

Adozione:
21 giugno 2024

Pubblicazione:
25 novembre 2024

Pubblico
GrecoEval5Rep(2023)6

QUINTO CICLO DI VALUTAZIONE

Prevenzione della corruzione e promozione dell'integrità nei
governi centrali (alte cariche esecutive)
e nelle autorità di contrasto

RAPPORTO DI VALUTAZIONE

SVIZZERA



adottato dal GRECO in occasione della 97^a assemblea plenaria (Strasburgo,
17-21 giugno 2024)



Group of States against Corruption
Groupe d'États contre la corruption



INDICE

I. SINTESI ANALITICA	4
II. INTRODUZIONE E METODOLOGIA	5
III. CONTESTO.....	6
IV. PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE NEI GOVERNI CENTRALI (ALTE CARICHE ESECUTIVE)	7
SISTEMA GOVERNATIVO E ALTE CARICHE ESECUTIVE	7
<i>Sistema governativo</i>	7
POLITICA ANTICORRUZIONE E NORME D'INTEGRITÀ, QUADRO NORMATIVO E ISTITUZIONALE	14
<i>Politica anticorruzione e norme d'integrità, meccanismi di gestione dei rischi.....</i>	14
<i>Quadro istituzionale</i>	17
<i>Quadro normativo e codice deontologico</i>	18
<i>Sensibilizzazione</i>	19
TRASPARENZA E CONTROLLO DELLE ATTIVITÀ DELL'ESECUTIVO	20
<i>Accesso alle informazioni</i>	20
<i>Trasparenza della procedura legislativa.....</i>	21
<i>Consultazione</i>	22
<i>Terzi e lobbisti.....</i>	23
<i>Meccanismi di controllo.....</i>	24
CONFLITTI D'INTERESSE.....	27
DIVIETO O LIMITAZIONE PER DETERMINATE ATTIVITÀ	28
<i>Incompatibilità, occupazioni accessorie e interessi finanziari</i>	28
<i>Contratti con autorità statali.....</i>	29
<i>Omaggi</i>	30
<i>Abuso di risorse pubbliche e di informazioni confidenziali</i>	31
<i>Restrizioni a mandato terminato.....</i>	31
DICHIARAZIONE DEL PATRIMONIO, DEI REDDITI, DEI DEBITI E DEGLI INTERESSI	32
MECCANISMI DI CONTROLLO E ATTUAZIONE.....	33
<i>Perseguimento penale e immunità.....</i>	33
<i>Meccanismi non repressivi.....</i>	35
<i>Statistiche</i>	36
V. PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE NELLE AUTORITÀ DI CONTRASTO	37
ORGANIZZAZIONE E RESPONSABILITÀ DELLE AUTORITÀ DI CONTRASTO / DI POLIZIA.....	37
<i>Cenni sulle autorità di contrasto.....</i>	37
<i>Organizzazione e responsabilità delle autorità di contrasto valutate</i>	37
<i>Accesso alle informazioni</i>	40
<i>Fiducia dei cittadini nelle due autorità di contrasto valutate.....</i>	42
<i>Sindacati e associazioni del personale.....</i>	42
POLITICA ANTICORRUZIONE E NORME D'INTEGRITÀ.....	43
<i>Strategia anticorruzione e norme d'integrità, misure per gestire il rischio di corruzione nei servizi esposti</i>	43
<i>Gestione delle operazioni sotto copertura e contatti con gli informatori e i testimoni.....</i>	45
<i>Principi etici e codice di comportamento.....</i>	45
<i>Consulenza, formazione e sensibilizzazione.....</i>	46
ASSUNZIONE E PERCORSO PROFESSIONALE.....	47
<i>Regimi occupazionali e autorità competenti.....</i>	47
<i>Procedura per la nomina/assunzione, promozione, mobilità e disdetta del rapporto di lavoro</i>	47
<i>Valutazione delle prestazioni.....</i>	50
<i>Rotazione e mobilità.....</i>	50
<i>Stipendio e benefici accessori</i>	51
CONFLITTI D'INTERESSE.....	53
DIVIETO O LIMITAZIONE DI DETERMINATE ATTIVITÀ.....	54
<i>Incompatibilità, occupazioni accessorie e interessi finanziari</i>	54
<i>Omaggi</i>	55
<i>Abuso di risorse pubbliche</i>	55
<i>Contatti con terzi, dati confidenziali</i>	55

<i>Restrizioni una volta cessato il rapporto di lavoro</i>	<i>56</i>
DICHIARAZIONE DEL PATRIMONIO, DEI REDDITI, DEI DEBITI E DEGLI INTERESSI	56
MECCANISMI DI CONTROLLO	56
<i>Vigilanza e controllo interni.....</i>	<i>56</i>
<i>Vigilanza e controllo esterni</i>	<i>58</i>
<i>Reclami e denunce.....</i>	<i>58</i>
OBBLIGO DI DENUNCIA E PROTEZIONE DEI WHISTLEBLOWER	59
<i>Obblighi di denuncia.....</i>	<i>59</i>
<i>Protezione dei whistleblower.....</i>	<i>59</i>
ATTUAZIONE E SANZIONI.....	61
<i>Perseguimento penale e immunità.....</i>	<i>61</i>
<i>Inchieste disciplinari</i>	<i>61</i>
<i>Diritto in materia di personale.....</i>	<i>62</i>
<i>Statistiche</i>	<i>62</i>
VI. RACCOMANDAZIONI E PASSI SUCCESSIVI.....	64

I. SINTESI ANALITICA

1. Il presente rapporto valuta l'efficacia del quadro normativo svizzero per prevenire la corruzione di persone che ricoprono alte cariche esecutive (consiglieri federali, cancelliere della Confederazione, vicecancellieri, segretari generali, capi dei servizi d'informazione e collaboratori personali dei consiglieri federali, di seguito «PCE») e dei collaboratori delle autorità di contrasto esaminate, segnatamente l'ambito direzione «Polizia giudiziaria federale (PGF)» dell'Ufficio federale di polizia (fedpol) e gli ambiti direzionali «Operazioni» e «Perseguimento penale» dell'Ufficio federale della dogana e della sicurezza dei confini (UDSC), offrendo così uno spunto di riflessione in Svizzera su come aumentare la trasparenza, l'integrità e la responsabilità nella vita pubblica.

2. Nel complesso la Svizzera dispone di un quadro normativo adeguato per prevenire e combattere la corruzione, nonché di disposizioni esemplari sull'accesso alle informazioni, la trasparenza del processo legislativo e la consultazione pubblica. Si situa ai primi posti negli indici di percezione della corruzione e di buongoverno e gode di una solida fiducia istituzionale da parte della popolazione. Tuttavia, i rischi legati alla corruzione negli ambiti citati non sono oggetto di analisi specifiche e dettagliate.

3. La strategia del Consiglio federale contro la corruzione potrebbe essere più ambiziosa in termini materiali e prevedere obiettivi più concreti. È monitorata dal gruppo di lavoro interdipartimentale per la lotta alla corruzione, che tuttavia non dispone dell'indipendenza e delle risorse necessarie allo scopo. Il GRECO chiede quindi di rafforzare questo organo, di analizzare i rischi legati all'integrità e di introdurre misure specifiche per le PCE, in particolare riguardo al lobbismo e alla prassi delle porte girevoli. A suo avviso andrebbero sottoposti a verifiche istituzionali anche i consiglieri federali e il cancelliere della Confederazione, proprio come le altre PCE. Per portare alla luce i potenziali conflitti d'interesse occorrerebbe rendere pubbliche sia le ricusazioni di chi partecipa alle sedute del Consiglio federale sia gli interessi commerciali e finanziari delle PCE. Infine sarebbe opportuno sviluppare un'offerta formativa in materia di deontologia per le PCE e introdurre un meccanismo, completo di regime sanzionatorio, per vigilare sul rispetto delle norme di condotta.

4. L'UDSC e la PGF si sono dotati di numerose norme e misure che contribuiscono a prevenire la corruzione, senza tuttavia disciplinare a fondo la questione. Il GRECO suggerisce di sviluppare strategie dedicate per meglio indirizzare e coordinare le politiche e adottare un approccio più proattivo. Inoltre, l'UDSC dovrebbe stilare un codice di condotta specifico per il suo personale, mentre entrambe le autorità dovrebbero introdurre meccanismi specifici per offrire consulenza confidenziale in materia di etica e d'integrità. Sebbene gli impiegati federali siano adeguatamente tutelati in caso di whistleblowing, sembrano piuttosto reticenti a segnalare le trasgressioni. Il GRECO invita pertanto l'UDSC e la PGF a sensibilizzare ulteriormente sul tema. Andrebbero infine rafforzate le pratiche positive volte a raggiungere un'adeguata rappresentanza femminile nelle due autorità.

II. INTRODUZIONE E METODOLOGIA

5. Dalla sua adesione al GRECO nel 2006, la Svizzera è stata esaminata nel quadro di quattro cicli di valutazione: il primo e il secondo nel settembre 2007, il terzo nel maggio 2011 e il quarto nel giugno 2016. I rapporti di valutazione e i successivi rapporti di conformità sono consultabili sul sito del GRECO (<http://www.coe.int/greco/fr>). Il quinto ciclo di valutazione è stato avviato il 1° gennaio 2017¹.

6. Il presente rapporto, teso a valutare l'efficacia delle misure adottate dalle autorità svizzere per prevenire la corruzione e promuovere l'integrità nei governi centrali (alte cariche esecutive) e nelle autorità di contrasto, analizza con occhio critico la situazione, tenendo conto dell'esame degli sforzi profusi dagli attori coinvolti e dei risultati ottenuti, evidenzia eventuali lacune e formula raccomandazioni migliorative. Come da prassi consueta, il capo della delegazione svizzera trasmette al GRECO le raccomandazioni alle autorità svizzere, che devono designare le istituzioni e/o gli organi nazionali incaricati di prendere le misure richieste. La Svizzera dovrà indicare le misure prese in risposta alle raccomandazioni del GRECO entro 18 mesi dall'adozione del presente rapporto.

7. Per redigere questo rapporto, il GRECO si è fondato sulle risposte della Svizzera al questionario di valutazione nonché sulle informazioni fornite dagli enti governativi e dalla società civile. Dal 25 al 29 settembre 2023 ha inoltre visitato la Svizzera un gruppo di valutazione del GRECO (di seguito «GVG»), composto dalla signora Dominique DASSONVILLE, primo consigliere presso il Servizio affari giuridici del Senato, Parlamento federale (Belgio), dal signor Andrei FURDUI, direttore del Dipartimento di prevenzione della criminalità, Ministero della giustizia (Romania), dal signor Frédéric GUTIERREZ LE SAUX, commissario divisionale di polizia, capo del Servizio di polizia doganale, immigrazione e sicurezza stradale (Andorra) e dalla signora Patricia WEICKER, addetta diplomatica presso l'Ufficio dell'ombudsman del Granducato di Lussemburgo (Lussemburgo). Il GVG è stato assistito dalla signora Sophie MEUDAL-LEENDERS del Segretariato del GRECO.

8. Il GVG ha incontrato alcuni rappresentanti delle seguenti autorità: Ufficio federale di giustizia (UFG), Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP), Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE), Amministrazione federale delle finanze (AFF), Gruppo di lavoro interdipartimentale per la lotta alla corruzione (GLID), Ufficio federale del personale (UFPER), Cancelleria federale (CaF), servizi specializzati incaricati del controllo di sicurezza relativo alle persone della CaF e del Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS), Ufficio federale della dogana e della sicurezza dei confini (UDSC), Controllo federale delle finanze (CDF), segreterie delle Commissioni della gestione (CdG) delle due Camere del Parlamento e della Commissione dell'immunità del Consiglio nazionale (CDI-N), Ufficio federale di polizia (fedpol), Polizia giudiziaria federale (PGF). Il GVG ha anche incontrato rappresentanti del mondo accademico, dei media, della società civile e dei sindacati.

¹ Per maggiori dettagli sulla metodologia si rimanda al questionario di valutazione disponibile sul [sito](#) del GRECO.

III. CONTESTO

9. Membro del GRECO dal 2006, la Svizzera è già stata valutata quattro volte su diversi aspetti della prevenzione e della lotta alla corruzione², ottenendo buoni risultati per quanto riguarda l'attuazione delle raccomandazioni formulate dal GRECO: risulta infatti pienamente attuato il 92 per cento delle raccomandazioni del primo e secondo ciclo di valutazione, il 73 per cento di quelle del terzo ciclo e il 42 per cento di quelle del quarto ciclo. È opportuno ricordare che la procedura di conformità avviata con il quarto ciclo di valutazione è ancora in corso.

10. Per molti aspetti le istituzioni svizzere funzionano in modo diverso rispetto alle classiche democrazie. Il potere è ripartito su tre livelli statali, che godono di ampia autonomia: Confederazione, Cantoni e Comuni. Forte del federalismo la Svizzera è uno Stato unitario, nonostante sul suo territorio convivano quattro culture linguistiche e svariate peculiarità regionali. Altro elemento distintivo è il sistema politico, «che consente ai cittadini svizzeri di modificare la Costituzione in qualsiasi momento e [di] impedire l'entrata in vigore di una legge, se vi è una maggioranza in tal senso»³. Anche gli strumenti di democrazia diretta e il consenso nel processo decisionale figurano tra gli ingredienti principali della ricerca di equilibrio che caratterizza la democrazia svizzera. Questa originalità istituzionale è pienamente accettata, come dimostra la grande fiducia della popolazione nelle istituzioni: la Svizzera è addirittura il Paese OCSE con il più alto indice di fiducia nel governo⁴. Più in generale, nonostante un leggero calo nel 2022 e nel 2023, la Svizzera figura sempre tra i primi 10 Paesi nell'indice di percezione della corruzione di Transparency International⁵. Vanta un punteggio elevato anche nei *worldwide governance indicators* della Banca mondiale (96,63/100)⁶ e nell'indice di integrità pubblica (8,9/10)⁷. A livello nazionale, l'indice di fiducia nelle istituzioni rilevato dal Politecnico federale di Zurigo sulla base di un sondaggio rappresentativo della popolazione svizzera attesta che le istituzioni e le autorità elvetiche – tra cui il Consiglio federale, la polizia e l'esercito – «godono da anni di una grande fiducia tendenzialmente in crescita»⁸.

11. Questo quadro molto positivo presenta tuttavia alcune sbavature, già evidenziate nel rapporto di valutazione del quarto ciclo e ancora attuali. Il sistema stesso permette di esercitare sottili pressioni sugli attori politici, e la Svizzera è uno dei Paesi con il minor numero di disposizioni per arginare l'influenza delle lobby⁹. A dispetto di determinate lacune legislative, sembra che le autorità continuino a non ritenere prioritario rivedere il sistema o prevedere ulteriori paletti, come dimostrano alcuni degli sviluppi illustrati qui di seguito.

² Ciclo di valutazione I: indipendenza, grado di specializzazione e risorse degli organi nazionali incaricati di prevenire e combattere la corruzione; entità e durata delle immunità. Ciclo di valutazione II: individuazione, messa al sicuro e confisca dei proventi della corruzione; amministrazione pubblica e corruzione; misure tese a impedire l'occultamento di atti di corruzione per mezzo di persone giuridiche; legislazione fiscale e finanziaria anticorruzione; correlazioni tra corruzione, criminalità organizzata e riciclaggio di denaro. Ciclo di valutazione III: disposizioni penali anticorruzione; trasparenza del finanziamento dei partiti. Ciclo di valutazione IV: prevenzione della corruzione di parlamentari, giudici e pubblici ministeri.

³ Walter Thurnherr, ex cancelliere, citato in *La Confederazione in breve*, 2023, Cancelleria federale

⁴ [Confiance dans les pouvoirs publics | OCDE \(oecd.org\)](https://www.oecd.org/fr/confiance-dans-les-pouvoirs-publics/)

⁵ [2023 Corruption Perceptions Index: Explore the... - Transparency.org](https://www.transparency.org/en/cpi/2023). Con un punteggio di 82/100, la Svizzera si piazza al 6° posto nel 2023.

⁶ [WGI 2022 Interactive > Interactive Data Access \(worldbank.org\)](https://data.worldbank.org/indicators/WGI)

⁷ [Switzerland · Corruption Risk Forecast](https://www.transparency.org/en/cpi/2023)

⁸ GLID Lotta alla corruzione, rapporto d'attività (2018-2020), pag. 4

⁹ [Petit manuel de la corruption «Made in Switzerland» | Public Eye](https://www.petitmanuel.ch/fr/corruption)

IV. PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE NEI GOVERNI CENTRALI (ALTE CARICHE ESECUTIVE)

Sistema governativo e alte cariche esecutive

Sistema governativo

12. La Svizzera è uno Stato federale composto da 26 Cantoni e 2131 Comuni la cui struttura è rimasta pressoché invariata dalla sua istituzione con la Costituzione federale del 1848. Il sistema politico svizzero è caratterizzato dagli strumenti della democrazia diretta¹⁰ e dall'assenza di un partito di maggioranza – i principali partiti non raccolgono mai più del 30 per cento dei voti e superano raramente il 20 per cento. Queste peculiarità obbligano il Governo e il Parlamento a trovare soluzioni all'insegna del compromesso e del consenso, pena il fallimento in votazione popolare.

13. La Svizzera è l'unico Paese al mondo dotato di un governo collegiale: sin dal 1848 il suo governo, il Consiglio federale, si compone di soli sette membri, i consiglieri federali, ognuno dei quali dirige un dipartimento federale¹¹, l'equivalente di uno o più ministeri in altri Paesi. Solo 121 persone hanno ricoperto la carica di consigliere federale dal 1848. L'organizzazione e il funzionamento del Consiglio federale sono sostanzialmente retti dalla Costituzione federale (Cost.)¹², dalla legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA)¹³, dall'ordinanza sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (OLOGA)¹⁴ e dall'ordinanza sull'organizzazione del Consiglio federale (OOrg-CF)¹⁵.

14. I consiglieri federali, eletti o riconfermati ogni quattro anni dall'Assemblea federale (Parlamento) dopo il rinnovo integrale del Consiglio nazionale (una delle due camere parlamentari insieme al Consiglio degli Stati)¹⁶, si ripartiscono i sette dipartimenti dopo l'elezione (art. 35 LOGA). Le ultime elezioni federali si sono tenute il 22 ottobre 2023, dopo la visita del GVG. La nuova Assemblea federale ha (ri)eletto i sette consiglieri federali a dicembre e il Consiglio federale così costituito è entrato in carica il 1° gennaio 2024.

15. I sette consiglieri federali siedono nel collegio governativo a pari titolo: non esiste infatti la figura del «capo del governo» o del «primo ministro». Il Consiglio federale detiene la responsabilità suprema per lo svolgimento delle funzioni governative. Sebbene l'eleggibilità in Consiglio nazionale sia l'unica condizione legale per essere eletti al governo, i consiglieri federali sono spesso scelti tra le fila dei parlamentari federali. I membri del Consiglio federale sono rieleggibili senza limiti di mandato. È raro che un consigliere federale non venga rieletto, per cui rimane in carica fino a quando decide di non ricandidarsi o di dimettersi.

16. Secondo l'articolo 175 capoverso 4 Cost. le diverse regioni e le componenti linguistiche del Paese devono essere equamente rappresentate in Consiglio federale. La sua composizione

¹⁰ L'iniziativa popolare, per la quale sono necessarie almeno 100 000 firme, consente ai cittadini di proporre una modifica della Costituzione federale; il referendum facoltativo, per il quale vanno raccolte almeno 50 000 firme, consente ai cittadini di chiedere una votazione popolare su una legge approvata dalle Camere federali.

¹¹ Per la denominazione e la struttura dei sette dipartimenti federali cfr. [Dipartimenti \(admin.ch\)](https://www.admin.ch/dp/de/index.html)

¹² [RS 101 – Costituzione federale \(Cost.\)](#)

¹³ [RS 172.010 – Legge del 21 mar. 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione \(LOGA\)](#)

¹⁴ [RS 172.010.1 – Ordinanza del 25 nov. 1998 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione \(OLOGA\)](#)

¹⁵ [RS 172.111 – Ordinanza del 29 nov. 2013 sull'organizzazione del Consiglio federale \(OOrg-CF\)](#)

¹⁶ Cfr. art. 174-177 Cost.

politica segue la cosiddetta «formula magica»: i tre maggiori partiti hanno diritto a due seggi, il quarto a uno¹⁷. Si tratta tuttavia di una prassi informale. I quattro partiti rappresentati in Consiglio federale per la legislatura 2023-2027 hanno ottenuto il 74,5 per cento dei voti alle ultime elezioni federali (UDC 27,93 %, PS 18,27 %, PLR 14,25 %, Il Centro 14,06 %). Il Governo svizzero è dunque sempre rappresentativo di un'ampia maggioranza del corpo elettorale.

17. Alla data di redazione del presente rapporto, il Consiglio federale si compone di quattro uomini e tre donne. In passato è già successo che le donne fossero quattro e gli uomini tre. Il GVG osserva che non esistono regole scritte volte a promuovere la parità di genere in seno al Consiglio federale. Tuttavia, la raccomandazione [Rec\(2003\)3 del Consiglio d'Europa sulla partecipazione equilibrata delle donne e degli uomini ai processi decisionali politici e pubblici](#), secondo cui la rappresentanza di entrambi i sessi in ogni organo decisionale della vita politica o pubblica non dovrebbe essere inferiore al 40 per cento, è rispettata dal 2008.

18. A presiedere il Consiglio federale è il presidente della Confederazione (art. 176 cpv. 1 Cost.), eletto dall'Assemblea federale a rotazione e per ordine di anzianità fra i sette consiglieri federali. L'Assemblea federale elegge anche il vicepresidente del Consiglio federale, che assumerà la presidenza della Confederazione l'anno successivo secondo una prassi informale. Il presidente e il vicepresidente ricoprono la carica per un anno e non possono essere rieletti. Il presidente uscente non può essere eletto nemmeno alla vicepresidenza. Oltre a presiedere il Consiglio federale, il presidente della Confederazione continua a dirigere il suo dipartimento; conformemente al principio della collegialità è considerato *primus inter pares* tra i membri del Consiglio federale. Anche se la denominazione della carica potrebbe far pensare altrimenti, la figura di presidente della Confederazione non corrisponde a quella di capo dello Stato. In Svizzera tale funzione è infatti svolta dal collegio governativo in corpore.

19. La legge precisa che il presidente della Confederazione dirige il Consiglio federale (art. 25 cpv. 1 LOGA) e gli attribuisce diverse competenze (cfr. art. 25 cpv. 2 LOGA e 9 OOrg-CF). Il Consiglio federale può inoltre autorizzare il presidente della Confederazione a decidere personalmente questioni di natura prevalentemente formale (art. 26 cpv. 4 LOGA e 10 seg. OOrg-CF), tra cui ad esempio la ratifica di accordi internazionali approvati dal Parlamento, l'approvazione degli ambasciatori, la presa d'atto e le congratulazioni in occasione di elezioni presidenziali o di incoronazioni. Le decisioni presidenziali, comunicate al Consiglio federale e verbalizzate come tali nel corso della seduta successiva (art. 5 cpv. 4 OOrg-CF), sono a tutti gli effetti decisioni del Consiglio federale. Il presidente della Confederazione può inoltre ordinare provvedimenti cautelari in casi urgenti o decidere al posto del Consiglio federale se quest'ultimo non può riunirsi. Deve successivamente sottoporre le sue decisioni all'approvazione del Consiglio federale (art. 26 cpv. 1-3 LOGA).

20. Per il quinto ciclo di valutazione il GRECO ha deciso di far rientrare la carica di capo dello Stato nelle «alte cariche esecutive» quando il titolare di tale carica partecipa attivamente e regolarmente allo sviluppo e/o all'esercizio di funzioni governative oppure consiglia il governo sull'esercizio di tali funzioni, che possono includere la definizione e l'attuazione di politiche, l'applicazione di leggi, la proposta e/o l'attuazione di leggi, l'adozione e l'attuazione

¹⁷ Dopo le ultime elezioni di ottobre 2023, la formula magica fondata su un accordo tra i maggiori partiti sembra non riscuotere più il consenso unanime nei media; alcuni la ritengono avulsa dalla realtà ([La formule plus si "magique" de la répartition des sièges du Conseil fédéral - rts.ch - Dialogue](#); [Un Conseil fédéral qui fait très moyennement rêver - Le Matin](#)).

di regolamenti/decreti, l'adozione di decisioni sulla spesa pubblica e la nomina di persone per ricoprire alte cariche esecutive.

21. Il GVG osserva che le funzioni di capo dello Stato non sono svolte dal presidente della Confederazione, bensì dal Consiglio federale in corpore. Dato che nella presente valutazione i membri del Consiglio federale rientrano tra le PCE, le funzioni di capo dello Stato non richiedono approfondimenti specifici.

22. La Cancelleria federale è lo stato maggiore del Consiglio federale. È diretta dal cancelliere della Confederazione¹⁸ (art. 179 Cost. e 30 cpv. 1 LOGA), eletto dall'Assemblea federale per un mandato rinnovabile di quattro anni. La sua elezione si tiene dopo quella dei consiglieri federali e segue la stessa procedura. Il cancelliere della Confederazione assiste il Consiglio federale e il presidente della Confederazione ed esegue, nei confronti dell'Assemblea federale, i compiti attribuitigli dalla Costituzione e dalla legge. È chiamato a consigliare e assistere il Consiglio federale nell'esercizio delle sue funzioni governative e direttive dell'Amministrazione federale (direzione generale, coordinamento, controllo, pianificazione; cfr. art. 32, 33 e 34 cpv. 2 LOGA) e nelle attività di informazione del pubblico. Per adempiere i suoi compiti, il cancelliere della Confederazione può esigere che i dipartimenti gli forniscano informazioni. Partecipa alle deliberazioni del Consiglio federale con voto consultivo. Ha diritto di proposta per quanto concerne l'adempimento dei compiti della Cancelleria federale. Esercita liberamente tutte le competenze attribuitegli in virtù della Costituzione, della legge, di una delega di competenze o di un mandato del Consiglio federale.

23. I supplenti del cancelliere della Confederazione sono i vicecancellieri (art. 31 cpv. 2 LOGA), attualmente due, uno dei quali al momento svolge la funzione di portavoce del Consiglio federale (art. 10a LOGA). I vicecancellieri assistono alle deliberazioni del Consiglio federale salvo diversa disposizione di quest'ultimo. A differenza del cancelliere della Confederazione, non sono eletti dall'Assemblea federale ma nominati dal Consiglio federale.

24. Il Consiglio federale decide in quanto autorità collegiale (art. 177 cpv. 1 Cost. e 12 cpv. 1 LOGA) a maggioranza di voti e in presenza di almeno quattro membri. A parità di voti il voto del presidente della Confederazione conta doppio, sempreché non si tratti di nomine (art. 19 LOGA). I singoli consiglieri federali sono tenuti a sostenere le decisioni del collegio governativo (art. 12 cpv. 2 LOGA).

25. Le decisioni su affari delegati a un dipartimento o alla Cancelleria federale sono prese rispettivamente dal consigliere federale a capo di tale dipartimento o dal Cancelliere federale. Il Consiglio federale può tuttavia farsi carico di un affare o impartire istruzioni all'unità amministrativa competente in virtù del suo potere d'intervento o di avocazione.

26. Conformemente al principio della collegialità, i sette consiglieri federali sono responsabili in solido della politica governativa. Sul piano politico il Consiglio federale risponde all'Assemblea federale, che esercita l'alta vigilanza sul Consiglio federale stesso e sull'Amministrazione federale (art. 169 cpv. 1 Cost.). Per quanto riguarda la responsabilità dei membri del Consiglio federale si rimanda ai numeri 119 e 129 e seguenti.

¹⁸ Per le competenze del cancelliere della Confederazione cfr. il cap. 3 tit. secondo [LOGA](#)

27. Come indicato in precedenza, l'Amministrazione federale è strutturata in sette dipartimenti, ciascuno diretto da un consigliere federale (art. 178 cpv. 2 Cost.), ai quali si aggiunge la Cancelleria federale, ossia lo stato maggiore del Consiglio federale (art. 2 cpv. 2 in combinato disposto con l'art. 30 cpv. 1 LOGA). Ogni consigliere federale dirige il dipartimento attribuitogli e ne assume la responsabilità politica (art. 37 cpv. 1 LOGA). Definisce gli orientamenti generali della sua direzione, delega se necessario l'esecuzione di alcuni compiti dipartimentali a unità amministrative subordinate e a singoli collaboratori e fissa, entro i limiti della LOGA, l'organizzazione del suo dipartimento. Il capodipartimento risponde direttamente al Consiglio federale, che vigila sull'adempimento dei compiti conferiti all'Amministrazione. Questi principi si applicano anche al cancelliere della Confederazione, che dirige la Cancelleria federale (art. 31 cpv. 1 LOGA; art. 37 cpv. 1 LOGA per analogia). In veste di capidipartimento, i consiglieri federali hanno un supplente designato tra gli altri membri del collegio governativo.

28. Ogni dipartimento dispone di una segreteria generale, ossia uno stato maggiore dipartimentale diretto da un segretario generale. Della segreteria generale fanno parte anche il capo del servizio d'informazione (talvolta in job sharing) e i collaboratori personali del consigliere federale, generalmente due. Ogni dipartimento annovera più uffici, le unità amministrative principali dell'Amministrazione federale, ciascuno guidato da un direttore. Un ufficio responsabile di settori di competenza importanti può prendere la denominazione di Segreteria di Stato e il suo direttore avere il titolo di segretario di Stato (art. 45a seg. LOGA). I segretari di Stato hanno il medesimo statuto dei direttori d'ufficio e non sono membri del governo: il titolo serve soltanto a facilitare i contatti diplomatici sul piano internazionale.

29. Tutti (vicecancellieri, segretari generali, capi dei servizi d'informazione, collaboratori personali, direttori d'ufficio e segretari di Stato) sono impiegati pubblici e pertanto soggetti alla legge sul personale federale (LPers¹⁹) per quanto riguarda la nomina, la disdetta del rapporto di lavoro, lo stipendio e così via. Per la nomina e la disdetta del rapporto di lavoro vigono tuttavia alcune norme specifiche (v. più avanti).

30. Fanno parte della segreteria generale anche i relatori, incaricati di coordinare i contatti con gli uffici federali e le altre unità amministrative del dipartimento. Anche loro sono soggetti alla LPers. Dal momento che lavorano a stretto contatto con i capidipartimento possono di fatto esercitare una certa influenza sulle loro decisioni. Tuttavia si tratta di posti di natura amministrativa più che politica. A differenza dei capi dei servizi d'informazione, dei segretari generali e dei collaboratori personali, i relatori restano di solito nel dipartimento in caso di avvicendamenti ai vertici.

31. Il GVG osserva che l'assunzione e il licenziamento di segretari generali, capi dei servizi d'informazione e collaboratori personali dei consiglieri federali dipendono dalla situazione politica e dalla discrezionalità dei consiglieri federali. Non è invece così per altre funzioni dirigenziali all'interno del dipartimento, come i direttori d'ufficio, i segretari di Stato e i relatori, che restano nel dipartimento anche in caso di cambio ai vertici. Ai fini del presente rapporto sono pertanto da considerarsi PCE i consiglieri federali, il cancelliere della Confederazione, i vicecancellieri, i segretari generali, i capi dei servizi d'informazione e i collaboratori personali dei consiglieri federali.

¹⁹ [RS 172.220.1 – Legge del 24 mar. 2000 sul personale federale \(LPers\)](#)

Statuto

32. Come indicato in precedenza, i consiglieri federali sono eletti per un mandato rinnovabile di quattro anni dall'Assemblea federale dopo ogni rinnovo integrale del Consiglio nazionale (art. 168 cpv. 1 e 175 cpv. 2 Cost. e art. 132 LParl). I seggi vacanti sono di norma assegnati nella sessione successiva alla ricezione della lettera di dimissioni, alla data in cui il seggio è divenuto imprevedibilmente vacante o all'accertamento dell'incapacità di un membro del Consiglio federale di esercitare la carica. Il mandato di un consigliere federale eletto in corso di legislatura scade alla fine di tale legislatura.

33. Il cancelliere della Confederazione è eletto dall'Assemblea federale per un mandato rinnovabile di quattro anni (art. 145 e 168 cpv. 1 Cost.). La procedura di elezione è identica a quella prevista per il Consiglio federale.

34. I consiglieri federali e il cancelliere della Confederazione in carica non possono esercitare in parallelo un mandato parlamentare. Quando, come spesso accade, il consigliere federale neoeletto è un parlamentare, è consuetudine che si astenga da ogni trattazione delle commissioni e delle Camere non appena accetta l'elezione; provvede immediatamente ad abbandonare le attività professionali e le cariche esercitate fino a quel momento (cfr. n. 1.2 del «Promemoria per i membri del Consiglio federale e per il cancelliere della Confederazione»). Questa prassi è ben consolidata e trova riscontro anche nella dottrina²⁰.

35. Fatti salvi i casi di incapacità (cfr. art. 140a LParl), non esiste nessuna procedura per revocare i mandati dei consiglieri federali e del cancelliere della Confederazione in corso di legislatura. Se l'Assemblea federale ne accerta l'incapacità di esercitare la carica, il seggio diventa vacante. L'incapacità è presunta se sono adempite le tre condizioni seguenti: a) la persona non è manifestamente più in grado di esercitare la carica per gravi problemi di salute o perché impossibilitata a tornare al posto di lavoro; b) questo stato è destinato verosimilmente a durare a lungo; c) la persona non ha rassegnato validamente le dimissioni entro un congruo termine. Soltanto l'ufficio dell'Assemblea federale plenaria e il Consiglio federale possono presentare una proposta di accertamento dell'incapacità di un consigliere federale o del cancelliere della Confederazione. La decisione compete esclusivamente all'Assemblea federale.

36. I vicecancellieri e i segretari generali sono nominati dal Consiglio federale (art. 3 LPers in combinato disposto con l'art. 2 cpv. 1 lett. e dell'ordinanza sul personale federale, OPers²¹), mentre i capi dei servizi d'informazione e i collaboratori personali sono nominati dal segretario generale del dipartimento, che ne firma il contratto di lavoro. Il rapporto di lavoro di vicecancellieri, segretari generali, capi dei servizi d'informazione e collaboratori personali è retto dalla LPers.

37. Alla nomina dei segretari generali si applicano in linea di massima le istruzioni del Consiglio federale sulla nomina dei quadri di grado più elevato da parte del Consiglio federale²², che prevedono la messa a pubblico concorso dei posti vacanti e una procedura di

²⁰ Cfr. p. es. Sägesser, Kommentar RVOG, 2ª ed., ad art. 60 LOGA, n. 40 e 43

²¹ [RS 172.220.111.3 – Ordinanza del 3 lug. 2001 sul personale federale \(OPers\)](#)

²² [FF 2014 8425](#)

selezione. Il capodipartimento è tuttavia libero di decidere se e in che misura seguire le istruzioni. I posti di capo del servizio d'informazione e di collaboratore personale sono messi a pubblico concorso (art. 22 OPers).

38. Il GVG plaude al fatto che i quadri di grado più elevato vicini ai consiglieri federali siano in linea di principio nominati dopo la messa a pubblico concorso del posto e una procedura di selezione portata avanti da un'apposita commissione. Fa tuttavia notare che i consiglieri federali possono derogare a queste regole se lo ritengono necessario. Dalla visita in loco è emerso che simili deroghe non sono insolite, secondo alcuni per ragioni di tempo. Il GVG ricorda come il GRECO ammetta che il rapporto di lavoro tra i membri del governo e i loro collaboratori personali si basi sulla fiducia, il che giustifica in qualche modo una deroga ai principi di obiettività e trasparenza nelle nomine, anche perché le PCE che lavorano a stretto contatto con i consiglieri federali sono soggette al più alto controllo di sicurezza relativo alle persone (v. più avanti), che offre valide garanzie in materia d'integrità. Il GVG invita comunque le autorità svizzere a garantire la massima moderazione possibile nel derogare alle istruzioni del Consiglio federale sulla nomina dei quadri di grado più elevato.

39. L'articolo 26 OPers disciplina la disdetta dei contratti di lavoro con i vicecancellieri, i segretari generali, i capi dei servizi d'informazione e i collaboratori personali.

40. Il contratto di lavoro dei vicecancellieri prevede che la cessazione della collaborazione proficua con il capodipartimento o il cancelliere della Confederazione costituisce motivo di disdetta ordinaria secondo l'articolo 10 capoverso 3 lettera f LPers. La domanda di disdetta sottoposta al Consiglio federale deve contenere le circostanze che sembrano escludere una collaborazione proficua; l'interessato deve avere la possibilità di esprimere per scritto il suo parere al Consiglio federale.

41. Il contratto di lavoro dei segretari generali, dei capi dei servizi d'informazione dipartimentali e dei collaboratori personali prevede che sussiste motivo di disdetta ordinaria se il capodipartimento non intende più collaborare con dette persone. Il consigliere federale può dunque decidere come meglio crede. Il contratto dei collaboratori personali è inoltre disdetto quando il capodipartimento si dimette o cambia dipartimento, a differenza di quanto capita per i segretari generali e i capi dei servizi d'informazione, al riparo da disdetta automatica.

Retribuzione

42. La retribuzione e le indennità dei consiglieri federali e del cancelliere della Confederazione sono disciplinate nella legge federale concernente la retribuzione e la previdenza professionale dei magistrati²³ e nella relativa ordinanza²⁴. Il reddito annuo lordo di un consigliere federale ammonta a 472 958 franchi (498 041 euro; stato 1° gennaio 2024)²⁵, mentre quello del cancelliere della Confederazione è pari all'81,6 per cento del reddito annuo lordo di un consigliere federale, ossia 385 934 franchi (391 520 euro; stato 1° gennaio 2024).

²³ [RS 172.121 – Legge federale del 6 ott. 1989 concernente la retribuzione e la previdenza professionale dei magistrati](#)

²⁴ [RS 172.121.1 – Ordinanza del 6 ott. 1989 concernente la retribuzione e la previdenza professionale dei magistrati](#)

²⁵ [Il salario di un Consigliere federale \(admin.ch\)](#)

Questi redditi, come quelli del personale federale, vengono adeguati al rincaro senza però essere soggetti ad aumenti reali.

43. Allo stipendio dei consiglieri federali si aggiunge un rimborso spese forfettario di 30 000 franchi l'anno (31 587 euro; stato 1° gennaio 2024; non indicizzato) chiamato «indennità di rappresentanza». Il presidente della Confederazione riceve anche un'indennità di 12 000 franchi (12 635 euro) durante l'anno di presidenza e dispone di un fondo di 5000 franchi (5264 euro) per sostenere persone bisognose oppure organizzazioni caritatevoli. Questo «fondo presidenziale» è previsto al numero 3.10 del promemoria per i membri del Consiglio federale e per il cancelliere della Confederazione.

44. L'elenco completo delle indennità che integrano i redditi indicati figura all'allegato 2 «Regolamento concernente le spese dei membri del Consiglio federale e del cancelliere della Confederazione» del citato promemoria. Sono inoltre rimborsate le spese di telecomunicazione (rete fissa, cellulare, PC). I consiglieri federali e il cancelliere della Confederazione hanno diritto a un veicolo di rappresentanza e a uno di servizio. Per l'uso privato viene fatturato mensilmente lo 0,9 per cento del prezzo di acquisto. Ogni consigliere federale riceve inoltre un abbonamento generale di 1^a classe delle Ferrovie federali svizzere (valore: 6520 franchi, 6613 euro). Per i loro viaggi di servizio, i consiglieri federali possono utilizzare gli aerei e gli elicotteri della Confederazione insieme ai loro accompagnatori. Il Consiglio federale ha deciso di rinunciare, a partire dal 2025, agli abbonamenti annuali delle Funivie Svizzere (valore di circa 4000 franchi a testa, pari a 4057 euro)²⁶.

45. La retribuzione e le indennità del personale federale sono disciplinate nella LPers e le relative ordinanze, in particolare l'OPers. Gli stipendi delle PCE (consiglieri federali esclusi) sono fissati in base alla stessa scala salariale applicabile a tutto il personale federale. Tale scala, pubblicata online (art. 36 OPers)²⁷, indica l'importo massimo per classe di stipendio che può essere raggiunto se le prestazioni sono buone. Gli stipendi dei segretari generali dei dipartimenti e dei vicecancellieri sono compresi tra le classi 31 e 38 (retribuzione annua lorda massima rispettivamente di 224 015 franchi, pari a 235 653 euro, e di 401 239 franchi, pari a 422 085 euro; stato 1° gennaio 2024). Lo stipendio di partenza (o di base), inferiore all'importo indicato nella scala salariale, viene fissato per ogni persona in funzione delle qualifiche, dell'esperienza professionale e, all'occorrenza, della situazione sul mercato del lavoro. Lo stipendio di base evolve in funzione delle prestazioni individuali. Le prestazioni straordinarie che richiedono particolare impegno possono essere ricompensate con premi di prestazione, che non possono superare il cinque per cento dell'importo massimo previsto per la classe di stipendio o il 10 per cento se il collaboratore ha già raggiunto lo stipendio massimo. Lo stipendio dei segretari generali è fissato dal Consiglio federale, mentre quello degli altri collaboratori è fissato dal capodipartimento e viene comunicato al Consiglio federale. Il mansionario e la corrispondente classe di stipendio sono in linea di principio documenti ufficiali ai sensi della legge sulla trasparenza.

46. Il sistema salariale dell'Amministrazione federale prevede diverse indennità, tra cui l'indennità di residenza, gli assegni familiari (tra 250 e 380 franchi per figlio al mese), le indennità di funzione, un sostegno finanziario per la custodia di bambini complementare alla famiglia e un congedo di paternità. Inoltre possono ricevere un importo forfettario gli

²⁶ [Il Consiglio federale rinuncia ad acquistare gli abbonamenti delle Funivie Svizzere a partire dalla fine del 2024 \(admin.ch\)](#)

²⁷ [Sistema salariale \(admin.ch\)](#)

impiegati con compiti di rappresentanza periodici direttamente sottoposti al capodipartimento o al cancelliere della Confederazione (art. 50 O-Opers²⁸).

47. Nel 2022 lo stipendio medio lordo per un posto a tempo pieno nell'Amministrazione federale ammontava a 126 554 franchi l'anno (133 089 euro); sono stipendi competitivi: il salario mediano in Svizzera è di circa 80 000 franchi l'anno (84 131 euro)²⁹.

Politica anticorruzione e norme d'integrità, quadro normativo e istituzionale

Politica anticorruzione e norme d'integrità, meccanismi di gestione dei rischi

48. Il 25 novembre 2020 il Consiglio federale ha adottato la «Strategia del Consiglio federale contro la corruzione (2021-2024)»³⁰ (di seguito: strategia anticorruzione del Consiglio federale 2021-2024), sviluppata dal Gruppo di lavoro interdipartimentale per la lotta alla corruzione (GLID Lotta alla corruzione, di seguito GLID) e contenente 11 obiettivi e 42 misure in materia di prevenzione, cooperazione internazionale e perseguimento penale. Il GLID, responsabile del monitoraggio, promuove l'attuazione delle misure organizzando lo scambio di informazioni sui progressi compiuti e incoraggiando la collaborazione tra gli uffici federali competenti. La strategia racchiude una serie di misure applicabili alle PCE, come le misure 1 e 10 (rispettivamente «I capi dei dipartimenti e i quadri di grado più elevato danno il buon esempio e ricordano puntualmente ai loro collaboratori e collaboratrici gli obblighi del personale ai sensi dell'OPers e del codice di comportamento dell'Amministrazione federale.» e «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].»). La misura 4 stabilisce inoltre che nel colloquio di valutazione annuale con i segretari generali, i capi dei servizi d'informazione e i collaboratori personali occorre verificare se esistono conflitti d'interesse (v. n. 140). Nel quadro della misura 8 è stato condotto uno studio esterno per esaminare la possibile configurazione di un obbligo di notifica di valori patrimoniali per i titolari di funzioni maggiormente esposte a rischi di corruzione. Su questo studio si basano le discussioni in corso riguardo all'introduzione di un tale obbligo (v. n. 125). Inoltre, la misura 6 incarica il GLID di sviluppare entro fine 2024 delle linee guida per individuare le funzioni all'interno dell'Amministrazione federale particolarmente esposte ai rischi di corruzione (v. n. 50). Infine, la misura 5 impone di sensibilizzare i quadri dell'Amministrazione federale in materia di prevenzione della corruzione nell'ambito della loro formazione e del loro perfezionamento.

49. L'Amministrazione federale delle finanze coordina un sistema di gestione del rischio d'impresa (*enterprise risk management system*, ERMS)³¹ per l'intera Amministrazione federale, il Consiglio federale, la Cancelleria federale e i sette dipartimenti federali, comprese le 73 unità amministrative subordinate (segnatamente gli uffici federali). Questo sistema, basato sulla norma ISO 31000, è soggetto a controlli periodici da parte del Controllo federale delle finanze (CDF) e del «Gruppo di lavoro sulla gestione dei rischi della Confederazione»

²⁸ [RS 172.220.111.31 – Ordinanza del DFF del 6 dic. 2001 concernente l'ordinanza sul personale federale \(O-Opers\)](#)

²⁹ Cfr. il sito dell'Ufficio federale di statistica per gli stipendi nel 2022 in Svizzera:

[Salari, reddito da lavoro e costo del lavoro | Ufficio federale di statistica \(admin.ch\)](#)

³⁰ https://www.eda.admin.ch/content/dam/eda/it/documents/publications/SchweizerischeAussenpolitik/201125_Strategie_gegen_Korruption_IT.pdf

³¹ [Politica dei rischi e delle assicurazioni \(admin.ch\)](#)

delle Commissioni della gestione (CdG) delle due Camere federali. L'ERMS si applica a tutte le tipologie di rischio definite nelle «Istruzioni sulla politica della Confederazione in materia di gestione dei rischi» e nelle «Direttive sulla gestione dei rischi presso la Confederazione»³². In generale include dunque i rischi strategici dell'Amministrazione federale, che possono dipendere da ambiti gestionali affini come il sistema di controllo interno, la sicurezza delle informazioni, la *business continuity* o l'integrità. Sebbene gestite separatamente, tali componenti interagiscono periodicamente con la gestione dei rischi. In generale, il processo di gestione dei rischi è lo strumento principale per individuare, valutare e gestire/mitigare i rischi potenziali, compresi quelli legati all'integrità pubblica. I rischi di corruzione si situano a metà strada tra il sistema di controllo interno (SCI), vertente sui rischi operativi dei processi aziendali finanziariamente rilevanti, e la gestione dei rischi. Improntato a un approccio bottom-up e top-down in tutta l'Amministrazione federale, il processo di gestione dei rischi si svolge di norma due volte l'anno o comunque all'occorrenza.

50. Il GVG prende atto della prima strategia anticorruzione del Consiglio federale. Riferita al periodo 2021-2024 e circoscritta essenzialmente al settore di competenza del Consiglio federale, tale strategia fissa obiettivi e indica misure di attuazione che si rivolgono direttamente all'Amministrazione federale. L'obiettivo 2 prevede un approccio basato sul rischio. Il GLID è stato incaricato di sviluppare, a complemento del SCI, delle linee guida per individuare le funzioni all'interno dell'Amministrazione federale particolarmente esposte ai rischi di corruzione. L'attuazione della strategia sarà valutata da un organismo indipendente e alla fine del 2024 il Consiglio federale deciderà se e come sviluppare la strategia.

51. Secondo il GVG la strategia anticorruzione del Consiglio federale potrebbe essere più ambiziosa in termini materiali e prevedere obiettivi più concreti, come confermato da alcuni interlocutori durante la visita. Sebbene la misura 6 della strategia incarichi il GLID di sviluppare entro fine 2024 delle linee guida per individuare le funzioni all'interno dell'Amministrazione federale particolarmente esposte ai rischi di corruzione, il sistema di gestione dei rischi non tratta in modo specifico i rischi di corruzione, a meno che non siano di una certa portata o determinino errori sistemici, ma si concentra piuttosto sui principi di buona gestione. La strategia non prevede alcuna misura specifica per le PCE, limitandosi a invitarle a dare il buon esempio. Non affronta (sufficientemente) alcuni aspetti importanti in termini di integrità nelle alte cariche esecutive, come il lobbismo e la prassi delle porte girevoli, nonostante alcuni casi accertati (v. più avanti). Infine, non è sempre monitorata in modo adeguato da parte del GLID, il cui ruolo sarà trattato di seguito. Di conseguenza **il GRECO raccomanda di procedere a periodiche analisi dei rischi, incentrate sui rischi legati all'integrità delle persone titolari di alte cariche esecutive, al fine di integrare la strategia del Consiglio federale con misure specifiche rivolte a tali persone.**

52. Una delle principali misure per prevenire la corruzione di quadri superiori nell'Amministrazione federale consiste nel controllo di sicurezza relativo alle persone (CSP), che prevede la raccolta di dati rilevanti in materia di sicurezza sulla vita della persona da controllare, in particolare le sue relazioni personali e familiari, la sua situazione finanziaria, i suoi rapporti con l'estero ed eventuali attività illegali che potrebbero costituire una minaccia per la sicurezza interna ed esterna. Scopo del controllo è appurare che la persona non rappresenti un pericolo per la sicurezza: deve essere integerrima e affidabile; il contesto in cui vive non deve renderla corruttibile o ricattabile, né essere tale da danneggiare la sua

³² [Politica dei rischi e delle assicurazioni \(admin.ch\)](#)

reputazione o quella del datore di lavoro. Questi controlli sono disciplinati nell'ordinanza sui controlli di sicurezza relativi alle persone (OCSP)³³. Esistono due livelli di controllo: il controllo di sicurezza di base, ripetuto al più presto dopo cinque anni e al più tardi dopo dieci, e quello ampliato, con o senza audizione, ripetuto al più presto dopo tre anni e al più tardi dopo cinque. Il controllo è ripetuto a titolo straordinario se vi è motivo di ritenere che dopo l'ultimo controllo siano emersi nuovi rischi rilevanti.

53. I vicecancellieri, i segretari generali e i collaboratori personali dei consiglieri federali sono sottoposti al livello di controllo più elevato, ossia al controllo di sicurezza ampliato con audizione³⁴. I vicecancellieri sono controllati dal Servizio specializzato CSP del DDPS, gli altri dal Servizio specializzato CSP della Cancelleria federale. Nel quadro del controllo vengono raccolti dati sulla situazione personale, le relazioni d'interesse, le occupazioni accessorie retribuite o meno e la situazione finanziaria dell'interessato, tenuto a fornire informazioni scritte, come la dichiarazione d'imposta, e a sostenere un colloquio individuale. Il primo controllo deve coprire gli ultimi dieci anni e va ripetuto dopo cinque, massimo dieci anni. Può essere ripetuto anche prima se vi è motivo di ritenere che siano emersi nuovi rischi o se la persona controllata è oggetto di un procedimento penale. I dati raccolti, l'analisi dei rischi e il risultato del controllo sono registrati nel sistema d'informazione per i controlli di sicurezza relativi alle persone (art. 45 della legge sulla sicurezza delle informazioni, LSI³⁵), un sistema militare non accessibile al pubblico. L'esito del controllo non è reso pubblico.

54. Secondo gli articoli 27 capoverso 2 e 34 LSI nonché l'articolo 19 e l'allegato 7 OCSP, i dati possono essere raccolti, tra le altre cose, attraverso il Servizio delle attività informative della Confederazione (SIC), attingendo ai registri degli organi di sicurezza e di perseguimento penale federali e cantonali e al casellario giudiziale, ai registri delle autorità cantonali di esecuzione e fallimento e a quelli dei controlli degli abitanti, a indagini sulle persone soggette a controllo condotte dalle competenti polizie cantonali su mandato delle autorità di controllo, interpellando i tribunali, le autorità inquirenti e le competenti autorità di esecuzione delle pene per ottenere informazioni o fascicoli su procedimenti o esecuzioni penali (conclusi, pendenti o archiviati), sentendo il diretto interessato o terzi, se l'interessato acconsente.

55. I consiglieri federali e il cancelliere della Confederazione non sono sottoposti a tali controlli. Le autorità fanno però notare che l'elezione in Consiglio federale è un evento piuttosto raro nella vita politica svizzera – solo 121 eletti negli ultimi 175 anni – e di conseguenza i riflettori dei media sono puntati sui candidati ufficiali³⁶. Prima delle elezioni, i candidati proposti dai partiti (di solito due per ogni seggio vacante) vengono sentiti a porte chiuse dagli altri maggiori partiti.

56. Il GVG plaude al controllo di sicurezza ampliato con audizione, il massimo livello, previsto per la maggior parte delle PCE, come pure al fatto che vada ripetuto almeno ogni cinque anni. Il controllo, teso a verificare l'integrità della persona, verte sulla sua situazione finanziaria, le occupazioni accessorie, il contesto in cui vive e le sue relazioni d'interesse.

³³ [RS 128.31 – Ordinanza dell'8 nov. 2023 sui controlli di sicurezza relativi alle persone \(OCSP\)](#)

³⁴ Per informazioni più dettagliate sugli altri livelli di controllo, si rimanda alla sezione dedicata alle autorità penali.

³⁵ [RS 128 – Legge del 18 dic. 2020 sulla sicurezza delle informazioni \(LSI\)](#)

³⁶ Nel 2011 uno dei candidati in lizza è stato escluso all'ultimo dalla corsa alle elezioni in Consiglio federale a seguito di alcune notizie riportate dai media. Sulla scia di questa vicenda, i partiti hanno iniziato a controllare i propri candidati onde evitare rivelazioni negative nei media o durante le audizioni.

Tuttavia, il GVG rileva che i consiglieri federali e il cancelliere della Confederazione non sono soggetti a tale controllo. Le autorità svizzere hanno spiegato che questa situazione è voluta poiché si tratta di persone elette dall'Assemblea federale; ritengono che l'integrità dei candidati alla carica sia sufficientemente garantita dall'interesse dei media nei loro confronti, come pure dalle verifiche del loro partito e dalle audizioni con gli altri partiti (v. nota 36). Durante la visita in loco il GVG è stato tuttavia informato del caso di un altro candidato non eletto e poi condannato per aver accettato un vantaggio indebito³⁷. I fatti che hanno portato alla sua condanna non sono stati resi noti al momento della candidatura, il che dimostra come il sistema esistente non sia infallibile. Secondo il GVG, sottoporre i consiglieri federali e il cancelliere della Confederazione a un controllo di sicurezza ampliato alla stregua delle altre PCE oppure a verifiche istituzionali per individuare e gestire a monte i potenziali conflitti d'interesse offrirebbe senza dubbio maggiori garanzie sulla loro imparzialità nell'esercizio delle loro funzioni. Di conseguenza **il GRECO raccomanda di sottoporre i consiglieri federali e il cancelliere della Confederazione a verifiche istituzionali al momento dell'elezione, così da garantire la loro integrità.**

Quadro istituzionale

57. La Svizzera dispone di un sistema decentralizzato di prevenzione della corruzione nel quale i vari organi collaborano a seconda delle esigenze. Dando seguito alla raccomandazione del GRECO formulata nel rapporto congiunto del primo e secondo ciclo di valutazione, nel 2008 il Consiglio federale ha creato il GLID, l'organo svizzero di prevenzione della corruzione ai sensi delle convenzioni multilaterali in materia.

58. Il GLID comprende il Ministero pubblico della Confederazione e tutti gli uffici federali attivi nella lotta contro la corruzione a rappresentanza di tutti i dipartimenti federali. Un comitato³⁸ pianifica le sue attività ed è responsabile del suo orientamento strategico. La presidenza e la segreteria del GLID e del comitato sono assunte dal Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE), che finanzia sia le attività del GLID sia il 90 per cento dei posti a tempo pieno dei presidenti del GLID e del comitato nonché del segretario. Il GLID non dispone di un proprio budget. È indipendente sul fronte operativo ma, essendo aggregato al DFAE, i rapporti e gli affari parlamentari passano dalla rispettiva gerarchia.

59. Il Consiglio federale ha incaricato il GLID di intensificare lo scambio e il flusso di informazioni tra i vari organi federali, i Cantoni, i Comuni, l'economia privata, la società civile e il mondo scientifico organizzando laboratori incentrati sulle tematiche di prevenzione. Il GLID segue anche gli sviluppi nelle convenzioni e negli organismi anticorruzione internazionali e coordina le posizioni della Svizzera su scala internazionale. Inoltre è stato incaricato dal Consiglio federale di gestire, in collaborazione con i Cantoni, una rete d'informazione sulla corruzione. Infine è tenuto a informare regolarmente il Consiglio federale sugli sviluppi in materia e sulle proprie attività. I suoi rapporti d'attività sono pubblicati in Internet³⁹.

³⁷ I fatti risalgono al 2015 e la candidatura in Consiglio federale al 2017. La condanna è passata in giudicato nel 2023.

³⁸ Riunisce rappresentanti della Segreteria generale del Dipartimento federale dell'interno (SG-DFI), 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) e del Ministero pubblico della Confederazione (MPC).

³⁹ [Gruppo di lavoro interdipartimentale per la lotta contro la corruzione \(admin.ch\)](https://www.admin.ch/gov/de/uer/special/gliid)

60. Il GVG osserva che il GLID non è indipendente in termini finanziari ed è dotato di poche risorse sebbene le sue spese operative siano coperte dai dipartimenti coinvolti. Non dispone nemmeno di personale a tempo pieno e, secondo le informazioni raccolte durante la visita in loco, due delle tre persone designate dal DFAE hanno lo statuto di personale trasferibile e cambiano in genere ogni quattro anni, il che complica non poco la gestione delle attività e rischia di compromettere la memoria istituzionale. Ciò premesso, nel 2018 il posto di segretario del GLID è diventato un posto fisso e, stando alle autorità, anche gli altri membri del Gruppo e del comitato hanno un posto a tempo indeterminato. Pare che il GLID si limiti a organizzare una decina di riunioni l'anno, come sottolineato anche dalla società civile e dal CDF; quest'ultimo, nel suo audit del 2018⁴⁰, ne ha evidenziato la scarsa efficacia e i risultati insoddisfacenti, dovuti alla mancanza delle risorse, delle competenze, dell'autorità e dell'indipendenza necessarie per svolgere debitamente il proprio mandato e contribuire a rafforzare la lotta alla corruzione. Ciononostante, nel 2018 il Consiglio federale ha rinnovato il mandato del GLID lasciando praticamente invariate le sue risorse. Le autorità hanno segnalato che dal 2018 le attività svolte dal GLID sono sensibilmente aumentate. Il Gruppo ha ad esempio elaborato la prima strategia anticorruzione del Consiglio federale 2021-2024, seguendone l'attuazione, e creato una rete Confederazione-Cantoni sul tema della corruzione. Secondo alcuni interlocutori del GVG, la situazione del GLID è sintomatica della scarsa importanza che il Consiglio federale sembra attribuire alla lotta contro la corruzione.

61. Uno dei compiti del GLID consiste nel redigere la strategia anticorruzione del Consiglio federale e nel valutarne l'attuazione, ma stando alle informazioni raccolte dal GVG sono poche le pertinenti attività svolte, eccezion fatta per alcuni workshop con rappresentanti delle competenti unità dell'Amministrazione federale, del mondo accademico e della società civile. I colloqui in loco hanno confermato l'impressione del GVG: la strategia sembra esistere solo su carta, con poche applicazioni pratiche. Pare che il GLID si limiti a valutare se le misure stabilite nella strategia vengono applicate e a formulare eventuali raccomandazioni attuative, ma non è nella posizione né di imporne l'attuazione concreta nell'Amministrazione federale, né di armonizzarne l'applicazione. Il GVG è convinto che sia necessario rafforzare in modo significativo il monitoraggio della strategia per renderla più incisiva nel prevenire e reprimere la corruzione. L'audit del CDF evidenzia indubbi margini di miglioramento. Alla luce di quanto esposto, **il GRECO raccomanda di meglio monitorare la strategia anticorruzione del Consiglio federale, valutandola a titolo indipendente e pubblicando le relative conclusioni.**

Quadro normativo e codice deontologico

62. Il promemoria per i membri del Consiglio federale e il cancelliere della Confederazione⁴¹, pubblicato il 5 novembre 2014 (entrato in vigore il 1° gennaio 2015) e aggiornato regolarmente, raccoglie e commenta le principali basi legali di tali funzioni e include vari elementi di un codice di comportamento (dettagliati più avanti) come le incompatibilità, il segreto d'ufficio, l'obbligo di riconsiliazione, l'esercizio di un'attività lucrativa a mandato scaduto⁴² e il coinvolgimento nel partito. Il promemoria, destinato ai consiglieri federali e al cancelliere della Confederazione (passati e in carica), non è giuridicamente

⁴⁰ [Lotta contro la corruzione – Valutazione dell'attuazione del decreto del 19 ottobre 2008 del Consiglio federale - Controllo federale delle finanze \(admin.ch\)](#)

⁴¹ [Promemoria per i membri del Consiglio federale e per il cancelliere della Confederazione del 5 novembre 2014](#)

⁴² All. 1 del promemoria: Disposizioni per gli ex membri del Consiglio federale e per gli ex cancellieri della Confederazione

vincolante (a differenza delle disposizioni di legge che cita), ma è comunque applicato nella pratica.

63. Gli interlocutori del GVG concordano tutti sull'utilità di tale promemoria, che raccoglie e commenta in un unico documento le norme applicabili a queste PCE. Pur non essendo un codice deontologico in senso stretto e non avendo carattere vincolante, ad eccezione di qualche norma, tutti ritengono che sia ben applicato all'atto pratico. Il GVG osserva che in alcuni suoi rapporti il GRECO afferma che un documento come il promemoria può fungere da codice deontologico; allo scopo andrà integrato con le norme che il GRECO raccomanda di adottare (v. racc. vi e viii) e abbinato a un meccanismo di controllo e attuazione (v. racc. x).

64. Alla stregua degli altri impiegati della Confederazione, i vicecancellieri, i segretari generali, i capi dei servizi d'informazione e i collaboratori personali dei consiglieri federali sono tenuti a rispettare le disposizioni in materia di prevenzione della corruzione (art. 20-23 LPers; art. 91-94d OPers; direttiva concernente le occupazioni accessorie e le cariche pubbliche⁴³) e il codice per il personale dell'Amministrazione federale per evitare conflitti d'interesse e per gestire le informazioni che non sono di dominio pubblico⁴⁴, pubblicato il 15 agosto 2012. Qualsiasi violazione a tali norme può, previo ammonimento, essere motivo di licenziamento o di sanzioni disciplinari.

65. Il GVG ritiene queste norme sufficientemente precise e illustrative per la maggior parte delle questioni inerenti all'integrità, sebbene vadano integrate con le misure raccomandate più avanti. Secondo quanto emerso durante la visita, le norme sono vincolanti e sembrano essere ben conosciute e rispettate nella pratica. Le PCE diverse dai consiglieri federali e dal cancelliere sono inoltre soggette alle disposizioni disciplinari dell'OPers (v. n. 142). Violare le norme deontologiche può essere motivo di licenziamento. Al momento di adottare ulteriori norme sull'integrità, sarebbe senz'altro opportuno raccogliere tutte le norme applicabili alle altre PCE in un unico documento simile al promemoria per i consiglieri federali e il cancelliere. Di conseguenza **il GRECO raccomanda di consolidare e pubblicare sotto forma di codice di condotta le norme sull'integrità applicabili a vicecancellieri, segretari generali, capi dei servizi d'informazione e collaboratori personali dei consiglieri federali.**

Sensibilizzazione

66. All'entrata in carica, i nuovi consiglieri federali ricevono dalla Cancelleria federale una copia del promemoria e vengono informati sulle norme e gli obblighi cui attenersi. Per consulenze su questioni di etica e integrità possono rivolgersi al cancelliere della Confederazione che, in qualità di capo dello stato maggiore del Consiglio federale, ha in particolare il compito di assistere il Consiglio federale e il presidente della Confederazione nell'adempimento dei loro compiti. Tali consulenze sono richieste e fornite su base strettamente confidenziale. Non esistono statistiche al riguardo.

67. Gli altri impiegati dell'Amministrazione federale devono seguire il corso online «Prevenzione della corruzione e codice di comportamento», della durata di 45 minuti. Il modulo, in fase di revisione, è pensato per:

⁴³ https://www.epa.admin.ch/dam/epa/it/dokumente/themen/personalrecht/230_nebenbeschaefigungen_richtlinien.pdf.download.pdf/230_nebenbeschaefigungenrichtlinien_i.pdf

⁴⁴ [FF 2012 6999](#)

- conoscere i principi di base della prevenzione della corruzione;
- conoscere l'atteggiamento e il comportamento che l'Amministrazione federale si aspetta in materia di prevenzione della corruzione;
- permettere ai quadri dell'Amministrazione federale di adottare un comportamento irreprensibile nella lotta contro la corruzione.

68. Tutti i collaboratori ricevono inoltre una copia del codice di comportamento dell'Amministrazione federale. Ogni anno il servizio del personale delle unità amministrative ricorda loro di dichiarare eventuali occupazioni accessorie.

69. Gli specialisti in prevenzione della corruzione in seno ai servizi giuridici o ai servizi del personale delle segreterie generali e della Cancelleria federale forniscono consulenza su questioni di etica e integrità. Le autorità non dispongono di statistiche riguardo al numero di domande di consulenza.

70. Il GVG osserva che al momento di assumere la carica i consiglieri federali vengono informati in merito alle norme applicabili. Pur accennando alle incompatibilità, questo briefing è di carattere generale e non verte sulle questioni deontologiche in quanto tali. Inoltre, si svolge una volta sola. Secondo il GVG questo briefing dovrebbe soffermarsi anche sulle questioni etiche ed essere ripetuto a intervalli regolari. Il cancelliere è a disposizione dei consiglieri federali per consulenze confidenziali su questioni relative alle norme applicabili. Il GVG reputa soddisfacente questo meccanismo.

71. Il GVG osserva che le altre PCE devono seguire un corso online sul codice di comportamento non appena prendono servizio. Il corso sembra ben strutturato, ma andrebbe ripetuto a intervalli regolari. Il GVG si dice soddisfatto delle modalità di consulenza confidenziale per queste PCE. Alla luce di quanto esposto **il GRECO raccomanda (i) di migliorare i briefing e/o la sensibilizzazione sulle norme e gli obblighi di carattere deontologico per i consiglieri federali e il cancelliere della Confederazione e (ii) di riproporre a intervalli regolari formazioni per tutti i titolari di alte cariche esecutive.**

Trasparenza e controllo delle attività dell'esecutivo

Accesso alle informazioni

72. Le deliberazioni del Consiglio federale, i verbali delle sedute e la procedura di corapporto⁴⁵ non sono pubblici (art. 21 LOGA). Non sussiste il diritto di accesso ai documenti ufficiali della procedura di corapporto (art. 8 cpv. 1 della legge sulla trasparenza, LTras⁴⁶). La LTras si applica a tutta l'Amministrazione federale ma non al Consiglio federale (art. 2 cpv. 1 LTras *a contrario*). Secondo le autorità il motivo è da ricercare nel principio della collegialità: presa una decisione, tutti i consiglieri federali (compresi quelli contrari) devono difenderla.

73. Secondo l'articolo 10 capoversi 1 e 2 LOGA, il Consiglio federale assicura l'informazione dell'Assemblea federale, dei Cantoni e del pubblico. Provvede a informare in modo coerente, tempestivo e continuo sulla propria valutazione della situazione, sulla pianificazione, sulle sue

⁴⁵ Processo decisionale che consente a ciascun capodipartimento di presentare le proprie proposte prima della seduta del Consiglio federale.

⁴⁶ [RS 152.3 – Legge del 17 dic. 2004 sulla trasparenza \(LTras\)](#)

decisioni e sui suoi provvedimenti. Quando prende una decisione, il Consiglio federale stabilisce i documenti che devono o possono essere pubblicati negli organi di pubblicazione ufficiali o in altra forma.

74. In virtù della legge sulle pubblicazioni ufficiali (LPubb)⁴⁷, alcuni testi emanati dal Consiglio federale vanno pubblicati nella Raccolta ufficiale, come le ordinanze, o nel Foglio federale, come i messaggi, i disegni di legge e i decreti federali. Il Consiglio federale può decidere di pubblicare nel Foglio federale anche altri suoi testi, come rapporti, istruzioni, decisioni o comunicazioni, se esplicano importanti effetti esterni o se rivestono una notevole importanza generale.

75. Il GVG osserva che le deroghe alla trasparenza e al diritto di accesso alle informazioni riguardanti le attività del Consiglio federale sono piuttosto circoscritte. Sebbene le deliberazioni del Consiglio federale e i documenti della procedura di corapporto non siano pubblici, i consiglieri federali sono soggetti alla LTras quando agiscono in qualità di capidipartimento, in quanto tale legge si applica a tutta l'Amministrazione federale. I documenti preparatori della procedura di corapporto sono ad esempio resi pubblici ai fini della trasparenza del processo legislativo. La giurisprudenza ha confermato che le domande di accesso a documenti ufficiali possono riguardare anche le agende e le conversazioni di messaggistica istantanea dei consiglieri federali⁴⁸. Il GVG osserva inoltre che i termini e la procedura per rispondere alle domande di accesso sono chiari: 20 giorni prorogabili in rari casi ben definiti e, in caso di disaccordo, mediazione dell'Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza (IFPDT) entro 30 giorni. Infine, il Consiglio federale comunica le proprie decisioni ai media e al pubblico proattivamente, anche prima di aver tolto la seduta. Il giorno prima di ogni seduta i giornalisti accreditati ricevono l'elenco, soggetto a embargo, dei temi che verranno affrontati. I comunicati stampa, di norma dai 10 ai 35 a seduta, sono pubblicati non appena il Consiglio federale ha deliberato, prima ancora che si concluda la seduta, cui segue sempre una conferenza stampa. Alla luce di quanto esposto, il GVG è dell'avviso che l'accesso alle informazioni non ponga particolari problemi riconoscendo come buone pratiche l'ampio accesso alle informazioni dell'Amministrazione federale e la strategia di comunicazione delle decisioni del Consiglio federale.

Trasparenza della procedura legislativa

76. Il Consiglio federale sottopone al Parlamento i disegni di leggi e decreti federali per mezzo di un messaggio la cui adozione e trasmissione al Parlamento è oggetto di un comunicato stampa. I disegni e i rispettivi messaggi sono pubblicati nel Foglio federale. I messaggi devono in particolare illustrare i punti di vista e le alternative discusse nella procedura preparlamentare, nonché il relativo parere del Consiglio federale. Questo aspetto è ulteriormente specificato in una guida alla redazione dei messaggi del Consiglio federale⁴⁹, secondo la quale un capitolo va dedicato alla procedura preliminare per ripercorrere l'iter che ha portato alla stesura del messaggio. Tale capitolo deve in particolare accennare ai lavori

⁴⁷ [RS 170.512 – Legge del 18 giu. 2004 sulle pubblicazioni ufficiali \(LPubb\)](#)

⁴⁸ Decisione del Tribunale federale [142 II 324 \(bger.ch\)](#): l'agenda Outlook di un alto funzionario è da considerarsi un documento ufficiale ai sensi dell'art. 5 LTras e l'autorità deve consentirvi l'accesso, fatti salvi gli elementi che possono essere anneriti ai sensi dell'art. 7 LTras con indicazione della o delle eccezioni applicabili.

⁴⁹ <https://www.bk.admin.ch/dam/bk/it/dokumente/sprachdienste/botschaftsleitfaden-2018.pdf.download.pdf/Guida%20alla%20redazione%20dei%20messaggi%20del%20Consiglio%20federale,%20agosto%202023.pdf>

preparatori, fornire informazioni sull'istituzione, la composizione e i lavori di eventuali commissioni di esperti, illustrare il contenuto del progetto posto in consultazione e riassumerne brevemente l'esito, indicare i punti su cui persistono ancora divergenze dopo la procedura preparlamentare e spiegare le ragioni dell'eventuale rinuncia a una consultazione.

77. Le ordinanze poste in consultazione esterna devono essere corredate di rapporto esplicativo, che per contenuto e struttura s'ispira per analogia alle regole applicabili ai messaggi del Consiglio federale. Anche i rapporti esplicativi sono pubblicati sulla piattaforma dedicata⁵⁰, mentre la pubblicazione delle ordinanze non poste consultazione è facoltativa.

78. Nel Foglio federale vanno pubblicati: i messaggi e i disegni del Consiglio federale per atti normativi dell'Assemblea federale (leggi, decreti federali), i pareri del Consiglio federale relativi a rapporti e progetti delle commissioni parlamentari per atti normativi dell'Assemblea federale, le istruzioni del Consiglio federale. Il Consiglio federale può inoltre decidere di pubblicare nel Foglio federale anche suoi rapporti o pareri e sue convenzioni o comunicazioni se esplicano importanti effetti esterni o rivestono una notevole importanza generale. Le ordinanze del Consiglio federale e gli altri atti normativi emanati da autorità federali, come i dipartimenti, devono essere pubblicati nella Raccolta ufficiale delle leggi federali (RU) e figurano anche nella Raccolta sistematica del diritto federale (RS)⁵¹, un repertorio consolidato, ordinato per materie e costantemente aggiornato, che include i testi pubblicati nella RU.

79. Per gli oggetti federali sottoposti a votazione gli elettori svizzeri ricevono, al più tardi sei settimane prima del giorno della votazione, il materiale di voto insieme a un opuscolo con le spiegazioni, che viene pubblicato anche sul portale del Consiglio federale⁵². Le spiegazioni sono redatte dalla Cancelleria federale di concerto con il dipartimento competente e sottoposte per approvazione al Consiglio federale. Oltre alle spiegazioni dell'oggetto in votazione, l'opuscolo contiene anche le raccomandazioni del Consiglio federale, del Parlamento e del comitato referendario o d'iniziativa.

80. I rapporti, le valutazioni e gli studi realizzati al di fuori dell'Amministrazione federale (ricerca e sviluppo) vanno pubblicati su una piattaforma online⁵³. Con la pubblicazione, che compete ai dipartimenti e agli uffici, sono fornite indicazioni relative in particolare al servizio mandante, al mandatario, alle spese e al bilancio gravato (art. 6 OrgCaF; ordinanza ARAMIS⁵⁴).

Consultazione

81. La consultazione, disciplinata dall'apposita legge⁵⁵ con relativa ordinanza⁵⁶, ha lo scopo di far partecipare i Cantoni, i partiti e gli ambienti interessati al processo di formazione dell'opinione e delle decisioni della Confederazione, nonché di fornire informazioni sulla congruità di un progetto della Confederazione, sulla sua attuabilità e sul consenso che raccoglie. Una consultazione deve essere indetta, tra le altre cose, per la preparazione di modifiche costituzionali, progetti di legge, ordinanze e altri progetti di ampia portata politica,

⁵⁰ www.fedlex.admin.ch > Raccolta ufficiale

⁵¹ www.fedlex.admin.ch > Raccolta sistematica

⁵² [Votazioni popolari \(admin.ch\)](http://Votazioni%20popolari%20(admin.ch))

⁵³ <https://www.aramis.admin.ch/>

⁵⁴ [RS 420.171 – Ordinanza ARAMIS del 29 nov. 2013](#)

⁵⁵ [RS 172.061 – Legge del 18 mar. 2005 sulla consultazione \(LCo\)](#)

⁵⁶ [RS 172.061.1 – Ordinanza del 17 ago. 2005 sulla consultazione \(OCo\)](#)

finanziaria, economica, ecologica, sociale o culturale oppure di considerevole impatto per i Cantoni o la cui esecuzione sarà affidata in gran parte a organi esterni all'Amministrazione federale. Una consultazione può essere indetta anche per progetti che non adempiono nessuna di queste condizioni.

82. Le consultazioni obbligatorie su un progetto dell'Amministrazione federale sono indette dal Consiglio federale, mentre quelle facoltative dal dipartimento competente o dalla Cancelleria federale. Il termine per presentare i pareri è di almeno tre mesi. Può essere prolungato in caso di vacanze e giorni festivi o in considerazione del contenuto e del volume del progetto. Può in via eccezionale essere accorciato se il progetto non ammette ritardi. I pareri espressi dai partecipanti sono riassunti in un rapporto senza alcun giudizio di valore.

83. La Cancelleria federale gestisce e tiene aggiornato l'elenco delle consultazioni previste, accessibile online⁵⁷. L'avvio della consultazione è pubblicato nel Foglio federale e reso noto dal Consiglio federale a mezzo comunicato stampa. La documentazione per la consultazione, comprendente l'avamprogetto dell'atto normativo, una panoramica delle modifiche rispetto al diritto vigente (nel caso di atti modificatori), il rapporto esplicativo, una lettera accompagnatoria e l'elenco dei destinatari, è disponibile sulla piattaforma di pubblicazione del diritto federale⁵⁸ nelle tre lingue ufficiali. Qualsiasi persona fisica o giuridica può esprimere il proprio parere in sede di consultazione.

84. Scaduto il termine per rispondere, i pareri pervenuti sono pubblicati online; il rapporto sui risultati viene reso pubblico non appena l'autorità che ha indetto la consultazione ne ha preso atto. I pareri e il rapporto sui risultati sono reperibili sulla piattaforma di pubblicazione del diritto federale⁵⁹.

85. Il GVG reputa esaustive le norme sulla trasparenza legislativa e la consultazione pubblica. Durante la visita, i rappresentanti della società civile hanno tuttavia criticato una certa mancanza di trasparenza nell'elaborazione dei testi legislativi all'interno dei dipartimenti e degli uffici. A loro avviso, non tutti gli uffici rispettano l'obbligo legale di presentare un rapporto che informi sui pareri pervenuti senza giudizi di valore. Alcuni rapporti sono piuttosto sintetici e mettono già l'accento sulla soluzione preferita dall'Amministrazione o dal Consiglio federale. Inoltre le deliberazioni del Consiglio federale restano confidenziali. Secondo il GVG questa parziale mancanza di trasparenza non è però tale da alterare il processo democratico. Esistono infatti solide garanzie, come la natura pubblica delle sedute del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati, le procedure di consultazione e il frequente ricorso agli strumenti della democrazia diretta. Anche l'adozione di norme sulla trasparenza dei contatti con terzi e lobbisti potrebbe aiutare a ridurre questa mancanza di trasparenza (v. sotto).

Terzi e lobbisti

86. Il diritto svizzero non contempla alcuna disposizione specifica che disciplini i rapporti tra le PCE e terzi che possono influenzare le loro decisioni. I membri dell'esecutivo non sono tenuti a rendere sistematicamente pubblici i loro contatti con terzi. L'agenda delle PCE è un documento ufficiale ai sensi dell'articolo 5 LTras e può pertanto essere consultata previa

⁵⁷ [Procedure di consultazione previste | Fedlex \(admin.ch\)](#)

⁵⁸ [Procedure di consultazione in corso | Fedlex \(admin.ch\)](#)

⁵⁹ [Procedure di consultazione concluse - 2023 | Fedlex \(admin.ch\)](#)

domanda di accesso. Uno studio di Transparency International Svizzera sulla qualità del lobbismo in Svizzera⁶⁰ evidenzia la mancanza di un quadro legislativo chiaro e vincolante atto a garantire il rispetto dei principi dell'integrità, dell'equità e della trasparenza, una lacuna cui i media danno regolarmente grande risonanza⁶¹. Un simile quadro e una maggiore trasparenza sono essenziali per garantire il processo democratico e preservare la fiducia dei cittadini nel governo. Di conseguenza **il GRECO raccomanda da un lato di (i) disciplinare i contatti dei titolari di alte cariche esecutive con lobbisti e terzi che cercano di influenzare il lavoro legislativo e le altre attività del Consiglio federale e, dall'altro, di (ii) fornire informazioni sufficienti in merito a tali contatti, ad esempio l'identità delle persone con cui (o per conto delle quali) si sono svolti gli incontri e gli argomenti discussi.**

Meccanismi di controllo

87. Il Controllo federale delle finanze (CDF), cui si applica l'omonima legge federale (LCF)⁶², è l'organo superiore di vigilanza finanziaria della Confederazione. Coadiuvato da un lato il Parlamento nell'esercizio delle sue competenze finanziarie costituzionali e dell'alta vigilanza sull'Amministrazione e la giustizia federali e, dall'altro, il Consiglio federale nell'esercizio della vigilanza sull'Amministrazione federale. Esercita un'attività autonoma e indipendente nei limiti delle prescrizioni legali. Stabilisce il programma annuale di revisione e lo trasmette per conoscenza alla Delegazione delle finanze delle Camere federali e al Consiglio federale. Può rifiutare mandati speciali, se compromettono l'indipendenza e l'imparzialità della sua ulteriore attività di verifica o lo svolgimento del programma di revisione.

88. Il campo di vigilanza del CDF è definito all'articolo 8 LCF. Il CDF esercita la vigilanza finanziaria secondo i criteri della regolarità, della legalità e della redditività. Verifica la redditività per controllare se le risorse sono impiegate in modo parsimonioso, se il rapporto costi-utilità è conveniente e se le uscite finanziarie esplicano l'effetto desiderato. Alcuni compiti sono descritti all'articolo 6 LCF.

89. A conclusione di ogni verifica, il CDF redige un rapporto e comunica per scritto il risultato all'unità amministrativa interessata. Nel contempo sottopone il rapporto di verifica completo al capo del dipartimento interessato e lo trasmette, assieme a tutti i relativi atti, alla Delegazione delle finanze delle Camere federali unitamente al parere dell'organo oggetto della verifica. Contestualmente comunica alle CdG del Parlamento o alla Delegazione delle CdG le irregolarità sostanziali constatate nella gestione e ne informa il capodipartimento competente. Nel caso di revisioni di lunga durata redige rapporti intermedi.

90. Inoltre, il CDF gestisce l'unità whistleblowing dell'Amministrazione federale (art. 22a LPers), illustrata in dettaglio nella seconda parte del rapporto. Anche il *Compliance office* del DFAE gestisce una piattaforma di whistleblowing per le attività del DFAE.

91. Ai servizi di revisione interna dell'Amministrazione federale centrale, retti dall'articolo 11 LCF, compete la vigilanza finanziaria nel loro ambito; direttamente subordinati alla direzione del dipartimento o dell'ufficio a cui sono aggregati in termini amministrativi, sono autonomi e indipendenti nell'adempimento dei compiti specialistici. I loro regolamenti

⁶⁰ [Le lobbying en Suisse – Influences cachées, intérêts croisés, accès privilégié - Transparency International Suisse](#)

⁶¹ [En Suisse, un lobbyiste de l'industrie à la tête du ministère de l'environnement \(lemonde.fr\)](#)

⁶² [RS 614.0 – Legge del 28 giu. 1967 sul Controllo delle finanze \(LCF\)](#)

sottostanno all'approvazione del CDF, che può proporre al Consiglio federale la creazione di posti per la revisione interna. I servizi di revisione interna presentano ogni anno alla direzione del dipartimento o dell'ufficio e al CDF un rapporto in cui informano in merito ai seguenti punti: la portata e gli aspetti più importanti della loro attività di revisione; gli accertamenti e le valutazioni rilevanti; lo stato di attuazione delle raccomandazioni di particolare rilevanza e, se del caso, i motivi della loro mancata attuazione. Se constatano irregolarità d'importanza fondamentale o finanziaria considerevole o particolari anomalie, ne informano senza indugio la direzione del dipartimento o dell'ufficio e il CDF.

92. Alcuni dipartimenti (DFAE, DDPS, DFGP) e alcuni uffici importanti (costruzioni, dogane, contribuzioni, trasporti, strade, economia, agricoltura, assicurazioni sociali) hanno un loro servizio di revisione interna. In tutto ne esistono 11.

93. Ad esempio l'ispettorato delle finanze della Segreteria generale del DFGP (di seguito Revisione interna DFGP): in veste di servizio di revisione interna del Dipartimento, aiuta le sue unità amministrative a raggiungere gli obiettivi prefissati valutando l'efficacia della gestione dei rischi, dei controlli e dei processi di management e di vigilanza e contribuendo a migliorarli. Nel pianificare ed effettuare le revisioni, si attiene agli standard svizzeri di revisione dei conti annuali emessi da EXPERTsuisse⁶³ e agli *international standards for the professional practice of internal auditing* emessi dall'*Institute of Internal Auditors*⁶⁴.

94. Sebbene direttamente subordinata al segretario generale, la Revisione interna DFGP adempie i suoi compiti in modo autonomo e indipendente. Esercita la vigilanza finanziaria secondo i criteri della regolarità, della legalità e della redditività e svolge i seguenti compiti secondo le priorità definite nel programma annuale, basato su un'analisi dei rischi: esaminare l'intera gestione finanziaria in ogni fase dell'esecuzione del preventivo, esaminare i sistemi di controllo interno e valutare i processi di gestione dei rischi, di controllo, di vigilanza e di management, esaminare l'adeguatezza delle organizzazioni strutturali e dei processi aziendali, sottoporre a verifiche progetti e appalti pubblici. Se constata gravi irregolarità, la Revisione interna DFGP sottopone al capodipartimento un rapporto intermedio corredato di proposte e informa senza indugio il CDF. Se una raccomandazione riguarda anche le attività di altri uffici o rientra nell'ambito di vigilanza di un'altra autorità, i servizi interessati ne sono informati. Il capo del DFGP decide se informare anche le Commissioni di vigilanza parlamentari e il pubblico. Il servizio di revisione interna e il CDF si scambiano regolarmente informazioni e pareri su problemi e sviluppi in sospeso.

95. Il Parlamento vigila sul Consiglio federale e/o l'Amministrazione in diversi modi.

96. Le Commissioni della gestione (CdG) delle Camere federali sono commissioni permanenti che esercitano l'alta vigilanza parlamentare in particolare sulla gestione del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale. Il loro mandato legale è sancito nell'articolo 169 della Costituzione federale (Cost.) e negli articoli 26 e 52 della legge sul Parlamento (LParl). Impostano la loro attività di controllo su criteri di legalità, adeguatezza ed efficacia. Rivolgono raccomandazioni all'autorità responsabile e ne verificano l'applicazione. Possono anche presentare una mozione o un postulato, rispettivamente per incaricare il Consiglio federale di modificare una legge o per chiedergli di esaminare l'opportunità di una

⁶³ <https://www.expertsuisse.ch/fr-ch/normes-daudit>

⁶⁴ <https://www.theiia.org/en/standards/>

tale modifica. Mentre le mozioni devono essere approvate da entrambe le Camere, per i postulati è sufficiente l'approvazione di una sola Camera. L'alta vigilanza può intervenire in qualsiasi momento, indipendentemente da quella interna all'Amministrazione. Ad esempio, il programma annuale 2022 delle CdG contava 30 ispezioni in corso, 14 controlli successivi, 15 visite di servizio e 109 altre voci.

97. Per adempiere i propri compiti di alta vigilanza le CdG dispongono di diritti che vanno oltre i diritti d'informazione generali delle commissioni parlamentari (art. 150 LParl): possono tra l'altro corrispondere direttamente con tutte le autorità, servizi ufficiali e altri titolari di compiti federali e ottenere da essi qualsiasi documento e informazione utile ai propri lavori (art. 153 cpv. 1 LParl). Sono libere di decidere chi sentire senza dover chiedere l'assenso del Consiglio federale. Devono tuttavia informarne il Consiglio federale, che se del caso può chiedere di essere sentito preventivamente (art. 153 cpv. 5 LParl). Le persone al servizio della Confederazione non possono far valere il segreto d'ufficio per non rispondere nelle CdG. Affinché le persone sentite possano esprimersi liberamente, i loro superiori non hanno accesso ai verbali. Infine, se necessario all'esercizio dell'alta vigilanza, le CdG possono chiedere a persone e servizi esterni all'Amministrazione federale di fornire informazioni o documenti su base volontaria (p. es. rappresentanti dei Cantoni o privati).

98. Le CdG possono anche consultare determinati documenti «sui quali il collegio governativo si è basato direttamente per prendere una decisione», ossia i corapporti dei singoli dipartimenti, ma non possono (a differenza della Delegazione delle CdG) né consultare i verbali delle sedute del Consiglio federale né ottenere informazioni segrete sulla protezione dello Stato e sui servizi delle attività informative. Possono inoltre citare le persone soggette all'obbligo di informare, comprese quelle che non sono più al servizio della Confederazione.

99. La Delegazione delle Commissioni della gestione (DelCdG) esercita l'alta vigilanza parlamentare sulle attività della Confederazione nel settore delle attività informative civili e militari, della protezione dello Stato e di tutti gli altri settori segreti. Gode di diritti d'informazione particolarmente estesi: ha il diritto illimitato di procurarsi le informazioni di cui necessita, compresi i documenti su cui il Consiglio federale ha basato una sua decisione, i verbali delle sedute del Consiglio federale, come pure i documenti da tenere segreti nell'interesse della protezione dello Stato o dei servizi delle attività informative o che potrebbero danneggiare gravemente gli interessi nazionali se persone non autorizzate ne venissero a conoscenza. La DelCdG può inoltre corrispondere con tutte le autorità, i servizi ufficiali e altri titolari di compiti federali. Può anche sentire persone in veste di testimoni. Nei confronti della DelCdG non può essere fatto valere il segreto d'ufficio né civile né militare.

100. Le CdG e la DelCdG pubblicano ogni anno un rapporto d'attività⁶⁵; anche i rapporti di ispezione vengono pubblicati. Nell'esercizio del loro mandato di vigilanza le CdG esaminano le attività del Consiglio federale, suprema autorità esecutiva della Confederazione, e delle rispettive unità amministrative, nonché dei consiglieri federali nel loro ruolo istituzionale di membri della suprema autorità esecutiva e di capidipartimento per i dossier esaminati.

101. Qualora sia necessario fare luce su eventi di grande portata, l'Assemblea federale può istituire una commissione parlamentare d'inchiesta (CPI) congiunta delle due Camere (art. 163 LParl). Tuttavia, questo strumento è poco utilizzato: dal 1964 sono state istituite soltanto sei

⁶⁵ [Rapporti delle Commissioni della gestione CdGs \(parlament.ch\)](https://www.parlament.ch/de/rast/documente/answers/10000)

CPI. Nel 2023 ad esempio l'Assemblea federale ha deciso di istituire una CPI per esaminare il ruolo delle autorità federali nel contesto dell'acquisizione di Credit Suisse da parte di UBS. I lavori sono ancora in corso. Le CPI, la cui istituzione può essere chiesta mediante un'iniziativa parlamentare, sono istituite con decreto federale semplice. Una CPI ha gli stessi diritti d'informazione delle DelCdG. Può in particolare sentire persone in veste di testimoni, chiedere di visionare i verbali e i documenti relativi alle sedute del Consiglio federale e far capo a un inquirente per l'assunzione delle prove⁶⁶.

Conflitti d'interesse

102. Per i consiglieri federali e il cancelliere della Confederazione i conflitti d'interesse sono disciplinati dalle disposizioni costituzionali, legali e regolamentari in materia di incompatibilità, ricazione e accettazione di omaggi. Le disposizioni relative alle incompatibilità e all'accettazione di omaggi saranno illustrate più avanti. Spetta al collegio governativo garantire il rispetto di queste norme.

103. Tutte le persone che partecipano alle sedute del Consiglio federale, vale a dire i consiglieri federali, il cancelliere e i vicecancellieri, si ricusano in qualsiasi affare in cui abbiano un interesse personale diretto (art. 20 cpv. 1 LOGA). In materia di decisioni e di ricorsi si applicano le disposizioni sulla ricazione della legge federale sulla procedura amministrativa (nello specifico gli art. 10, 45, 59, 76 PA⁶⁷; cfr. art. 20 cpv. 2 LOGA). L'obbligo di ricusarsi implica l'obbligo di segnalare al Consiglio federale i conflitti d'interesse esistenti o potenziali affinché possa, se necessario, decidere in merito. La procedura è precisata nell'OOrg-CF. Il presidente della Confederazione constata la ricazione del consigliere interessato, del cancelliere o di un vicecancelliere. Se il presidente della Confederazione stesso è interessato da un motivo di ricazione, spetta al vicepresidente constatare la ricazione. Se la ricazione è controversa, il Consiglio federale decide in assenza del diretto interessato. Le persone che hanno l'obbligo di ricusarsi non possono partecipare né alla preparazione della decisione né alla procedura di corapporto. Di norma la competenza per l'affare è affidata al supplente. Le persone che hanno l'obbligo di ricusarsi non possono essere presenti alle deliberazioni e non possono partecipare alla procedura decisionale. Poiché le deliberazioni del Consiglio federale si svolgono a porte chiuse, i conflitti d'interesse e i casi di ricazione non sono, in linea di principio, resi pubblici. Secondo gli interlocutori del GVG, le ricusazioni sono una decina ogni anno.

104. Quando i consiglieri federali o il cancelliere sono chiamati a preparare o prendere decisioni che competono al loro dipartimento o alla Cancelleria federale, ossia quando agiscono rispettivamente in qualità di capi dei dipartimenti e di capo della Cancelleria federale, si applicano gli articoli 10, 45, 59 e 76 PA.

105. Per le sedute del Consiglio federale i vicecancellieri sono tenuti a ricusarsi secondo le stesse regole imposte ai consiglieri federali e al cancelliere. Per tutto il resto sono soggetti alle disposizioni generali della PA sulla ricazione. Secondo l'articolo 10 capoverso 1 PA, le persone cui spetti di prendere o preparare la decisione devono ricusarsi se hanno un interesse personale nella causa, se sono il coniuge o il partner registrato di una parte o convivono di fatto con essa, se sono parenti o affini in linea retta, o in linea collaterale fino al terzo grado, di una parte, se sono rappresentanti d'una parte o hanno agito per essa nella medesima causa

⁶⁶ Maggiori informazioni: [Commissione parlamentare d'inchiesta | Glossario del Parlamento | Il Parlamento svizzero](#)

⁶⁷ [RS 172.021 – Legge federale del 20 dic. 1968 sulla procedura amministrativa \(PA\)](#)

e se possono avere per altri motivi una prevenzione nella causa. Le stesse disposizioni si applicano anche ai segretari generali, ai capi dei servizi d'informazione e ai collaboratori personali (art. 94a OPers, che rinvia alla PA).

106. Il GVG plaude al fatto che i conflitti d'interesse siano disciplinati per legge con rigide disposizioni in materia di ricusazione. In caso di conflitto, anche apparente, la persona è tenuta a ricusarsi e, in caso di dubbio, ne deve informare il suo superiore. Queste norme sembrano essere ben note a tutti coloro incontrati durante la visita. Le ricusazioni dei partecipanti alle sedute del Consiglio federale, che si svolgono a porte chiuse, sono però protette dal segreto delle deliberazioni, per cui all'atto pratico non è possibile garantire il rispetto delle norme. In casi eccezionali capita tuttavia che le ricusazioni siano rese pubbliche a titolo volontario⁶⁸. Secondo gli interlocutori del GVG, la mancata divulgazione con il conseguente scarso controllo da parte del pubblico è dovuta al principio della collegialità e nella pratica ha effetti piuttosto limitati poiché le decisioni del Consiglio federale sono prese di comune accordo da tutti i membri. Sempre secondo gli stessi interlocutori, a ridurre i rischi in questo ambito contribuiscono anche la provenienza partitica diversa e gli interessi politici divergenti dei consiglieri federali. Il GVG è tuttavia del parere che queste garanzie non siano infallibili. Alla luce del caso di divulgazione volontaria citato, ritiene fattibile rendere pubbliche le ricusazioni senza pregiudicare in modo sproporzionato la segretezza delle deliberazioni del Consiglio federale. Di conseguenza **il GRECO raccomanda di rendere pubbliche le ricusazioni di chi partecipa alle sedute del Consiglio federale.**

Divieto o limitazione per determinate attività

Incompatibilità, occupazioni accessorie e interessi finanziari

107. Le funzioni di membro del Consiglio federale e di cancelliere della Confederazione sono incompatibili con quelle di membro del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati (art. 144 cpv. 1 Cost.; art. 60 LOGA). I consiglieri federali e il cancelliere non possono ricoprire nessun'altra carica al servizio della Confederazione o di un Cantone, né esercitare altre attività lucrative (art. 144 cpv. 2 Cost.; art. 60 cpv. 1 LOGA). Non possono nemmeno essere direttori, gestori o membri dell'amministrazione, dell'organo di vigilanza o dell'organo di controllo di un'organizzazione che svolge un'attività economica (art. 60 cpv. 2 LOGA). È vietato loro anche esercitare una funzione ufficiale per uno Stato estero o accettare titoli e insegne cavalleresche da autorità estere (art. 60 cpv. 3 LOGA). Non possono sedere simultaneamente in Consiglio federale (art. 61 LOGA):

- due persone unite in matrimonio, in unione domestica registrata o conviventi di fatto;
- i parenti, compresi gli affini, in linea retta e fino al quarto grado in linea collaterale;
- due persone i cui coniugi o partner registrati sono fratelli o sorelle. Questa regola, applicata per analogia, vale anche tra il cancelliere e i membri del Consiglio federale.

108. I consiglieri federali e il cancelliere possono invece svolgere attività non retribuite, come il patrocinio di eventi, fatti salvi eventuali conflitti d'interesse. In caso di dubbi i membri del Consiglio federale possono chiedere al cancelliere.

109. La detenzione di interessi finanziari da parte dei consiglieri federali e del cancelliere è disciplinata in linea con le disposizioni in materia di incompatibilità e il divieto di esercitare

⁶⁸ Nel gennaio 2023 è stato reso pubblico il caso di ricusazione del capo del Dipartimento federale dell'interno.

un'altra attività lucrativa, professionale o economica. In virtù dei diritti fondamentali della garanzia della proprietà e della libertà economica (art. 26 e 27 Cost.), i consiglieri federali e il cancelliere della Confederazione possono detenere partecipazioni finanziarie a un'azienda purché non assumano responsabilità operativa. La detenzione di partecipazioni, proprio come la gestione del proprio patrimonio, risulta incompatibile con la carica di consigliere federale o di cancelliere soltanto se assimilabile all'esercizio di un'occupazione accessoria; non esistono altre restrizioni. Le partecipazioni o la gestione patrimoniale equivalenti all'esercizio di un'occupazione accessoria devono essere trasferite a terzi per risolvere l'incompatibilità.

110. Le disposizioni sulle incompatibilità per funzione non si applicano ai familiari dei consiglieri federali e del cancelliere, pertanto non soggetti a restrizioni nelle loro attività economiche. Un consigliere federale neoeletto che possiede un'azienda può ad esempio cederla al coniuge o a uno dei figli prima di assumere la carica. I potenziali conflitti d'interesse vanno risolti secondo le disposizioni in materia di ricusazione.

111. I vicescancellieri, i segretari generali, i capi dei servizi d'informazione, i direttori d'ufficio e i collaboratori personali dei capidipartimento in quanto impiegati federali non possono far parte dell'Assemblea federale (art. 14 cpv. 1 lett. c LParl). Alle loro occupazioni accessorie si applica la direttiva concernente le occupazioni accessorie e le cariche pubbliche⁶⁹, valida per tutti gli impiegati della Confederazione. I collaboratori sono tenuti a comunicare ai propri superiori tutte le cariche pubbliche esercitate e le attività svolte dietro pagamento al di fuori del rapporto di lavoro. Le attività svolte a titolo gratuito vanno comunicate se non possono essere esclusi conflitti d'interesse. Il loro esercizio può essere soggetto ad autorizzazione, che va rifiutata se nel caso specifico non è possibile escludere conflitti d'interesse o pregiudizi alla produttività, sempre rispettando il principio della proporzionalità. L'eventuale autorizzazione è archiviata nel fascicolo personale dell'interessato e dev'essere riesaminata al mutare delle circostanze. La direttiva illustra la procedura e contiene alcuni esempi e criteri di valutazione. Dalla visita in loco è emerso che i collaboratori più stretti dei consiglieri federali sono impiegati a tempo pieno, ad eccezione di tre persone che per motivi familiari lavorano al 70 per cento.

112. L'Ufficio federale del personale intende mettere a disposizione, entro fine 2025, un modulo standard per i colloqui di valutazione annuali in seno all'Amministrazione federale, per affrontare sistematicamente la questione delle occupazioni accessorie. Devono sostenere un colloquio annuale anche i collaboratori dei consiglieri federali.

Contratti con autorità statali

113. Visto il divieto di esercitare un'attività lucrativa o professionale, è escluso che i consiglieri federali e il cancelliere possano stipulare contratti con autorità statali. Se a concludere il contratto è un'azienda in cui detengono una partecipazione, si applicano le disposizioni in materia di ricusazione, che impongono loro di ricusarsi in qualsiasi affare in cui abbiano un interesse personale diretto. «Diretto» si definisce un interesse che sussiste al momento attuale, non limitato al passato o a un eventuale futuro. Non sussiste interesse «personale» quando il membro del collegio governativo rappresenta gli interessi del partito, della regione o della società. Lo stesso vale per i consiglieri federali e il cancelliere nella loro qualità rispettivamente di capidipartimento e di capo della Cancelleria federale. Per i

⁶⁹ https://www.epa.admin.ch/dam/epa/it/dokumente/themen/personalrecht/230_nebenbeschaefigungen_richtlinien.pdf.download.pdf/230_nebenbeschaefigungenrichtlinien_i.pdf

vicecancellieri e le altre PCE, si rinvia alle disposizioni in materia di ricusazione e occupazioni accessorie.

Omaggi

114. Nell'ambito della loro funzione di magistrati, ai consiglieri federali e al cancelliere è proibito sollecitare, accettare o farsi promettere omaggi o altri vantaggi per sé o per terzi. Fanno eccezione i vantaggi di lieve entità, usuali nelle relazioni sociali (art. 322^{decies} CP⁷⁰). È determinante il valore materiale: un omaggio di lieve entità non deve valere più di alcune centinaia di franchi. Se, per motivi di cortesia, non possono rifiutare un omaggio, i consiglieri federali e il cancelliere possono accettarlo a favore della Confederazione. Il Consiglio federale decide in merito all'utilizzazione di questi ultimi (art. 8 OOrg-CF).

115. I segretari generali dei dipartimenti e la Cancelleria federale tengono un inventario degli omaggi che i consiglieri federali e il cancelliere hanno ricevuto nell'ambito dei loro contatti nazionali e internazionali e che non hanno un valore esiguo (art. 8 OOrg-CF)⁷¹.

116. I vicecancellieri e le altre PCE sono assoggettati alle disposizioni applicabili agli impiegati della Confederazione (art. 21 cpv. 3 LPers in combinato disposto con l'art. 93 OPers). Al personale federale è proibito sollecitare, accettare o farsi promettere omaggi o altri vantaggi per sé o per terzi nell'ambito del rapporto di lavoro. L'accettazione di vantaggi esigui conformi agli usi sociali non è considerata accettazione di omaggi ai sensi della legge. Sono considerati vantaggi esigui gli omaggi in natura il cui valore di mercato non supera i 200 franchi (208 euro). I dipartimenti sono liberi di fissare un valore inferiore (p. es. 40 franchi, ossia circa 40 euro, al DFAE). Alle PCE coinvolte in una procedura di acquisto o in un processo decisionale è vietato accettare anche vantaggi esigui conformi agli usi sociali se il vantaggio è proposto da un offerente effettivo o potenziale o da una persona coinvolta o interessata dal processo decisionale oppure se non può essere esclusa una relazione tra la concessione del vantaggio e la procedura di acquisto o il processo decisionale.

117. Un vicecancelliere che per motivi di cortesia non può rifiutare un omaggio la cui accettazione è nell'interesse generale della Confederazione è tenuto a consegnarlo al Consiglio federale. Il Consiglio federale accetta e realizza tali omaggi a favore della Confederazione. In caso di dubbi, il vicecancelliere accerta con il cancelliere se è possibile accettare i vantaggi. Inoltre, ai vicecancellieri è vietato accettare titoli e insegne cavalleresche da autorità straniere. Lo stesso vale per i segretari generali, i capi dei servizi d'informazione e i collaboratori personali in virtù degli articoli 20-23 LPers e 91-94d OPers. Gli impiegati possono essere obbligati a consegnare alla Confederazione tutto o parte del reddito ricavato da attività svolte a favore di terzi se esercitate grazie al rapporto di lavoro. Gli omaggi che per motivi di cortesia non possono essere rifiutati vanno consegnati all'autorità competente.

118. Durante la visita il GVG ha potuto constatare che le disposizioni sugli omaggi e gli inviti sono chiare e ben conosciute, sebbene il limite di 200 franchi ritenuto in linea con gli usi sociali sia piuttosto elevato. Qualsiasi omaggio o invito che potrebbe pregiudicare l'imparzialità deve comunque essere rifiutato, indipendentemente dall'importo.

⁷⁰ [RS 311.0 – Codice penale svizzero \(CP\)](#)

⁷¹ Promemoria per i membri del Consiglio federale e per il cancelliere della Confederazione, n. 1.10

119. I consiglieri federali e il cancelliere soggiacciono, alla stregua delle altre PCE, alle disposizioni seguenti:

- pertinenti disposizioni della legislazione speciale, in particolare gli articoli 154 (sfruttamento di informazioni privilegiate) e 155 (manipolazione dei corsi) della legge sull'infrastruttura finanziaria⁷²;
- disposizioni penali della riveduta legge federale sulla protezione dei dati, entrata in vigore il 1° settembre 2023⁷³;
- disposizioni del Codice penale, in particolare gli articoli 137 e seguenti (reati contro il patrimonio, tra cui l'appropriazione semplice, l'appropriazione indebita, l'acquisizione illecita di dati, l'accesso indebito a un sistema per l'elaborazione di dati)⁷⁴, 312 e seguenti (reati contro i doveri d'ufficio e professionali)⁷⁵ e 265 e seguenti (crimini o delitti contro lo Stato e la difesa nazionale)⁷⁶.

120. Lo stesso vale per i vicecancellieri, i segretari generali, i capi dei servizi d'informazione e i collaboratori personali dei capidipartimento, anch'essi tenuti al dovere di fedeltà nei confronti del datore di lavoro, al segreto professionale, al segreto d'affari e al segreto d'ufficio (art. 20 e 22 LPers; art. 94 OPers). Non possono utilizzare informazioni che non sono di dominio pubblico, di cui sono venuti a conoscenza nel quadro della loro attività, per conseguire un vantaggio per sé o terzi. Infine, anche il codice di comportamento del personale dell'Amministrazione federale mira a prevenire l'utilizzo improprio di informazioni riservate.

121. L'abuso di risorse pubbliche, ad esempio la sottrazione di fondi (la manutenzione di proprietà private a spese dello Stato o l'impiego di personale per scopi privati ecc.) o l'allocazione di risorse per clientelismo a sostegno di un partito o di una campagna (p. es. l'abuso dei canali di informazione pubblici), costituisce una violazione del dovere di fedeltà e può comportare sanzioni di diritto del personale, di diritto disciplinare e di diritto penale.

Restrizioni a mandato terminato

122. La legislazione non contiene disposizioni specifiche riguardo alle funzioni esercitate dai consiglieri federali e del cancelliere una volta terminato il mandato. Il già citato promemoria precisa tuttavia che se vogliono esercitare un'attività lucrativa a mandato terminato devono prestare attenzione a scegliere le loro nuove attività e rinunciare a qualsiasi incarico che possa dare luogo a un conflitto d'interesse con il precedente mandato.

123. In virtù dell'articolo 94b OPers⁷⁷, il datore di lavoro può convenire con i segretari generali e altri quadri superiori dell'Amministrazione federale un periodo di attesa di una durata compresa tra sei e 12 mesi dopo la cessazione del rapporto di lavoro, qualora si presuma che la loro futura attività, retribuita o non retribuita, per un determinato datore di lavoro o mandante possa generare un conflitto d'interesse. Il periodo di attesa può essere concordato all'inizio del rapporto di lavoro o in un momento successivo, ad esempio se si

⁷² [RS 958.1 – Legge del 19 giu. 2015 sull'infrastruttura finanziaria \(LnFi\)](#)

⁷³ [RS 235.1 – Legge federale del 25 set. sulla protezione dei dati \(LPD\)](#)

⁷⁴ [Titolo secondo CP](#)

⁷⁵ [Titolo diciottesimo CP](#)

⁷⁶ [Titolo tredicesimo CP](#)

⁷⁷ Periodo di attesa ([art. 94b OPers](#))

prospetta la fine del contratto. Un periodo di attesa è convenuto se l'impiegato ha un'influenza determinante su singole decisioni di vasta portata o accesso a informazioni essenziali che potrebbero generare un conflitto d'interesse nel caso in cui assuma un impiego presso un determinato datore di lavoro o mandante. Per il periodo di attesa può essere fissata un'indennità. Chi riceve un'indennità per il periodo di attesa è tenuto a comunicare i proventi, le indennità e le prestazioni previdenziali percepiti durante questo periodo. Su iniziativa della Conferenza dei segretari generali (CSG) e con il sostegno dei responsabili dei servizi del personale dei dipartimenti e della Cancelleria federale, l'Ufficio federale del personale ha elaborato nel 2022-2023 alcuni criteri di applicazione e misure di sensibilizzazione in materia.

124. La maggior parte degli interlocutori del GVG ha evidenziato determinate lacune nelle condizioni applicabili alle attività post-mandato. Per i consiglieri federali e il cancelliere, il mero invito – contenuto nel promemoria – a scegliere con cura le attività future non è sufficiente. Per le altre PCE, la possibilità di prevedere un periodo di attesa, brevissimo (da sei a 12 mesi), non è applicata nella pratica. Dalla visita in loco è emerso che spesso questo periodo rappresenta un ostacolo all'assunzione e, se incluso nei contratti di lavoro, comporta una controprestazione in denaro. Da un'analisi dell'applicazione pratica dell'articolo 94b OPers⁷⁸, il CDF ha constatato che la disposizione resta lettera morta. Il GVG è stato informato di diversi casi delicati di PCE passate al settore privato⁷⁹, a dimostrazione della necessità di introdurre norme vincolanti in materia. Esistono diverse alternative per disciplinare in modo adeguato il rischio di conflitti d'interesse insito nel passaggio delle PCE al settore privato, ad esempio un periodo di attesa abbinato al divieto di svolgere determinate attività oppure un meccanismo in base al quale le PCE devono chiedere un'autorizzazione o una consulenza in merito alle loro future attività prima di lasciare il settore pubblico. **Il GRECO raccomanda di introdurre norme vincolanti sulle future occupazioni dei titolari di alte cariche esecutive.** Per il controllo e l'attuazione di tali norme si rinvia alla raccomandazione x.

Dichiarazione del patrimonio, dei redditi, dei debiti e degli interessi

125. I consiglieri federali e il cancelliere non sono tenuti a rendere pubblico il loro patrimonio né i loro redditi, debiti e interessi, tranne che nel quadro della determinazione dell'imposta sul reddito e sulla sostanza. Quando un consigliere federale neoeletto assume la carica, deve immediatamente abbandonare le attività professionali e le cariche esercitate fino a quel momento. Questa prassi è ben consolidata e trova riscontro anche nella dottrina. In assenza di un meccanismo di controllo esterno specifico per le dichiarazioni patrimoniali, si applicano i meccanismi generali (v. n. 139-140).

126. I vicecancellieri, i segretari generali, i capi dei servizi d'informazione e i collaboratori personali sono tenuti a fornire informazioni su determinati elementi finanziari (patrimonio, interessi finanziari, fonti di reddito, debiti) nell'ambito del controllo di sicurezza relativo alle persone (v. n. 52 e segg.). Tali informazioni non sono rese pubbliche ma vengono controllate. Le eventuali occupazioni accessorie vanno comunicate al superiore o al servizio competente

⁷⁸ [Lotta contro la corruzione – Valutazione dell'attuazione del decreto del 19 ottobre 2008 del Consiglio federale - Controllo federale delle finanze \(admin.ch\)](#)

⁷⁹ Per i consiglieri federali, si rimanda in particolare al caso dell'ex consigliere federale a capo del Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) nel 2010; per altre PCE si rimanda ai casi dell'ex segretario generale del Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR), diventato direttore dell'associazione mantello nel settore delle metalcostruzioni nel 2018, o dell'ex direttore della Segreteria di Stato per le questioni finanziarie internazionali (SFI), diventato direttore dell'Associazione svizzera dei banchieri nel 2019.

dell'unità amministrativa (art. 91 OPers). Le occupazioni accessorie retribuite sono registrate nel sistema d'informazione sul personale. Le occupazioni accessorie dei quadri superiori, tra cui i segretari generali e le altre PCE, sono pubbliche e rese note su richiesta. Tuttavia, come evidenziato in precedenza, è raro che le PCE esercitino occupazioni accessorie. Più in generale le autorità svizzere segnalano che, in virtù della misura 8 della strategia anticorruzione del Consiglio federale 2021-2024, è stato condotto uno studio esterno per esaminare la possibile configurazione di un obbligo di notifica di valori patrimoniali per i titolari di funzioni maggiormente esposte a rischi di corruzione. Su questo studio, pubblicato sul sito del GLID⁸⁰, si basano le discussioni attualmente in corso in merito all'introduzione di un tale obbligo.

127. La legislazione svizzera non prevede nessun obbligo di dichiarazione per i familiari delle PCE e le persone loro vicine. Non esistono nemmeno disposizioni che disciplinano le attività economiche di queste persone.

128. Il GVG ritiene importante garantire la trasparenza sugli interessi finanziari e commerciali dei consiglieri federali e delle altre PCE al fine di prevenire la corruzione e, in particolare, di rilevare potenziali conflitti d'interesse. A suo avviso, le PCE dovrebbero essere tenute a presentare, all'inizio del mandato e successivamente a intervalli regolari, una dichiarazione del patrimonio, dei redditi, dei debiti e degli interessi finanziari, da rendere pubblica. Inoltre si dovrebbe prendere in considerazione la possibilità di includere nella dichiarazione anche gli interessi dei partner e delle persone a carico, fermo restando che queste informazioni non verrebbero necessariamente pubblicate, a tutela della sfera privata. In linea con la prassi del GRECO, sarebbe inoltre necessario prevedere un controllo ufficiale delle informazioni dichiarate, il che da un lato fornirebbe garanzie aggiuntive e dall'altro permetterebbe al pubblico di avere accesso a informazioni verificate. Di conseguenza **il GRECO raccomanda (i) di obbligare i titolari di alte cariche esecutive a rendere pubblici, a intervalli regolari, il patrimonio, i redditi, i debiti e gli interessi finanziari; (ii) di esaminare l'opportunità di fornire anche informazioni sugli interessi del coniuge e dei familiari a carico (fermo restando che tali informazioni non verrebbero necessariamente rese pubbliche); (iii) di prevedere un appropriato meccanismo di controllo per tali dichiarazioni.**

Meccanismi di controllo e attuazione

Perseguimento penale e immunità

129. I consiglieri federali e il cancelliere godono dell'immunità assoluta e di quella relativa. Grazie all'immunità assoluta non incorrono in procedimenti penali o civili per quanto da loro espresso nelle Camere e negli organi parlamentari (art. 162 cpv. 1 Cost.). L'immunità relativa li tutela invece dai procedimenti penali per reati direttamente attinenti alla loro attività o condizione ufficiale (art. 14 della legge sulla responsabilità, LResp⁸¹). Questa seconda immunità tutela dal perseguimento penale ma non da quello civile. Contrariamente all'immunità assoluta, l'immunità relativa può essere soppressa dalle competenti commissioni parlamentari (Commissione dell'immunità del Consiglio nazionale e Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati) su richiesta di un'autorità inquirente⁸². In una prima fase le commissioni esaminano se l'azione contestata rientra nell'immunità relativa. Se non trovano

⁸⁰ [Gruppo di lavoro interdipartimentale per la lotta contro la corruzione \(admin.ch\)](#)

⁸¹ [RS 170.32 – Legge del 14 mar. 1958 sulla responsabilità \(LResp\)](#)

⁸² Per maggiori dettagli sui principi operativi delle commissioni parlamentari e sulla procedura cfr. [Principi operativi della Commissione dell'immunità del Consiglio nazionale e della Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati \(parlament.ch\)](#)

un nesso diretto con l'attività e la condizione ufficiale, non entrano in materia e l'autorità inquirente può avviare il procedimento. Se invece entrano in materia, esaminano in una seconda fase se è necessario sopprimere l'immunità. Procedono dunque a una ponderazione tra gli interessi istituzionali e gli interessi dello Stato di diritto al perseguimento penale. Se le decisioni delle due commissioni divergono, la seconda reiezione (non entrata in materia o non soppressione) è definitiva. Le decisioni delle commissioni sono pubblicate in un rapporto. Più avanti figurano alcune statistiche sulle richieste di soppressione dell'immunità.

130. In termini penali l'immunità relativa si applica anche quando (prima dell'autorizzazione al perseguimento penale) è necessario sopprimere il segreto postale e delle telecomunicazioni per perseguire o impedire un reato oppure prendere provvedimenti d'inchiesta o d'istruzione penale per un primo chiarimento dei fatti o per assicurare le prove. In questi casi la decisione spetta a una commissione formata dai presidenti e dai vicepresidenti delle due Camere.

131. Infine va notato che, conformemente all'articolo 14 capoverso 3 LResp in combinato disposto con l'articolo 17 capoversi 2 e 3 LParl, le commissioni competenti possono affidare alle autorità penali della Confederazione il giudizio di un reato di competenza cantonale e l'Assemblea federale plenaria può eleggere un procuratore generale straordinario.

132. Per tutte le altre PCE l'articolo 15 LResp prevede che senza un permesso del DFGP non è possibile promuovere un procedimento penale contro un funzionario per reati attinenti alla sua attività o condizione ufficiale, fatti salvi i reati concernenti la circolazione stradale.

133. La procedura di autorizzazione al perseguimento ha il solo scopo di tutelare gli impiegati federali da procedimenti penali palesemente infondati, garantendo così il buon funzionamento dell'Amministrazione. Il DFGP non si sostituisce alle autorità penali e concede l'autorizzazione al perseguimento non solo quando dall'esame preliminare emergono indizi di un reato e le pertinenti condizioni legali sono soddisfatte, ma anche quando questa ipotesi non può essere esclusa con assoluta certezza. Il DFGP parte quindi dal presupposto che la concessione dell'autorizzazione sia la regola e il rifiuto l'eccezione.

134. In pratica il DFGP riceve una richiesta di autorizzazione al perseguimento dal Ministero pubblico della Confederazione, insieme al fascicolo del caso. Dopo un primo esame degli atti, sente il diretto interessato e i vertici del dipartimento in cui lavora. Il DFGP esamina quindi tutti gli elementi a disposizione e prende una decisione. Il tutto si svolge nel giro di massimo tre mesi, in modo da non gravare eccessivamente le attività delle autorità inquirenti.

135. Le decisioni di autorizzazione al perseguimento, assai frequenti, sono definitive. Quelle di diniego, molto rare, possono invece essere impugnate dinanzi al Tribunale amministrativo federale. Si tratta per lo più di casi di denunce «vendicative» nei confronti di collaboratori titolari di funzioni esposte (p. es. periti medici che confermano la fine delle prestazioni complementari). Per quanto riguarda i casi lievi (art. 15 cpv. 3 LResp), il DFGP rifiuta l'autorizzazione soltanto previo consenso esplicito del datore di lavoro della persona in questione, il quale deve confermare di aver già pronunciato una misura disciplinare alternativa. La decisione di autorizzazione è pronunciata dal segretario generale del DFGP, quella di diniego dal capodipartimento. In generale, il DFGP applica l'articolo 15 capoverso 3 LResp in modo rigoroso: l'autorizzazione è sempre concessa quando non è possibile escludere con certezza che siano soddisfatte le condizioni legali per il perseguimento, quando il caso non è lieve e quando una misura disciplinare non sembra bastevole.

136. Tra il 2013 e il 2021, su 100 richieste di autorizzazione esaminate, il DFGP ne ha accolte 86, respinte quattro in quanto non sufficientemente gravi o risolte con misure disciplinari, e scartate dieci in quanto manifestamente infondate (v. statistiche più avanti). In nessuno dei casi di diniego la decisione è stata impugnata. Quattro casi in cui è stata accordata l'autorizzazione hanno riguardato i più alti quadri dell'Amministrazione federale.

137. Sul piano civile la Confederazione risponde dei danni cagionati illecitamente a terzi dai suoi organi, senza riguardo alla loro colpa (art. 146 Cost.; art. 3 cpv. 1 LResp). La nozione di organo è intesa in senso lato e comprende tutte le persone che ricoprono una funzione pubblica in seno all'Amministrazione federale, in particolare i consiglieri federali, il cancelliere e i vicecancellieri, che rispondono verso la Confederazione dei danni cagionati direttamente mancando con intenzione o per grave negligenza ai doveri di servizio (art. 8 LResp).

138. Il GVG osserva che le norme sull'immunità di cui godono i consiglieri federali e il cancelliere hanno trovato finora poca applicazione e non sembrano essere d'ostacolo a eventuali perseguimenti penali. Lo stesso si può dire della procedura di autorizzazione al perseguimento di altre PCE, visto che le decisioni di diniego sono molto rare.

Meccanismi non repressivi

139. Il Consiglio federale in quanto organo collegiale controlla il rispetto delle norme giuridiche in materia di rikusazione e incompatibilità, nonché delle norme di condotta dei suoi membri (accettazione di incarichi e funzioni una volta cessato il mandato, partecipazione a eventi organizzati dai loro partiti). Non esiste un organo esterno specifico incaricato di garantire il rispetto di queste norme. Nell'esercizio dell'alta vigilanza parlamentare, le CdG dell'Assemblea federale possono tuttavia esaminare la prassi del Consiglio federale e, se necessario, formulare raccomandazioni migliorative (art. 26 e 52 LParl).

140. Il GVG dubita dell'efficacia dei meccanismi esistenti per controllare che i consiglieri federali e il cancelliere rispettino le norme di condotta. Stando alle autorità, tale controllo compete al Consiglio federale stesso in quanto organo collegiale. Non è però previsto un meccanismo formale, le deliberazioni governative si tengono a porte chiuse e il GVG non è a conoscenza di casi in cui i consiglieri federali siano stati sanzionati per non aver rispettato le norme di condotta.

141. Il Consiglio federale è inoltre sottoposto all'alta vigilanza delle CdG dell'Assemblea federale, a eventuali inchieste parlamentari – molto rare nella pratica – e alla supervisione del CDF. Le autorità svizzere affermano che l'alta vigilanza parlamentare sul rispetto delle norme di condotta s'ispira ai criteri di legalità, conformità all'ordinamento vigente, adeguatezza, efficacia ed economicità (art. 26 cpv. 3 LParl). Se vengono a conoscenza di possibili violazioni delle norme di condotta da parte dei consiglieri federali, gli organi di alta vigilanza dispongono del margine di manovra necessario per procedere agli opportuni accertamenti. Le CdG si sono avvalse di questa possibilità in diverse occasioni negli ultimi anni. I loro rapporti sono pubblicati. A titolo di esempio si possono citare le indagini sulle indiscrezioni in seno al Consiglio federale durante la pandemia di COVID-19 e il tentato ricatto di un consigliere federale in carica. Inoltre l'alta vigilanza parlamentare s'iscrive in una democrazia fondata sulla concordanza, in cui dal 1959 nessun partito ha più avuto la maggioranza nel governo o in una delle due Camere federali. Il GVG ritiene comunque necessario dare maggiore rilievo al

rispetto delle norme di condotta in tutti i meccanismi di controllo. Di conseguenza il **GRECO raccomanda di rafforzare il meccanismo per controllare il rispetto delle norme di condotta da parte dei consiglieri federali e del cancelliere e sanzionare le violazioni riscontrate.**

142. Come gli altri impiegati federali, anche i segretari generali, i capi dei servizi d'informazione e i collaboratori personali dei consiglieri federali devono sostenere un colloquio di valutazione annuale durante il quale va appurato se esistono conflitti d'interesse (misura prevista nella strategia anticorruzione del Consiglio federale 2021-2024). Sono inoltre soggetti alla procedura disciplinare di cui agli articoli 98 e 99 OPers. A seconda della gravità della violazione degli obblighi professionali, il datore di lavoro può avviare un'inchiesta disciplinare che può sfociare nelle seguenti misure disciplinari: avvertimento; modifica della durata del lavoro; modifica dell'ambito di attività; riduzione dello stipendio del 10 per cento al massimo durante un anno al massimo; multa fino a 3000 franchi (3123 euro). Le misure sono prese dal superiore gerarchico in collaborazione con il servizio del personale e, se del caso, con il servizio giuridico dell'unità amministrativa. La violazione delle norme di condotta può anche essere motivo di licenziamento o di risoluzione immediata del contratto di lavoro.

Statistiche

143. Negli ultimi cinque anni le commissioni parlamentari hanno trattato in totale sei richieste di revoca dell'immunità relativa, nessuna delle quali riguardante i consiglieri federali o il cancelliere. Nello stesso periodo non si sono avute revoche dell'immunità assoluta.

144. Per gli impiegati federali:

Autorizzazioni al perseguimento per responsabilità degli impiegati federali Statistiche 2013-2021

Anno	N. di richieste	Autorizzate	Rifiutate	
			casi lievi / misure disciplinari	richiesta infondata
Dal 2013	Competenza del DFGP (art. 15 LResp): firma del segretario generale, fatti salvi i casi di diniego dell'autorizzazione (decisione e firma del capo del Dipartimento)			
2013	14	12	0	2
2014	14	14	0	0
2015	12	9	0	3
2016	13	12	1	0
2017	16	14	1	1
2018	9	7	0	2
2019	4	3	0	1
2020	9	8	1	0
2021	9	7	1	1

145. Le autorità sono a conoscenza di un solo caso di accuse mosse pubblicamente contro una PCE negli ultimi cinque anni. Attualmente è in corso un'inchiesta penale per violazione del segreto d'ufficio nei confronti dell'ex capo del servizio d'informazione del Dipartimento federale dell'interno, che si è dimesso. Nei suoi confronti vige la presunzione d'innocenza⁸³.

⁸³ [Avvicendamento alla testa della comunicazione del DFI \(admin.ch\)](#)

V. PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE NELLE AUTORITÀ DI CONTRASTO

Organizzazione e responsabilità delle autorità di contrasto / di polizia

Cenni sulle autorità di contrasto

146. La Svizzera è uno Stato federale in cui i compiti statali incombono in genere ai Cantoni, salvo disposizioni contrarie della Costituzione federale. Pertanto al livello federale compete soltanto quanto specificamente attribuito dalla Costituzione federale. La Confederazione non dispone di una competenza generale in materia di polizia in quanto tale compito è attribuito principalmente ai Cantoni. Il grosso del lavoro di polizia è dunque svolto dalle polizie cantionali e/o comunali, incaricate in particolare di garantire l'ordine pubblico e di combattere la criminalità senza implicazioni internazionali o intercantonali prevalenti.

147. Esistono comunque alcuni servizi di polizia federali incaricati di compiti specifici, in particolare l'Ufficio federale della dogana e della sicurezza dei confini (UDSC, v. n. 148), l'Ufficio federale di polizia (fedpol, v. n. 158), la polizia dei trasporti (impiegata dalle imprese di trasporto, ma disciplinata dal diritto federale) e la polizia militare (chiamata ad assicurare l'ordine e la sicurezza nell'esercito). Il quinto ciclo di valutazione si concentra su:

- l'Ufficio federale della dogana e della sicurezza dei confini (UDSC), nello specifico gli ambiti direzionali Operazioni e Perseguimento penale, incaricati in particolare di garantire la sicurezza dei confini e svolgere le opportune indagini. Insieme contano oltre 3500 collaboratori, principalmente specialisti della dogana e della sicurezza dei confini. Il personale operativo indossa l'uniforme ed è armato in funzione delle mansioni da svolgere;
- la Polizia giudiziaria federale (PGF), che conta più di 400 collaboratori ed è il principale partner del Ministero pubblico della Confederazione (valutato nel quarto ciclo) per indagare sui casi penali di competenza federale. Le compete in particolare la lotta contro la criminalità organizzata, il terrorismo, la corruzione e la criminalità economica.

Organizzazione e responsabilità delle autorità di contrasto valutate

UDSC

148. Il compito principale dell'UDSC è contribuire alla sicurezza e alla protezione della popolazione, dell'economia, dello Stato svizzero e dell'ambiente. L'UDSC occupa circa 4500 collaboratori, operativi in Svizzera, ai confini e all'estero. I suoi compiti sono retti principalmente dal diritto doganale e quello sulla tariffa doganale⁸⁴. L'UDSC è anche organo d'esecuzione di numerosi atti legislativi che esulano dal diritto doganale. Attualmente svolge questo compito in qualità di autorità di controllo in un centinaio di settori, collaborando con circa 25 uffici federali (p. es. controllo delle derrate alimentari al confine, protezione degli animali, dei vegetali e delle specie, controllo del traffico di merci pericolose nonché di sostanze radioattive e velenose, controllo dei metalli preziosi ecc.). In virtù del diritto doganale, l'UDSC deve coordinare le attività svolte nel quadro dei suoi compiti di sicurezza con quelle degli organi di polizia di Confederazione e Cantoni. I Cantoni possono concludere con l'UDSC un

⁸⁴ [RS 631.0 – Legge del 18 mar. 2005 sulle dogane \(LD\)](#); [RS 631.01 – Ordinanza del 1° nov. 2006 sulle dogane \(OD\)](#); [RS 631.01 – Ordinanza del 1° nov. 2006 sulle dogane \(OD\)](#), [RS 631.011 – Ordinanza del DFF del 4 apr. 2007 sulle dogane \(OD-DFF\)](#); [RS 631.013 – Ordinanza dell'UDSC del 4 apr. 2007 sulle dogane \(OD-UDSC\)](#)

accordo amministrativo per delegargli alcuni compiti che esulano dal settore doganale. Online è disponibile una matrice di delega delle competenze cantonali all'UDSC⁸⁵.

149. Dal punto di vista amministrativo l'UDSC è subordinato al DFF. Il capo del DFF dirige il dipartimento assumendone la responsabilità politica; ne definisce in particolare gli orientamenti operativi generali e delega se necessario l'esecuzione diretta dei compiti dipartimentali a unità amministrative subordinate (art. 37 LOGA). Come tanti altri uffici federali anche l'UDSC applica, in materia penale, la legge federale sul diritto penale amministrativo (DPA)⁸⁶, che non contiene disposizioni specifiche sull'indipendenza operativa. Tale indipendenza sembra tuttavia garantita nella pratica, come confermano anche le informazioni raccolte dal GVG. L'indipendenza è controllata anche dai media, che hanno accesso agli atti in virtù della LTras (v. più avanti).

150. L'UDSC è strutturato in sei ambiti direzionali: «Operazioni» e «Perseguimento penale», che svolgono i compiti principali dell'ufficio, nonché «Analisi dei dati e dei rischi», «Pianificazione e gestione», «Basi» e «Supporto», che elaborano le basi necessarie allo svolgimento dei compiti e forniscono supporto ai collaboratori operativi nell'eseguirli.

151. L'ambito direzionale «Operazioni» include la dogana e il Corpo delle guardie di confine, ossia tutto il personale operativo dei servizi di contrasto dell'UDSC. È composto da uno stato maggiore centrale e sei livelli regionali, a loro volta suddivisi in 23 livelli locali.

152. L'ambito direzionale «Perseguimento penale» è l'organo inquirente dell'UDSC. Con i suoi circa 190 collaboratori appositamente formati e competenti in materia di polizia giudiziaria, lotta contro i gravi casi di contrabbando. Comprende quattro unità inquirenti (ripartite per regioni geografiche), una quinta per le inchieste preliminari e della raccolta di informazioni, una sesta per le osservazioni e gli interventi, una settima per le decisioni penali amministrative e un'ottava che funge da stato maggiore a sostegno della direzione. Il capo dell'ambito direzionale e i responsabili delle otto unità formano il consiglio di direzione del «Perseguimento penale», che si riunisce ogni due settimane circa.

153. L'ambito direzionale «Operazioni» dispone sì di competenze penali secondo la DPA, ma solo per i casi di cui all'articolo 65 DPA, ossia le procedure abbreviate. Le condizioni per avviare tali procedure sono chiaramente definite nella legge e i collaboratori dell'ambito direzionale non possono procedere a nessuna operazione d'inchiesta. I fatti sanzionabili e le relative modalità sono indicati in alcune direttive interne dell'ambito direzionale «Procedimento penale». Tutti i casi cui non si applica l'articolo 65 DPA vanno sottoposti all'ambito direzionale «Procedimento penale», che controlla ogni anno l'applicazione delle direttive da parte dell'ambito direzionale «Operazioni».

154. L'attività ufficiale e l'amministrazione finanziaria dell'UDSC sono rese pubbliche ogni anno nei consuntivi⁸⁷, con i quali il Consiglio federale rende conto al Parlamento dell'esecuzione dei preventivi. Inoltre, il CDF può verificare in ogni momento l'impiego delle risorse finanziarie da parte dell'UDSC. Anche gli audit dell'UDSC sono pubblicati.

⁸⁵ [Accordi amministrativi con i Cantoni \(admin.ch\)](#)

⁸⁶ [RS 313.0 – Legge federale del 22 mar. 1974 sul diritto penale amministrativo \(DPA\)](#)

⁸⁷ [Consuntivi \(admin.ch\)](#)

155. Nel 2022 la quota femminile all'UDSC era del 25,8 per cento (su un totale di 4689 collaboratori). Nello stesso anno gli ambiti direzionali «Operazioni» e «Perseguimento penale» impiegavano l'81,1 per cento dell'effettivo totale dell'Ufficio (in equivalenti a tempo pieno). In questi due ambiti direzionali la quota femminile era del 23,5 per cento (su un totale di 3773 collaboratori).

156. L'UDSC è in piena fase riorganizzativa⁸⁸: il riassetto, che dovrebbe concludersi nel 2026, prevede tra le altre cose la creazione del nuovo profilo professionale «specialista dogana e sicurezza dei confini», compreso l'adeguamento delle basi legali. Non appena entrerà in vigore la nuova legge sui compiti d'esecuzione dell'UDSC, questo nuovo profilo subentrerà alla figura dello «specialista doganale», retta dal diritto penale ordinario, e della «guardia di confine», retta dal diritto penale militare. Tutti gli specialisti dogana e sicurezza dei confini saranno così sottoposti al diritto penale ordinario.

157. Il GVG ha avuto modo di raccogliere informazioni su questo riassetto organizzativo durante la visita in loco. La legge alla base della riorganizzazione ha suscitato non poche discussioni in Parlamento, in particolare perché la trasformazione istituzionale anticipa la creazione del pertinente quadro normativo. La CdG del Consiglio degli Stati ha criticato il modo di procedere del Consiglio federale al riguardo. In attesa che la revisione totale del diritto doganale venga approvata in Parlamento, le nuove reclute vengono già formate per rispondere al nuovo profilo professionale retto dalle future basi giuridiche. I cambiamenti hanno tuttavia alimentato una certa inquietudine tra i collaboratori, in particolare tra gli specialisti doganali, che si vedranno infatti ridurre lo stipendio e hanno il sentore che il loro profilo professionale finirà per scomparire. Il GVG incoraggia le autorità svizzere a procedere in modo trasparente, in linea con le raccomandazioni della CdG del Consiglio degli Stati⁸⁹.

Polizia giudiziaria federale (PGF)

158. L'Ufficio federale di polizia (fedpol) è, in senso lato, l'organo di polizia della Confederazione. Funge da unico interlocutore per le autorità di polizia svizzere ed estere e svolge, in veste di ufficio di polizia della Confederazione, compiti di polizia giudiziaria e di sicurezza, nonché compiti amministrativi e ausiliari di polizia. I compiti di polizia giudiziaria sono eseguiti dalla PGF, valutata nel presente rapporto. I compiti di polizia di sicurezza sono svolti dal Servizio federale di sicurezza, che assicura la protezione delle persone e degli edifici della Confederazione nonché delle persone e degli edifici di cui la Confederazione deve garantire la sicurezza in virtù di obblighi di diritto internazionale pubblico. I compiti amministrativi di polizia sono affidati agli altri ambiti direzionali di fedpol, che si occupano di esplosivi e pirotecnica, di armi, di provvedimenti relativi a stranieri e di misure adottate contro la propaganda violenta, contro la violenza e in occasione di manifestazioni sportive. Nel quadro dell'assistenza in materia di polizia, fedpol gestisce i sistemi d'informazione di polizia per le autorità di perseguimento penale di Confederazione e Cantoni. Infine funge da centro nazionale in materia d'informazione, coordinamento e analisi per i partner cantonali e internazionali che operano nel settore della polizia. Impiega il quattro per cento degli effettivi

⁸⁸ La nuova legge sui compiti d'esecuzione dell'UDSC (LE-UDSC) sostituirà l'attuale legge sulle dogane, ridotta a un puro atto normativo di natura fiscale. Il messaggio e il disegno di legge relativi a questa revisione totale del diritto doganale sono attualmente in deliberazione parlamentare.

⁸⁹ Trasformazione dell'AFD in UDSC: aspetti legali e adeguatezza - Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati del 23 maggio 2022

di polizia della Svizzera e il 60 per cento dei suoi collaboratori ricopre funzioni civili. Gran parte dei collaboratori proviene dalle forze di polizia cantonali.

159. La PGF è un'organizzazione civile che conta 413 collaboratori⁹⁰, di cui il 74 per cento uomini e il 26 per cento donne. Comprende otto divisioni: tre investigative, tre di sostegno alle indagini, una incaricata delle operazioni e una con funzioni di gestione, pianificazione e stato maggiore chiamata a fornire supporto amministrativo e strategico. Il tutto è suddiviso in 27 commissariati operativi e quattro settori amministrativi.

160. In termini amministrativi fedpol è aggregato al DFGP. L'indipendenza operativa della PGF è garantita dall'articolo 4 capoverso 1 CPP⁹¹ (applicabile alla PGF in virtù dell'art. 14 CPP). Secondo gli obiettivi concordati con il DFGP, le attività di fedpol e della PGF sono riportate ogni anno in una convenzione sulle prestazioni («Leistungsnachweis») e figurano nei consuntivi della Confederazione. Anche l'impiego delle risorse finanziarie da parte della PGF può essere verificato in qualsiasi momento dal CDF; gli audit vengono pubblicati.

Accesso alle informazioni

161. In quanto uffici federali, all'UDSC e a fedpol si applicano la LTras, la LPD e la legge sull'archiviazione (LAr)⁹².

162. In termini materiali, la LTras si applica ai documenti ufficiali, ossia a qualsiasi documento allestibile mediante un trattamento informatico semplice oppure a ogni informazione registrata su un supporto qualsiasi, in possesso dell'autorità da cui proviene o cui è stata comunicata e concernente l'adempimento di un compito pubblico. In alcuni casi la legge non si applica, ad esempio nei procedimenti penali o civili, nelle procedure di assistenza giudiziaria internazionale o quando disposizioni speciali di leggi federali dichiarano segrete determinate informazioni, come il segreto fiscale in materia di IVA.

163. Ogni persona ha il diritto di consultare i documenti ufficiali e di ottenere informazioni sul loro contenuto da parte delle autorità. È possibile consultare i documenti ufficiali sul posto oppure ottenerne una copia. Esistono alcune eccezioni a questo diritto, interpretate in modo restrittivo dalla giurisprudenza, ad esempio quando l'accesso può perturbare l'esecuzione appropriata di misure concrete di un'autorità o ledere la sfera privata di terzi, a condizione che, in quest'ultimo caso, non prevalga in via eccezionale l'interesse pubblico all'accesso. I documenti ufficiali devono essere per quanto possibile resi anonimi; alla comunicazione dei dati personali non anonimizzabili si applicano gli articoli 36 LPD e 57s LOGA (art. 9 LTras).

164. Chiunque desideri accedere a un documento ufficiale deve farne domanda all'autorità che ha stilato il documento o che lo ha ricevuto come destinataria principale da terzi non soggetti alla LTras. Se la domanda è inoltrata dai professionisti dei media, l'autorità tiene conto, nella misura del possibile, dell'urgenza dell'informazione (art. 9 dell'ordinanza sulla trasparenza, OTras⁹³).

⁹⁰ Stato maggio 2024

⁹¹ «Nell'applicazione del diritto le autorità penali sono indipendenti e sottostanno soltanto al diritto.»

⁹² [RS 152.1 – Legge del 26 giu. 1998 sull'archiviazione \(LAr\)](#)

⁹³ [RS 152.31 – Ordinanza del 24 mag. 2006 sulla trasparenza \(OTras\)](#)

165. Un'autorità che prevede di accordare l'accesso a documenti ufficiali la cui consultazione potrebbe ledere la sfera privata di terzi consulta il terzo interessato e gli dà la possibilità di presentare le proprie osservazioni entro dieci giorni (art. 11 LTras). L'autorità si pronuncia entro un termine di 20 giorni dalla ricezione della domanda, prorogabile di 20 giorni se la domanda concerne documenti voluminosi, complessi o difficili da reperire; se la domanda concerne documenti ufficiali contenenti dati personali, il termine è prorogato della durata necessaria (art. 12 LTras).

166. Chi presenta una domanda di accesso può chiedere una mediazione all'IFPDT se l'accesso a documenti ufficiali è limitato, differito o negato, se l'autorità non si è pronunciata entro il termine stabilito o se, dopo aver consultato la persona che ha depositato la domanda, l'autorità intende accordare l'accesso contro la sua volontà. Se la mediazione ha successo, la pratica è tolta dal ruolo. Se invece non ha successo, l'IFPDT emana, entro trenta giorni dalla ricezione della domanda di mediazione, una raccomandazione scritta all'attenzione dei partecipanti alla procedura. Il richiedente o la persona consultata può chiedere all'autorità, entro dieci giorni dalla ricezione della raccomandazione, di emettere una decisione impugnabile. L'autorità pronuncia una decisione anche nel caso in cui, diversamente da quanto raccomandato, intende limitare, differire o negare oppure accordare il diritto di accesso a un documento ufficiale contenente dati personali. La decisione è pronunciata entro 20 giorni dalla ricezione della raccomandazione o della richiesta di decisione. Questa decisione può essere impugnata dinanzi al Tribunale amministrativo federale (TAF) e poi, con ricorso in materia di diritto pubblico, dinanzi al Tribunale federale (TF).

167. La LPD si applica al trattamento di dati personali concernenti persone fisiche da parte di organi federali. Chiunque può domandare al titolare del trattamento se dati personali che lo concernono sono oggetto di trattamento. Il titolare del trattamento deve comunicare alla persona che ne fa richiesta i dati personali trattati in quanto tali, lo scopo del trattamento, la durata di conservazione dei dati personali o i criteri per stabilire tale durata, nonché le informazioni disponibili sulla provenienza dei dati personali che non sono stati raccolti presso la persona interessata. Il titolare del trattamento può rifiutare, limitare o differire l'accesso all'informazione se lo prevede una legge in senso formale o se lo esigono interessi preponderanti – pubblici o di terzi – o ancora se la fornitura delle informazioni rischia di compromettere ad esempio un'istruzione. È possibile impugnare la decisione dell'autorità dinanzi al TAF e poi, con ricorso in materia di diritto pubblico, dinanzi al TF.

168. In virtù della LAr è possibile consultare liberamente e gratuitamente gli archivi della Confederazione dopo un termine di 30 anni, 50 anni nel caso di dati personali. È comunque possibile consultare gli archivi durante il termine di protezione a condizione che non vi si opponga alcuna prescrizione legale né alcun interesse pubblico o privato preponderante. In questo caso la consultazione può essere subordinata a oneri e condizioni. L'autorità è tenuta a valutare se i documenti non trasmissibili in base alla LAr possono essere ottenuti in altro modo, in particolare in applicazione della LTras.

169. L'articolo 29 capoverso 2 Cost. garantisce alle parti di un procedimento penale il diritto di essere sentite, il che include il diritto di essere informate sullo stato del procedimento e di esaminare gli atti. Nel caso dei procedimenti penali condotti dall'UDSC, questo principio è sancito dall'articolo 36 DPA in combinato disposto con gli articoli 26-28 PA. In virtù dell'articolo 18 OTras, l'UDSC può informare l'opinione pubblica pubblicando su Internet le informazioni sugli ambiti e gli affari importanti, fatte salve disposizioni legali contrarie. Questa

disposizione non ha ancora trovato applicazione pratica all'UDSC in mancanza di casi sufficientemente gravi o di interesse pubblico preponderante. Le attività della PGF sono invece rette dal Codice di procedura penale (CPP)⁹⁴, che disciplina i diritti di essere sentiti e di esaminare gli atti (art. 107-108).

170. L'UDSC riceve ogni anno una trentina di domande di accesso fondate sulla LTras e riguardanti tutti i suoi settori di attività. Le risposte sono redatte e inviate da 4-5 persone, occupate da questo compito al 10-15 per cento. fedpol riceve una decina di domande all'anno, vertenti principalmente su questioni di sicurezza, il bilancio e attività operative. In entrambi gli uffici sono rari i casi in cui viene respinta una domanda, chiesta una mediazione o interposto un ricorso. I collaboratori che trattano le domande di accesso seguono una formazione online sulla LTras. Tutti i collaboratori della Confederazione devono seguire una formazione online sulla protezione dei dati personali. Durante la visita il GVG ha potuto constatare che le norme sulla trasparenza e l'accesso alle informazioni nelle autorità di contrasto valutate sono chiare e sembrano essere rispettate nella pratica.

Fiducia dei cittadini nelle due autorità di contrasto valutate

171. Le autorità non hanno menzionato studi specifici condotti sulla fiducia che i cittadini ripongono nell'UDSC e nella PGF. Tuttavia, dalla visita è emerso che le autorità di contrasto godono generalmente della fiducia dei cittadini.

Sindacati e associazioni del personale

172. Per l'UDSC:

- [Sindacato del personale delle dogane Garanto](#)
- [Associazione degli ufficiali del Corpo delle guardie di confine](#), sezione dell'[Associazione dei quadri della Confederazione](#)

173. Più in generale:

- [Associazione del personale della Confederazione \(APC\)](#)
- [Sindacato transfair](#)

174. Per fedpol:

- [Associazione del personale di fedpol](#), sezione della Federazione Svizzera dei Funzionari di Polizia (FSFP)
- Sindacato degli agenti di polizia della Confederazione

175. Più in generale:

- [Associazione del personale della Confederazione \(APC\)](#)
- [Sindacato transfair](#)
- Sindacato del personale dei servizi pubblici (VPOD) – Personale federale

176. Le varie associazioni del personale pubblico collaborano con i vari datori di lavoro istituzionali in base al diritto in materia di personale⁹⁵ senza avere un ruolo specifico in materia d'integrità. Quattro volte l'anno il direttore dell'UDSC incontra i rappresentanti sindacali per

⁹⁴ [RS 312.0 – Codice di procedura penale \(CPP\)](#)

⁹⁵ art. 33 LPers, art. 107 e 108 OPers, art. 63 O-OPers

discutere questioni e argomenti di interesse superiore o di natura fondamentale. In queste occasioni vengono comunicate anche le decisioni importanti prese dai vertici dell'UDSC, ad esempio i progetti con un impatto sul personale. Una volta l'anno il Consiglio di direzione dell'UDSC organizza un incontro informativo con le parti sociali per affrontare questioni e problemi scottanti. Il direttore di fedpol incontra i rappresentanti sindacali due volte l'anno per discutere e informare dei progetti in corso a fedpol. Infine, a livello di Amministrazione federale esiste un Comitato di seguito delle parti sociali (BAS), composto pariteticamente da rappresentanti dei lavoratori e dei datori di lavoro e presieduto dal direttore dell'Ufficio federale del personale. L'organo garantisce un processo decisionale efficiente e cooperativo tra le parti sociali.

177. Poiché i sindacati e le associazioni del personale sono indipendenti, né l'UDSC né fedpol conoscono il numero esatto di collaboratori iscritti.

Politica anticorruzione e norme d'integrità

Strategia anticorruzione e norme d'integrità, misure per gestire il rischio di corruzione nei servizi esposti

178. In generale, il quadro giuridico vigente per l'intera Amministrazione federale contiene disposizioni sulla prevenzione della corruzione e la promozione dell'integrità, applicabili a tutto il personale delle autorità valutate: tutela degli interessi del datore di lavoro e dovere di fedeltà (art. 20 LPers), accettazione di vantaggi, omaggi e inviti (art. 21 LPers, 93 e 93a OPers), segreto professionale, di affari e d'ufficio nonché il «reato insider» (art. 22 LPers, 94 e 94c OPers), occupazioni accessorie (art. 21 e 23 LPers, 91 e 92 OPers), ricazione (art. 94a OPers), periodo di attesa (art. 94b OPers), obbligo di denuncia e protezione dei whistleblower (art. 22a LPers). La strategia anticorruzione del Consiglio federale 2021-2024 fissa alcuni obiettivi pertinenti, come la sensibilizzazione, un approccio basato sul rischio, la trasparenza e la protezione dei whistleblower.

UDSC

179. L'UDSC non dispone di strategie o programmi anticorruzione specifici per ogni ambito direzionale. Applica i regolamenti e le politiche definite per la Confederazione, come il codice di comportamento dell'Amministrazione federale e le disposizioni sui whistleblower. La maggior parte del personale ha prestato giuramento. I quadri contrattuali e normativi definiscono i comportamenti non conformi e le sanzioni disciplinari in caso di violazioni gravi. Le autorità ritengono che procedure solide, il rispetto delle direttive e una sufficiente separazione delle funzioni contribuiscano a prevenire i casi di frode e corruzione, evitati e individuati anche grazie a misure di gestione dei rischi e al sistema di controllo interno.

180. Alcuni rischi identificati comprendono ad esempio l'accesso non autorizzato a informazioni confidenziali (rischio minimizzato grazie alla *clean desk policy* e ai controlli preventivi di sicurezza e integrità del personale), i conflitti d'interesse, l'esercizio non autorizzato di occupazioni accessorie, la modifica dei dati salariali, l'accettazione di omaggi, la non conformità delle procedure di aggiudicazione e la violazione delle direttive.

181. I rischi operativi sono trattati sistematicamente nel sistema di controllo interno (SCI) che, oltre a documentare i processi, le attività e i controlli, copre anche i rischi legati al

contesto del controllo, comprese questioni di gestione e politica del personale, di comunicazione e di formazione. Il SCI mappa i rischi sotto forma di matrice di controllo e fornisce un elenco dei rischi suddivisi per processo. L'elenco e i controlli vengono adeguati periodicamente all'evoluzione dei rischi. La direzione riceve un rapporto annuale sul SCI (efficacia, tracciabilità, efficienza) e le autorità di vigilanza della Confederazione ricevono per conoscenza i risultati delle analisi dei rischi. La valutazione complessiva dei rischi effettuata dal servizio di revisione interna verte sulle frodi, le attività correlate e il monitoraggio delle denunce (whistleblowing).

182. Gli strumenti di gestione dei rischi, valutati dal servizio di revisione interna e dal CDF, vengono perfezionati per ottimizzarne la comprensione, l'accettazione e l'applicazione. Verifiche periodiche assicurano infine che gli sforzi dell'organizzazione si concentrino sui rischi critici, l'esame delle principali attività di controllo e la semplificazione degli strumenti in linea con i principi di sviluppo continuo del sistema integrato di gestione dei rischi.

fedpol

183. Il DFGP, di cui fanno parte fedpol e la PGF, ha adottato una strategia di lotta alla criminalità per il 2024-2027. È inoltre in corso la stesura di una nuova versione della strategia PGF; anche fedpol ha adottato una strategia 2024-2027⁹⁶.

184. La gestione dei rischi, intesa come tecnica di gestione, consente di individuare, valutare, monitorare e gestire in modo mirato i potenziali rischi. È organizzata sul modello della gestione dei rischi d'impresa applicabile a tutta l'Amministrazione federale (v. n. 49). Oltre ad applicare le procedure e le direttive in materia di appalti pubblici, fedpol ha emanato una sua direttiva concernente il disciplinamento del diritto di firma per i contratti, gli acquisti e le assunzioni.

185. Il GVG rileva che né l'UDSC, né la PGF o fedpol in generale si sono dotati di una strategia specifica contro la corruzione. La strategia anticorruzione del Consiglio federale si applica anche a queste unità, che a quanto pare non hanno però preso misure per attuarla; la strategia sembra esistere solo su carta. A questo proposito il GVG rinvia alle preoccupazioni espresse nei numeri 51, 60 e 61. Il DFGP, cui fa capo la PGF, ha elaborato una strategia di lotta alla criminalità, che però si concentra sulle priorità del lavoro di polizia e non affronta la promozione dell'integrità all'interno del dipartimento.

186. Sebbene dispongano di meccanismi per individuare e gestire i rischi, i due uffici non affrontano in modo specifico le questioni relative alla corruzione e all'integrità. Durante la visita in loco, i vertici di entrambi gli uffici hanno sottolineato l'esiguità del rischio di corruzione all'interno della Confederazione. Il GVG ritiene che tale rischio non sia preso in sufficiente considerazione e costituisca di fatto il punto cieco delle strategie e politiche esistenti. Le varie norme e misure a prevenzione della corruzione risulterebbero più mirate e coordinate se inquadrare in strategie specifiche. In questo modo le autorità valutate potrebbero adottare un approccio più proattivo per prevenire la corruzione. Queste strategie potrebbero anche fornire elementi preziosi a supporto della strategia anticorruzione del Consiglio federale. **Il GRECO raccomanda di procedere a una valutazione completa dei rischi di corruzione negli ambiti e nelle attività dei due servizi valutati dell'Ufficio federale della dogana e della**

⁹⁶ [Strategia di fedpol](#)

sicurezza dei confini nonché della Polizia giudiziaria federale per identificare i problemi e le tendenze emergenti e di utilizzare i dati ottenuti per mettere a punto una o più strategie di promozione dell'integrità e di lotta alla corruzione all'interno di tali autorità.

Gestione delle operazioni sotto copertura e contatti con gli informatori e i testimoni

187. L'UDSC non è legittimato a condurre operazioni sotto copertura o a pagare testimoni o informatori. In virtù dell'articolo 41 DPA, ai testimoni si applicano per analogia le disposizioni del CPP.

188. Le operazioni sotto copertura della PGF sono disciplinate agli articoli 285a-298 CPP. L'articolo 293 precisa i limiti dell'intervento:

- l'agente infiltrato non deve alimentare la propensione a delinquere o indurre a commettere reati più gravi. Il suo intervento deve limitarsi alla concretizzazione della già presente determinazione a commettere il reato;
- l'attività dell'agente infiltrato deve incidere soltanto subordinatamente sulla determinazione a commettere un reato concreto;
- se necessario, l'agente infiltrato è autorizzato a effettuare acquisti di prova in vista della transazione principale e a documentare con mezzi adeguati la sua capacità economica;
- se l'agente infiltrato oltrepassa i limiti dell'influsso che gli è consentito di esercitare, il giudice ne tiene adeguatamente conto nella commisurazione della pena per la persona influenzata o prescinde dalla punizione.

189. L'articolo 295 CPP definisce la procedura per mettere a disposizione degli agenti infiltrati gli importi necessari alla conclusione di una transazione fittizia. Le disposizioni esecutive figurano nell'ordinanza sull'inchiesta mascherata⁹⁷.

Principi etici e codice di comportamento

190. Il codice di comportamento del personale dell'Amministrazione federale del 15 agosto 2012 si applica a tutto il personale federale, compresi i collaboratori dell'UDSC e di fedpol. Viene consegnato a tutti i collaboratori ed è disponibile su Internet⁹⁸ e sull'Intranet della Confederazione. Descrive il comportamento atteso dai collaboratori, contiene le pertinenti disposizioni in materia di diritto del personale e illustra la prassi seguita nell'applicarle. Sulla base del codice possono essere adottate misure disciplinari o di diritto del personale.

191. fedpol dispone di un codice di comportamento specifico, pubblicato sull'Intranet dell'Ufficio, la cui violazione può comportare conseguenze giuslavoristiche. Inoltre, i suoi collaboratori si ispirano a valori e principi lavorativi comuni che definiscono la cultura dell'Ufficio. Questi valori, in tutto sei, sono consultabili su Internet⁹⁹ e sull'Intranet dell'Ufficio. Considerate le informazioni raccolte durante la visita, il GVG ritiene che le norme di condotta a fedpol siano sufficienti, adeguatamente dettagliate e ben note ai collaboratori.

⁹⁷ [RS 312.81 – Ordinanza del 10 nov. 2004 sull'inchiesta mascherata \(OFIM\)](#)

⁹⁸ <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2012/1238/it>

⁹⁹ [Valori di fedpol \(admin.ch\)](#) (accessibile anche dalla homepage di fedpol)

192. Anche l'UDSC ha adottato alcune norme di condotta specifiche per il personale, che per certi aspetti si spingono oltre quelle previste dal codice di comportamento dell'Amministrazione federale. Tuttavia sono incomplete: solo quelle sugli omaggi e le occupazioni accessorie sembrano essere illustrate in maniera dettagliata. Inoltre sono inserite in un regolamento interno che disciplina numerosi altri argomenti, diversi dalla corruzione e dall'integrità. Le norme sull'integrità risultano così poco visibili. Secondo il GVG, un codice di comportamento specifico che raccolga le norme applicabili corredate di commenti e/o esempi concreti permetterebbe al personale dell'UDSC di conoscerle meglio e al pubblico di essere più informato. Al codice andrebbero abbinate misure specifiche di sensibilizzazione e di applicazione, chiarendo anche come le norme specifiche si relazionano con quelle del codice di comportamento dell'Amministrazione federale. **Il GRECO raccomanda (i) di adottare e pubblicare un codice di comportamento per l'Ufficio federale della dogana e della sicurezza dei confini corredato di esempi concreti e spiegazioni sul comportamento atteso dal personale e (ii) di integrarlo con misure specifiche di sensibilizzazione, di controllo e di sanzione.**

Consulenza, formazione e sensibilizzazione

193. Quando prendono servizio, tutti i collaboratori della Confederazione devono seguire un modulo di formazione online sulla prevenzione della corruzione e il whistleblowing e ricevono un opuscolo in materia¹⁰⁰. La formazione, incentrata sui problemi, propone casi pratici e giochi di ruolo. Il corso organizzato dall'Ufficio federale del personale (UFPER) verte sul dovere di fedeltà, gli inviti, gli omaggi, le occupazioni accessorie e le cariche pubbliche, l'indipendenza e l'obbligo di ricusazione, gli affari per conto proprio, il segreto d'ufficio e l'obbligo di denuncia/whistleblowing. La formazione, seguita da circa 300 collaboratori dell'UDSC ogni anno, negli ultimi sei anni è stata seguita da circa 1000 collaboratori di fedpol.

194. Il contratto di lavoro degli impiegati federali contiene un link al codice di comportamento dell'Amministrazione federale e i nuovi collaboratori ne ricevono una copia cartacea non appena prendono servizio. La pagina Intranet «Prevenzione della corruzione», accessibile a tutti gli impiegati federali, indica gli aspetti cui i collaboratori devono prestare particolare attenzione nella quotidianità lavorativa.

195. Alcuni argomenti relativi all'integrità sono trattati anche in altri corsi formativi – di base o di aggiornamento – proposti ai collaboratori di PGF e UDSC in funzione del loro percorso professionale. I temi abordati sono in particolare le norme specifiche sugli omaggi per il personale dell'UDSC, quelle sulla ricusazione nei procedimenti penali e il modulo sull'integrità destinato ai quadri.

196. Per consulenze in materia di prevenzione della corruzione e di integrità, i collaboratori delle autorità valutate possono rivolgersi ai loro superiori e al competente servizio del personale. Non esistono statistiche sulla frequenza di queste consulenze.

197. Il GVG ritiene soddisfacenti le modalità di formazione in materia di etica e di integrità e sottolinea la necessità di sviluppare misure specifiche per sensibilizzare il personale dell'UDSC al futuro codice di comportamento (v. n. 192). Tuttavia rileva l'assenza di misure specifiche per consentire ai collaboratori di ricevere consulenza confidenziale in materia. I

¹⁰⁰ https://res.cloudinary.com/adminch/image/private/s-- 1BSSBJq--/v1719952985/Bundespublikationen/614_120_i.pdf

collaboratori possono rivolgersi ai loro superiori o al servizio del personale. Il GVG auspica un approccio più istituzionale ritenendo opportuno un dispositivo specifico o un servizio esterno alla catena di comando per fornire consulenza confidenziale, in particolare su questioni etiche. Una volta creati i pertinenti meccanismi occorre informarne in maniera adeguata il personale. Di conseguenza **il GRECO raccomanda di mettere a punto dispositivi specifici per fornire consulenza confidenziale in materia di etica e integrità al personale degli ambiti direzionali valutati dell'Ufficio federale della dogana e della sicurezza dei confini nonché della Polizia giudiziaria federale.**

Assunzione e percorso professionale

Regimi occupazionali e autorità competenti

198. I collaboratori dell'UDSC e della PGF sono solitamente assunti a tempo indeterminato. I contratti di apprendisti e stagisti così come di alcuni specialisti sono invece a tempo determinato e non possono superare i tre anni. Oltre i tre anni sono considerati di durata indeterminata (art. 9 LPers).

199. Per quanto riguarda l'UDSC, le competenze per la nomina/assunzione, la promozione e la mobilità, nonché la disdetta del rapporto di lavoro sono attribuite come segue:

- il direttore dell'Ufficio è nominato dal Consiglio federale;
- il direttore supplente è nominato dal consigliere federale a capo del DFF (capodipartimento);
- i vicedirettori sono nominati dal segretario generale del DFF;
- le funzioni L2 (capo di un'unità della direzione e capo di una regione) sono di competenza del direttore;
- le funzioni L3 (capo di un livello locale o capo unità) sono di competenza del direttore supplente o del vicedirettore responsabile del rispettivo ambito direzionale;
- le competenze per le funzioni di livello inferiore sono assegnate in conformità con i regolamenti di gestione dei singoli ambiti direzionali (generalmente ai capi di regione o ai responsabili di settore).

200. Per quanto riguarda fedpol, le competenze sono attribuite come segue:

- il capo dell'ambito direzionale PGF è nominato dal direttore di fedpol, che ne informa il DFGP;
- i capi supplenti dell'ambito direzionale PGF, i capi e i capi supplenti delle divisioni nonché i capi dei commissariati/settori sono nominati dal direttore supplente di fedpol (capo dell'ambito direzionale Gestione delle risorse e strategia);
- i titolari di altre funzioni sono in genere assunti dalle risorse umane;
- gli apprendisti sono assunti a livello dipartimentale (Formazione professionale del DFGP).

Procedura per la nomina/assunzione, promozione, mobilità e disdetta del rapporto di lavoro

201. La procedura e i criteri decisionali si basano sul diritto in materia di personale, che stabilisce in particolare la parità di trattamento tra donna e uomo (art. 8 cpv. 3 Cost, art. 4 cpv. 2, lett. d LPers e art. 6 OPers). I dipartimenti sono tenuti a elaborare programmi per promuovere tale parità e possono avvalersi di specialisti in materia o stabilire quote. Il principio delle pari opportunità è inoltre integrato in tutti i processi, gli strumenti e le misure

di gestione del personale. Gli interessi e le esigenze divergenti di donne e uomini vengono considerati, riconosciuti e promossi allo stesso modo. Il Consiglio federale ha fissato una quota femminile indicativa che le unità amministrative devono raggiungere. Di fatto, i criteri di selezione garantiscono pari opportunità a uomini e donne.

202. Il GVG plaude al fatto che la parità di trattamento tra donne e uomini sia sancita nella Costituzione, nelle leggi e nei regolamenti, come pure alle misure adottate in tal senso all'interno delle istituzioni valutate. Nota tuttavia che la percentuale femminile all'UDSC e alla PGF è relativamente bassa, anche se alcune delle cariche più alte sono ricoperte da donne. La percentuale è del 25,8 per cento all'UDSC – 23,5 per cento per gli ambiti direzionali Operazioni e Perseguimento penale – e del 26 per cento alla PGF. Come sottolineato più volte nel contesto del quinto ciclo di valutazione del GRECO, è importante che i collaboratori delle autorità di contrasto rappresentino, per quanto possibile, la società nel suo complesso. L'eterogeneità all'interno di queste autorità, anche nelle posizioni dirigenziali, può ripercuotersi positivamente su tutta la categoria (p. es. nei contatti con il pubblico; nella lotta contro un'eventuale omertà, creando un ambiente più eterogeneo; attraverso lo sviluppo di una pluralità di opinioni ecc.). Il GVG invita le autorità a proseguire le riflessioni su questo fronte al fine di rafforzare ulteriormente le pratiche positive e raggiungere una quota femminile adeguata. Di conseguenza **il GRECO raccomanda di adottare ulteriori misure per aumentare la rappresentanza femminile a tutti i livelli degli ambiti direzionali valutati dell'Ufficio federale della dogana e della sicurezza dei confini nonché della Polizia giudiziaria federale.**

203. I criteri di selezione e di assunzione non sono stabiliti per legge, ma vengono fissati dal datore di lavoro. La PGF mette a concorso tutti i posti vacanti nuovi ed esistenti (per la mobilità e le promozioni interne) sul portale delle offerte d'impiego alla Confederazione¹⁰¹. A partire dal livello di capocommissariato/caposettore può essere previsto un assessment. I candidati selezionati dai superiori gerarchici sono invitati a sostenere un primo colloquio, che può includere test attitudinali (per valutare le competenze linguistiche, le capacità redazionali ecc.). Un secondo colloquio è organizzato e condotto sempre dai superiori gerarchici e una terza tornata può essere condotta dalle risorse umane, su richiesta in collaborazione con i superiori gerarchici. Una volta che i superiori gerarchici e le risorse umane si sono accordati su una persona, la direzione approva l'assunzione.

204. In caso di licenziamento viene prima cercato un accordo tra il collaboratore, il capo dell'ambito direzionale Gestione delle risorse e strategia e il capo del personale. In assenza di un accordo, il caso viene deferito al direttore di fedpol.

205. L'UDSC applica procedure simili per l'assunzione, la promozione e la mobilità. I bandi per i posti vacanti vengono pubblicati nell'apposito bollettino dell'UDSC e, se necessario, sul portale delle offerte d'impiego alla Confederazione, nei giornali o su Internet (portali di ricerca di lavoro, social network). Sono tuttavia previste eccezioni tese a favorire l'integrazione di persone malate, vittime di infortuni o disabili oppure i trasferimenti di personale per motivi organizzativi o per funzioni specifiche (informatici, informatici forensi ecc.).

206. Le decisioni di assunzione e promozione sono impugnabili se riconducibili a motivi razzisti o discriminatori (art. 8 cpv. 2 Cost e 25a PA). I licenziamenti sono impugnabili dinanzi al Tribunale amministrativo federale (art. 36 LPers).

¹⁰¹ [Portale d'impiego Confederazione \(admin.ch\)](https://www.admin.ch)

207. Il GVG osserva che le procedure di assunzione e promozione nelle autorità valutate si basano sul merito e la concorrenza e offrono un adeguato livello di trasparenza.

Verifica dell'integrità dei candidati

208. Come spiegato nella parte relativa alle PCE (v. n. 52 e segg.), la LSIn prevede un controllo di sicurezza relativo alle persone che ne esamina anche l'integrità e il rischio di corruzione. Tale controllo prevede la raccolta di dati rilevanti per la sicurezza sul modo di vita della persona da controllare, in particolare le sue relazioni personali strette e familiari, la sua situazione finanziaria, i suoi rapporti con l'estero ed eventuali attività illegali che potrebbero minacciare la sicurezza interna ed esterna. Serve in particolare a verificare se la persona ha debiti o se nei suoi confronti esistono ingiunzioni pendenti o eventuali procedimenti penali chiusi o ancora in corso. Sono due i livelli di controllo: il controllo di sicurezza di base e quello ampliato, con o senza audizioni. I controlli sono effettuati da un servizio specializzato della Segreteria di Stato della politica di sicurezza (SEPOS), aggregato al DDPS. Le disposizioni di esecuzione figurano nell'OCSP.

209. Al termine del controllo viene rilasciata una dichiarazione di sicurezza (assenza di rischio), di sicurezza con riserva, di rischio oppure di constatazione (in assenza di dati sufficienti per la valutazione). Il risultato è trasmesso al datore di lavoro, che nella stragrande maggioranza dei casi vi dà seguito anche se è libero di correre il rischio evidenziato. Il risultato è trasmesso anche alla persona controllata, che può impugnarlo dinanzi al Tribunale amministrativo federale.

210. In seguito all'entrata in vigore della LSIn, l'UDSC ha stilato un elenco di 280 funzioni da sottoporre al controllo di sicurezza relativo alle persone, in funzione dei criteri previsti nell'OCSP¹⁰². L'elenco viene rivisto ogni tre anni; per ogni funzione aggiunta è previsto un controllo di sicurezza relativo alle persone. L'integrità del personale operativo la cui funzione non figura in tale elenco è verificata mediante un estratto del casellario giudiziale e/o del registro delle esecuzioni. Tale controllo dell'integrità è ripetuto ogni cinque anni, o più frequentemente in caso di cambio di funzione o di promozione. In questi casi, il servizio del personale deve verificare, sulla base di un catalogo di domande¹⁰³, se è giustificato richiedere nuovi estratti del casellario giudiziale e/o del registro delle esecuzioni prima della fine del periodo di cinque anni. Il servizio del personale procede a un'analisi degli estratti, che può portare alla risoluzione del rapporto di lavoro.

211. Tutti i collaboratori di fedpol sono sottoposti a un controllo dell'integrità. La procedura prevede una dichiarazione di consenso, un controllo del casellario giudiziario, un controllo del registro delle esecuzioni e un controllo di sicurezza ampliato, con o senza audizione a seconda della posizione del collaboratore.

¹⁰² Il trattamento di informazioni classificate «confidenziale»; l'amministrazione, l'esercizio, la manutenzione e la verifica di mezzi informatici del livello di sicurezza «protezione elevata»; l'accesso a una zona di sicurezza 1, 2 o 3 e le attività che devono essere sottoposte a un controllo di questo livello di controllo in virtù di un trattato internazionale.

¹⁰³ P. es. se si tratta di una funzione di rappresentanza dell'Ufficio o una funzione di rilevanza pubblica, se eventuali debiti o una condanna penale potrebbero avere conseguenze sulla reputazione dell'Amministrazione federale, se la persona può influenzare decisioni relative a mandati, sovvenzioni, decisioni d'imposizione o se in quella funzione la persona è chiamata a rilasciare autorizzazioni, licenze e/o concessioni o a riscuotere imposte.

212. I controlli di sicurezza relativi alle persone sono ripetuti a intervalli regolari, ogni cinque o dieci anni oppure ogni tre o cinque anni a seconda del livello. I controlli possono essere più frequenti se la persona cambia funzione – in particolare se la nuova funzione è soggetta a un controllo di livello superiore – o se il datore di lavoro ha motivo di credere che siano emersi nuovi rischi o viene a conoscenza di procedimenti penali pendenti a carico dell'interessato.

213. Il GVG apprezza il controllo di sicurezza relativo alle persone, che permette di valutare in modo approfondito e a intervalli regolari i potenziali rischi per l'integrità del personale della Confederazione. È positivo che tutto il personale della PGF sia soggetto a questo controllo, così come 280 funzioni identificate in seno all'UDSC sulla base di un'analisi dei rischi. Per quanto riguarda il personale dell'UDSC non soggetto a questo controllo, il GVG ritiene che il catalogo di domande esaminate dal servizio del personale in caso di cambio di funzione o di promozione consenta di tenere adeguatamente conto dei rischi potenziali per l'integrità.

Valutazione delle prestazioni

214. Al personale dell'UDSC e della PGF si applicano le disposizioni dell'OPers in materia, che prevedono un colloquio di valutazione annuale con il diretto superiore. La valutazione costituisce la base per l'evoluzione dello stipendio, attuata in funzione degli obiettivi convenuti in materia di prestazioni, comportamento e capacità. I collaboratori sono valutati su una scala che va da 1 a 4, dove il 4 corrisponde a un aumento salariale annuo compreso tra il 3 e il 4 per cento, il 3 a un aumento salariale annuo compreso tra l'1,5 e il 2,5 per cento e il 2 a un aumento massimo dell'1 per cento (sempre fino al raggiungimento dell'importo massimo previsto per la relativa classe di stipendio), mentre il livello 1 può comportare una riduzione dello stipendio pari a un massimo del 4 per cento. In quest'ultimo caso, occorre prevedere misure di sviluppo o l'attribuzione a un posto meno impegnativo. Se le prestazioni non migliorano nonostante le misure adottate, il rapporto di lavoro è disdetto. Se non è d'accordo con la valutazione, il collaboratore può chiederne una nuova al capo del suo diretto superiore e poi a un'autorità di reclamo interna.

215. Maggiori informazioni sulla ripartizione dei livelli di valutazione figurano nel rapporto sulla gestione del personale 2022 (n. 7.2)¹⁰⁴.

216. All'UDSC il colloquio di valutazione è sempre condotto dal superiore diretto, che trasmette il relativo modulo per firma al proprio superiore. I collaboratori sono valutati ogni anno. Una valutazione positiva può portare a una promozione o a una progressione salariale più forte (all'interno della classe di stipendio e/o sotto forma di premio di prestazione). Una valutazione negativa, invece, può rallentare la progressione salariale fino a una riduzione dello stipendio o sfociare nell'assegnazione a un'altra funzione o la disdetta del rapporto di lavoro. Se non è d'accordo con la valutazione, il collaboratore può chiedere una nuova valutazione al capo del diretto superiore e poi al capo del personale. Alla PGF la procedura è identica. Nell'ambito delle valutazioni, e non solo, il collaboratore deve segnalare al diretto superiore qualsiasi messa in stato di accusa per cattiva condotta o difficoltà finanziarie.

Rotazione e mobilità

¹⁰⁴ https://www.epa.admin.ch/dam/epa/it/dokumente/themen/personalpolitik/reporting_personalmanagement_2022.pdf.download.pdf/reporting_personalmanagement_2022_i.pdf

217. All'UDSC e alla PGF non esiste alcun obbligo di rotazione interna. Le possibilità di carriera dipendono dalle candidature interne per posti vacanti messi a concorso su Intranet e/o Internet.

Stipendio e benefici accessori

218. All'UDSC lo stipendio iniziale varia in funzione della formazione e dell'esperienza professionale e personale della persona da assumere nonché della situazione sul mercato del lavoro. Per gli specialisti dogana e sicurezza dei confini, ad esempio, lo stipendio lordo annuale è di 52 000 franchi (54 400 euro) a 20 anni e di 69 290 franchi (72 500 euro) a 30 anni, cui va aggiunta – secondo l'attuale sistema salariale – l'indennità di residenza, calcolata in base al costo della vita e al luogo di lavoro. Come illustrato in precedenza, lo stipendio evolve anche in funzione dei risultati delle valutazioni annuali. Ogni funzione è assegnata a una classe di stipendio, che determina lo stipendio massimo che il collaboratore può percepire.

In caso di assunzione di un **esterno**

Funzione	Classe di stipendio	Età	Esperienza professionale	Stipendio iniziale (CHF) (EUR)	Importo massimo (CHF) (EUR)
Specialista (inizio carriera)	20	20	0 anni	53 625 55 138	129 142 132 786
Capo Ulteriore sviluppo del livello regionale (livello intermedio)	24	34	10 anni	103 935 106 868	155 667 160 060
Capo ambito direzionale Supporto (funzione dirigenziale)	30	45	21 anni	174 070 178 982	212 131 218 117

→ Per tenere conto dell'esperienza professionale: + 2 % l'anno

In caso di cambiamento **interno**

Risulta superfluo fornire cifre al riguardo. Esistono tuttavia linee guida chiare (estratto delle prescrizioni D-52):

2.1.3 Adeguamento dello stipendio

2.1.3.1 Cambiamento di funzione

- OPers, [art. 40](#)

In caso di cambiamento di funzione (nomina a una funzione più elevata) viene versata una relativa indennità.

L'indennità per cambiamento di funzione ascende al **4 per cento** dell'importo massimo della nuova classe di stipendio stabilita nel contratto di lavoro. Unicamente in caso di assunzione della supplenza (classe di stipendio +1), l'indennità per il cambiamento di funzione ammonta al 2 per cento.

219. A fedpol ogni funzione è valutata secondo criteri uniformi e oggettivi in base al mansionario e assegnata a una classe di stipendio. I criteri determinanti sono la formazione richiesta, la natura dei compiti da svolgere e i requisiti, le responsabilità e i pericoli connessi.

220. Lo stipendio iniziale di un nuovo collaboratore è stabilito in base ai requisiti di funzione (valutazione), alle competenze e alle prestazioni fornite fino a quel momento e alle precedenti esperienze rilevanti per la funzione. Gli stipendi sono poi adeguati in funzione delle valutazioni annuali fino al raggiungimento dell'importo massimo della classe di stipendio.

Funzione	Classe di stipendio	Retribuzione lorda annuale (max.) CHF (EUR)	Retribuzione lorda annuale (media) CHF (EUR)
Capodivisione	29	197 700 (203 279)	178 000 (183 023)
Capocommissariato	26	171 985 (176 838)	155 000 (159 374)
Inquirente federale II	24	155 667 (160 060)	115 000 (118 304)
Inquirente federale I	21	134 501 (138 365)	94 000 (96 701)

221. Tutti gli impiegati federali, compreso il personale dell'UDSC e di fedpol, hanno diritto a diverse prestazioni sociali, tra cui i congedi di maternità, di paternità e di adozione, un sostegno finanziario per la custodia dei figli complementare alla famiglia e i premi di fedeltà. Inoltre possono ricevere indennità di funzione, premi di prestazione, premi spontanei e indennità in funzione del mercato del lavoro.

222. In dettaglio si possono citare i seguenti benefici accessori.

Beneficio	Ammontare	Informazione	Diritto dopo il pensionamento	Controllo
Indennità di residenza	13 zone: da CHF 446 a CHF 5795 all'anno	Sì, su Sistema salariale dell'AF	No	Nell'ambito degli adeguamenti salariali e, per l'UDSC, del SCI
Prestazioni sociali sovraobbligatorie	Varie, p. es. contributi previdenziali, partecipazione finanziaria alla custodia dei bambini complementare alla famiglia, assegni familiari più elevati di quanto previsto dalla legge ecc.	Sì, sull'Intranet sotto Prestazioni accessorie allo stipendio	No	Nell'ambito degli adeguamenti salariali e, per l'UDSC, del SCI
Premio di fedeltà	Secondo l' art. 73 OPers	Sì (art. 73 OPers)	No	Nell'ambito degli adeguamenti salariali
Partecipazione ai costi di formazione (continua)	Variabile	Sì (art. 4 OPers)	No	Nell'ambito della richiesta

Partecipazione ai costi per l'utilizzo dei trasporti pubblici	Abbonamento metà prezzo gratuito Abbonamento generale a prezzo ridotto	Sì (art. 53 O-Pers)	No	Diritto dal primo all'ultimo giorno di lavoro
Conto di risparmio gratuito (Cassa di risparmio del personale federale)	Gratuito	Sì (art. 75 cpv. 2 O-Pers)	Sì	Diritto dal primo giorno di lavoro e dopo il pensionamento
Membri del Corpo delle guardie di confine: riduzione dei costi di alloggio nell'ambito dell'obbligo di avere un alloggio di servizio	L'indennizzo richiesto deve corrispondere al 70 % ca. dell'affitto usuale per alloggi equivalenti o all'80 % ca. dell'affitto per alloggi cooperativi per il personale federale nello stesso luogo o in luoghi con condizioni simili.	Sì, sull' Intranet dell'UDSC	No	Nell'ambito dei cambiamenti di alloggio e funzione e dei relativi adeguamenti di sistema, nonché, per l'UDSC, nell'ambito del SCI

Conflitti d'interesse

223. Il codice di comportamento dell'Amministrazione federale si applica agli impiegati federali, compreso il personale delle due autorità valutate, e «descrive il comportamento che si attende da loro per evitare conflitti di interessi, reali o apparenti» (cap. 1). «Evitano conflitti tra i propri interessi privati e quelli della Confederazione e tralasciano tutto quanto possa pregiudicare la loro capacità di agire e indipendenza. Qualora un conflitto di interessi o l'apparenza di un tale conflitto non sia evitabile, ne informano i loro superiori» (cap. 3). Il codice ricorda anche che «gli impiegati si ricusano nei casi di prevenzione o di apparenza di prevenzione in una determinata questione (p. es. a causa di interessi personali, parentela, amicizia o inimicizia, rapporti di dipendenza ecc.)» (cap. 3).

224. Il codice di comportamento di fedpol impone ai collaboratori, tra le altre cose, di non lasciare che omaggi, inviti o vantaggi di altro tipo li portino a un rapporto di dipendenza o compromettano la loro capacità di giudizio. In caso di dubbio, vanno rifiutati anche gli omaggi di valore esiguo. Qualsiasi tentativo di corruzione deve essere respinto e segnalato. Prima di accettare occupazioni accessorie o cariche pubbliche, occorre informare i superiori gerarchici. Se gli interessi personali o le relazioni private potrebbero ledere l'interesse di fedpol o pregiudicare la parità di trattamento, i collaboratori lo segnalano ai superiori gerarchici. Se non possono evitare un conflitto di interessi, i collaboratori sono tenuti a ricusarsi.

225. A livello legislativo esistono diverse normative più specifiche per prevenire i vari tipi di conflitti d'interesse reali o potenziali, tra cui le norme sulla ricusazione e il divieto o la limitazione di determinate occupazioni (v. più avanti). Anche i controlli di sicurezza descritti in precedenza svolgono un'importante funzione preventiva.

226. Le norme sulla ricusazione concretizzano alcune garanzie costituzionali (in particolare l'art. 30 Cost.) per assicurare l'imparzialità, anche apparente, dell'autorità in una specifica procedura giudiziaria o amministrativa. Nelle loro attività operative, gli specialisti dogana e sicurezza dei confini dell'UDSC sono generalmente soggetti alle disposizioni dell'articolo 29 DPA per le procedure penali amministrative e dell'articolo 10 PA per le procedure

amministrative, mentre i membri della PGF sono generalmente soggetti alle disposizioni degli articoli 56-60 CPP. In entrambi i casi le disposizioni coprono sia gli interessi privati o personali che i rapporti familiari (coniuge, partner registrato, convivente di fatto, parenti e affini in linea retta o collaterale fino al terzo grado). Inoltre, prevedono una clausola generale di riconsuazione, un obbligo di comunicazione per la persona chiamata a riconsuarsi e una procedura per decidere sulle domande di riconsuazione presentate.

227. L'articolo 94a OPers disciplina la riconsuazione al di fuori di una procedura penale o amministrativa. Prevede che gli impiegati debbano riconsuarsi quando la loro imparzialità rischia di essere messa in dubbio a causa di un interesse personale in una determinata questione oppure per altri motivi, come l'amicizia o l'inimicizia o l'esistenza di un'offerta di lavoro. Gli impiegati presentano ai propri superiori i motivi di prevenzione inevitabili e li informano anche in caso di dubbio.

228. Inoltre, i membri della direzione dell'UDSC sono tenuti a informarsi ogni anno a vicenda sulle occupazioni accessorie, sulla base del regolamento interno (n. 4.5 del regolamento di gestione dell'UDSC: conflitti d'interesse dei membri del consiglio di direzione, riconsuazione e informazione reciproca sulle occupazioni accessorie).

229. Infine, anche il diritto in materia di appalti pubblici prevede norme specifiche sulla riconsuazione.

Divieto o limitazione di determinate attività

Incompatibilità, occupazioni accessorie e interessi finanziari

230. In materia di incompatibilità non esistono norme generali specifiche per i collaboratori delle autorità di contrasto valutate. Si applicano le norme generali sulle occupazioni accessorie e gli interessi finanziari valide per tutti gli impiegati della Confederazione (art. 23 LPers, art. 91 e 92 OPers). I collaboratori sono tenuti a comunicare ai propri superiori tutte le cariche pubbliche esercitate e le attività svolte dietro pagamento al di fuori del rapporto di lavoro. Le attività svolte gratuitamente devono essere comunicate se non possono essere esclusi conflitti d'interesse. Un'autorizzazione è necessaria se l'esercizio di tali cariche e attività rischia di compromettere le prestazioni per il datore di lavoro (Confederazione) o di generare un conflitto d'interesse. Se nel caso specifico non è possibile escludere conflitti d'interesse, l'autorizzazione è negata. L'autorizzazione va rinnovata ogni anno e le occupazioni accessorie sono discusse durante il colloquio di valutazione annuale. I compensi o indennizzi ricevuti per attività svolte a favore di terzi a titolo d'impiegato federale vanno versati alla Confederazione.

231. L'UFPER ha emanato una direttiva dettagliata sulle occupazioni accessorie e le cariche pubbliche, entrata in vigore il 1° ottobre 2022 e disponibile su Internet¹⁰⁵. La direttiva stabilisce in dettaglio i criteri per valutare i rischi di conflitti d'interesse sulla scorta di numerosi esempi. Specifica inoltre il meccanismo di autorizzazione, la procedura, le competenze e le condizioni per versare i compensi alla Confederazione.

¹⁰⁵ https://www.epa.admin.ch/dam/epa/it/dokumente/themen/personalrecht/230_nebenbeschaeftigungenrichtlinien.pdf.download.pdf/230_nebenbeschaeftigungenrichtlinien_i.pdf, pubblicata sul sito <https://www.epa.admin.ch/epa/it/home/temi/diritto-del-personale.html>, sotto «occupazioni accessorie».

232. Il regolamento dell'UDSC in materia di personale informa in dettaglio i collaboratori e i superiori sulle norme applicabili. Include un modulo per comunicare le occupazioni accessorie e stabilisce che il collaboratore è tenuto a comunicare al proprio superiore qualsiasi cambiamento al riguardo. Il regolamento di gestione dell'UDSC prevede anche l'obbligo per i membri della direzione di informarsi a vicenda sulle rispettive occupazioni accessorie.

233. Anche il codice di comportamento di fedpol precisa che prima di accettare occupazioni accessorie o cariche pubbliche, i collaboratori devono comunicarlo ai propri superiori e richiedere un'autorizzazione, come previsto dalle norme citate.

234. A parte l'obbligo di versare alla Confederazione i compensi ricevuti per attività svolte a favore di terzi grazie al rapporto di lavoro con la Confederazione, non esistono limitazioni sugli interessi finanziari applicabili ai collaboratori delle autorità valutate.

Omaggi

235. Al personale dell'Amministrazione federale è proibito sollecitare, accettare o farsi promettere omaggi o altri vantaggi per sé o per terzi (art. 21 cpv. 3 LPers). È tuttavia ammessa l'accettazione di vantaggi esigui conformi agli usi sociali. Sono considerati vantaggi esigui gli omaggi in natura il cui valore di mercato non supera i 200 franchi (208 euro, art. 93 cpv. 1 OPers). Disposizioni specifiche disciplinano anche gli inviti (art. 93a OPers); gli impiegati devono rifiutare gli inviti suscettibili di compromettere la loro indipendenza o capacità di agire. Gli inviti all'estero devono essere rifiutati, salvo autorizzazione scritta del superiore.

236. Agli impiegati che partecipano a una procedura di acquisto o un processo decisionale si applicano disposizioni più rigide: è infatti vietato loro accettare anche inviti e vantaggi esigui conformi agli usi sociali (art. 93 cpv. 2 e 93a cpv. 2 OPers). In caso di dubbio, gli impiegati accertano con i propri superiori se è possibile accettare un vantaggio. Queste disposizioni sono spiegate anche al numero 5 del codice di comportamento dell'Amministrazione federale.

237. Il regolamento interno dell'UDSC prevede disposizioni più rigide rispetto a quelle generali: i collaboratori dell'UDSC non possono accettare omaggi e altri vantaggi, nemmeno se esigui. La PGF segue il codice di comportamento di fedpol, dove è stabilito, tra le altre cose, che i collaboratori non devono lasciare che omaggi, inviti o vantaggi di altro tipo li portino a un rapporto di dipendenza o compromettano la loro capacità di giudizio. In caso di dubbio vanno rifiutati anche gli omaggi di valore esiguo. Durante la visita in loco, il GVG ha potuto constatare che queste disposizioni sembrano essere pienamente assimilate e rispettate dal personale delle autorità valutate. Vengono applicate in maniera rigorosa e la loro applicazione viene verificata nell'ambito del controllo interno.

Abuso di risorse pubbliche

238. L'abuso delle risorse pubbliche è contrario al dovere di fedeltà (art. 20 LPers) e può comportare conseguenze in materia di diritto del personale, comprese sanzioni disciplinari, e costituire uno o più reati penali, come l'infedeltà nella gestione pubblica (art. 314 CP). L'obbligo di riparare ai danni cagionati è disciplinato all'articolo 8 LResp.

Contatti con terzi, dati confidenziali

239. Gli impiegati dell'Amministrazione federale sono tenuti al segreto professionale, al segreto d'affari e al segreto d'ufficio (art. 22 LPers e 94 OPers). L'obbligo di mantenere il segreto d'ufficio e professionale continua a sussistere anche dopo la cessazione del rapporto di lavoro. La violazione del segreto d'ufficio costituisce reato (art. 320 CP).

240. Gli impiegati federali non possono utilizzare informazioni che non sono di dominio pubblico, ottenute nell'ambito della loro attività professionale, per conseguire un vantaggio per sé o per terzi (reato insider, art. 94c OPers). La violazione di questo divieto può costituire reato (art. 154 LInFi).

241. Il codice di comportamento di fedpol puntualizza che i collaboratori non possono utilizzare in nessun caso per scopi privati le informazioni cui hanno accesso tramite il lavoro (n. 5) e devono rispettare il segreto professionale, il segreto d'affari e il segreto d'ufficio (n. 4).

Restrizioni una volta cessato il rapporto di lavoro

242. In virtù dell'articolo 94b OPers, nei contratti di lavoro può essere previsto un periodo di attesa di una durata compresa tra sei e 12 mesi dopo la cessazione del rapporto di lavoro, qualora si presuma che la futura attività del collaboratore, retribuita o non retribuita, per un determinato datore di lavoro o mandante possa generare un conflitto d'interesse. Per il periodo di attesa può essere fissata un'indennità. Chi riceve un'indennità per il periodo di attesa è tenuto a comunicare i proventi, le indennità e le prestazioni previdenziali percepiti durante questo periodo. Il GVG conferma i dubbi già espressi al riguardo nella prima parte del rapporto (v. n. 124). Questa disposizione sembra essere poco applicata, proprio come nel caso delle PCE. Dalla visita è tuttavia emerso che sono piuttosto rari i collaboratori delle autorità di contrasto che passano al settore privato, il che non sembra costituire un problema nella pratica.

Dichiarazione del patrimonio, dei redditi, dei debiti e degli interessi

243. I collaboratori delle autorità valutate sono tenuti a dichiarare i loro redditi, debiti e interessi nel quadro delle norme in materia di ricusazione, occupazioni accessorie e omaggi, come indicato in precedenza. I dati rilevanti per la sicurezza sul modo di vita dei collaboratori, in particolare le loro relazioni personali strette e familiari, la loro situazione finanziaria, i loro rapporti con l'estero ed eventuali attività illegali che potrebbero minacciare la sicurezza interna ed esterna sono raccolti nel quadro del controllo di sicurezza, che viene ripetuto a intervalli regolari.

244. Conformemente al regolamento del personale dell'UDSC (n. 4.2.2), l'ufficiale superiore deve essere informato immediatamente di condanne penali, provvedimenti di tutela, fallimenti e così via, nonché dell'esistenza di attestati di carenza di beni e della sospensione o estinzione di siffatti provvedimenti. Il codice di comportamento di fedpol obbliga i collaboratori a segnalare immediatamente al proprio superiore eventuali difficoltà finanziarie personali.

Meccanismi di controllo

Vigilanza e controllo interni

245. Il sistema di controllo interno (SCI) dell'UDSC è previsto dalla legge sul Controllo delle finanze e la relativa ordinanza. Composto da sette persone e subordinato al direttore dell'Ufficio a titolo amministrativo, è indipendente nel valutare i rischi ed effettuare audit. Il CDF controlla regolarmente il rispetto dell'obiettività e dell'indipendenza del servizio di revisione interna. L'ultima valutazione esterna, risalente al 2021, è stata effettuata da KPMG per conto del CDF. Il servizio di revisione interna è soggetto all'*International Professional Practices Framework (IPPF)* dell'*Institute of Internal Auditors*. Gli standard dell'IPPF sono rispettati, come confermato dal CDF e da KPMG durante l'ultima valutazione.

246. Il SCI coordina le attività di controllo in termini amministrativi, diffonde le informazioni necessarie a garantire la coerenza del sistema, controlla la qualità e l'efficacia delle procedure, offre consulenza sull'attuazione delle procedure di controllo e sostiene lo sviluppo qualitativo del sistema. Opera a livello centrale, regionale e locale per tutta l'organizzazione.

247. Il SCI funge da meccanismo di controllo per tutte le attività a rischio dell'UDSC. Nell'ambito dei suoi controlli, verifica il rispetto delle direttive sulle occupazioni accessorie, l'obbligo di ricsuzione in caso di conflitti d'interesse e così via. Si concentra anche sui rischi esterni ai processi e legati al contesto di controllo, comprese tutte le questioni di gestione e politica del personale, di comunicazione e di formazione. Il SCI riferisce alla direzione dell'UDSC in merito a qualsiasi violazione grave individuata.

248. L'ispettorato delle finanze della Segreteria generale del DFGP (Revisione interna DFGP) è l'organo di revisione interna del DFGP e delle sue unità amministrative, tra cui fedpol e la PGF. Sebbene inquadrata nella Segreteria generale, la Revisione interna DFGP adempie i suoi compiti in modo autonomo e indipendente ed esercita la vigilanza attendendosi agli standard svizzeri di revisione dei conti annuali (SA-CH) emessi da EXPERTsuisse e agli *international standards for the professional practice of internal auditing* emessi dall'*Institute of Internal Auditors*.

249. La Revisione interna DFGP svolge i seguenti compiti secondo le priorità definite nel programma annuale, basato su un'analisi dei rischi: esaminare l'intera gestione finanziaria a ogni fase dell'esecuzione del preventivo, esaminare i sistemi di controllo interno e valutare i processi di gestione dei rischi, di controllo, di vigilanza e di management, esaminare l'adeguatezza delle organizzazioni strutturali e dei processi aziendali, sottoporre a verifiche progetti e appalti pubblici.

250. La Revisione interna DFGP redige un rapporto su ogni attività portata a termine, che può contenere raccomandazioni con proposte migliorative o correzioni e viene trasmesso al CDF ai sensi dell'articolo 11 LCF. Redige inoltre un rapporto d'attività annuale, inviato al CDF. La Revisione interna DFGP formula anche proposte sulle raccomandazioni non ancora attuate.

251. Se constata gravi irregolarità, la Revisione interna DFGP sottopone al capodipartimento un rapporto intermedio corredato di proposte e informa senza indugio il CDF. Se una raccomandazione riguarda anche le attività di altri uffici o rientra nell'ambito di vigilanza di un altro servizio di controllo, gli organi interessati ne sono informati. Il capo del DFGP decide se informare le Commissioni di vigilanza parlamentari e/o il pubblico. Il servizio di revisione interna e il CDF si scambiano regolarmente informazioni e pareri su problemi e sviluppi in sospeso.

Vigilanza e controllo esterni

252. L'UDSC e la PGF/fedpol sono entrambi soggetti alla vigilanza finanziaria del CDF. Per l'attività svolta dal CDF rimandiamo alla rubrica «meccanismi di controllo» nella parte del rapporto riservata alle PCE. Il CDF gestisce anche l'unità di whistleblowing della Confederazione (v. sotto).

253. Le attività operative della PGF svolte nel contesto di procedimenti penali sono dirette e supervisionate da un procuratore del Ministero pubblico della Confederazione (MPC).

254. Inoltre, l'UDSC e fedpol sono sottoposti, come tutta l'Amministrazione federale, all'alta vigilanza parlamentare delle CdG. Le CdG sono commissioni permanenti delle Camere federali che esercitano l'alta vigilanza parlamentare sulla gestione del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale, dei tribunali della Confederazione e degli altri enti incaricati di compiti federali. Il loro mandato legale è sancito nell'articolo 169 Cost. e negli articoli 26 e 52 LParl. Le CdG impostano la loro attività di controllo sui criteri di legalità, adeguatezza ed efficacia (art. 52 cpv. 2 LParl). Data la separazione dei poteri, non possono né modificare né abrogare le decisioni di un'autorità amministrativa o giudiziaria. Si limitano quindi a formulare raccomandazioni e a verificarne l'attuazione.

255. L'ambito di vigilanza delle CdG comprende tutte le attività del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale centrale. L'alta vigilanza parlamentare delle CdG può intervenire in qualsiasi momento, indipendentemente da quella interna all'Amministrazione. Ad esempio, il programma annuale 2022 delle CdG contava 30 ispezioni in corso, 14 controlli successivi, 15 visite di servizio e 109 altre voci. Le CdG e la DelCdG pubblicano ogni anno un rapporto d'attività; anche i rapporti di ispezione vengono pubblicati.

Reclami e denunce

256. Chiunque può segnalare alla giustizia militare, al MPC o al CDF casi sospetti di corruzione di collaboratori dell'UDSC. Per segnalare la condotta di un collaboratore è possibile rivolgersi direttamente all'UDSC. La segnalazione è gratuita e non è soggetta ad alcun requisito formale, può essere anonima e può essere presentata nelle quattro lingue nazionali o in inglese. L'UDSC effettua un controllo di qualità a livello nazionale sulle segnalazioni ricevute. In oltre l'80 per cento dei casi, risponde entro 30 giorni. In genere, tutte le segnalazioni ricevono una risposta.

257. In caso di problemi o disaccordi con i viaggiatori durante un controllo, il personale dell'UDSC informa questi ultimi della possibilità di presentare reclamo e comunica loro il proprio numero di matricola. I viaggiatori possono presentare la loro richiesta online 24 ore su 24 compilando l'apposito modulo di contatto sul sito dell'UDSC.

258. Poiché il personale dell'ambito direzionale «Perseguimento penale» è autorizzato a impiegare la coercizione e a procedere ad altre operazioni d'inchiesta nelle sue attività operative, il cittadino in questione può presentare un reclamo specifico in merito alla legittimità dell'atto adottato nei suoi confronti. Il reclamo viene inviato alla direzione dell'UDSC, che lo esamina entro tre giorni e, se il direttore conferma la legittimità dell'atto, lo trasmette alla Corte dei reclami penali del Tribunale penale federale.

259. In caso di sospetta cattiva condotta, l'UDSC valuta se aprire un procedimento disciplinare. Eventuali misure disciplinari sono disposte dall'UDSC dopo un'adeguata indagine. Se un collaboratore dell'UDSC è sospettato di aver commesso un reato, il caso viene deferito all'autorità giudiziaria competente. Dal canto suo, l'autorità giudiziaria è responsabile di indagare sui fatti secondo le disposizioni di diritto penale. Se le autorità decidono di non entrare in materia, è possibile adire le autorità di ricorso ordinarie.

260. Alla PGF si applica il sistema di denuncia interno di fedpol. Sentita la direzione della PGF, il responsabile delle risorse umane della PGF contatta il servizio giuridico di fedpol, il quale esamina i fatti e decide le misure da adottare di concerto con il responsabile delle risorse umane o la direzione della PGF.

Obbligo di denuncia e protezione dei whistleblower

Obblighi di denuncia

261. In virtù dell'articolo 22a LPers gli impiegati dell'Amministrazione federale sono tenuti a denunciare alle autorità di perseguimento penale, ai loro superiori o al CDF i crimini e i delitti perseguibili d'ufficio che constatano o sono loro segnalati nell'esercizio della loro funzione. Inoltre, hanno il diritto di segnalare direttamente al CDF altre irregolarità che non costituiscono un crimine o un delitto, come sprechi di risorse, problemi di gestione del personale, vigilanza o gestione amministrativa inadeguata e così via (diritto di segnalazione). Il CDF accetta anche le segnalazioni anonime.

262. La PGF è tenuta, in quanto autorità penale, a denunciare i reati che ha constatato o che le sono stati segnalati nell'ambito della sua attività ufficiale secondo l'articolo 302 CPP.

Protezione dei whistleblower

263. La protezione dei whistleblower è sancita dall'articolo 22a capoverso 5 LPers, secondo cui chi in buona fede sporge denuncia non può essere svantaggiato. È consolidata all'articolo 34c LPers: se viene accettato un ricorso contro una decisione di licenziamento pronunciata perché l'impiegato, in buona fede, ha sporto denuncia o segnalato un'irregolarità ai sensi dell'articolo 22a capoversi 1 o 4 LPers, l'impiegato deve essere reintegrato o, su sua domanda, ricevere un'indennità.

264. I canali di segnalazione sono il superiore diretto, il CDF e il MPC. Il CDF gestisce l'unità di whistleblowing per l'Amministrazione federale e il settore privato. L'anonimato dei whistleblower è garantito in diversi modi: nell'80 per cento dei casi le segnalazioni sono trasmesse in via anonima. Se l'identità di chi denuncia è nota, l'unità di whistleblowing del CDF anonimizza le informazioni prima di trasmetterle a servizi interni o esterni. Gli impiegati del CDF sono tenuti al segreto professionale e d'ufficio.

265. Oltre ai canali tradizionali – di persona, telefono, posta o e-mail – dal 2017 è disponibile una piattaforma sicura per trasmettere al CDF le segnalazioni¹⁰⁶. L'87 per cento delle segnalazioni ricevute è trasmesso proprio tramite questa piattaforma. La sicurezza informatica del sistema viene verificata ogni quattro anni.

¹⁰⁶ www.whistleblowing.ch

266. L'unità whistleblowing del CDF, composta da un responsabile membro della direzione e da quattro collaboratori del servizio giuridico impiegati a tempo parziale, procede a una prima analisi delle segnalazioni ricevute. Le informazioni sono sottoposte tra le altre cose a un controllo di plausibilità allo scopo di determinare le segnalazioni per le quali aprire un caso. Il CDF stabilisce il livello di rilevanza (alto, medio, basso) da assegnare a ogni caso aperto. L'UDSC decide inoltre se un caso va trattato direttamente dal CDF o trasmesso a un altro servizio (p. es. autorità inquirenti, autorità di vigilanza specifiche, servizi di revisione interna ecc.). I deferimenti alle autorità inquirenti sono effettuati dal servizio giuridico del CDF in seguito a una decisione della direzione. Il CDF intrattiene contatti regolari con il MPC, i servizi di revisione interna e i compliance officer delle varie organizzazioni.

267. Il CDF può adottare tutta una serie di misure per il trattamento interno, ad esempio svolgere un'indagine forense, integrare il caso in un audit pianificato, condurre un audit specifico, integrare il caso nell'analisi dei rischi e così via.

268. Per promuovere il whistleblowing, il CDF organizza scambi di esperienze con altri servizi di whistleblowing e con le amministrazioni pubbliche di altri livelli (Cantoni, Città/Comuni), con gli istituti di istruzione e con il settore privato. Contribuiscono inoltre alla visibilità del servizio il sito web dedicato, alcuni articoli pubblicati sui giornali e su riviste specializzate e i resoconti nel programma annuale.

269. Gli impiegati della Confederazione vengono informati e sensibilizzati attraverso i canali di informazione interni (newsletter per i collaboratori, presentazioni durante i moduli di formazione ecc.). Anche l'opuscolo «Prevenzione della corruzione e "whistleblowing"» è un importante strumento di informazione e sensibilizzazione, sia per i collaboratori che per il pubblico in generale, in quanto disponibile su Internet¹⁰⁷.

270. Dalla visita in loco è emerso che il sistema di protezione dei whistleblower gestito dal CDF funziona adeguatamente per le segnalazioni provenienti sia dal settore pubblico che da quello privato. Questo sistema garantisce l'anonimato dei whistleblower, in particolare grazie alla piattaforma sicura, e li protegge da conseguenze negative. Secondo tutti gli interlocutori del GVG, questo canale sembra essere ben noto, come testimonia il costante aumento delle segnalazioni passate da meno di cento nel 2014 a 279 nel 2022, di cui 96 fatte da impiegati federali.

271. Diversi interlocutori del GVG hanno tuttavia sottolineato che la reticenza a segnalare irregolarità rimane un dato di fatto all'interno delle autorità di contrasto; alcuni collaboratori sono infatti restii a denunciare potenziali reati, come dimostrano alcuni casi in cui sarebbe dovuta scattare la segnalazione. Sebbene esistano già attività generali di sensibilizzazione al whistleblowing rivolte a tutti gli impiegati della Confederazione, il GVG ritiene necessari ulteriori sforzi affinché i collaboratori delle autorità di contrasto superino questa reticenza. Il GVG è convinto della necessità di motivare e incoraggiare i whistleblower a farsi avanti e denunciare le irregolarità. I superiori diretti devono far passare il messaggio che segnalare è parte integrante di un'organizzazione attenta all'integrità, alla buona gestione e alla trasparenza. Di conseguenza **il GRECO raccomanda di sensibilizzare ulteriormente sulla protezione dei whistleblower i collaboratori degli ambiti direzionali valutati dell'Ufficio**

¹⁰⁷ [Prev. della corruzione + whistleblowing | Ufficio federale del personale UFPER \(admin.ch\)](#)

federale della dogana e della sicurezza dei confini nonché della Polizia giudiziaria federale, al fine di motivarli e incoraggiarli a farsi avanti quando ritengono di aver assistito a irregolarità all'interno del loro servizio.

Attuazione e sanzioni

272. Le violazioni alle norme menzionate possono avere conseguenze penali, disciplinari o in materia di diritto del personale.

Perseguimento penale e immunità

273. Gli impiegati dell'UDSC e della PGF non dispongono di privilegi specifici al riguardo. Beneficiano invece della protezione accordata a tutti i collaboratori dell'Amministrazione federale in virtù dell'articolo 15 LResp, in base al quale occorre un permesso del DFGP per promuovere un procedimento penale contro un funzionario per reati attinenti all'attività o alla condizione ufficiale del medesimo, fatti salvi i reati concernenti la circolazione stradale. Questa procedura è già stata illustrata ai numeri 132 e seguenti.

274. Come indicato in precedenza, tra il 2013 (entrata in vigore dell'art. 15 LResp) e il 2021, su 100 richieste di autorizzazione esaminate, il DFGP ne ha accolte 86; nessuna riguardava collaboratori della PGF o degli ambiti direzionali Operazioni e Procedimento penale dell'UDSC.

Inchieste disciplinari

275. La procedura disciplinare è retta dagli articoli 98-103 OPers, applicabili a tutti gli impiegati della Confederazione, compresi quelli delle due autorità valutate. La procedura è aperta con decisione formale emessa dal superiore diretto, che designa una o più persone incaricate dell'inchiesta. In genere si tratta di membri del servizio di revisione interna. I servizi giuridici e del personale garantiscono alla persona il diritto di essere sentita, collaborano alla qualificazione dei fatti e redigono la decisione. La legge federale sulla procedura amministrativa si applica a titolo sussidiario, proprio come per la procedura secondo il diritto del personale.

276. Contro gli impiegati che violano i loro obblighi professionali per negligenza possono essere prese le seguenti misure disciplinari:

- avvertimento;
- modifica dell'ambito di attività.

277. Contro gli impiegati che violano i loro obblighi professionali intenzionalmente o per negligenza grave possono essere prese, oltre a quelle menzionate, le seguenti misure disciplinari:

- riduzione dello stipendio del 10 per cento al massimo durante un anno al massimo;
- multa fino a 3000 franchi (3057 euro);
- modifica della durata del lavoro;
- cambiamento del luogo di lavoro.

278. Il datore di lavoro decide in merito a misure disciplinari; la decisione può essere impugnata dinanzi al Tribunale amministrativo federale (art. 34 e 36 LPers).

279. Sono tuttavia in corso alcuni lavori legislativi per sostituire la procedura disciplinare con una procedura fondata sul diritto in materia di personale, che può sfociare nel licenziamento. Alla data di stesura del presente rapporto, i dettagli dei lavori legislativi non erano ancora noti. Il GVG tiene comunque a sottolineare la necessità di preservare i diritti di difesa e la proporzionalità delle sanzioni anche nella nuova procedura, più flessibile rispetto a quella disciplinare.

Diritto in materia di personale

280. Lo scopo della procedura secondo il diritto del personale è quello di pronunciare le due misure più diffuse nella pratica, ossia l'ammonimento e il licenziamento. L'ammonimento va pronunciato prima di un eventuale licenziamento. A seconda del caso può intervenire in sede di valutazione annuale. È accompagnato da misure che consentano alla persona ammonita di correggere, entro un dato termine, il proprio comportamento. In caso di insuccesso, il rapporto di lavoro è disdetto con decisione formale del datore di lavoro. La decisione può essere impugnata dinanzi al Tribunale amministrativo federale (art. 34 e 36 LPers).

281. A fedpol i casi afferenti al diritto in materia di personale sono valutati da un apposito gruppo, composto dal superiore del collaboratore in questione, da un membro delle risorse umane e da un giurista, cui vengono segnalati in particolare i casi di cattiva condotta o le violazioni. Tali persone decidono come procedere sul piano disciplinare o in termini di diritto del personale. Come spiegato in precedenza, in virtù dell'articolo 22a LPers gli impiegati federali sono tenuti a denunciare ogni atto penalmente rilevante.

Statistiche

282. Dalle statistiche dell'UDSC relative al 2022 risultano 136 procedimenti disciplinari, di cui 105 per infrazioni al codice della strada.

283. Per quanto riguarda l'integrità, a titolo di esempio, un collaboratore è stato oggetto di due denunce penali, una per sospetta corruzione ai sensi dell'articolo 322^{quater} CP o sospetta accettazione di un vantaggio ai sensi dell'articolo 322^{sexies} CP, e l'altra per sospetta infedeltà nella gestione pubblica ai sensi dell'articolo 314 CP. La prima denuncia è scaturita da un controllo interno, seguito da una prima inchiesta disciplinare. È stato accertato che il collaboratore aveva oltrepassato le proprie competenze esternalizzando mandati quasi esclusivamente a un'unica azienda. Allo scopo aveva stilato varie offerte preventive per poter rivendicare il diritto di attribuire tali mandati. A seguito di questo procedimento disciplinare, il collaboratore è stato sospeso dal servizio ed è stato assegnato a un'altra funzione. In seguito a una seconda inchiesta disciplinare e a una seconda denuncia penale per aver convenuto l'utilizzo di un locale tra un'associazione fittizia e l'UDSC, a un prezzo particolarmente basso, il collaboratore è stato licenziato. Nel secondo caso è stato riconosciuto colpevole di infedeltà nella gestione pubblica ai sensi dell'articolo 314 CP. Per il resto, il procedimento è stato archiviato.

284. In un altro caso relativo all'aggiudicazione di un appalto pubblico e all'accettazione di indebiti vantaggi, un collaboratore dell'UDSC è stato multato e ha ricevuto un ammonimento in sede di procedimento disciplinare. Il collaboratore era membro del comitato di valutazione per un appalto pubblico e non si era recusato nonostante avesse ricevuto, a titolo privato, una sponsorizzazione dall'azienda appaltatrice.

285. Per motivi di protezione dei dati non è stato possibile ottenere statistiche al riguardo dalla PGF.

286. Il 10 per cento circa dei casi segnalati dai whistleblower tra il 1° gennaio 2018 e il 31 dicembre 2022 verteva su fatti principalmente legati alla «corruzione». Non è stato però possibile determinare con precisione quante di queste segnalazioni riguardassero le autorità inquirenti.

VI. RACCOMANDAZIONI E PASSI SUCCESSIVI

287. In base a quanto constatato nel presente rapporto, il GRECO rivolge alla Svizzera le raccomandazioni seguenti:

Per quanto riguarda i governi centrali (alte cariche esecutive):

- i. procedere a periodiche analisi dei rischi, incentrate sui rischi legati all'integrità delle persone titolari di alte cariche esecutive, al fine di integrare la strategia del Consiglio federale con misure specifiche rivolte a tali persone (n. 51);**
- ii. sottoporre i consiglieri federali e il cancelliere della Confederazione a verifiche istituzionali al momento dell'elezione, così da garantire la loro integrità (n. 56);**
- iii. meglio monitorare la strategia anticorruzione del Consiglio federale, valutandola a titolo indipendente e pubblicando le relative conclusioni (n. 61);**
- iv. consolidare e pubblicare sotto forma di codice di condotta le norme sull'integrità applicabili a vicecancellieri, segretari generali, capi dei servizi d'informazione e collaboratori personali dei consiglieri federali (n. 65);**
- v. (i) migliorare i briefing e/o la sensibilizzazione sulle norme e gli obblighi di carattere deontologico per i consiglieri federali e il cancelliere della Confederazione e (ii) riproporre a intervalli regolari formazioni per tutti i titolari di alte cariche esecutive (n. 71);**
- vi. (i) disciplinare i contatti dei titolari di alte cariche esecutive con lobbisti e terzi che cercano di influenzare il lavoro legislativo e le altre attività del Consiglio federale; (ii) fornire informazioni sufficienti in merito a tali contatti, ad esempio l'identità delle persone con cui (o per conto delle quali) si sono svolti gli incontri e gli argomenti discussi (n. 86);**
- vii. rendere pubbliche le ricusazioni di chi partecipa alle sedute del Consiglio federale (n. 106);**
- viii. introdurre norme vincolanti sulle future occupazioni dei titolari di alte cariche esecutive (n. 124);**
- ix. (i) obbligare i titolari di alte cariche esecutive a rendere pubblici, a intervalli regolari, il patrimonio, i redditi, i debiti e gli interessi finanziari; (ii) esaminare l'opportunità di fornire anche informazioni sugli interessi del coniuge e dei familiari a carico (fermo restando che tali informazioni non verrebbero necessariamente rese pubbliche); (iii) prevedere un appropriato meccanismo di controllo per tali dichiarazioni (n. 128);**
- x. rafforzare il meccanismo per controllare il rispetto delle norme di condotta da parte dei consiglieri federali e del cancelliere e sanzionare le violazioni riscontrate (n. 141).**

Per le autorità di contrasto (polizia e guardie di confine):

- xi. procedere a una valutazione completa dei rischi di corruzione negli ambiti e nelle attività dei due servizi valutati dell'Ufficio federale della dogana e della sicurezza dei confini nonché della Polizia giudiziaria federale per identificare i problemi e le tendenze emergenti e di utilizzare i dati ottenuti per mettere a punto una o più strategie di promozione dell'integrità e di lotta alla corruzione all'interno di tali autorità (n. 186);**
- xii. (i) adottare e pubblicare un codice di comportamento per l'Ufficio federale della dogana e della sicurezza dei confini corredato di esempi concreti e spiegazioni sul comportamento atteso dal personale e (ii) integrarlo con misure specifiche di sensibilizzazione, di controllo e di sanzione (n. 192);**
- xiii. mettere a punto dispositivi specifici per fornire consulenza confidenziale in materia di etica e integrità al personale degli ambiti direzionali valutati dell'Ufficio federale della dogana e della sicurezza dei confini nonché della Polizia giudiziaria federale (n. 197);**
- xiv. adottare ulteriori misure per aumentare la rappresentanza femminile a tutti i livelli degli ambiti direzionali valutati dell'Ufficio federale della dogana e della sicurezza dei confini nonché della Polizia giudiziaria federale (n. 202);**
- xv. sensibilizzare ulteriormente sulla protezione dei whistleblower i collaboratori degli ambiti direzionali valutati dell'Ufficio federale della dogana e della sicurezza dei confini nonché della Polizia giudiziaria federale, al fine di motivarli e incoraggiarli a farsi avanti quando ritengono di aver assistito a irregolarità all'interno del loro servizio (n. 271).**

288. Conformemente all'articolo 30.2 del regolamento interno, il GRECO invita le autorità svizzere a presentare un rapporto sulle misure adottate per attuare le raccomandazioni entro il 31 dicembre 2025. Dette misure saranno esaminate dal GRECO nell'ambito della sua specifica procedura di conformità.

289. Il GRECO sollecita le autorità svizzere ad autorizzare quanto prima la pubblicazione del presente rapporto e a tradurlo nelle altre lingue ufficiali rendendo pubbliche le traduzioni.

II GRECO

Il Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO) monitora la conformità dei suoi Stati membri con gli strumenti anticorruzione elaborati dal Consiglio d'Europa. L'attività di monitoraggio del GRECO prevede una «procedura di valutazione», che si basa sulle risposte date da un Paese a un questionario e su visite in loco, seguite da una valutazione di impatto («procedura di conformità»), in cui si esaminano le misure adottate dal Paese per attuare le raccomandazioni formulate in sede di valutazione. Viene applicato un processo dinamico di valutazione reciproca e di pressione tra pari, che associa la competenza dei professionisti che fungono da valutatori e la presenza di rappresentanti degli Stati che siedono in plenaria.

L'azione svolta dal GRECO ha portato all'adozione di un numero considerevole di rapporti ricchi di informazioni concrete sulle politiche e le pratiche di lotta contro la corruzione in Europa. Tali rapporti identificano i successi e le carenze della legislazione, delle normative, delle politiche e degli assetti istituzionali nazionali e formulano raccomandazioni intese a rafforzare la capacità degli Stati di combattere la corruzione e promuovere l'integrità.

L'adesione al GRECO è aperta, a parità di condizioni, agli Stati membri del Consiglio d'Europa e agli Stati terzi. I rapporti di valutazione e di conformità adottati e altre informazioni sul GRECO figurano sul sito www.coe.int/greco.
