 Attuazione di raccomandazioni precedenti**

Nel rapporto di attività 2014-2017 il gruppo di pilotaggio del GLID Lotta alla corruzione aveva formulato diverse raccomandazioni di cui ha seguito l'implementazione (vedi allegato 1). Nel periodo cui è riferito il presente rapporto le attività si sono invece focalizzate sullo sviluppo della strategia e non sono state formulate ulteriori raccomandazioni.

In passato il gruppo di pilotaggio aveva constatato che diversi contratti di lavoro di alti funzionari dell'Amministrazione federale non prevedevano un periodo di attesa in caso di cessazione del rapporto di lavoro e passaggio all'economia privata (la cosiddetta clausola del «pantouflage»). Per prevenire possibili conflitti d'interesse aveva quindi raccomandato di inserire tale clausola nei contratti di lavoro dei quadri superiori dell'Amministrazione federale, sempre se pertinente. Nel rapporto di attività 2014-2017 il GLID Lotta alla corruzione ha annunciato che il gruppo di pilotaggio avrebbe continuato a monitorare attentamente l'effettiva attuazione di questa raccomandazione.

A tale scopo, il 25 ottobre 2019 il GLID ha fatto pervenire alle segreterie generali dei sette dipartimenti un questionario volto a determinare il numero di contratti di lavoro che prevedevano un periodo di attesa. Dalle risposte pervenute è emerso che dal 2016 erano state inserite clausole di questo tipo solo in tre casi. Terminata l'indagine, il 4 marzo 2020 il GLID ha scritto alle segreterie generali e ai responsabili del personale dei dipartimenti per sensibilizzarli al problema dei possibili conflitti d'interesse in caso di passaggio diretto di un alto funzionario dall'Amministrazione federale all'economia privata e per sollecitarli a inserire con maggiore frequenza la clausola del periodo d'attesa nei contratti di lavoro. Anche nella Strategia del Consiglio federale contro la corruzione 2021–2024 figura una misura (la n. 10) dello stesso tenore: «Per evitare conflitti d'interesse nel passaggio da funzioni pubbliche a funzioni private ci si appella sempre più frequentemente all'articolo 94b OPers (accordo su un periodo di attesa)».

#### **4.5 Sensibilizzazione del personale dell'Amministrazione federale**

Nel mese di dicembre del 2015 la Conferenza dei segretari generali della Confederazione (CSG) ha deciso, su proposta del GLID Lotta alla corruzione, di dichiarare obbligatorio lo svolgimento del modulo di e-learning «Prevenzione della corruzione e codice di comportamento» per tutte le collaboratrici e tutti i collaboratori dell'Amministrazione federale con accesso E-Gate delle classi di stipendio 12-23 con funzioni direttive e delle classi di stipendio 24-38, a decorrere dal 1° gennaio 2017. Nel rapporto di attività 2014-2017 il gruppo di pilotaggio ha annunciato che avrebbe monitorato attentamente l'effettiva attuazione di questa decisione della CSG.

Secondo le informazioni attualmente in possesso del gruppo di pilotaggio, lo svolgimento del modulo di e-learning in questione è ancora obbligatorio per il personale menzionato. I quadri con funzioni direttive e le divisioni del personale dei dipartimenti hanno la possibilità di verificare sulla piattaforma LMS del Centro di formazione dell'Amministrazione federale se il modulo è stato effettivamente svolto. Dal 2017 si sono formate per questo tramite 13 120 persone. Considerando che le collaboratrici e i collaboratori dell'Amministrazione federale rientranti nei gruppi di destinatari rilevanti in fatto di corruzione sono circa 10 000, se ne desume una quota di partecipazione elevata.

Alcuni membri del GLID Lotta alla corruzione o la segreteria sono inoltre intervenuti attivamente in occasione di incontri di formazione e perfezionamento rivolti a determinati gruppi target come i futuri diplomatici (nel quadro del modulo economico proposto annualmente dalla SECO). Nell'aprile del 2019 il DFAE ha riveduto la propria guida sul ruolo della rete esterna nella lotta alla corruzione. Non si tratta solo di mettere in atto misure di prevenzione all'interno e all'esterno dell'Amministrazione, ma anche di assistere e consigliare le aziende svizzere che si trovano a dover far fronte a richieste di tangenti o si sentono svantaggiate a causa delle manovre corruttive di concorrenti stranieri.

Per quanto riguarda invece l'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica (UFCL), fino al 2019 il tema della corruzione era inserito nei corsi di base sugli appalti pubblici con l'intervento di specialisti di fedpol. Dal 2020, nel quadro dei nuovi corsi di preparazione per l'esame professionale federale «Specialista in appalti pubblici con attestato professionale federale», l'UFCL ha introdotto uno strumento di e-learning<sup>16</sup> incentrato sulla compliance, e in particolare sulla prevenzione della corruzione, rivolto a tutto il personale addetto agli appalti pubblici della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni. La formazione online, della durata di circa un'ora, è stata sviluppata in collaborazione con fedpol.

Anche l'Ufficio federale delle strade (USTRA), uno dei principali committenti pubblici, svolge un'intensa attività di prevenzione in materia di commesse e appalti, ambiti particolarmente esposti al fenomeno della corruzione. Quattro o cinque volte all'anno sono organizzati incontri di sensibilizzazione per le nuove collaboratrici e i nuovi collaboratori sui temi della deontologia e della prevenzione della corruzione in generale e più specificamente all'USTRA. La lotta alla

---

<sup>16</sup> Registrazione necessaria, link: [PERIMAP – Pagina di accesso a ILIAS \(admin.ch\)](#).

corruzione rientra inoltre stabilmente nel programma dei corsi di formazione sugli appalti pubblici che si tengono una o due volte all'anno.

Non va infine dimenticata la rassegna stampa mensile «Radar Korruption» curata dal GLID Lotta alla corruzione e destinata ai propri membri. Questa pubblicazione periodica e altri eventi informativi tematici consentono ai membri del GLID di contribuire attivamente alle attività di sensibilizzazione in seno alle rispettive unità amministrative.

#### **4.6 Sensibilizzazione del settore privato**

La prevenzione della corruzione è anche parte del programma della Confederazione volto a rafforzare la responsabilità sociale d'impresa (*corporate social responsibility*, CSR). Il tema, inserito nelle Linee guida OCSE destinate alle imprese multinazionali, è dunque confluito negli eventi di sensibilizzazione organizzati dalla Svizzera, in particolare nell'incontro annuale 2019 del Global Compact Network Switzerland, di cui è stato il filo conduttore.

In adempimento del suo mandato di attuazione della Convenzione anticorruzione dell'OCSE, la SECO ha partecipato a 15 iniziative organizzate da attori dell'economia o con la loro collaborazione, contribuendo alla sensibilizzazione di oltre 400 rappresentanti di banche e PMI. Il DFAE e la SECO hanno intrattenuto scambi regolari con le persone responsabili della compliance di aziende svizzere e con Transparency International Svizzera nel quadro della Compliance Roundtable. La SECO ha preso parte anche a conferenze e formazioni rivolte a rappresentanti del settore privato e del settore pubblico di altri Stati (Algeria, Repubblica democratica del Congo).

Nel 2020 il sito web della SECO, su cui figurano tra l'altro informazioni destinate alle aziende in materia di prevenzione della corruzione, è stato rivisto e sviluppato. Seguendo una raccomandazione del gruppo di pilotaggio, il DFAE ha provveduto inoltre ad aggiornare, in collaborazione con le rappresentanze svizzere all'estero, l'[elenco](#) delle autorità nazionali anticorruzione. Il documento è a disposizione di tutti coloro, aziende o privati, che intendono denunciare sospetti di corruzione direttamente alle autorità estere competenti in materia.

### **5. Impegno della Svizzera a livello internazionale**

Nel quadro dei propri incontri plenari o in seno al gruppo di pilotaggio, il GLID Lotta alla corruzione ha curato lo scambio di informazioni in ambito internazionale allo scopo di coordinare le posizioni della Svizzera nei diversi processi e sedi. Di particolare interesse sono le verifiche reciproche tra Paesi (*peer reviews*) nel quadro dell'ONU, dell'OCSE e del Consiglio d'Europa, che consentono di fare il punto sul rispetto degli standard fondamentali.

#### **5.1 Gruppo di Stati contro la corruzione del Consiglio d'Europa (GRECO)**

Il Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO) è un'istituzione del Consiglio d'Europa. Vi sono rappresentati 50 Stati (tutti i membri del Consiglio d'Europa, gli Stati Uniti, la Bielorussia e il Kazakistan). La Svizzera vi ha aderito il 1° luglio 2006 come conseguenza automatica della ratifica della Convenzione penale sulla corruzione (RS 0.311.55).

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

Nell'ambito del quarto ciclo di valutazione, la Svizzera era stata valutata nel dicembre del 2016 sulle misure poste in essere per rafforzare l'integrità e prevenire la corruzione in seno al Parlamento, ai tribunali federali e al Ministero pubblico della Confederazione. Nel suo primo rapporto di monitoraggio, adottato nel marzo del 2019, il GRECO ha stabilito che la Svizzera aveva dato completa attuazione a cinque delle dodici raccomandazioni indirizzatele nel 2016. Tre altre raccomandazioni sono state considerate parzialmente implementate.

Il GRECO ha espresso particolare soddisfazione per la messa in atto delle tre raccomandazioni concernenti i procuratori federali. Per quanto riguarda il Parlamento, ha accolto con favore l'intenzione degli Uffici delle due Camere federali di raccogliere in un unico documento, illustrato da commenti ed esempi, l'insieme dei diritti e degli obblighi dei parlamentari. Le commissioni parlamentari sono ora tenute a pubblicare maggiori informazioni sui loro principali documenti, e nelle dichiarazioni degli interessi dei parlamentari devono d'ora in poi figurare precisazioni sulle rispettive attività professionali. Relativamente ai tribunali federali, non è stata adottata alcuna misura volta a migliorare la qualità e l'obiettività del processo di reclutamento dei giudici. Nemmeno la pratica del versamento di contributi da parte dei giudici ai partiti di appartenenza è stata soppressa, malgrado il Governo abbia riconosciuto la sua problematicità nell'ottica dell'indipendenza della giustizia. I lavori del Tribunale federale e, in misura minore, quelli del Tribunale penale federale relativi all'elaborazione di un codice di condotta per i rispettivi giudici costituiscono i soli progressi constatati dal GRECO in ambito giudiziario.

Nel dicembre del 2020 la Svizzera ha sottoposto un nuovo rapporto sulle misure supplementari adottate in relazione alle raccomandazioni ancora in sospeso.

In merito al terzo ciclo di valutazione, il GRECO ha constatato nel giugno del 2018 che non era stata ancora presa alcuna misura per implementare le sue raccomandazioni in materia di trasparenza del finanziamento dei partiti politici.

Nel giugno del 2019 ha adottato un nuovo rapporto di monitoraggio inerente alla Svizzera (il sesto rapporto intermedio di conformità) nel quale rileva che una commissione parlamentare del Consiglio degli Stati ha elaborato un avamprogetto di legge in materia di trasparenza del finanziamento dei partiti politici. Il GRECO ritiene che tale progetto vada nel senso della maggior parte delle raccomandazioni formulate nel suo rapporto di valutazione del 2011, anche se restano da migliorare alcuni aspetti come la soglia di attivazione delle regole di trasparenza. La Svizzera ha quindi potuto uscire dalla procedura di non-conformità nella quale si trovava da quasi sei anni (ottobre 2013) e nel 2020 ha trasmesso nuove informazioni sull'iter parlamentare di questo progetto di legge.

## **5.2 Convenzione dell'OCSE sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri**

Il 31 maggio 2000 la Svizzera ha ratificato la Convenzione dell'OCSE del 17 dicembre 1997<sup>17</sup> sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali (Convenzione dell'OCSE sulla lotta alla corruzione). Specifiche analisi consentono di verificare in che misura la convenzione sia effettivamente attuata e applicata nei singoli Paesi membri.

Nel marzo del 2018 la Svizzera è stata sottoposta all'esame dei propri pari del Gruppo di lavoro OCSE sulla corruzione nel quadro della quarta fase di valutazione. Il corrispondente rapporto illustra in dettaglio le sfide che la Svizzera è chiamata ad affrontare ed elenca i progressi effettuati dalla valutazione della fase 3 (dicembre 2011). Nel documento il Gruppo di lavoro giudica positivamente la determinazione della Svizzera nell'attuazione della Convenzione, attestata dal numero di persone e aziende condannate per reati di corruzione transnazionale. Esprime invece il proprio disappunto per la limitazione a 5 milioni di franchi delle sanzioni comminate alle persone giuridiche, che di fatto riduce l'effettività, la proporzionalità e la forza dissuasiva della Convenzione. Esige inoltre che sia data maggiore visibilità ai casi conclusi per far conoscere meglio l'azione repressiva delle autorità e renderla più prevedibile e trasparente. Ciò è particolarmente importante se si considera che la maggior parte dei procedimenti per corruzione transnazionale si concludono fuori dai tribunali con la procedura del decreto di accusa. Il Gruppo di lavoro approva il ruolo chiave svolto dal MROS nella scoperta dei casi di corruzione transnazionale, ma sottolinea anche che avvocati, notai, contabili e revisori dei conti non sono messi in condizione di contribuire all'individuazione dei reati non essendo coin-

---

<sup>17</sup> La Convenzione del 17 dicembre 1997 sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali è stata finora ratificata dai 38 Stati membri dell'OCSE e da altri sei Paesi (Argentina, Brasile, Bulgaria, Perù, Russia e Sudafrica). Per la Svizzera la Convenzione è entrata in vigore il 30 luglio 2000.

volti nella lotta contro il riciclaggio di capitali, come invece prevedono gli standard internazionali. Infine, il Gruppo di lavoro deplora l'assenza di un quadro legale e istituzionale per la protezione delle informatrici e degli informatori (*whisterblower*) nel settore privato e auspica una riforma in materia in tempi brevi.

Nell'ottobre del 2020, la Svizzera ha presentato al Gruppo di lavoro il rapporto di monitoraggio che descrive le misure adottate per mettere in pratica le raccomandazioni formulate in occasione dell'esame del 2018. Il Gruppo di lavoro riconosce il lavoro fatto in due anni, tradottosi nell'attuazione completa di 11 raccomandazioni e parziale di altre 18. Nota anche con soddisfazione l'aumento dei mezzi attribuiti al MROS e, di riflesso, il rafforzamento del suo ruolo nell'individuazione dei casi di corruzione transnazionale. Esprime inoltre apprezzamento per l'adozione della rivista legge federale sugli appalti pubblici oltre che per gli sforzi della SECO in fatto di sensibilizzazione delle aziende alla problematica della corruzione di pubblici ufficiali stranieri. Il Gruppo di lavoro ritiene tuttavia che la Svizzera debba fare di più, dato che 17 raccomandazioni non sono state finora attuate in alcun modo. Si rammarica che la Svizzera abbia rinunciato ad avviare diverse importanti riforme (in fatto di ammontare massimo delle multe per le persone giuridiche, protezione delle e dei *whisterblower*, condizioni di ricorso nel quadro dell'assistenza giudiziaria o in materia di norme contabili). Deplora altresì che le autorità non abbiano dato seguito a varie raccomandazioni che le esortavano a precisare alcune nozioni (come quella di «carenza organizzativa» che consente di far valere la responsabilità di un'azienda) o a organizzare meglio determinate pratiche (come l'autodenuncia o il ricorso a circostanze attenuanti nella determinazione delle sanzioni), in modo da favorire la messa in atto della Convenzione.

### **5.3 Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC)**

La Svizzera ha ratificato la Convenzione dell'ONU contro la corruzione (UNCAC) il 24 settembre 2009. I 187 Stati parte fanno di questa Convenzione l'unico strumento di lotta alla corruzione a carattere universale. L'UNCAC copre un ampio ventaglio di temi e contiene disposizioni in materia di prevenzione della corruzione (capitolo II), incriminazione, individuazione e repressione (capitolo III), cooperazione internazionale (capitolo IV) e recupero di beni (capitolo V).

Dal 16 al 20 dicembre 2019 si è tenuta ad Abu Dhabi (Emirati arabi uniti) l'ottava Conferenza degli Stati parte dell'UNCAC. In tale occasione la delegazione svizzera ha fatto dei negoziati sull'*asset recovery* una priorità e sostenuto in veste di co-sponsor due risoluzioni: una sul meccanismo di verifica dell'UNCAC (Israele) e l'altra sul ruolo dei Parlamenti nella lotta alla corruzione (Pakistan). Ha inoltre richiamato l'attenzione degli altri Stati, tramite uno specifico opuscolo, sul contributo della cooperazione svizzera allo sviluppo in termini di prevenzione della corruzione.

Non da ultimo in relazione a partner commerciali emergenti in Asia, Africa e America Latina, la Svizzera ha tutto l'interesse che gli standard UNCAC siano applicati in modo il più possibile capillare. Sostiene quindi il meccanismo di verifica dell'UNCAC e si è adoperata in particolare affinché le raccomandazioni riguardanti i singoli Paesi siano analizzate e fungano da base per riforme e miglioramenti concreti. Anche nel processo di preparazione della sessione speciale dell'Assemblea generale dell'ONU sulla corruzione (4-6 giugno 2021) la Svizzera si è basata decisamente sull'UNCAC e si è pronunciata a favore di raccomandazioni fondate per quanto possibile su dati empirici.

Nell'ambito del secondo ciclo di verifica dell'UNCAC 2020-2021, per la Svizzera sarà esaminata la corretta e completa implementazione dei capitoli II (Misure preventive) e V (*Asset recovery*). Quali Stati valutatori sono stati estratti a sorte Bangladesh e Svezia. Nel settembre del 2020 la Svizzera ha dato il via al processo compilando e inoltrando puntualmente il questionario di autovalutazione. Le prossime tappe saranno una prima conferenza telefonica con tutte le parti coinvolte e la visita sul posto dei valutatori. La Svizzera auspica che la verifica si svolga, per quanto possibile, in presenza. La decisione finale spetta allo Stato parte oggetto della verifica.

Nel secondo ciclo di verifica la Svizzera è responsabile, insieme al Sudafrica, dell'esame riguardante Malta e, insieme al Gambia, di quello relativo al Benin. Mentre nel caso di Malta manca soltanto il rapporto conclusivo, per il Benin si sta aspettando da tempo la possibilità di recarsi nel Paese. I ritardi sono dovuti alla pandemia di COVID-19.

#### **5.4 Ulteriori attività della Svizzera a livello internazionale**

##### Gruppo di lavoro anticorruzione del G20

Anche nel triennio 2018-2020 la Svizzera è stata invitata dai Paesi alternatisi alla presidenza del G20 a partecipare in qualità di ospite al Gruppo di lavoro anticorruzione del G20 (ACWG). Nella lotta alla corruzione, il G20 rivendica un ruolo guida (*leading by example*). L'ACWG sviluppa costantemente nuovi standard (giuridicamente non vincolanti) sulla cui attuazione i membri del Gruppo (ma non i Paesi ospiti) sono chiamati a rendere conto. Nel periodo in rassegna i Paesi del G20 si sono accordati su una serie di principi<sup>18</sup> per la gestione dei conflitti d'interesse, la protezione delle informatrici e degli informatori e lo sviluppo di strategie nazionali di lotta alla corruzione. Sono stati introdotti nuovi standard anche in materia di corruzione nelle aziende statali, privatizzazioni e partenariati pubblico-privato. L'ACWG si è inoltre occupato in modo esaustivo dei rischi di corruzione nello sviluppo di infrastrutture e nei programmi statali di lotta alla pandemia. La Svizzera ha illustrato ancora una volta la propria prassi in fatto di restituzione dei fondi frutto di corruzione e nell'ottobre del 2020 ha partecipato anche al primo incontro ministeriale G20 dedicato al tema della corruzione.

##### Processo di Addis Abeba

Nel maggio del 2019 si è tenuto ad Addis Abeba, in Etiopia, il secondo incontro internazionale dedicato alla restituzione dei valori patrimoniali di provenienza illecita quale contributo al finanziamento dello sviluppo. L'iniziativa è stata finanziata dalla Svizzera e organizzata dall'ONU. Scopo dell'incontro era dibattere gli approcci e i processi di restituzione dall'esito positivo nonché elaborare linee guida e raccomandazioni in fatto di buone pratiche nella restituzione dei valori patrimoniali (*best practices on asset return*). Vi hanno partecipato oltre 80 esperte ed esperti di entrambi gli emisferi e rappresentanti di organizzazioni internazionali. Malgrado i punti di vista ancora divergenti tra Stati richiedenti e Stati destinatari delle richieste, si è pervenuti all'adozione di un rapporto conclusivo contenente ampie raccomandazioni in forma di buone pratiche.

##### Strumenti per la restituzione

Nel periodo in esame la Svizzera ha aderito a diversi strumenti di restituzione che si inscrivono nel suo impegno nel campo della lotta alla corruzione. Nel luglio del 2018 ha sottoscritto una dichiarazione d'intenti con Kenia, Regno Unito e Jersey (*Framework for the Return of Assets from Corruption and Crime in Kenya*) che fissa il quadro per le eventuali restituzioni al Kenia di valori patrimoniali sequestrati dagli Stati parte. Nel gennaio del 2020 è stata poi la volta di un accordo trilaterale con il Turkmenistan e il Programma di sviluppo delle Nazioni Unite (PNUS) che disciplina la restituzione di circa 1,3 milioni di dollari al Paese asiatico. Nel settembre del 2020 la Svizzera ha firmato un accordo quadro (memorandum d'intesa) con l'Uzbekistan volto a stabilire i principi e le fasi della restituzione di valori patrimoniali sequestrati. Infine, nel dicembre del 2020 ha sottoscritto un accordo trilaterale con Perù e Lussemburgo che consente la restituzione al Paese sudamericano di circa 16,3 milioni di dollari da utilizzare per il rafforzamento dello Stato di diritto e la lotta contro la corruzione.

##### Partenariato internazionale contro la corruzione nello sport

La Svizzera, quale Paese che ospita sul proprio territorio molte federazioni ed enti sportivi internazionali, ha un marcato interesse per la lotta alla corruzione in questo ambito del settore

---

<sup>18</sup> I cosiddetti *high-level principles*. I testi dei principi adottati sono consultabili sul sito web [https://www.bmjv.de/DE/Themen/G20/G20\\_node.html](https://www.bmjv.de/DE/Themen/G20/G20_node.html).

privato di particolare rilevanza mediatica. Dal dicembre del 2017 partecipa attivamente al Partenariato internazionale contro la corruzione nello sport (IPACS) nel quadro del quale i Governi di dieci Stati, varie organizzazioni internazionali, il Comitato olimpico internazionale e federazioni sportive internazionali elaborano raccomandazioni comuni su temi quali la scelta delle sedi delle grandi manifestazioni sportive o la governance delle istituzioni sportive in generale. L'IPACS favorisce quindi gli sforzi di riforma in seno a queste istituzioni senza metterne in questione la tradizionale autonomia. L'iniziativa risale al vertice anticorruzione di Londra tenutosi nel maggio del 2016 e nel novembre del 2020 si è data una struttura più chiara, senza tuttavia adottare una forma giuridica precisa.

## **6. Conclusioni e prospettive**

Nel periodo in rassegna, con lo sviluppo e l'adozione della Strategia del Consiglio federale contro la corruzione 2021–2024, il GLID Lotta alla corruzione ha adempiuto una parte fondamentale del proprio mandato, ponendo un'importante pietra miliare nella lotta contro la corruzione in Svizzera. La priorità è rappresentata ora dall'implementazione della strategia che il GLID è chiamato a verificare e sostenere. Il GLID Lotta alla corruzione informerà in dettaglio sul processo di attuazione e monitoraggio nel suo prossimo rapporto di attività.

\*\*\*\*\*

## **Stato di attuazione delle raccomandazioni formulate dal gruppo di pilotaggio del GLID Lotta alla corruzione nel rapporto di attività 2014-2017**

Nel suo rapporto di attività 2011-2013, il gruppo di pilotaggio del GLID Lotta alla corruzione aveva formulato dieci raccomandazioni volte a rafforzare il dispositivo anticorruzione della Svizzera. Nel successivo rapporto di attività 2014-2017 è stato descritto l'andamento dell'attuazione di tali raccomandazioni e ne sono state aggiunte altre cinque. Qui di seguito è illustrato lo stato dell'attuazione di queste ultime raccomandazioni.

### **Raccomandazione 1: liste dei progetti e dei programmi in materia di lotta alla corruzione**

*«Il gruppo di pilotaggio del GLID raccomanda alla DSC e alla SECO di aggiornare periodicamente le liste esistenti dei loro progetti e programmi in materia di lotta alla corruzione e di renderle pubbliche.»*

L'ultimo aggiornamento dei rispettivi elenchi di progetti e programmi nel campo della lotta alla corruzione è stato effettuato nel 2019. Le liste sono disponibili sulle pagine web del [GLID Lotta alla corruzione](#) e della [DSC](#).

### **Raccomandazione 2: orientamento a gruppi e attività a rischio**

*«Il gruppo di pilotaggio raccomanda di orientare le misure di sensibilizzazione in misura maggiore a specifici gruppi e attività a rischio all'interno dell'Amministrazione federale.»*

Con la misura 6 della Strategia del Consiglio federale contro la corruzione 2021–2024, il GLID Lotta alla corruzione è incaricato di elaborare linee guida per individuare le funzioni all'interno dell'Amministrazione federale particolarmente esposte ai rischi di corruzione. L'identificazione di tali funzioni consentirà di effettuare interventi di sensibilizzazione mirati.

### **Raccomandazione 3: sensibilizzazione delle PMI**

*«Il gruppo di pilotaggio raccomanda alla SECO di proseguire le misure di sensibilizzazione delle PMI sui rischi di corruzione all'estero.»*

Anche nel corso del periodo in rassegna, incluso l'anno di pandemia 2020, la SECO ha svolto attività di sensibilizzazione delle PMI in merito ai rischi di corruzione nelle operazioni commerciali all'estero. A tale proposito si rimanda al numero 4.6 «Sensibilizzazione del settore privato» del presente rapporto di attività.

### **Raccomandazione 4: continuità personale della segreteria del GLID**

*«Il gruppo di pilotaggio raccomanda al DFAE di garantire la continuità personale della segreteria del GLID Lotta alla corruzione.»*

La raccomandazione 4 è stata attuata nell'aprile del 2018 con la trasformazione del contratto di lavoro tra il segretario del GLID e il DFAE, inizialmente limitato a due anni, in un rapporto di lavoro a tempo indeterminato.

### **Raccomandazione 5: definizione di obiettivi strategici e operativi**

*«Il gruppo di lavoro raccomanda al Consiglio federale di conferire al GLID Lotta alla corruzione un mandato per la definizione di obiettivi strategici e operativi in materia di prevenzione e lotta alla corruzione a livello federale.»*

A tale proposito si rimanda al numero 4.1, «Strategia del Consiglio federale contro la corruzione 2021–2024», del presente rapporto di attività.

## **Mandato del GLID Lotta alla corruzione**

Con decisione del 25 aprile 2018 il Consiglio federale ha conferito al Gruppo di lavoro interdipartimentale per la lotta contro la corruzione il mandato seguente.

### 1. Basi giuridiche, durata e finanziamento:

- a. il GLID è costituito sulla base dell'articolo 55 della legge del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA);
- b. il suo mandato viene prorogato per una durata di 10 anni, eventualmente prolungabile;
- c. è finanziato tramite il budget del DFAE.

### 2. Obiettivi e compiti:

- a. il GLID coordina le attività anticorruzione della Confederazione, incluse le posizioni prese a livello internazionale;
- b. segue da vicino l'evoluzione normativa a livello internazionale, le raccomandazioni dei meccanismi internazionali nonché la relativa attuazione;
- c. organizza workshop tematici con l'intento di formare e sensibilizzare gli attori coinvolti (Confederazione, Cantoni, Comuni, mondo economico, società civile, esperte ed esperti) sul tema della corruzione;
- d. definisce le buone pratiche e le rende note;
- e. è incaricato di elaborare obiettivi strategici e operativi anticorruzione a livello federale e di sottoporli al Consiglio federale per approvazione entro il 31 marzo 2020;
- f. ogni tre anni riferisce al Consiglio federale gli sviluppi nel campo della corruzione in Svizzera alla luce del contesto internazionale e lo aggiorna sulla propria attività.

### 3. Composizione:

- a. il GLID è composto dagli uffici federali coinvolti nella lotta alla corruzione e dall'MPC; il DFAE è responsabile della presidenza e della segreteria;
- b. al suo interno è presente un gruppo ristretto (gruppo di pilotaggio) incaricato dei compiti operativi;
- c. d'intesa con i Cantoni (in primo luogo per il tramite della Conferenza dei Governi cantonali) gestisce una rete d'informazione sul tema della corruzione.