

INFO

PSC

3 | 2020

LA RIVISTA DELLA PREVENZIONE SVIZZERA DELLA CRIMINALITÀ

Tema

**Corruzione,
abuso d'autorità,
whistleblowing**



Gentili lettrici, stimati lettori,



PSC

“Una mano lava l'altra” dice un detto che invita alla collaborazione reciproca e ai vantaggi che le persone possono avere aiutandosi vicendevolmente. Lavarsi le mani è invece quanto ci raccomanda l'Ufficio federale della sanità pubblica ai tempi del coronavirus. Ma quando le due mani appartengono a due persone diverse, si incorre in tutt'altro che si traduce in nepotismo, abuso d'autorità e corruzione! Quelle mani non si lavano solo a vicenda, ma spesso lavano anche denaro... È questo il tema del nostro nuovo numero di INFO PSC, ossia “l'abuso del potere pubblico affidato per trarne interessi privati e vantaggi personali”. Così si definisce generalmente la “corruzione”, come descritto in uno dei seguenti articoli.

Nei sei contributi e nella rubrica di questo numero si parla delle misure adottate dalla Confederazione e dai Cantoni per prevenire la corruzione e l'abuso d'autorità, si valuta la situazione attuale in Svizzera e nel mondo e si tratta il problema del *whistleblowing*. Le spiegazioni fornite dagli specialisti mettono in evidenza che quando vi è corruzione e abuso d'autorità, sono coinvolti aspetti che vanno ben oltre la sola sottrazione di fondi. Ne va anche della fiducia nelle autorità e nelle istituzioni, le fondamenta su cui poggiano la democrazia e lo stato di diritto. La posta in gioco è quindi molto alta se non si fa nulla o si fa troppo poco per combattere la corruzione.

Cosa si può quindi ragionevolmente fare? In questo numero troverete alcune risposte a questa domanda. Un fattore è chiaro: il punto debole è e rimane l'essere umano! L'esperto di fedpol lo formula in modo appropriato usando queste parole: «La questione è quindi di sapere se sia possibile creare condizioni quadro organizzative in grado di resistere anche ad imprese criminali di ampia portata.» E lo fa anche l'esperta della Polizia cantonale vodese: «Come servizio pubblico, dobbiamo in generale rispondere del nostro operato. È una questione di legittimità, credibilità, fiducia e immagine.»

Di conseguenza, non importa quanti meccanismi di controllo e dispositivi si possano istituire per aiutare i *whistleblower* (non fraintendetemi, sono e rimarranno importanti e preziosi!), la migliore protezione dall'abuso d'autorità e dalla corruzione è e rimane il rapporto di fiducia e lealtà tra datori di lavoro e dipendenti e tra cittadini e autorità. Ciò richiede condizioni quadro eque e trasparenti, informazioni e la minore concentrazione possibile di potere. Di conseguenza, l'istituzione che di per sé ha il monopolio del potere, ossia le autorità di perseguimento penale, deve adoperarsi per gestire tale potere con diligenza e trasparenza.

Sarebbe quindi auspicabile non lavarsi le mani a vicenda, bensì piuttosto tendersi sempre la mano reciprocamente, soprattutto tra i membri dei gruppi citati, ogni qualvolta sia possibile. E questo sia simbolicamente che molto concretamente.

Ed ora vi auguro una lettura stimolante!

Chantal Billaud

Direttrice della Prevenzione Svizzera della Criminalità

IMPRESSUM

Editore e fonte di informazioni

Prevenzione Svizzera della Criminalità
 Casa dei Cantoni
 Speichergasse 6
 3001 Berna
 e-mail: info@skppsc.ch
 tel. 031 511 00 09

L'INFO PSC 3 | 2020 è disponibile come file PDF nel sito: www.skppsc.ch/skpinfo.

L'INFO PSC 3 | 2020 esce anche in tedesco e francese.

Responsabile	Chantal Billaud, Direttrice PSC
Redazione, interviste	Volker Wienecke, Berna
Versione francese	ADC, Vevey
Versione italiana	Annie Schirrmeyer, Massagno
Grafica	Weber & Partner, Berna
Stampa	Länggass Druck AG, Berna
Tiratura	i: 250 f: 300 t: 1350

Data di pubblicazione dell'edizione 3 | 2020: novembre 2020
 © Prevenzione Svizzera della Criminalità PSC, Berna

Imparzialità e obiettività dell'azione statale: alcuni concetti

Nel diritto penale, il termine generico “corruzione” designa l’abuso di una posizione di fiducia allo scopo di ottenere un vantaggio materiale o immateriale per il quale non sussiste un diritto giustificato dal punto di vista legale. L’indipendenza e l’obiettività dell’azione statale costituiscono i beni giuridici protetti. Da notare che non si può scrivere di corruzione senza menzionare anche il riciclaggio di denaro.



La famosa installazione “Protect me from what I want” (Proteggimi da ciò che voglio) dell’artista Jenny Holzer a Times Square, New York (1982). Se questo non funziona, spesso è la corruzione a prendere il sopravvento...

Corruzione

La corruzione è l’abuso del potere pubblico affidato per trarne interessi privati e vantaggi personali. Spesso va di pari passo con l’appropriazione indebita di fondi pubblici. La corruzione è un’accusa che fino a non molto tempo fa non aveva conseguenze penali perché le rispettive fattispecie non erano codificate nel codice penale. Ancora oggi, rientrano in questo concetto di abuso anche situazioni o comportamenti che non sono contemplati nel diritto penale.

Di conseguenza, la corruzione è di per sé un termine generico per designare comportamenti compromettenti che sarebbero eventualmente meritevoli di pena, ma che non sono punibili perché non soddisfano le condizioni di un reato penale. Le disposizioni penali sulla corruzione si focalizzano sui beni giuridici da proteggere, ovvero la fiducia generale nell’imparzialità e nell’obiettività dell’azione statale. Se un pubblico ufficiale si fa promettere vantaggi in relazione con la sua funzione oppure accetta

tali vantaggi, esiste il grosso rischio che non svolga più la sua funzione applicando criteri imparziali e obiettivi, bensì che si lasci guidare dai vantaggi personali. Di conseguenza, la fiducia dell’opinione pubblica nell’imparzialità e nell’obiettività dell’adempimento dei compiti dello Stato viene così notevolmente compromessa.

L’Ufficio federale di polizia (fedpol) utilizza la definizione comunemente impiegata nelle scienze sociali e nella ricerca politica: «Per corruzione s’intendono gli abusi commessi da persone che rivestono una posizione di fiducia nell’ambito della pubblica amministrazione, della politica, della giustizia, nonché all’interno di aziende operanti in Svizzera e all’estero o di organizzazioni senza scopo di lucro (associazioni, fondazioni) al fine di ottenere un indebito vantaggio materiale o immateriale.»

Il termine “corruzione”, così com’è usato nella vita di tutti i giorni, è molto più antico della definizione che figura nel diritto penale e stabilita solo negli ultimi due decenni. Il senso della parola utilizzato anche dalla popolazione ingloba le seguenti accezioni: nepotismo (clientelismo, favoritismo), traffico d’influenza, forme di protezione e sostegno, tangenti. Tutti questi atti spesso non sono punibili, ma costituiscono comunque un comportamento corrotto. In sintesi, qui non si tratta quindi di

Autrice

Monika Roth

è professoressa ed è stata responsabile degli studi presso l’Institut für Finanzdienstleistungen Zug (IFZ) (Istituto per i servizi finanziari di Zug) in seno alla facoltà di economia della Scuola universitaria professionale di Lucerna, dove per 20 anni ha diretto il corso DAS Compliance Management. È un’avvocata indipendente, partner dello studio legale roth schwarz roth di Binningen, e vicepresidente del Tribunale penale di Basilea Campagna.



comportamenti illegali, in primo piano vi è invece la questione dell'illegittimità dell'arricchimento.

In altri termini, questo significa che per corruzione s'intende generalmente «l'abuso del potere affidato a fini di trarne un vantaggio privato», a prescindere dalla sua qualificazione penale.

Per il legislatore sono in particolare da proteggere:

- le istituzioni statali;
- il mandato di servizio universale dello Stato.

In relazione con gli appalti pubblici statali, recentemente si è menzionato come bene giuridico supplementare da proteggere anche

- la tutela della concorrenza o dell'ordinamento economico.

Pubblici ufficiali

Nel Codice penale (CP), la corruzione – che concerne i pubblici ufficiali – è disciplinata dall'art. 322^{ter} e segg. Un pubblico ufficiale è una persona che, in uno Stato o in altro ente pubblico, esercita una funzione in ambito legislativo, governativo, amministrativo o giudiziario per nomina o elezione, a tempo determinato o indeterminato, retribuita o non retribuita, e indipendentemente dal suo grado o titolo.

Per pubblico ufficiale s'intende anche qualsiasi altra persona che svolga una funzione pubblica, anche per un'autorità o un'impresa pubblica, o che fornisca un servizio pubblico.

I pubblici ufficiali sono quindi persone che esercitano una funzione pubblica, che svolgono compiti statali nell'amministrazione o nella magistratura nell'ambito di un contratto di lavoro e anche persone che agiscono su incarico dello Stato. Il fattore decisivo per determinare se un dipendente sia un funzionario è quindi di sapere se adempie compiti pubblici in seno all'organizzazione presso la quale è impiegato, indipendentemente dal fatto che svolga o meno tali compiti nell'ambito della sua funzione e, parimenti, indipendentemente

dal fatto che siano svolte nell'ambito del diritto pubblico o privato.

Per le persone private vale quanto segue: «Chiunque offre, promette o procura un indebito vantaggio a un lavoratore, a un socio, a un mandatario o a un altro ausiliario di un terzo nel settore privato, a favore di lui o di terzi, per indurlo a commettere un atto o un'omissione in relazione con la sua attività di servizio o d'affari e contrastante coi doveri d'ufficio o sottostante al suo potere d'apprezzamento, è punito con una pena detentiva sino a tre anni o con una pena pecuniaria. Nei casi poco gravi il reato è punito soltanto a querela di parte.», (Art. 322^{octies} CP).

Abuso d'autorità, infedeltà nella gestione pubblica e corruzione

Conformemente all'art. 312 CP, si parla di abuso d'autorità quando membri di un'autorità o funzionari utilizzano indebitamente il potere (inteso come il diritto di esercitare coercizione) di cui dispongono in virtù della loro funzione, al fine di procurare a sé o ad altri un indebito profitto o di recar danno ad altri. L'infedeltà nella gestione pubblica (art. 314 CP) si verifica quando membri di un'autorità o funzionari recano danno agli interessi pubblici che essi dovevano salvaguardare al momento della conclusione di un negozio giuridico, al fine di procurare a sé o ad altri un indebito profitto. L'ingiustizia consiste nel privilegiare gli interessi privati a scapito degli interessi pubblici.

C'è un legame politico tra corruzione, abuso d'autorità e infedeltà nella gestione pubblica, soprattutto nelle cleptocrazie (= stati saccheggiatori), dove i controlli parlamentari e una giustizia funzionante non possono intervenire a causa delle influenze e delle intimidazioni a cui sono esposti. Si parla in questo caso di "grande corruzione".

E la Svizzera?

Per quanto riguarda la corruzione e l'abuso d'autorità, la situazione in Svizzera non può in alcun modo essere

paragonata con quella degli Stati caratterizzati da un vero e proprio sistema di "grande corruzione". In quei Paesi si assiste ad una fusione tra funzioni pubbliche e interessi puramente privati. Vi si praticano favoritismi e nepotismo, corruzione, appropriazione indebita di denaro, appropriazione di pensioni, contratti fittizi, minaccia ed eliminazione di concorrenti politici ed economici, violazioni dei diritti umani. I politici influenti e altri attori sono strettamente interrelati tra loro e difficili da attaccare. Ciò significa quindi che non c'è neppure "un sistema di controlli e contrappesi", né una giustizia indipendente, elementi che rappresentano una condizione sine qua non per la sopravvivenza di una democrazia.

Ciò che invece preoccupa in Svizzera, accanto al finanziamento non trasparente dei partiti politici, è che si avverte uno "strano odore" di nepotismo anche in questo Paese ovviamente, e che la gestione dei conflitti d'interesse è a volte molto carente perché manca un'adeguata sensibilizzazione in tal senso. Anche il fatto che ci sia voluta la giustizia statunitense per far sì che il Ministero pubblico della Confederazione esaminasse finalmente più da vicino lo scandalo FIFA (e da così vicino che purtroppo si è anche bruciato le ali) è preoccupante e dovrebbe fungere da monito: ci vuole sempre vigilanza e sarebbe sbagliato considerare la Svizzera *un'isola felice* risparmiata da comportamenti corrotti.

Riciclaggio di denaro

In Svizzera, il riciclaggio di denaro (art. 305^{bis} CP) è un tema molto importante, perché sono soprattutto le banche – in quanto istituzioni della piazza finanziaria – ad essere costantemente utilizzate per "ospitare" denaro sporco. A tale riguardo, il legame di queste attività con la corruzione deriva spesso dal fatto che la corruzione è un atto preparatorio del riciclaggio di denaro e inoltre che i potenti corrotti amano usare la Svizzera per trasferire e investire qui il loro denaro ottenuto illegalmente.

In Svizzera, gli atti preparatori del riciclaggio di denaro sono considerati crimini, ossia reati la cui commissione è punibile con una pena privativa della libertà superiore a 3 anni. In questo caso, l'oggetto del reato sono i beni patrimoniali provenienti da un delitto. L'atto delittuoso mira a nascondere o occultare l'origine criminale del bene

patrimoniale, in modo che il denaro appaia come un reddito legittimo. Chiunque può essere autore di riciclaggio di denaro, anche chi ha commesso l'atto preparatorio.

La giustizia costituisce il primo bene giuridico da proteggere. Dal punto di vista giuridico, gli autori del riciclaggio di denaro rendono più difficile o impedi-

scono la confisca di fondi derivanti da atti illeciti. Dal punto di vista economico/criminologico, gli autori di tali reati si preoccupano in ultima analisi di creare/inventare una storia sulla provenienza dei fondi acquisiti in modo criminale (narrazione), in modo da far confluire questo denaro nel normale ciclo economico dove verrà poi utilizzato liberamente.

Quanto è corrotta la Svizzera, Signor Hilti?

Intervista con il Dr. Martin Hilti, direttore della sezione svizzera di Transparency International a Berna

Quanto è corrotta la Svizzera?

E come si rileva o si valuta effettivamente la corruzione?

In fatto di corruzione, la Svizzera ne esce regolarmente bene nel confronto tra i singoli Paesi. È quanto emerge dall'Indice di percezione della corruzione di Transparency International pubblicato annualmente, che valuta la percezione della corruzione nel settore pubblico. Nel confronto mondiale, la Svizzera si colloca costantemente tra i primi dieci Paesi meno corrotti. In Svizzera siamo nella fortunata posizione di non subire direttamente la corruzione attraverso la violazione dei diritti umani nella quotidianità, come invece avviene negli Stati altamente corrotti. In Svizzera saremmo anche stupiti se dovessimo pagare delle tangenti per rinnovare il nostro passaporto, cosa che altrove è all'ordine del giorno.

Ma la corruzione è diffusa anche nel nostro Paese e persino nel settore pubblico. Il segmento degli appalti pubblici, per esempio, è particolarmente toccato dalla corruzione. Inoltre, si elargiscono di continuo inviti e omaggi



Martin Hilti, direttore della sezione svizzera di Transparency International

ingiustificati generalmente accettati. Negli ultimi due anni, i media hanno riferito di tali episodi in più occasioni, e non solo a Ginevra. In ultima analisi,

emerge però che la corruzione è presente in ogni ramo dell'amministrazione. Per esempio, recentemente un agente di polizia avrebbe incassato multe in contanti per poi intascarsi il ricavato, oppure un capo della polizia criminale cantonale sarebbe stato accusato di corruzione per aver svelato a un trafficante di sigarette informazioni confidenziali su operazioni di polizia.

La corruzione è un'attività praticata sempre in segreto. È perciò molto difficile da individuare e smascherare. I casi scoperti finora costituiscono quindi solo la punta dell'iceberg e il numero di casi non denunciati è enorme. Non ci sono quindi dati sulla corruzione effettiva, bensì esistono al massimo delle stime, come nel caso dell'Indice di percezione della corruzione di Transparency International.

Ci sono settori più colpiti di altri?

E in caso affermativo, perché?

Secondo gli studi, una parte considerevole delle società svizzere attive a livello internazionale pratica la corruzione nell'ambito della propria attività commerciale all'estero, indipendentemente dai settori e dalle dimensioni delle aziende. Per la loro natura alcuni rami d'attività presentano però rischi maggiori, come il settore delle materie prime e l'industria farmaceutica. Inoltre, tutte le associazioni sportive internazionali, con poche eccezioni, hanno la loro sede in Svizzera. Com'è noto, la lotta alla corruzione in quest'ambito rappresenta una sfida enorme. Da anni,



Transparency International

«In Svizzera, la politica non è in grado di offrire una migliore protezione legale ai whistleblower. Spesso, però, è solo grazie a loro che si riescono a scoprire atti di corruzione e altre irregolarità.»

anche il settore finanziario ci dà del filo da torcere. Non esiste praticamente un grande scandalo di corruzione o di riciclaggio di denaro senza il coinvolgimento di intermediari finanziari svizzeri. Tuttavia, chi ricicla denaro compromette sempre più spesso anche altri settori ancora poco regolamentati. Per esempio, si avvale di alcuni servizi forniti da avvocati, in particolare come la costituzione e l'amministrazione di società di sede, nonché di servizi in relazione con la compra-vendita di immobili, oggetti d'arte e beni di lusso. Il campo d'applicazione della legge sul riciclaggio di denaro dovrebbe quindi essere urgentemente esteso a tutti questi servizi, com'è prassi comune in altri Paesi.

È importante tener presente che eradicare la corruzione dalle attività commerciali è nell'interesse di tutte le aziende e organizzazioni. Questo le protegge da sanzioni penali, rafforza la loro competitività e costituisce il presupposto fondamentale per la loro buona reputazione, rendendole così più interessanti per i dipendenti, i clienti e i partner in affari. Può quindi sembrare ancor più stupefacente che in Svizzera

la politica non sia in grado di offrire una migliore protezione legale ai *whistle-blower* (informatori, segnalatori di illeciti). Spesso, però, è solo grazie a loro che si riescono a scoprire atti di corruzione e altre irregolarità, e che si obbligano le società coinvolte e accusate a mettere fine a questa situazione.

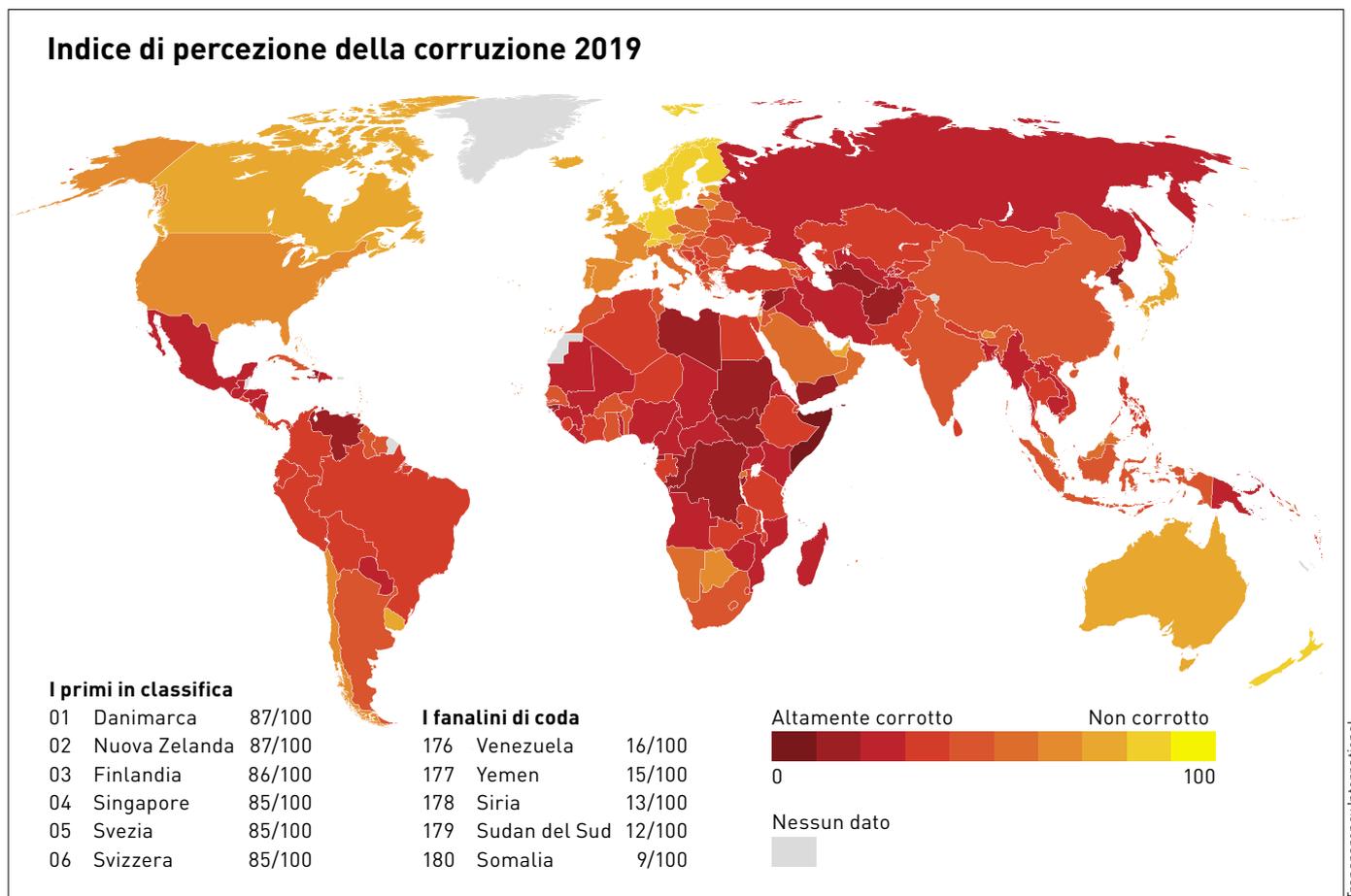
E la politica, invece?

Anche la politica è vittima di traffico d'influenza e con esso anche di abuso di potere per trarne un vantaggio privato. In Svizzera questo succede addirittura molto facilmente perché il lobbismo, ossia i tentativi mirati d'influenzare le decisioni politiche, non è praticamente regolamentato e manca totalmente di trasparenza. L'opinione pubblica, com'è prassi comune in altri Paesi, dovrebbe però conoscere il peso legislativo delle influenze esterne su un disegno di legge, e quindi sapere chi, quando, da chi, per quale interesse e in che misura ha influenzato un disegno di legge. Manca inoltre normative che garantiscano il pari trattamento di interessi particolari nel processo legislativo e una composizione equilibrata dei gruppi di lavoro dell'Amministrazione federale.

Infine, è ancora troppo poco risaputo che negli ultimi 15 anni gli stessi parlamentari si sono trasformati nei più grandi lobbisti, accettando un numero importante di mandati accessori, non di rado molto ben pagati, da parte di aziende e organizzazioni. Così sussiste quindi il pericolo che i parlamentari diventino il prolungamento di queste aziende e organizzazioni e rappresentino direttamente i loro interessi invece di quelli del popolo. Finora mancano quasi del tutto normative per gestire questa nuova situazione. Come minimo, si dovrebbe creare trasparenza obbligando i parlamentari a dichiarare tutti i mandati accessori importanti, compresi i compensi che ne traggono. Un organismo dovrebbe quindi verificare l'esattezza delle informazioni fornite e, in caso di violazione dell'obbligo d'indicare le relazioni d'interesse, pronunciare delle sanzioni. Come altra misura minima per migliorare la situazione si dovrebbe garantire una rappresentanza più o meno equilibrata di eventuali interessi particolari (attraverso i mandati accessori) in Parlamento e soprattutto nelle commissioni incaricate dell'esame preliminare. Nella composizione delle commissioni si dovrebbe quindi tenere conto degli eventuali mandati accessori.

Quali contromisure (strutturali/personali) si rivelano essere efficaci?

La contromisura più efficace è la nostra effettiva convinzione che il potere affidato non debba mai essere sfruttato indebitamente per il proprio vantaggio personale e che, in caso di corruzione, debba prevalere una cultura della tolleranza zero. Gestire responsabilmente il potere è tuttavia molto esigente e finché l'essere umano continuerà ad agire in funzione dei propri interessi, si verificheranno ancora casi di abuso di potere. È quindi essenziale introdurre misure strutturali e organizzative per evitare un'eccessiva concentrazione di potere e limitare così i rischi di abuso di potere. Sono inoltre indispensabili misure di vigilanza e controllo abbinate



Nel confronto globale, la Svizzera si classifica costantemente tra i primi dieci Paesi meno corrotti.

a strumenti sanzionatori non appena si verifica effettivamente un caso di corruzione.

Qui entra in gioco la questione del perseguimento penale. I casi di corruzione devono essere perseguiti sistematicamente e anche i colpevoli devono essere puniti sistematicamente. Purtroppo, questo capita ancora troppo raramente in Svizzera ove il sospetto iniziale costituisce già un primo ostacolo. Dato che la corruzione è praticata in gran segreto, nella maggior parte dei casi le autorità di perseguimento penale non ne vengono a conoscenza. A ciò si aggiungono inoltre elevate esigenze per provare gli atti di corruzione e, nei casi internazionali, subentrano anche le difficoltà a livello di assistenza giudiziaria. Infine, le stesse autorità di perseguimento penale sono confrontate a degli ostacoli: le risorse limitate restringono notevolmente il loro raggio d'azione,

soprattutto in fatto di lotta alla corruzione. Le procedure diventano infatti rapidamente complesse e quindi onerose.

In che modo la corruzione danneggia lo Stato?

La corruzione danneggia notevolmente lo Stato. In primo luogo a livello politico, in quanto mette in pericolo le fondamenta della democrazia e mina lo stato di diritto. C'è infatti una stretta correlazione tra democrazia e corruzione: più una collettività è organizzata democraticamente, più la corruzione ha difficoltà a prendere piede. Al contrario, gli Stati altamente corrotti si caratterizzano per avere istituzioni democratiche deboli. Anche il legame tra stato di diritto e corruzione è altrettanto stretto, poiché quest'ultima è causa diretta di violazioni dei diritti umani. Al contrario, la tutela dei diritti umani, come per esempio

la garanzia della libertà di stampa, contribuisce in modo decisivo a combattere con successo la corruzione.

La corruzione causa danni non solo a livello politico, ma anche a livello economico: riduce il patrimonio nazionale perché ci sono individui che si arricchiscono a spese della collettività. Inoltre, la corruzione produce anche danni sociali: corrode la coesione sociale e lede la fiducia all'interno della società e nei confronti delle istituzioni statali. Infine, la corruzione è spesso anche nefasta per l'ambiente perché i comportamenti corrotti favoriscono un intenso sfruttamento e consumo di risorse naturali.

Che ruolo svolge Transparency International? Come lavora? E lei cosa desidera per il futuro della sua associazione?

Transparency International è l'ONG leader a livello mondiale nella lotta alla

corruzione. L'associazione opera in tutto il mondo attraverso la nostra centrale. Il cuore dell'organizzazione è tuttavia costituito dalle sezioni nazionali, attualmente presenti in oltre 100 paesi. Transparency International Svizzera (Transparency Svizzera), la sezione elvetica dell'organizzazione, combatte la corruzione e il riciclaggio di denaro nel nostro Paese. Il lavoro di Transparency Svizzera si basa su perizie ben documentate, di solito sotto forma di propri rapporti e strumenti di lavoro.

Su questa base, Transparency Svizzera svolge principalmente attività di sensibilizzazione e di *advocacy* (supporto attivo e promozione di una causa presso l'opinione pubblica) per favorire l'introduzione di una legislazione efficace e la sua corretta attuazione. Impegnata e orientata alla ricerca di soluzioni, Transparency Svizzera cerca di cooperare con tutti gli attori della politica, dell'amministrazione, dell'economia, delle ONG, delle associazioni, delle fondazioni e dei media, senza mai

rinunciare a denunciare le irregolarità in quanto tali, basandosi sui fatti.

Per il futuro, mi auguro che il maggior numero possibile di cittadini svizzeri si senta interpellato dall'importanza di prevenire e combattere la corruzione nel nostro Paese. Se questo mio appello dovesse toccare il cuore di alcune delle nostre lettrici e alcuni dei nostri lettori, sarei lieto di dare loro presto il benvenuto come membri della nostra sezione. Infatti, ci finanziamo esclusivamente con le quote associative e le donazioni.

SwissLeaks: la piattaforma per i *whistleblower*

I *whistleblower* (informatori, segnalatori di illeciti) possono passare grossi guai perché non sono protetti dalla legge. In Svizzera come all'estero, sono rarissimi i casi in cui i *whistleblower* non hanno subito disagi significativi. Per questo motivo è stata creata la piattaforma SwissLeaks che permette agli informatori di rimanere anonimi. Questa piattaforma è online da due anni. Funziona? Un resoconto.

Autore

Andreas Freimüller

si occupa di campagne da 30 anni, prima come attivista di Greenpeace, poi come consulente. Per rendere la Svizzera più ecologica e sociale, ha co-fondato Campax, di cui è stato presidente fino al 2019. Da allora opera come Amministratore delegato e semplice membro del Comitato. Nel 2018 ha co-fondato SwissLeaks, la piattaforma indipendente svizzera per i *whistleblower*.
campax.org, swiss-leaks.net



Ci adoperiamo per garantire una migliore protezione dei *whistleblower*. Secondo degli studi¹, questi informatori agiscono, nella stragrande maggioranza dei casi, con buone intenzioni e rendono un servizio importante alla società. Per garantire ai *whistleblower* la necessaria protezione, abbiamo lanciato SwissLeaks, una piattaforma che offre un'infrastruttura sicura a chi segnala illeciti. Parallelamente, stiamo inoltre lavorando affinché il legislatore riprenda presto i lavori per offrire agli informatori una protezione legale. Dopo aver lanciato la piattaforma e informato

la stampa della sua esistenza, inizialmente SwissLeaks aveva ricevuto un numero molto elevato di segnalazioni, che nel frattempo è però di nuovo nettamente diminuito. Attualmente riceviamo in media da una a tre segnalazioni serie al mese.

La natura dei casi segnalati a SwissLeaks

La maggior parte dei casi di cui ci occupiamo riguarda problemi legati al mondo dell'economia e del lavoro. Può trattarsi di procedure finanziarie irregolari messe in atto da aziende, che talvolta comportano somme di svariati milioni, e spesso anche di problemi di diritto del lavoro e di casi di cattiva condotta sul luogo di lavoro, in particolare di molestie sessuali.

In molti dei casi che ci vengono segnalati non si tratta affatto di *whistleblowing* nel vero senso della parola, ossia di informazioni comunicate per la prima volta. Spesso si rivolgono a noi anche persone che hanno già seguito un lungo e difficile percorso portando il loro caso davanti ai tribunali o ad altri servizi preposti e che vedono in SwissLeaks la loro ultima possibilità di essere finalmente ascoltati. In tali situazioni dobbiamo spiegare a queste persone che nel loro caso non si tratta di una segnalazione vera e propria e ci tocca indirizzarle verso altri servizi più adeguati. Succede anche ripetutamente di

¹ <https://whistleblowingreport.eqs.com>



«La nota vicenda di molestie sessuali avvenuta da Ernst & Young Switzerland nel 2018, e nel frattempo conclusasi con successo, illustra l'esempio di un caso portato a conoscenza del grande pubblico.»

tirarci addosso il malumore di queste persone perché non agiamo come avrebbero sperato.

La parte più difficile: trovare le prove

La parte più difficile del lavoro di SwissLeaks è quella di confermare le informazioni ricevute. È già accaduto più volte che accuse molto credibili e gravi non abbiano potuto essere sufficientemente provate. Una strategia che usiamo ricorrentemente consiste nel confrontare la persona accusata con le accuse che le sono state mosse. Ma quando le persone accusate respingono le accuse, spesso non si può fare nulla a causa della mancanza di prove. Le sedi di emittenti e mezzi d'informazione, che spesso contattiamo in simili casi, non possono pubblicare quasi nulla per motivi legali, proprio come noi.

In passato, i casi finanziari sono quelli che ci hanno dato più filo da torcere. Infatti, anche se gli uffici preposti a tali fattispecie hanno ricevuto le segnalazioni, generalmente non forniscono alcuna informazione su come intendono gestire il caso o sul suo stato,

per cui spesso brancoliamo nel buio. Nei casi di diritto del lavoro, forniamo spesso una consulenza sull'ulteriore procedura da seguire, per esempio spiegando la funzione degli uffici di conciliazione in caso di licenziamenti abusivi o discriminatori.

Cooperiamo con i media soprattutto nei casi di molestie sessuali. Dato che per noi la necessità di proteggere le vittime è sempre prioritaria e guida le nostre azioni, per finire un caso non diventerà necessariamente di dominio pubblico. Per questo motivo cerchiamo dapprima il contatto con l'azienda accusata, anche se in realtà il caso sarebbe di pubblico interesse. Avere i riflettori dell'opinione pubblica puntati addosso è un grande peso per la maggior parte delle vittime e quindi cerchiamo di evitarlo, nella misura del possibile. Se si ripercorre il cammino di noti *whistleblower*, ci si rende rapidamente conto che pagano un prezzo molto alto non appena escono dall'anonimato.

Conflitto di obiettivi

Qui emerge anche un importante conflitto di obiettivi del *whistleblowing*: da

un lato, l'anonimato protegge gli informatori, ma anche in questo caso solo in misura limitata. Quando il numero di persone al corrente dei fatti incriminati è sufficientemente piccolo, si riesce spesso a identificare la persona all'origine dell'informazione, anche in caso di procedure anonimizzate. Dall'altro, una storia raccontata da una persona identificabile, ossia con un nominativo e/o un volto, è generalmente molto più credibile di racconto basato su informazioni anonime.

La nota vicenda di molestie sessuali avvenuta da Ernst & Young Switzerland nel 2018, e nel frattempo conclusasi con successo, illustra l'esempio di un caso portato a conoscenza del grande pubblico. In seguito all'acceso dibattito provocato da questo affare, varie fonti anonime ci hanno trasmesso ulteriori informazioni sul caso in oggetto, ciò che ci ha permesso di confrontare direttamente e pubblicamente EY con le accuse mosse contro l'azienda. Nel contempo abbiamo rivolto una petizione al CEO di EY a livello mondiale per far muovere le cose. A seguito di ciò, il manager accusato di molestie sessuali è stato licenziato con

effetto immediato ed ha lasciato l'azienda. Poco dopo, anche il CEO di EY Switzerland si è dimesso dal suo incarico.

Un nuovo tentativo per migliorare la protezione dei whistleblower

Dopo che quattro ministri della giustizia si sono dannati l'anima per oltre 12 anni per migliorare la protezione dei whistleblower, questa primavera il Consiglio nazionale ha affossato definitivamente il disegno di legge esistente. Ciò è stato possibile perché la destra e la sinistra si sono opposte congiuntamente. Per la destra, la legge si spingeva troppo oltre, invece per la sinistra, e soprattutto per i sindacati, non si spingeva abbastanza in là. Questo è stato sufficiente per seppellire il disegno di legge. Campax, l'organizzazione madre di SwissLeaks, aveva sostenuto il disegno di legge perché ritenevamo comunque che avrebbe portato almeno un piccolo miglioramento. Tuttavia, dopo che le Camere federali si sono occupate del disegno di legge per così tanto tempo senza successo, è comprensibile trovarsi confrontati ad una mancanza di motivazione per rimettere in cantiere questo progetto. Siamo tuttavia convinti che questa legge sia urgentemente necessaria.

Per via di un tale immobilismo nella protezione dei whistleblower, in quest'ambito la Svizzera si ritrova ad essere il fanalino di coda rispetto agli altri Paesi e rischia di essere ben presto considerata una "pecora nera" in Europa. La direttiva UE sulla protezione degli informatori² è attualmente in fase di trasposizione. Questo significa che ogni Stato membro dovrà adottare misure per integrare la nuova direttiva nel proprio diritto nazionale. Presto ogni Paese europeo disporrà di una protezione avanzata per gli informatori, mentre la Svizzera rimarrà "all'età della pietra". Anche i Paesi al di fuori dell'UE, come per esempio la Serbia, hanno riconosciuto i segni dei tempi e preso sul serio

² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32019L1937&from=en>

la necessità di proteggere i whistleblower, modernizzando la propria legislazione.

I primi passi per una nuova legge

Nell'estate 2020, Campax ha quindi iniziato a formare una coalizione per tentare di rilanciare il disegno di legge volto a migliorare la protezione dei whistleblower. In questo modo prepariamo il terreno affinché sia pronta una nuova proposta di legge che goda di un

maggior sostegno quando i tempi saranno maturi per presentarla nuovamente in Parlamento. Siamo convinti che non ci vorrà molto finché un nuovo caso spettacolare agiti di nuovo gli animi dell'opinione pubblica e del mondo politico svizzero e che la necessità di offrire agli informatori una migliore protezione diventi una volta di più un'evidenza. La nostra campagna per promuovere una migliore protezione degli informatori e la piattaforma SwissLeaks (swiss-leaks.net) sono pronte!

Corruzione nell'Amministrazione federale: insegnamenti tratti dalla pratica e approcci per la prevenzione

Il comportamento individuale e le condizioni quadro organizzative contribuiscono entrambi all'insorgere della corruzione. Dato che non esiste una formula magica per prevenire la corruzione ad entrambi i livelli, le misure preventive devono quindi essere finalizzate individualmente alla riduzione dei rischi di corruzione e consentire ai responsabili di identificare tali rischi e di agire di conseguenza.

Si può imparare molto dalla pratica per sviluppare misure efficaci contro la corruzione. Qui di seguito due esempi per entrare in materia.

Autore

Martin Boess

Capo della prevenzione nazionale di polizia in materia di criminalità, Ufficio federale di polizia fedpol



1° esempio: autonomia nell'assegnazione di mandati

K. L., capo dell'impiantistica di un edificio della Confederazione, ha messo e tenuto in piedi per anni un sistema di corruzione che gli ha permesso di assegnare personalmente mandati a una decina di artigiani della regione, riscuotendo in cambio tangenti per un totale di CHF 300 000, tra l'altro utilizzati per ristrutturare un immobile privato. Di solito questa persona chiedeva il 10% sull'importo del mandato. La compe-



123RF/Vadim Guzhva

«In cambio ha riscosso tangenti per un totale di CHF 300 000, tra l'altro utilizzati per ristrutturare un immobile privato.» (Foto simbolica)

tenza finanziaria del funzionario della Confederazione era di CHF 10 000. Data però che godeva della fiducia dei suoi superiori, questi ultimi gli consentivano di assegnare mandati fino a CHF 50 000.

Visto che tutte le persone coinvolte approfittavano dell'accordo, questo sistema ha funzionato senza problemi per due decenni, finché una terza persona vicina alla cerchia di un artigiano ha segnalato i fatti alle autorità federali di perseguimento che hanno finalmente avviato un'indagine. Sono poi state effettuate diverse perquisizioni domiciliari e l'imputato principale è stato tenuto in detenzione preventiva per circa quattordici giorni. Infine è stato condannato a due anni di carcere, a una multa di CHF 10 000, al versamento di un risarcimento alla Confederazione di CHF 156 000 e al pagamento delle spese processuali di CHF 45 000 per aver accettato tangenti, vantaggi, per infedeltà ripetuta nella gestione pubblica e falsità in atti. Dei dieci artigiani coimputati, tre sono stati condannati a pene dell'arresto con la condizionale e altri a pene pecuniarie e alla partecipazione ai costi.

2° esempio: violazione di disposizioni di legge

R. S., capo della sezione informatica di un'azienda della Confederazione, era anche responsabile dell'acquisto di

risorse informatiche e quindi dell'assegnazione di mandati di prestazione di servizi a terzi. In questa funzione ha violato le disposizioni in materia di diritto sugli appalti pubblici. Quando si trattava in particolare di rinnovare i contratti che rientravano nell'ambito del progetto informatico globale, il funzionario li suddivideva scientemente in contratti per progetti parziali senza alcuna giustificazione, per far sì che i rispettivi importi rimanessero al di sotto della soglia di CHF 230 000 e che quindi non si dovessero effettuare gare d'appalto OMC. Per poter evitare di



123RF/Maryna Pleshkura

«Il funzionario dei quadri si era anche fatto invitare dai partner in affari delle aziende che aveva favorito a circa 40 cene, alcune con pernottamento in albergo.» (Foto simbolica)

lanciare la procedura mediante invito, obbligatoria sopra questa soglia, il funzionario capo si richiamava alla clausola d'urgenza per eventi inattesi prevista dalla legge. Lo ha fatto, tra l'altro, per evitare di bloccare il progetto globale, ciò che rischiava in parte di succedere a causa di una pianificazione inadeguata, com'è poi emerso dai rapporti d'ispezione. Questo stratagemma gli aveva quindi consentito di stipulare di nuovo contratti con le stesse società. In totale si trattava di 21 contratti per servizi informatici con un volume di mandati di oltre 4 milioni di franchi.

Per questi mandati il principale imputato aveva favorito soprattutto due società con i cui responsabili intratteneva rapporti personali anche nel tempo libero. Dall'inchiesta è emerso che suo figlio aveva fatto uno stage durante la sua formazione di marketing in una delle aziende, e aveva poi lavorato nell'altra. Sull'arco di diversi anni, questo funzionario dei quadri si era anche fatto invitare dai partner in affari delle aziende che aveva favorito a circa 40 cene, alcune con pernottamento in albergo, e ad un evento sportivo all'estero, per un importo del reato provato di circa CHF 5000. Il tribunale ha classificato questo comportamento come penalmente punibile e non solo come rilevante dal punto di vista disciplinare. Il funzionario è stato così condannato ad una pena privativa della libertà di 16 mesi con la condizionale e ad una pena pecuniaria di 60 aliquote giornaliere di CHF 450 con la condizionale per infedeltà nella gestione pubblica e per aver ripetutamente accettato vantaggi. I due partner in affari coimputati sono stati condannati a pene pecuniarie con la condizionale di 150 aliquote giornaliere di CHF 100 rispettivamente di 100 aliquote giornaliere di CHF 400 per ripetuta concessione di vantaggi.

I fattori che favoriscono la corruzione

Le costatazioni tratte dalle indagini condotte da fedpol evidenziano che le relazioni personali molto strette

rappresentano un notevole rischio di corruzione. Questo riguarda le relazioni personali dei pubblici ufficiali da un lato con i loro superiori e, dall'altro, con i partner contrattuali ricorrenti. Il riconoscimento tempestivo di tali relazioni può permettere di prevenire la corruzione.¹

Se un dipendente ha occupato per molti anni la stessa funzione sotto lo stesso superiore, può svilupparsi una

stretta relazione di fiducia che favorisce una diminuzione dei controlli. Anche se il principio del controllo multiplo funziona, vi sono superiori che possono essere inclini a fidarsi del loro subalterno che ha già firmato un documento, ad avere un minor spirito critico nei confronti delle procedure, ad accontentarsi di spiegazioni fornite o a farsi fuorviare. Per i superiori, il mantenimento del bilancio preventivo, ossia

“quello” che viene acquistato, può avere più peso del “come” viene acquistato, ovvero dell'osservanza del diritto sugli appalti pubblici. Di fatto, la competenza decisionale viene così trasferita a pubblici ufficiali subordinati.

Anche la collaborazione ricorrente dei pubblici ufficiali responsabili degli acquisti con gli stessi fornitori costituisce un fattore di rischio che potrebbe favorire un comportamento corrotto da entrambe le parti. La relazione di fiducia che si instaura nell'ambito di una simile collaborazione può infatti incoraggiare la spartizione di mandati per non sottoporli alla concorrenza. Col passare del tempo, le aziende più piccole diventano sempre più dipendenti dai mandati del pubblico ufficiale in questione, perché per motivi di capacità possono difficilmente acquisire altri clienti, soprattutto nel settore delle prestazioni di servizio. Si riconoscono tali dipendenze per esempio quando un'azienda è costituita solo in funzione dell'assegnazione del mandato e i suoi aventi economicamente diritto sono però mandatari noti da molti anni. Un ulteriore indicatore di vicinanza malsana è il fatto che i partner in affari intrattengono relazioni anche nella vita privata, ossia al di fuori del contesto professionale. Il pubblico ufficiale, che dovrebbe ricusarsi per via di questa vicinanza, non agisce in tal senso, ciò che può portarlo a non applicare la clausola d'integrità che obbligherebbe il fornitore a pagare un risarcimento in caso di atti di corruzione.

Approcci per indagare e prevenire

Si osserva che i dipendenti a tutti i livelli gerarchici possono fondamentalmente compiere azioni attribuibili a comportamenti corrotti. Dato che gli autori di tali reati riescono manifestamente a comportarsi in questo modo per anni, anche le competenze in materia di spese per importi relativamente piccoli permette

Maggiori informazioni

La Confederazione rafforza costantemente le sue misure per prevenire la corruzione. In quest'ambito, l'Ufficio federale del personale sta attualmente informando e sensibilizzando i propri dipendenti distribuendo un opuscolo su questo tema.

Ufficio federale del personale (UFPER): “Prevenzione della corruzione e whistleblowing”

www.eda.admin.ch → [Politica estera](#)
→ [Piazza finanziaria ed economia](#)
→ [Corruzione](#) → [Gruppo di lavoro interdipartimentale per la lotta contro la corruzione](#) → [Documenti](#)

Dal 15 agosto 2012, l'Amministrazione federale si è inoltre dotata di un codice di comportamento per il personale della Confederazione per evitare conflitti d'interesse e per gestire le informazioni che non sono di dominio pubblico.

Ufficio federale del personale (UFPER): Codice di comportamento dell'Amministrazione federale

www.epa.admin.ch → [Ricerca: Codice di comportamento](#) → [Documenti](#)

Inoltre, la Confederazione propone ai propri dipendenti moduli di e-learning sul tema della prevenzione della corruzione e del *whistleblowing*.

La Svizzera s'impegna attivamente nella lotta alla corruzione a livello

nazionale e internazionale. A tale fine ha ratificato diverse convenzioni internazionali e ha istituito un gruppo di lavoro interdipartimentale per la lotta alla corruzione di ampia rappresentanza denominato IDAG “Lotta alla corruzione”. Informazioni in merito sono disponibili sul sito del Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE):

www.eda.admin.ch → [Politica estera](#)
→ [Piazza finanziaria ed economia](#) → [Corruzione](#)

Il Consiglio federale vuole sviluppare ulteriormente il dispositivo anticorruzione svizzero in modo puntuale. A tale fine ha commissionato la “Strategia del Consiglio federale di lotta alla corruzione (2021–2024)” per fissare gli obiettivi e illustrare le misure per raggiungerli, limitandosi però all'ambito di competenza del Consiglio federale. Le misure si rivolgono quindi direttamente all'Amministrazione federale, ma il Consiglio federale spera che abbiano un effetto indiretto su altri ambienti, sia guidando le imprese parastatali e dando il buon esempio ai Cantoni, sia impegnandosi nella lotta alla corruzione a livello internazionale. La strategia è attualmente nella fase di consultazione degli uffici (stato ottobre 2020).

¹ Si tenga presente che le seguenti affermazioni si basano sulle risultanze dei procedimenti penali. Mostrano relazioni tra superiori, dipendenti e partner contrattuali che nelle indagini appaiono ripetutamente come fattori che favoriscono un comportamento corrotto. Questi fattori aumentano il rischio di corruzione. In compenso, ciò non significa che tali relazioni portino necessariamente ad un comportamento corrotto.

loro di trarne un lucrativo vantaggio privato nel tempo. La vulnerabilità alla corruzione non si limita quindi alle persone in seno all'Amministrazione federale coinvolte in progetti in cui vengono assegnati elevati volumi di mandati.

L'entità del vantaggio privato ottenuto e gli effetti distorsivi della concorrenza dovuti alla corruzione non devono necessariamente essere proporzionati. Anche l'accettazione di un vantaggio comparativamente piccolo può portare all'assegnazione di importi consistenti ad una società o mettere dei pubblici ufficiali in una posizione in cui devono usare altrimenti il loro potere a vantaggio di una terza persona. A seconda della sua personalità e situazione, la persona corrotta può non cercare necessariamente di massimizzare prima di tutto il suo vantaggio privato, ma il suo comportamento può anche essere dettato da altri motivi.

La questione è quindi di sapere se sia possibile creare condizioni quadro organizzative in grado di resistere anche ad imprese criminali di ampia portata. Anche se nei due casi descritti in questo articolo si sono in parte commesse notevoli inadempienze e si sono potute colmare le lacune nelle condizioni quadro organizzative che le hanno rese possibili, si deve essere coscienti del fatto che le persone incaricate per delega dell'esecuzione di un compito per forza di cose beneficiano sempre di certe informazioni che possono sfruttare per favorire il loro vantaggio privato.

La corruzione non è un processo lineare che porta da un livello all'altro e in cui esiste una persona attiva (che corrompe) e una passiva (corrotta) più o meno chiaramente identificabili.

Sul piano della prevenzione questo schema non risolve il problema. In alcuni casi, il processo di creazione di un sistema che permette di trarre

vantaggi privati è meno prevedibile. Si può inoltre constatare che dai dati e dalle conoscenze tratti dai procedimenti conclusi si riesce ad ottenere solo una parte delle informazioni rilevanti dal punto di vista della prevenzione. Da questi procedimenti non è quindi possibile estrapolare alcuna informazione che indichi se i rischi di corruzione avrebbero potuto essere identificati a monte.

Questi insegnamenti indicano che è necessario adottare misure preventive a tutti i livelli dell'amministrazione, intensificando tali misure laddove si sospettano o si sono già constatati elevati rischi di corruzione. Data la diversità dei *modi operandi*, sembra non esistere una soluzione per prevenire la corruzione che vada bene per tutti. Si dovrebbero quindi adattare per quanto possibile le misure di sensibilizzazione e i meccanismi di valutazione dei rischi allo specifico ambiente di lavoro.

La SECO e la lotta alla corruzione

A livello internazionale, la Svizzera è uno dei paesi più avanzati nella lotta alla corruzione. In veste di membro attivo di un gruppo di lavoro interdipartimentale, la SECO – la Segreteria di Stato dell'economia – ha il mandato di sensibilizzare soprattutto le piccole e medie imprese svizzere (PMI) ai pericoli della corruzione e alle pratiche ad essa legate, in particolare sui mercati esteri. Una panoramica.

Non esiste una definizione di corruzione generalmente accettata. Secondo *Transparency International*, la corruzione è l'abuso di potere a fini personali. Il Codice penale svizzero (art. 322^{er} e segg.) definisce la corruzione come un indebito vantaggio offerto, promesso o

procurato da un funzionario o da una persona del settore privato per un atto o un'omissione contrari al dovere o al suo potere discrezionale. Questa definizione include la corruzione privata e pubblica, così come la corruzione attiva e passiva.

Gli atti di corruzione possono consistere in piccoli doni offerti a pubblici ufficiali (doganieri, funzionari amministrativi, agenti di polizia, ecc.), ma possono anche costituire importanti somme di denaro accettate a torto da governanti senza scrupoli. Diversi casi di corruzione internazionale di vasta portata hanno recentemente fatto notizia anche

Autori

Simone Lerch

Risk and Compliance Manager, Segreteria di Stato dell'economia (SECO)



Olivier Bovet

Senior Advisor, Segreteria di Stato dell'economia (SECO)



da noi: il fondo malese 1MDB, la società Siemens o il Conglomerato brasiliano Odebrecht (caso Petrobras), per citare solo alcuni esempi.

Le conseguenze della corruzione sono molteplici e riguardano la società nel suo insieme: le aziende sono confrontate alla concorrenza sleale, i governi si lamentano di investimenti pagati a caro prezzo e dell'attribuzione manipolata di fondi pubblici. La popolazione ne soffre in quanto deve pagare prezzi sempre più alti per servizi di base come l'acqua, la sanità e l'istruzione. La corruzione è molto diffusa: si stima che le perdite dovute a questa pratica ammontino a 10 miliardi di dollari al giorno a livello mondiale.

C'è corruzione in Svizzera?

La Svizzera è uno dei paesi più avanzati nella lotta alla corruzione. Nell'Indice di percezione della corruzione di *Transparency International*, il nostro Paese si colloca sempre ai primi posti in classifica. Tuttavia, anche la Confederazione è toccata da questo problema: gli stretti legami tra economia e politica, così come l'amministrazione decentralizzata costituiscono una sfida, poiché i rappresentanti dei comuni eletti stanziavano ogni anno fondi pubblici.

La Svizzera ospita settori dell'economia particolarmente esposti alla corruzione come l'industria farmaceutica, le associazioni sportive internazionali e il commercio di materie prime. Anche la piazza finanziaria internazionale è stata più volte utilizzata in modo improprio per proteggere i fondi provenienti dalla corruzione. Per questo motivo, il nostro Paese ha assunto un ruolo pionieristico, a livello internazionale, nella restituzione di beni acquisiti illegalmente.

Cosa fa la SECO per combattere la corruzione?

In Svizzera, le autorità politiche e penali sono attive nella lotta alla corruzione a livello sia cantonale che federale. Un gruppo di lavoro interdipartimentale riunisce le autorità federali interessate

Due esempi di progetti della SECO che contribuiscono alla lotta contro la corruzione

Rafforzamento delle amministrazioni finanziarie subnazionali in Perù Bilancio preventivo del progetto (2015–2023): USD 12 milioni

L'obiettivo principale di questo progetto è di migliorare la gestione delle finanze pubbliche a livello regionale e locale in Perù e di assegnare le risorse pubbliche in modo più strategico. Concretamente, il progetto persegue i seguenti obiettivi:

- potenziare il controllo interno, la trasparenza e la responsabilità in tutte le fasi del ciclo di bilancio. Ciò include gli acquisti, la gestione della liquidità e la sorveglianza;
- rafforzare le pratiche del ministero pubblico per quanto riguarda le indagini sui casi di corruzione e recuperare i beni acquisiti illegalmente. Il progetto ha istituito un'unità di recupero dei beni, ha formato 500 funzionari giudiziari per indagare sui casi di corruzione e ha recuperato beni per un valore di oltre 40 milioni di dollari dall'estero.

Concorso anticorruzione del Fondo monetario internazionale (FMI) Bilancio preventivo del progetto (2019–2020): USD 500 000

Questo progetto sostiene soluzioni tecniche innovative per combattere la corruzione nelle pubbliche amministrazioni. Il concorso del FMI è stato indetto per inoltrare idee volte a promuovere la trasparenza, il buon governo e la lotta alla corruzione nel settore pubblico. Delle 120 proposte ricevute, otto sono state selezionate per essere sviluppate ulteriormente con il sostegno del FMI. Fra queste vi sono fra l'altro soluzioni *blockchain* per migliorare la pianificazione e la previsione finanziaria, l'analisi dei rischi basata sul confronto incrociato di diversi dati (appalti pubblici, proprietà aziendale, finanziamento dei partiti, divulgazione finanziaria), la ricerca comportamentale attraverso realizzazione di scenari e database online di test legislativi.

e ne coordina regolarmente la strategia e la comunicazione con i Cantoni, l'economia e la società civile.

La SECO è un membro attivo di questo gruppo di lavoro. Il suo mandato principale è di sensibilizzare le piccole e medie imprese (PMI) svizzere ai pericoli della corruzione e alle pratiche ad essa legate, in particolare sui mercati esteri. I relativi strumenti sono presentati in dettaglio sul sito della SECO ove si offre un supporto concreto alle aziende¹. A livello mondiale, la SECO combatte la corruzione nell'ambito delle principali convenzioni internazionali e con le sue attività nel campo della cooperazione allo sviluppo.

Convenzioni internazionali anticorruzione

La Svizzera è membro attivo delle tre principali convenzioni internazionali anticorruzione.

- La **Convenzione dell'OCSE sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali** criminalizza la corruzione internazionale nei 44 Stati membri (tutti i paesi dell'OCSE più altri 8 paesi).
- Nell'ambito del Consiglio d'Europa, la **Convenzione penale sulla corruzione** stabilisce gli standard minimi generali per il perseguimento penale della corruzione commessa da pubblici

¹ www.seco.admin.ch → Economia esterna e cooperazione economica → Relazioni economiche → Lotta contro la corruzione



Partecipanti al progetto "Rafforzamento delle amministrazioni finanziarie subnazionali in Perù"

ufficiali e persone private. È attuata da 50 Stati.

- La **Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione** è stata sottoscritta da 187 Stati membri e si contraddistingue per il suo carattere universale e le disposizioni sulla restituzione dei beni acquisiti illegalmente.

L'attuazione di tutte le convenzioni è soggetta a un rigoroso monitoraggio mediante *peer review* (revisione paritaria). Finora la Svizzera ha ricevuto una buona valutazione. Tuttavia, queste revisioni hanno evidenziato alcune carenze nella protezione dei *whistleblower* (informatori, segnalatori di illeciti) e nella trasparenza del finanziamento dei partiti politici.

Cooperazione allo sviluppo internazionale

Condizioni quadro economiche affidabili e regole trasparenti sono i prerequisiti per garantire la partecipazione di

persone e aziende alla crescita economica e al benessere sostenibile. In molti paesi in via di sviluppo, tuttavia, queste condizioni non sono soddisfatte: istituzioni deboli, *governance* carente e applicazione inefficace della legge rendono questi stati vulnerabili alla corruzione. Questa situazione arreca un danno sproporzionato ai poveri e riduce l'efficacia della cooperazione internazionale. Per questo motivo, l'ONU ha esplicitamente incluso la lotta alla corruzione negli Obiettivi di sviluppo sostenibile (OSS). Questi 17 obiettivi sono al centro dell'Agenda 2030 che costituisce il quadro di riferimento per la cooperazione internazionale.

Promozione di processi e istituzioni trasparenti

La SECO sostiene la prevenzione della corruzione e la promozione di pratiche commerciali efficienti attraverso attività mirate nei paesi partner. In particolare, la SECO finanzia progetti perseguendo i seguenti obiettivi:

- creare istituzioni responsabili e trasparenti;
- aumentare la trasparenza e migliorare i controlli nella gestione del bilancio preventivo e delle spese, nonché negli appalti pubblici e negli investimenti;
- migliorare la *governance* nell'uso delle risorse naturali;
- introdurre moderne procedure doganali;
- rafforzare i controlli finanziari interni ed esterni.

Politica di tolleranza zero e soluzioni innovative

Succede purtroppo che anche i progetti di sviluppo siano colpiti da corruzione o altre irregolarità. La SECO è consapevole di questo rischio e applica una politica di tolleranza zero nei confronti di pratiche corrotte o fraudolente. Questo vale sia per i dipendenti che per i partner. Tolleranza zero significa da un lato non tollerare alcun comportamento illegale e, dall'altro, segnalare

le irregolarità e dar luogo a misure disciplinari o a procedimenti penali. Tuttavia, tolleranza zero non vuol dire che la SECO non possa intervenire nei paesi in cui la corruzione è diffusa. In tali contesti, però, è importante individuare e affrontare i rispettivi rischi. Tra le misure importanti per ridurre i rischi vi sono un sistema di controllo interno ben consolidato e analisi approfondite e complete (due diligence) dei nuovi partner. Inoltre, i responsabili di progetto a

Berna e gli uffici della cooperazione svizzera in loco prevedono processi chiari e controlli per quanto riguarda gli acquisti, audit esterni regolari e un attento monitoraggio dei progetti. La SECO utilizza anche soluzioni digitali innovative per raggiungere gli obiettivi del progetto. Queste soluzioni contribuiscono a semplificare l'interazione tra il settore pubblico e privato, facendo così risparmiare tempo e risorse, e nel contempo riducono le possibilità di corruzione.

Conclusioni

La corruzione è un fenomeno diffuso che causa danni finanziari e sociali. Nessuno Stato ne è immune. La Svizzera prende molto sul serio il suo ruolo nella lotta alla corruzione in patria e all'estero, e partecipa attivamente allo sviluppo di strumenti internazionali. Anche nell'ambito della cooperazione internazionale allo sviluppo, s'impegna a combattere la corruzione e non tollera alcuna irregolarità nei suoi programmi.

La Polizia cantonale vodese rafforza i rapporti di fiducia con la popolazione

In veste di rappresentante delle forze dell'ordine, la polizia ha il dovere di essere integerrima ed esemplare. Questi valori sono alla base di qualsiasi rapporto di fiducia tra la polizia e la popolazione. Per rispondere alle legittime aspettative di una società sempre più sensibile alle azioni degli agenti di polizia, la Polizia cantonale vodese ha introdotto diverse misure per rafforzare il rapporto di fiducia tra polizia e popolazione.

La nostra nuova divisione *Gestione delle minacce e dei reclami dei cittadini*, entrata in servizio il 1° gennaio 2019, è annessa alla Sezione *Prevenzione e reclami*

dei cittadini in seno al Dipartimento Comunicazione e relazioni con i cittadini e conta tre specialisti, fra le cui missioni principali rientra anche per l'appunto la gestione dei reclami della popolazione. Questa divisione ha il compito di trattare e coordinare ogni reclamo inoltrato per posta, e-mail e messaggistica sulle reti sociali, e naturalmente di rispondervi. Quando un cittadino è insoddisfatto di un'azione di polizia o non ne capisce il senso, quando desidera mettere in discussione una decisione o quando si interroga

semplicemente sul modo di agire delle forze dell'ordine, di solito si rivolge direttamente al comandante della polizia o al Consigliere di Stato a capo del dipartimento Ambiente e sicurezza.

Ogni anno trattiamo circa 2000 reclami ed è per noi imperativo rispondere ad ognuno di essi, perché siamo ben consapevoli che i cittadini hanno bisogno di dare un senso alle cose in una società complessa. Come servizio pubblico, dobbiamo in generale rispondere del nostro operato. È una questione di legittimità, credibilità, fiducia e immagine.

In passato, diversi servizi in seno alle istituzioni si occupavano dei reclami: l'ufficio legale, la gendarmeria, gli addetti alla prevenzione e persino il *community manager*. Dopo un'analisi approfondita, ci siamo resi conto che alcune persone si rivolgevano a più interlocutori per lo stesso problema. Per evitare incoerenze e la diluizione delle responsabilità, il comando ha accettato di centralizzare quest'attività in seno alla sua stessa divisione. Il coordinamento con i servizi coinvolti è essenziale. Quando qualcuno mette in discussione l'intervento di una pattuglia di polizia, occorre chiedere agli agenti coinvolti di giustificare il loro operato prima di poter rispondere al cittadino. Collaboriamo quindi strettamente con i servizi interpellati. L'esperienza dimostra che dedicando tempo e

Autrice

Olivia Cutruzzolà

Capo della sezione Prevenzione della criminalità e relazione con i cittadini della Polizia cantonale vodese





La sezione "Prevenzione e reclami dei cittadini" durante una riunione

interesse alle domande poste dai cittadini, risolviamo quasi tutti i problemi. Le persone hanno bisogno di condividere ciò che vivono. Il nostro lavoro è

quello di ascoltarle, dare un senso alle loro richieste, spiegare le nostre azioni e offrire una risposta il più possibile circostanziata e obiettiva. Quando com-

mettiamo degli errori, ci scusiamo a nome della divisione. È fondamentale essere i più neutri e obiettivi possibili nei confronti delle situazioni di cui ci occupiamo. Se necessario, ricordiamo pure ai cittadini che possono sporgere una denuncia penale contro un agente di polizia (vedere riquadro).

Alcuni dati chiave sulla situazione nel Canton Vaud

Denunce penali di cittadini contro agenti di polizia

Nel 2020 sono in corso d'istruzione 14 denunce penali sporte contro agenti della Polizia cantonale vodese, 11 delle quali riguardano la coercizione, la messa in discussione del lavoro di polizia e l'abuso d'autorità. Le altre tre riguardano infrazioni alla legge sulla circolazione stradale, la violazione del segreto d'ufficio e l'omissione di soccorso. Nel 50% dei casi, anche l'agente di polizia coinvolto ha sporto denuncia. Questa tendenza è stabile da diversi anni. Ogni anno, si sporge lo stesso numero di denunce contro agenti della polizia comunale, portan-

do così a una trentina il totale di denunce all'anno nel Canton Vaud.

Denunce penali di agenti di polizia contro cittadini

Nel 2019 abbiamo registrato 143 denunce penali sporte da agenti della polizia vodese contro cittadini, segnatamente 23 da parte della Polizia cantonale vodese e 120 da parte di un corpo di polizia comunale. Nel 2018 sono state sporte 253 denunce da parte di agenti di polizia (32 da parte della PCV/221 da parte di un corpo di polizia comunale) e nel 2017, le denunce sono state 270 (35 da parte della PCV/235 da parte di un corpo di polizia comunale).

Creazione del *Distaccamento di investigazioni speciali della Polizia (DISPO)*

Il *Distaccamento di investigazioni speciali della polizia (DISPO)*, operativo da giugno 2020, è un servizio istituito per occuparsi di indagini penali relative all'attività di polizia, ma anche ad altre attività in cui predomina la coercizione da parte della pubblica amministrazione, in particolare in ambito penitenziario. Il distaccamento è composto da agenti dei tre corpi della Polizia cantonale vodese (polizia di sicurezza, gendarmeria e servizi generali) che vantano almeno 15 anni d'esperienza e sono riconosciuti per le loro qualità professionali e il loro



La Polizia cantonale vodese su Instagram

stato di servizio. L'obiettivo è quello di consentire lo svolgimento di investigazioni di polizia prima o dopo l'apertura di un'istruttoria, quando un caso lo richiede e quando coinvolge un/a rappresentante delle forze dell'ordine (per

esempio, per sospetto di uso illecito della coercizione o abuso d'autorità). Nella maggior parte dei casi, il Ministero pubblico centrale attiva direttamente il DISPO e ordina lo svolgimento di investigazioni nei confronti di un agente di polizia o delle forze dell'ordine chiamati in causa da un cittadino. Il DISPO tratta direttamente con il magistrato, e la Direzione della Polizia cantonale vodese si astiene dall'intervenire nelle procedure in fase istruttoria.

Maggiore presenza della polizia nello spazio virtuale

La Polizia cantonale vodese si adopera per garantire un rapporto di prossimità con la popolazione, assicurando la sua presenza su tutto il territorio e implementando la propria visibilità e disponibilità sui nuovi strumenti digitali di comunicazione. Per soddisfare quest'ultima esigenza, dal 2011 la Polizia cantonale vodese è presente su un numero crescente di reti sociali, dispone di tre siti internet dedicati rispettivamente alla propria comunicazione istituzionale, alla prevenzione e al reclutamento di nuovi aspiranti, ed è costantemente alla ricerca di nuove opportunità per migliorare la qualità del proprio rapporto con la popolazione. È in questo contesto che sta attualmente valutando possibilità di aprire un posto di polizia di prossimità in Internet, nella forma combinata di un *chatbot* (software che simula ed elabora conversazioni umane) e di uno sportello telefonico. L'obiettivo di questo nuovo strumento è di completare l'offerta della polizia di prossimità, adattandola alle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione, cercando di facilitare la comunicazione bidirezionale tra la polizia e la popolazione anche nel mondo virtuale e favorendo così il consolidamento di un rapporto di fiducia. Grazie a questo strumento, l'azione della polizia sarebbe orientata alla risoluzione dei problemi, contribuendo nel contempo ad ottimizzare i tempi di gestione ed elaborazione di un evento non urgente. In una prima fase è prevista la creazione di un data-

base che permette di sviluppare e consolidare la logica conversazionale del *chatbot*, automatizzando così l'elaborazione di molte domande frequenti. Un'applicazione per iOS e Android potrebbe essere sviluppata in parallelo e avrebbe lo scopo di rendere l'interazione *chatbot*-utente più fluida e più breve possibile. Infine, l'intenzione è di sviluppare una soluzione a livello di risorse umane per formare collaboratori specializzati nella gestione dei contatti di prossimità via Internet. Queste riflessioni sono in corso e i primi sviluppi potrebbero concretizzarsi nel corso del 2021.

La Polizia cantonale vodese è convinta che queste misure contribuiranno, tra l'altro, a rafforzare il rapporto generale di fiducia tra la polizia e i cittadini, fiducia confermata anno dopo anno dallo studio "Sicurezza" condotto dall'istituto di ricerca LINK. Nel 2020 sono stati intervistati telefonicamente 1227 cittadini svizzeri di entrambi i sessi, residenti nella Svizzera tedesca, nella Svizzera romanda e in Ticino. Gli errori di campionamento sono dell'ordine di $\pm 2,9\%$ (risultati nel riquadro).

Studio "Sicurezza 2020"

Nel 2020, il grado medio di fiducia nelle istituzioni e nelle autorità è superiore alla media pluriennale (2020: 6,7 su una scala da 1 a 10; media pluriennale 6,4). Come sempre è la polizia a godere del grado di fiducia più alto (7,9), seguita dai tribunali (7,4) e al terzo posto dal Consiglio federale con 7,1. Le posizioni intermedie della classifica sono occupate dall'economia svizzera (6,9), dal Parlamento (6,8) e dall'esercito (6,7). Come negli anni precedenti, i partiti politici (5,4) e i media (5,4) si trovano in fondo alla classifica, e questo con una netta differenza rispetto alle altre istituzioni.

Fonte (in tedesco): css.ethz.ch → Publikationen → Studie «Sicherheit»

Una proposta immorale ...

... impossibile da rifiutare... Ma esiste? Come si può leggere in questo numero di INFO PSC, ci vogliono sempre due persone perché si verifichi un atto di corruzione. La parola "corruzione" deriva dal verbo latino *corrumpere*, che ha vari significati ma sempre negativi, siano essi di natura generale come "viziare", "invalidare", "falsificare" o "danneggiare", o morale come "sedurre" e "corrompere". In altre parole, si tratta di far fare a qualcuno, offrendogli denaro o altri vantaggi, qualcosa che non deve, dovrebbe o potrebbe fare secondo il metro di valori generalmente validi. La corruzione è quindi una categoria morale. Di fatto, cosa si può viziare, invalidare, falsificare o danneggiare seducendo e corrompendo? La morale! La buona condotta, la buona fede, ecc. E dunque la fiducia nello stato di diritto, nella coesione sociale, nella democrazia.

In senso stretto, la corruzione può quindi verificarsi solo quando ci si sforza ufficialmente per mantenere lo stato di diritto, la separazione dei poteri e il loro controllo. Non si può rimproverare ad un autocrate di praticare la corruzione, al massimo lo si può biasimare per la sua autocrazia. Chi dovrebbe volerlo corrompere, chi dovrebbe voler corrompere, dal momento che può semplicemente far espropriare e arrestare qualsiasi persona in qualsiasi momento? Così, l'accusa di corruzione lanciata nei confronti di un certo avversario politico, soprattutto in Paesi dalla democrazia fragile, è spesso usata da coloro che, sebbene non vi sia quasi alcun dubbio sul loro "marciame" e sulla loro ambizione di diventare autocrati, sono paradossalmente anche esposti di rado all'accusa di corruzione. Dopotutto, lanciare un'accusa di corruzione suggerisce automaticamente che chi la formula si preoccupa dello stato di diritto e che questo lo deve far implicitamente apparire come un buon democratico.

In realtà, però, è proprio questo stato di diritto ad ostacolare il suo cammino verso l'autocrazia. E così si comporta come se fiutasse ovunque l'erosione dello stato di diritto, che nel contempo porta però avanti praticando la corruzione: la stampa acquistata dall'avversario politico passa allora per essere bugiarda, la scienza, anch'essa acquistata, produce

"notizie false", i manifestanti pacifici nelle strade sono tacciati di essere "terroristi manovrati da paesi stranieri", e se perde l'elezione dichiara che quest'ultima gli è stata "scippata"! Nessuno si augura una situazione del genere. Ecco perché l'accusa di corruzione è una delle armi più potenti nel dibattito politico. Ogni volta che la si utilizza occorre quindi esaminare attentamente se l'accusa è giustificata o se serve solo da cortina fumogena per screditare l'avversario politico. A volte sono d'altronde possibili entrambe le cose. Allora, sarebbe naturalmente meraviglioso se i poteri fossero davvero divisi e se vi fossero media investigativi indipendenti, corpi di polizia indipendenti e ministeri pubblici indipendenti in grado di portare alla luce la verità, per così dire, insieme. A proposito, non è raro che imprenditori controversi entrino in politica con l'obiettivo dichiarato di voler combattere la corruzione delle "élite" ben sapendo di non rischiare di essere sospettati di abuso d'autorità semplicemente perché finora non hanno ancora ricoperto alcuna carica...

Ancora una riflessione, brevemente: la corruzione esiste anche nella sfera privata? Per esempio, si corrompono i propri figli viziandoli? Offrendo loro ricompense irragionevolmente elevate anche per i servizi più piccoli? O alla fine non ci si aspetta nessuna prestazione in contropartita? O sarebbe meglio "tagliare loro i fondi" artificialmente per far sì che più avanti "se la cavino meglio nella vita", quando la penuria generale sarà diventata realtà?

Un mio conoscente dà sempre una mancia così straordinariamente alta (non arrotonda, raddoppia!) a cameriere e tassisti che chi lo conosce si aspetta già che faccia questo gesto e consideri tutti gli altri clienti persone tirchie perché danno solo una mancia "normale". Perché lo fa? Si tratta di un qui pro quo? Cerca di corromperli? Il denaro corrompe il carattere di una persona, e il denaro è più importante di qualsiasi altra cosa per una persona corrotta. Ma una società "corrotta" nel senso che gli uni danno il più spesso possibile agli altri più di quanto prescrive la morale generale o le regole che disciplinano il salario minimo, i prezzi e i libri paga, in questo caso non sarebbe forse un'utopia auspicabile?

Volker Wienecke

Contatto: redaktion@skppsc.ch

Pieghevole "My (little) little Safebook"



PSC

Il mini pieghevole, in formato carta di credito, fornisce informazioni brevi e concise su come reagire – come vittima e come testimone – in caso di attacchi di cybermobbing e sugli articoli di legge

applicabili agli atti di cybermobbing.

Il mini pieghevole completa la serie di opuscoli dettagliati intitolati "My little Safebook" destinata ai giovani e agli educatori, e si presta ad essere distribuito nell'ambito di presentazioni nelle scuole e come piccolo promemoria tascabile.

L'idea di creare questo mini pieghevole è stata lanciata da un gruppo di lavoro sotto la direzione della Polizia comunale di Zurigo. Questo gruppo di lavoro ha inoltre sviluppato materiale didattico sui temi del sexting e del bullismo destinato agli istruttori della polizia.

Partendo da un video sul problema del "sexting", elaborato dalla Polizia cantonale vodese in collaborazione con i suoi partner attivi nel contesto scolastico e concepito da giovani per i giovani, sono stati creati altri prodotti come schede di lavoro, modelli di presentazione o moduli per l'insegnamento che possono essere utilizzati per una lezione al livello secondario II. Chi fosse interessato può contattare

per informazioni la PSC all'indirizzo info@skppsc.ch.

www.skppsc.ch → Download →
Opuscoli + pieghevoli

La PSC e la SISA

La PSC è un membro di comitato della Swiss Internet Security Alliance (SISA), mandato assunto attualmente da Fabian Ilg. In questo collegio, la PSC rappresenta gli interessi dei corpi di polizia cantonali e comunali. Nata da un partenariato pubblico-privato (PPP) dell'economia e delle autorità svizzere, la SISA ha creato www.iBarry.ch, un sito che si prefigge di sensibilizzare la popolazione ai pericoli e alle forme di truffa in Internet. Quest'anno il sito è stato interamente rielaborato per illustrare in modo



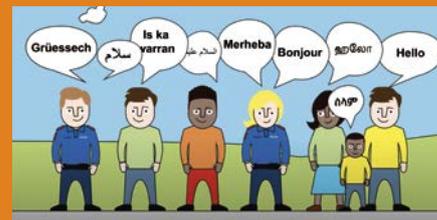
chiaro e comprensibile i possibili punti deboli dei dispositivi collegati a Internet. Il Comitato consultivo della SISA, in cui anche la PSC è attivamente rappresentata, è inoltre incaricato di sviluppare e pubblicare nuovi contenuti in materia.

I membri della SISA lavorano in stretta collaborazione con le autorità locali e nazionali nel campo della

cybercriminalità e della sensibilizzazione. Per la PSC la collaborazione con la SISA contribuisce a dare maggiore visibilità ai due marchi "iBarry" e "La vostra polizia" presso la popolazione.

Sicuri insieme in Svizzera

La Polizia cantonale bernese ha sviluppato una serie di supporti informativi destinati ai migranti, tra cui un video che spiega i diritti e i doveri di chi vive in



Svizzera in modo semplice e comprensibile. Questo video può anche essere utilizzato dalla polizia come strumento per rafforzare la fiducia nei suoi confronti.

Il video, intitolato "Sicuri insieme in Svizzera" e disponibile in dieci lingue, è ora stato rieditato e può essere utilizzato in tutta la Svizzera.

La Polizia cantonale bernese mette il video a disposizione di tutti i corpi di polizia e anche di altri servizi e organizzazioni partner interessati. Per consentire alle istituzioni specializzate di altri cantoni di utilizzarlo, il video è stato rielaborato "in versione neutrale" con il sostegno della Prevenzione Svizzera della Criminalità.

www.youtube.com/watch?v=mOopm0sfPpo

SKPPSC

Prevenzione Svizzera della Criminalità
Casa dei Cantoni
Speichergasse 6
Casella postale
CH-3001 Berna

www.skppsc.ch

