



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti,
dell'energia e delle comunicazioni DATEC
Ufficio federale delle strade USTRA

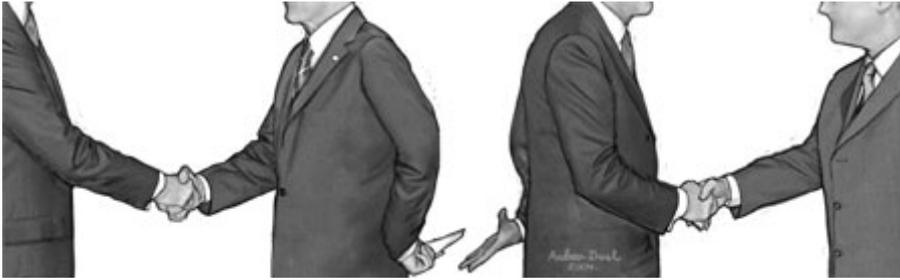
Guida anticorruzione USTRA



Approvata dal Direttore il 1° febbraio 2023

INDICE

1.	Introduzione	4
2.	Uno sguardo d'insieme	5
3.	Disposizioni generali	6
3.1	Codice di comportamento dell'Amministrazione federale	6
3.2	Definizioni	6
3.3	Note esplicative e applicazione all'USTRA	7
3.3.1	Accettazione di vantaggi	7
3.3.2	Obbligo di segnalazione	9
3.4	Codice di comportamento USTRA	10
3.5	Controllo delle fatture	12
3.5.1	Aspetti generali	12
3.5.2	Settore edile	12
3.6	Regola del doppio controllo	12
3.7	Whistleblowing	13
3.7.1	Le opportunità del whistleblowing	13
3.7.2	I rischi del whistleblowing	13
3.7.3	Attuazione presso l'USTRA	13
3.8	Attività secondarie	14
4.	Disposizioni in materia di diritto degli appalti pubblici	15
4.1	Audit	15
4.2	Modulo di registrazione	15
4.3	Clausola d'integrità obbligatoria nei contratti con terzi	15
4.4	Divieto di offerte al ribasso	15
4.5	Rotazione del personale	15
4.6	Dichiarazione di imparzialità	16
4.7	Corsi di formazione	16
5.	Diritto penale e del personale, norme contro la concorrenza sleale	17
5.1	Diritto penale	17
5.1.1	Corruzione attiva e passiva	17
5.1.2	Concessione e accettazione di vantaggi	18
5.1.3	Disposizioni comuni	18
5.1.4	Infedeltà nella gestione pubblica	18
5.2	Legislazione sul personale federale	18
5.2.1	Estratto dalla legge sul personale federale	19
5.2.2	Estratto dall'ordinanza sul personale federale	20
5.3	Legge sulla responsabilità	21
5.4	Legge federale contro la concorrenza sleale	21
6.	Allegati	22
	Allegato I: Modello di lettera	23
	Allegato II: Mansionario dell'ombudsman	24
	Allegato III: Flyer codice di comportamento	25
	Allegato IV: Dichiarazione di imparzialità	28



*«La corruzione è una saponetta con cui una mano lava l'altra a spese di una terza»
P. Cerwenka*

1. Introduzione

Diversi studi nazionali e internazionali dimostrano che la corruzione è uno dei maggiori freni all'economia e mina la fiducia del singolo nei confronti delle autorità e delle istituzioni. Per questo essa va combattuta con ogni mezzo. La lotta alla corruzione riveste un ruolo di primaria importanza sia a livello internazionale che nazionale.

Anche piccoli omaggi di cortesia possono insinuare il sospetto di corruzione: non è facile tracciare il confine fra cosa può essere considerato «normale» e cosa no. Se elargiti con regolarità, anche oggetti di poco valore possono raggiungere nel corso degli anni importi considerevoli; accettandoli, si rischia di mettere a repentaglio la neutralità e l'indipendenza richieste all'impiegato federale e di sconfinare rapidamente nel fenomeno della corruzione.

L'esperienza insegna che il mondo degli appalti è tra i più vulnerabili. Poiché l'USTRA è uno dei maggiori enti appaltanti del settore pubblico, la Direzione ha realizzato la presente guida. Sarebbe tuttavia erroneo circoscrivere il tema della lotta alla corruzione al solo ambito degli appalti, dal momento che i cittadini hanno tutto il diritto di pretendere la totale imparzialità e indipendenza da parte della pubblica amministrazione, a prescindere dalle modalità attraverso cui adempie alle sue funzioni. La presente guida vale quindi per tutto il personale dell'USTRA e non soltanto per chi si occupa di acquisti.

Alla luce dei diversi scandali economici recentemente emersi, appare evidente come non basti legiferare e prevedere sanzioni: la corruzione va combattuta sul nascere. È indispensabile creare una cultura aziendale completamente fondata su una condotta integerrima che creda fermamente nei principi stabiliti dalle regolamentazioni adottate. In tal senso tutti i collaboratori sono chiamati a contribuire attivamente affinché la fiducia riposta nel nostro Ufficio sia giustificata.

La guida si prefigge inoltre di sensibilizzare il personale sul tema «corruzione» fornendo le risposte a eventuali dubbi o incertezze.

2. Uno sguardo d'insieme



Le disposizioni generali riportate nel capitolo 3 interessano indistintamente tutto il personale dell'USTRA e comprendono il rinvio al Codice di comportamento dell'Amministrazione federale (paragrafo 3.1) con le relative note esplicative e di attuazione all'interno dell'Ufficio (paragrafo 3.3), un Codice di comportamento specifico dell'USTRA (paragrafo 3.4), la procedura di controllo delle fatture (paragrafo 3.5), la regola del doppio controllo (paragrafo 3.6), il cosiddetto *whistleblowing* (paragrafo 3.7) e l'obbligo di dichiarazione di eventuali attività secondarie (paragrafo **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**).

Ulteriori disposizioni in materia di diritto degli appalti pubblici sono contenute nel capitolo 4. Gli appalti devono essere eseguiti garantendo la massima trasparenza e tracciabilità. Ogni acquisto deve poter essere controllato mediante *audit* (paragrafo 4.1) e a tale scopo deve essere documentabile dettagliatamente (paragrafo 4.2). Anche l'appaltatore è tenuto naturalmente a una condotta conforme alla legge; in caso contrario, rischia una pena convenzionale così come prevista dal contratto (paragrafo 4.3). Il divieto di rilancio di offerte al ribasso (paragrafo 4.4) e la rotazione del personale nel gruppo di valutazione (paragrafo 4.5) concorreranno a evitare che singoli offerenti godano di trattamenti preferenziali. Come da prassi vigente, tutti i collaboratori sono tenuti a sottoscrivere una dichiarazione di imparzialità, da rinnovare a cadenza quinquennale. Una dichiarazione analoga (ricusazione) deve essere firmata anche dall'appaltatore per il progetto in questione in sede di perfezionamento del contratto (vedi paragrafo 4.6). Particolare attenzione dovrà infine essere riservata a questa tematica nei corsi di formazione in materia di appalti/acquisti (paragrafo 4.7).

In sostanza, la presente guida intende solo integrare le disposizioni legali in materia di corruzione. Un comportamento corrotto ha conseguenze non solo a livello penale, ma anche disciplinare (diritto del lavoro) e civile: oltre alla detenzione, alla pena pecuniaria e alla multa, chi si macchia di corruzione rischia la perdita del posto di lavoro o, nei casi meno gravi, una decurtazione dello stipendio, un trasferimento, un cambiamento di mansioni ecc. ed è tenuto inoltre al risarcimento totale o parziale dei danni cagionati alla Confederazione. Nel capitolo 5 sono citate e, ove necessario, commentate le principali disposizioni di diritto penale, civile e del personale in materia di corruzione.

3. Disposizioni generali

3.1 Codice di comportamento dell'Amministrazione federale

Il 15 agosto 2012 il Consiglio federale ha promulgato un Codice di comportamento dell'Amministrazione federale volto in particolare a contrastare la corruzione¹; contestualmente sono state riviste diverse norme della legislazione sul personale della Confederazione.

Il Codice e gli adeguamenti normativi in questione sono vincolanti. La legislazione sul personale della Confederazione prevede in particolare il divieto per tutti i funzionari dell'Amministrazione federale di accettare qualsiasi tipo di omaggio o altri benefici, a prescindere dal fatto che siano recapitati nell'abitazione privata o nella sede di lavoro. Sono ammessi solamente «vantaggi esigui conformi agli usi sociali».

L'enorme varietà di situazioni che si presentano nella vita quotidiana fa sì che tale disposizione, necessariamente concisa, non sia in grado di fornire una risposta chiara su quale sia il comportamento corretto da adottare in ogni circostanza. Risulta spesso difficile stabilire che cosa sia consentito o meno nel singolo caso, dal momento che il confine stesso tra legalità e corruzione non è sempre ben definito.

Come accennato nell'introduzione, non è solo nel settore degli appalti e delle attività connesse che l'accettazione di omaggi e altri benefici si configura come una questione delicata: in qualsiasi attività svolta da un dipendente al servizio della Confederazione sussiste infatti il rischio che l'accettazione di doni e altre utilità comprometta la neutralità e l'indipendenza che gli si richiedono.

Le note esplicative esposte al paragrafo 3.3 sono intese a specificare le direttive del Consiglio federale per l'ambito di attività dell'USTRA. L'intenzione è quella di illustrare al collaboratore che cosa egli sia concretamente legittimato ad accettare e che cosa invece no; nel caso in cui sussistano dubbi o margini di discrezionalità, la questione va discussa col superiore.

La guida è poi integrata dal Codice di comportamento dell'Ufficio (paragrafo 3.4), che offre ulteriori indicazioni riguardo al comportamento corretto da adottare nei casi concreti.

3.2 Definizioni

La corruzione ha due facce: una attiva (atto di corrompere) e una passiva (corruttibilità).

Non è sufficiente l'incorruttibilità sostanziale dell'Amministrazione, ma è necessario che a essa si accompagni anche un'immagine di integrità:

- l'Amministrazione deve godere fama di irreprensibilità presso l'opinione pubblica;
- lo stesso vale per aspiranti appaltatori dell'USTRA, che siano persone fisiche o giuridiche.

Il Codice di comportamento dell'Amministrazione federale menziona tre categorie di vantaggi:

- omaggi
- inviti
- altri vantaggi

Per «omaggio» si intende il trasferimento volontario ad altri della proprietà, per esempio di una cosa (beni) o di un diritto (partecipazione a un evento), «senza» che sia preteso un corrispettivo; omaggi possono essere prestazioni in denaro (contanti e valori equivalenti) o in natura, agevolazioni o inviti.

Vengono menzionati espressamente i doni in natura, tra cui rientrano tradizionalmente generi alimentari, bevande e fiori.

¹ InfoPers, Prevenzione della corruzione, Codice di comportamento dell'Amministrazione federale, scaricabile all'indirizzo: [Prevenzione della corruzione \(admin.ch\)](#), (data ultima visita: 15.03.2022).

L'«invito» (gratuito) a un evento è pure da considerarsi un omaggio, dove l'utilità consiste nell'insieme di informazioni (dotate di valore economico), beni in natura (cibi e bevande), omaggi di accompagnamento (articoli di cancelleria, accessori, generi voluttuari) e intrattenimento gratuito (conferenze, programmi quadro, mostre) di cui l'invito consente di usufruire.

Nella denominazione «altri vantaggi» si fa rientrare tutto ciò che non si configura come omaggio o come invito, così da estendere il campo concettuale in modo da comprendere in linea di principio qualsiasi tipo di utilità.

Nell'ambito della loro attività professionale, gli impiegati dell'Amministrazione federale non possono accettare omaggi o altri vantaggi, esclusi quelli di natura esigua e conformi agli usi sociali, come per esempio:

- caffè e croissant in occasione di una riunione;
- penna/block-notes in occasione di un evento;
- souvenir in occasione di un'inaugurazione.

Ai sensi dell'articolo 7 del Codice di comportamento dell'Amministrazione federale, i Dipartimenti e le unità amministrative possono disciplinare in maniera più severa l'accettazione di omaggi e inviti, nel rispetto della LPers (legge del 24 marzo 2000 sul personale federale; RS 172.220.1) e della relativa OPers (ordinanza del 3 luglio 2001 sul personale federale; RS 172.220.111.3).

3.3 Note esplicative e applicazione all'USTRA

3.3.1 Accettazione di vantaggi

Non è solo nel settore degli appalti e delle attività connesse che l'accettazione di omaggi e altri benefici si configura come una questione delicata: in qualsiasi attività svolta da un dipendente al servizio della Confederazione sussiste infatti il rischio che l'accettazione di doni e altre utilità comprometta la neutralità e l'indipendenza che gli si richiedono. Per tutti questi motivi e al fine di tutelare i propri collaboratori, l'USTRA traduce i principi del Codice di comportamento dell'Amministrazione federale nelle seguenti regole:

Regola di principio:

I collaboratori dell'USTRA sono tenuti a **non dare luogo ad alcuna apparenza di parzialità e corruzione** e a tenere costantemente conto di tale principio nel loro operato.

Omaggi e inviti

L'accettazione di un omaggio comporta degli obblighi, perlomeno di ringraziare, e talvolta non solo: questi obblighi rappresentano terreno fertile per la corruzione. Affinché i collaboratori possano svolgere la propria attività quotidiana con la dovuta sicurezza, **presso l'USTRA è vietato accettare omaggi e inviti**, fossero anche di valore modesto o dettati dalle consuetudini sociali.

Lo stesso vale per qualsiasi utilità recapitata presso l'indirizzo privato del collaboratore, se correlata all'attività professionale presso l'Ufficio.

Costituiscono un'eccezione i gadget regalati in occasione di un evento: è possibile accettarli a condizione che vengano offerti a tutti i partecipanti e abbiano un valore esiguo. Alcuni esempi:

- calendari
- penne
- block-notes
- memory stick
- caramelle

- ecc.

Il collaboratore che partecipa a un evento in rappresentanza dell'USTRA non riceve generalmente indennità pecuniarie né di altra natura. Se tuttavia dovesse essergli offerto un omaggio in natura, a titolo di ringraziamento per la **partecipazione in qualità di relatore**, è autorizzato ad accettarlo a condizione che l'omaggio sia di valore esiguo e la partecipazione avvenga nell'interesse dell'USTRA. In conformità con il Codice di comportamento dell'Amministrazione federale, gli omaggi che non possono essere rifiutati per motivi di cortesia vanno consegnati all'autorità competente, fermo restando che l'accettazione per cortesia deve essere nell'interesse generale della Confederazione. Poiché l'USTRA in linea di principio non svolge alcuna attività diplomatica, non è interessato da questa fattispecie, che pertanto non viene commentata ulteriormente. **Eventuali eccezioni vanno immediatamente segnalate al Servizio giuridico (RD).**

L'**offerta di terzi di farsi carico dei pasti principali** va rifiutata in linea di principio; il collaboratore interessato può chiedere il rimborso delle spese sostenute ai sensi del relativo regolamento vigente.

Fanno eccezione gli inviti a pause (caffè, croissant ecc.), aperitivi e pasti principali rivolti **ai partecipanti** e rientranti nel quadro di:

- eventi (congressi, convegni ecc.) la cui partecipazione sia stata preventivamente approvata dalla Direzione per mezzo del cosiddetto Elenco partecipazioni eventi, oppure
- riunioni di lavoro e di progetto (con organi tecnici², altri rappresentanti della collettività, appaltatori).

Partecipazione a eventi

Nel valutare la **scelta di partecipare a un evento**³ si applicano i seguenti principi:

un determinato obbligo sociale di presenziare a un evento sussiste se quest'ultimo ha una qualche correlazione con l'attività dell'ente; in questo caso vale il principio della modestia. La partecipazione a un evento estraneo all'attività dell'USTRA, quale un incontro di hockey, una partita di calcio o un concerto, non può mai essere considerata conforme agli usi sociali; l'accettazione di inviti di questo tipo è dunque vietata.

La correlazione di cui sopra sussiste invece se l'evento presenta un legame diretto con l'esercizio delle funzioni pubbliche. Per esempio:

- inaugurazioni di opere realizzate con la partecipazione dell'USTRA;
- convegni di specialisti su temi di competenza dell'USTRA.

Un nesso in tal senso può anche sussistere in caso di eventi che consentano ai collaboratori dell'USTRA di instaurare e coltivare rapporti che li facilitino nell'esercizio delle loro funzioni. A titolo esemplificativo si citano **eventi organizzati da Cantoni, associazioni o aziende**:

- un'impresa edile/una collettività/un'associazione festeggia nel proprio capannone/nei propri locali un anniversario aziendale o un evento per i clienti, a cui invita i principali interlocutori commerciali e alcuni collaboratori dell'USTRA. In questi casi la presenza di una delegazione dell'USTRA può essere giustificata in quanto utile a curare le relazioni sociali dell'Ufficio;
- al contrario, la visione pubblica di una partita del mondiale di calcio sponsorizzata da un'azienda privata non sarebbe evidentemente legata alla gestione dei rapporti dell'ente, per cui il personale dell'USTRA è tenuto a declinare l'invito;
- si esclude altresì che i collaboratori dell'USTRA accettino inviti per eventi organizzati «in esclusiva» per loro, come per esempio:
 - un'azienda/una collettività/un'associazione organizza un concerto invitandovi esclusivamente, oltre ai propri collaboratori, personale appartenente all'USTRA;

² P. es. KBOB, VSS ecc.

³ A titolo esemplificativo si citano fiere del settore, eventi aziendali, inaugurazioni di cantieri e di opere edili ecc.

- un'azienda/una collettività/un'associazione acquista tutti i biglietti per un concerto offrendoli esclusivamente al personale dell'USTRA;
- ai collaboratori dell'USTRA è parimenti vietato partecipare a eventi nei quali venga loro riservato un trattamento di favore rispetto ad altri ospiti, fra cui:
 - posti in palchi riservati;
 - servizi di trasporto esclusivi;
 - menù o intrattenimenti esclusivi.

Se già dall'invito risultano particolari privilegi loro riservati, i collaboratori dell'USTRA non sono autorizzati ad accettare; qualora apprendano solo in loco di un'offerta «riservata», declinano l'invito.

Se dopo la partecipazione a un evento i collaboratori dell'USTRA si trovano impossibilitati a rientrare a casa il giorno stesso, possono giustificare i costi del pernottamento come se si trattasse di una «normale» trasferta di servizio. È vietato accettare un'eventuale offerta degli organizzatori di farsi carico dei costi del pernottamento.

3.3.2 Obbligo di segnalazione

Omaggi

I collaboratori rifiutano le utilità e restituiscono al mittente eventuali omaggi recapitati per posta, accludendo una lettera di accompagnamento fac-simile a quella di cui all'allegato I. Lo stesso vale per omaggi inviati all'indirizzo privato dei collaboratori: questi devono essere immediatamente rispediti al mittente e si deve darne comunicazione separata a RD (e-mail/telefonata)⁴, affinché si possano adottare rapidamente le misure necessarie.

Partecipazione a eventi

La presenza a eventi futuri va segnalata, prima dell'accettazione, alla segreteria della divisione interessata. Le segreterie inseriscono la richiesta nell'elenco partecipazioni eventi dell'USTRA. Su tale base **la Direzione decide** in merito, in sede di riunione ordinaria.

Gli inviti agli eventi vengono valutati dalla Direzione sulla scorta dei principi declinati per l'USTRA di cui al paragrafo 3.3.1, tenendo conto dell'esiguità dell'invito.

Non è obbligatorio segnalare la partecipazione a corsi di perfezionamento finanziati dall'USTRA. Non è necessario segnalare nemmeno gli inviti a eventi che devono semplicemente essere declinati dai collaboratori in considerazione dei principi esplicativi di cui al paragrafo 3.3.1.

Comportamento perseguibile penalmente o irregolare

Il personale è tenuto a denunciare comportamenti di rilevanza penale all'autorità competente. Il Codice di comportamento indica come autorità competente il superiore, il Controllo federale delle finanze o le autorità penali. All'interno dell'USTRA la denuncia può essere presentata all'ombudsman designato dal Direttore (vedi paragrafo 3.7); con la segnalazione all'ombudsman, il personale assolve al proprio obbligo di denuncia ai sensi dell'articolo 22a capoverso 1 LPers.

⁴ karin.graber@astra.admin.ch, +41 58 465 38 12

3.4 Codice di comportamento USTRA

La lotta alla corruzione inizia nella nostra mente. L'approccio dei collaboratori di tutti i livelli al problema riveste pertanto un ruolo di centrale importanza sicché tutti, a prescindere dal grado gerarchico, sono chiamati ad adottare una condotta integerrima e professionale.

Per meglio ricordare e interiorizzare questo principio, oltre ai consigli e alle norme di condotta di seguito elencate è stata realizzata una brochure (vedi allegato IV) che riassume i punti centrali e più significativi della nostra filosofia aziendale.

L'opuscolo è destinato in primo luogo a tutto il personale dell'USTRA, ma può essere utilizzato anche per comunicare all'esterno la nostra filosofia. È pertanto consigliato esporlo presso gli sportelli delle filiali e accluderlo periodicamente alla documentazione dei bandi di gara.

Di seguito riportiamo alcuni importanti consigli e regole di condotta:

1. Mostrate attraverso la vostra condotta di non tollerare e di non sostenere alcuna forma di corruzione.
--

Tutti i collaboratori devono tenere il comportamento che è lecito attendersi dagli impiegati della pubblica amministrazione. Le nostre mansioni vanno espletate secondo il principio dell'imparzialità e della legittimità.

2. Respingete qualsiasi tentativo di corruzione segnalandolo tempestivamente al Servizio giuridico.
--

Stabilite sin dall'inizio rapporti chiari nei contatti con soggetti esterni come i richiedenti o gli offerenti e respingete qualsiasi tentativo di corruzione. Osservate scrupolosamente quanto prescritto dal diritto e dalla legislazione e seguite il Codice di comportamento dell'Amministrazione federale. Non dovete mai dare l'impressione di essere disposti ad accettare «piccoli omaggi»; non abbiate paura di respingere un regalo o di restituirlo al mittente scusandovi del rifiuto e specificando che i regolamenti vi vietano di accettarlo.

Se lavorate nell'ambito degli appalti, prestate particolare attenzione ai tentativi di terzi di influenzare le vostre decisioni.

Se un soggetto terzo si rivolge a voi chiedendovi favori di dubbia natura, avvisate immediatamente il Servizio giuridico: questo permetterà da un lato di fugare qualsiasi sospetto di corruzione sulla vostra persona e dall'altro di smascherare strutture corruttive. Se avete respinto un tentativo di corruzione, ma non lo rendete noto, vi è il rischio che la persona si rivolga a un altro collega tentando di corromperlo. Smascherando i tentativi di corruzione proteggerete pertanto anche i vostri colleghi.

3. Se temete che qualcuno intenda chiedervi favori contrari ai vostri doveri d'ufficio, chiedete a un vostro collega di fare da testimone.

Potrebbe capitarvi di recarvi a un incontro durante il quale avete ragione di credere che vi saranno avanzate richieste di dubbia natura. Prendere apertamente le distanze da questi atteggiamenti spesso non basta; chiedete pertanto a un collega di accompagnarvi all'incontro. La presenza di due persone (=potenziali testimoni) aumenta la soglia di inibizione.

4. Lavorate in modo tale che il vostro operato sia sempre verificabile.

Il vostro lavoro deve essere trasparente e documentabile anche per gli altri. Nel caso dobbiate restare inaspettatamente assenti dal lavoro, le vostre pratiche devono essere sufficientemente trasparenti da permettere a una seconda persona di gestirle in qualsiasi momento. Utilizzate pertanto sistematicamente Acta Nova e, onde fugare qualsiasi impressione di disonestà o tentativo di occultamento, evitate «pratiche accessorie».

5. Tenete separata la vita privata da quella professionale. Verificate che i vostri interessi privati non siano in conflitto con i vostri doveri d'ufficio.

I tentativi di corruzione si insinuano spesso nella sfera dei contatti professionali per poi estendersi a quella privata.

È risaputa la difficoltà di rifiutare un «favore» a una persona con la quale si intrattengono in privato ottimi rapporti se ciò comporta un vantaggio o un provento per sé stessi o per i propri famigliari. Affermate pertanto a chiare lettere sin dall'inizio che terrete rigorosamente separate la vita privata da quella professionale.

Se nello svolgimento concreto delle vostre mansioni ravvisate un potenziale conflitto tra obblighi d'ufficio e interessi privati, informate il vostro superiore gerarchico in modo che egli possa sollevarvi dall'onere decisionale nel caso di specie. In questo modo eviterete di essere voi stessi sospettati di corruzione.

Anche per quanto attiene alle eventuali attività secondarie da voi esercitate è necessario mantenere una netta separazione tra queste e il lavoro. I legami personali non possono influenzare la vostra attività principale presso l'USTRA; in caso di dubbio, rinunciate all'attività secondaria.

6. Aiutate l'USTRA a smascherare e a far luce sui fenomeni di corruzione denunciando all'ombudsman (vedi paragrafo 3.7) casi di comportamento non conforme in presenza di indizi concreti.

La corruzione è un fenomeno che va prevenuto e combattuto. Per farlo è necessario che ciascuno, cosciente della responsabilità che riveste per la propria divisione o funzione, si adoperi per mantenerli indenni da questa piaga. Vedere in proposito anche il paragrafo 3.7 sul *whistleblowing*.

7. Aiutate l'USTRA a riconoscere strutture organizzative o procedure vulnerabili che favoriscono fenomeni di corruzione.

Se notate che alcune procedure e processi operativi dell'USTRA non sono propriamente «a prova di corruzione», segnalatelo al vostro superiore o al responsabile.

3.5 Controllo delle fatture⁵

3.5.1 Aspetti generali

Il diritto finanziario stabilisce che le fatture di importo superiore a 500 franchi debbano essere approvate da almeno due persone. I firmatari confermano la correttezza della fattura sotto il profilo formale e materiale e la corrispondenza tra competenze indicate e prestazioni erogate e stabilite contrattualmente.

Il controllo delle fatture serve principalmente a verificare la conformità al contratto di prestazioni e controprestazioni e a evitare possibili fattispecie di reato come ad esempio la truffa. Esso permette tuttavia di identificare anche reati di corruzione (come nel caso in cui una fattura venga approvata nonostante la controprestazione sia stata erogata parzialmente o non sia stata erogata per nulla; in questi casi chi ha firmato la fattura ottiene una contropartita).

Il controllo delle fatture permette di creare trasparenza nelle transazioni documentando i centri o le persone che hanno controllato e approvato la fattura.

Si rimanda inoltre al «Sistema di controllo interno (SCI)» in cui sono definiti i controlli chiave in tema di contabilità.

3.5.2 Settore edile

Le fatture di imprese edili e di progettisti sono sottoposte di norma a un primo controllo effettuato da esterni (direzioni lavori e/o supporto alla committenza) e successivamente a uno interno, mentre quelle del supporto alla committenza sono verificate solo internamente. Le verifiche interne avvengono presso le filiali secondo la regola del doppio controllo, il cui rispetto è assicurato attribuendo le autorizzazioni in materia a Controlling investimenti, Gestione progetti e Pianificazione manutentiva.

La Centrale dell'USTRA stabilisce le norme, riveste funzioni di coordinamento e sorveglianza ed effettua esami approfonditi a campione per verificare le procedure.

Oltre al controllo procedurale delle fatture, l'applicativo BKM (*Baukostenmanagement*) prevede diversi controlli ed esami di sistema.

L'intero iter garantisce un'elaborazione corretta e trasparente delle fatture. Anche per il settore edile esistono rispettivi controlli chiave nel sistema di controllo interno.

3.6 Regola del doppio controllo

L'esperienza dimostra che l'accentramento di competenze nelle mani di un unico soggetto rappresenta una particolare esposizione al rischio di corruzione; decisioni e documenti importanti devono pertanto essere vidimati da almeno due persone per confermare di aver preso visione del documento e di approvarne il contenuto.

La regola del doppio controllo vale pertanto sia negli iter e nelle procedure sia nel *Regolamento firme e competenze* (RFC) dell'USTRA. A titolo esemplificativo si rimanda a RFC in uso nella divisione *Infrastruttura stradale*, con particolare riferimento agli allegati 1 e 2 in materia di appalti pubblici.

⁵ Descrizione della situazione all'USTRA dopo l'introduzione di BKM.

3.7 Whistleblowing

Il metodo più conosciuto nella lotta alla corruzione è il cosiddetto *whistleblowing*, attraverso il quale i collaboratori denunciano le pratiche illegali, immorali o illegittime che riscontrano entro i limiti di controllo del datore di lavoro. Il termine *whistleblowing* proviene dagli Stati Uniti, dove l'espressione «to blow the whistle» significa letteralmente «soffiare il fischietto» per segnalare irregolarità e quindi denunciare comportamenti scorretti.

3.7.1 Le opportunità del whistleblowing

- a) I collaboratori hanno la possibilità di esprimere in qualsiasi momento e al di fuori dei rapporti gerarchici le proprie riserve e i propri sospetti all'attenzione di un ombudsman neutrale. In questo modo non sono costretti a tacere per timore di incorrere in sanzioni interne.
- b) Gli esterni hanno la possibilità di rivolgersi liberamente e in maniera confidenziale a un ombudsman neutrale qualora vengano a conoscenza di un comportamento sleale o di un eventuale reato di terzi ai danni dell'Ufficio o di un collaboratore. L'USTRA garantisce la massima protezione della personalità.
- c) L'Ufficio ha l'opportunità di individuare sul nascere fenomeni di corruzione o altre irregolarità o reati attraverso le segnalazioni, di adottare adeguati provvedimenti, di effettuare autonomamente accertamenti in caso di sospetti e di sporgere denuncia soltanto qualora questi si rivelino fondati.
- d) Questa pratica è vantaggiosa anche per la persona interessata, poiché il reato di cui è accusata sarà ufficialmente e pubblicamente perseguibile solo dopo che il sospetto si sarà rivelato fondato. In tal modo al sospettato viene evitata la gogna pubblica, ad esempio mediatica, nel caso in cui le accuse si rivelino infondate.

3.7.2 I rischi del whistleblowing

- a) Per l'Ufficio: la facilità con cui un collega può essere accusato rischia di instaurare un clima di sfiducia nell'Ufficio («condanna sommaria» del sospettato).
- b) Per i collaboratori: i *whistle blower* potrebbero essere considerati e trattati alla stregua di spie, traditori e calunniatori, rischio che può portare i lavoratori a segnalare solo casi molto eccezionali.

Le esperienze maturate all'estero hanno dimostrato che la maggior parte dei reati di corruzione viene alla luce grazie ai *whistleblower*, tanto che questa pratica è al giorno d'oggi per così dire data per scontata: secondo gli standard attuali un piano anticorruzione privo di *whistleblowing* è considerato insufficiente.

Un collega corrotto non deve essere coperto per falso senso di lealtà o solidarietà. Tutti sono tenuti a dare il loro contributo per portare alla luce i reati e per tenere indenne la pubblica amministrazione. Al punto 6 del Codice di comportamento dell'Amministrazione federale si prevede pertanto che i collaboratori contribuiscano attivamente a smascherare e a far luce sui casi di corruzione.

3.7.3 Attuazione presso l'USTRA

Coscienti dei rischi insiti nel *whistleblowing*, si è cercato di limitarli introducendo una procedura interna all'USTRA che prevede la possibilità di segnalazione all'**ombudsman** nominato dal Direttore.

Il ruolo è stato affidato a Karin Graber.

L'ombudsman agisce in ottemperanza a una rigorosa normativa (vedi allegato III). Soggiace all'obbligo della segretezza assoluta, anche nei confronti del Direttore, onde evitare pubbliche accuse all'interno dell'Ufficio; è tenuto a trattare con la massima discrezione le accuse a lui pervenute e a procedere dapprima autonomamente agli accertamenti del caso. Non tutte le accuse comportano immediatamente un'indagine; si procede agli accertamenti solo nel caso in cui sussistano elementi di sospetto

sufficientemente fondati o se diverse fonti, tra loro indipendenti, hanno segnalato sospetti. L'ombudsman ha una formazione giuridica che gli permette di valutare autonomamente se sussistano gli elementi per avviare o meno un'azione penale.

Solo quando dispone di sufficienti prove e/o indizi per un'azione penale, l'ombudsman contatta il CDF e ne informa il Direttore.

La presa di contatto con l'ombudsman avviene secondo i canali tradizionali, ovvero con i normali mezzi di comunicazione (personalmente, per posta elettronica o per telefono); ci si aspetta dunque che il segnalante (*blower*) si faccia riconoscere. Questo permetterà di semplificare gli accertamenti eventualmente necessari che l'ombudsman dovrà compiere. Naturalmente, del segnalante, qualora questi lo richieda. Le segnalazioni possono essere inoltrate tramite mail al seguente indirizzo: ombudsperson@astra.admin.ch.

Anche l'Intranet dell'USTRA, alla voce <http://intranet.uvek.admin.ch> (USTRA → Organizzazione → Lotta alla corruzione), dispone di un link per accedere all'indirizzo e-mail indicato.

Comunicando il sospetto di corruzione all'ombudsman dell'USTRA, il segnalante adempie anche all'obbligo di denuncia ai sensi dell'articolo 22a capoverso 1 LPers. I dipendenti possono rivolgersi all'ombudsman anche quando, nell'ambito della loro attività, vengono a conoscenza di altri delitti o crimini perseguibili d'ufficio.

Esiste sempre la possibilità di segnalare i casi di corruzione anche al CDF (www.whistleblowing.admin.ch).

È essenziale formulare un sospetto solo in presenza di fondati indizi di corruzione. Non denunciate in maniera avventata!

3.8 Attività secondarie

Il diritto in materia di personale federale stabilisce, non da ultimo con l'intenzione di prevenire la corruzione, che tutte le occupazioni accessorie e le cariche pubbliche remunerate debbano essere comunicate al superiore. Qualora tali attività o cariche possano ridurre l'efficienza nel rapporto di lavoro con la Confederazione o comportino il rischio di conflitti di interesse, esse richiedono una apposita autorizzazione; se dovessero effettivamente sussistere conflitti di interesse, l'autorizzazione è rifiutata o, in considerazione del principio di proporzionalità, concessa con riserva. Quest'ultima può consistere ad esempio nel limitare un'attività di consulenza a incarichi che non riguardino la Confederazione.

L'USTRA prevede le seguenti formalità: il dipendente comunica con apposito modulo (nel sistema di gestione) al superiore diretto tutte le attività secondarie o cariche pubbliche remunerate. Questi verifica se vi è obbligo di autorizzazione e trasmette il modulo per via gerarchica fino al capodivisione. Segue, infine, l'esame da parte del servizio del personale e, se confermato l'obbligo di autorizzazione, la domanda va sottoposta al Direttore per la decisione di merito.

4. Disposizioni in materia di diritto degli appalti pubblici

4.1 Audit

Il Manuale Appalti pubblici dell'USTRA stabilisce procedure, contenuti e metodi la cui applicazione ed efficacia sono verificate regolarmente attraverso *audit*. L'obiettivo degli audit è verificare il 5-10 per cento degli appalti effettuati, esaminandoli completamente o parzialmente anche dal punto di vista della corruzione. Ciò permette di scoprire in modo rapido ed efficiente i punti deboli e di reagire adottando misure correttive, con eventuale aggiunta di misure preventive; in questo modo gli audit forniscono un contributo determinante alla lotta alla corruzione. I tratti fondamentali degli audit sono stati fissati nel piano audit del settembre 2013.

4.2 Modulo di registrazione

Per ciascun progetto di appalto il committente (l'ufficio appaltante) crea un dossier di impostazione formale standard, tale da facilitare al massimo l'orientamento e la ricerca al suo interno. La copertina è costituita da un apposito modulo che guida il committente attraverso la procedura, fornendo i principali dati di riferimento dell'aggiudicazione.

Dal foglio emergono in particolare gli offerenti, le modalità di costituzione della commissione di valutazione e il vincitore della gara d'appalto.

4.3 Clausola d'integrità obbligatoria nei contratti con terzi

Nel corso della procedura di aggiudicazione, gli offerenti e il personale dell'ufficio appaltante entrano immancabilmente in contatto tra loro. Dal punto di vista della corruzione tali contatti racchiudono un potenziale rischio che non va sottovalutato: poiché ogni offerente ha come interesse primario l'aggiudicazione, potrebbe essere tentato di esercitare pressioni illecite su singole persone dell'Ufficio. Per far fronte a questo rischio, l'USTRA include in pressoché tutti i contratti questa clausola d'integrità:

«L'offerente e il committente si impegnano ad adottare tutte le misure necessarie a prevenire la corruzione. In particolare non devono essere offerti o accettati regali o altri vantaggi.

In caso di inosservanza della clausola d'integrità, l'offerente dovrà pagare al committente una pena convenzionale che ammonta al 10 per cento dell'importo contrattuale e comunque almeno a 3000 franchi per ogni violazione.

L'offerente prende atto del fatto che una violazione della clausola d'integrità comporta di regola la revoca dell'aggiudicazione e la risoluzione anticipata del contratto da parte del committente per gravi motivi».

4.4 Divieto di offerte al ribasso

Ai sensi della LAPub (legge federale sugli appalti pubblici; RS 172.056.1) e dell'OAPub (ordinanza sugli appalti pubblici; RS 172.056.11), l'ufficio appaltante ha diritto a condurre trattative che, oltre a individuare vantaggi e svantaggi delle offerte, spesso permettono anche di perfezionarle. La LAPub rivista prevede anche per la Confederazione un'esplicita rinuncia a negoziare sul prezzo. È consentito richiedere adeguamenti del prezzo soltanto nel caso di rettifiche che determinano modifiche alle prestazioni o l'eliminazione di un'ambiguità oggettiva della commessa.

4.5 Rotazione del personale

Le offerte ricevute sono vagliate da un apposito gruppo di valutazione dell'ufficio appaltante. La valutazione avviene secondo i criteri di aggiudicazione, precedentemente pubblicati, ma rimane per ogni appalto un certo margine discrezionale. Occorre garantire attraverso misure appropriate che tale margine

non venga sfruttato a favore di una singola offerta o di un singolo offerente, per cui è necessario garantire che i membri del gruppo si avvicendino da progetto a progetto.

Il gruppo deve essere composto da almeno tre membri, vale a dire dal capoprogetto e da due dipendenti dell'USTRA a rotazione; la partecipazione dei superiori gerarchici dovrebbe essere solo saltuaria. Uno dei tre può essere anche una persona esterna all'Ufficio.

I membri del gruppo devono disporre di conoscenze tecniche ed essere assolutamente imparziali. La loro neutralità è assicurata da un'ulteriore misura anticorruzione in tema di appalti pubblici.

4.6 Dichiarazione di imparzialità

Gli offerenti hanno diritto a che le offerte vengano valutate da un gruppo di valutazione di indiscussa competenza e che la decisione spetti ad un organo non prevenuto, neutrale e quindi imparziale.

Chiunque presso l'USTRA si occupi di appalti, sia esso un collaboratore interno o un mandatario esterno, deve certificare la propria imparzialità, ovvero impegnarsi per iscritto a operare esclusivamente negli interessi dell'USTRA e a verificare, in ogni singolo caso in cui contribuisce alla formazione di un atto amministrativo in materia di appalti pubblici, se esistano impedimenti allo svolgimento imparziale della propria funzione e, in tal caso, ricusarsi. Per i singoli motivi di ricusazione si rimanda all'articolo 13 LAPub⁶.

La regolamentazione della ricusazione per esterni è firmata da ciascun dipendente in sede di assunzione e restituita al servizio del personale; va rinnovata ogni cinque anni nel corso del colloquio di valutazione.

Le persone esterne devono firmare la dichiarazione al momento della conclusione di ogni nuovo mandato conferito loro dall'USTRA. Nella fase di apertura delle offerte, quando cioè sono noti i nominativi delle aziende che hanno partecipato alla gara d'appalto, il capoprogetto ha il compito di far presente ai mandatarari esterni futuri membri del gruppo di valutazione che l'obbligo di imparzialità va sempre rispettato e decorre dall'inizio del mandato.

Il testo esatto della dichiarazione è riportato nell'allegato IV per il personale USTRA e nell'allegato V per i mandatarari esterni.

4.7 Corsi di formazione

Il tema della corruzione riveste un ruolo di primaria importanza nei corsi di formazione dell'USTRA su appalti e contratti. I corsi, previsti per tutti i livelli gerarchici interessati, si articolano in una prima fase generale dedicata alle diverse fattispecie del reato di corruzione e in una fase specifica nella quale si illustra il piano anticorruzione approntato dall'USTRA con tutte le misure previste.

Lo scopo non è solamente sensibilizzare i dipendenti sull'argomento, ma anche illustrare la guida anticorruzione in modo tale che sappiano come comportarsi nelle varie situazioni.

⁶Art. 13 Ricusazione (LAPub; RS 172.056.1)

¹ Dalla parte del committente e del gruppo di esperti, non possono partecipare alla procedura di aggiudicazione le persone che:

a. hanno un interesse personale in una commessa;

b. sono il coniuge o il partner registrato di un offerente o di un membro di uno dei suoi organi o convivono di fatto con un offerente o un membro di uno dei suoi organi;

c. sono parenti o affini in linea diretta o fino al terzo grado in linea collaterale di un offerente o di un membro di uno dei suoi organi;

d. sono rappresentanti di un offerente o hanno agito per un offerente nella medesima procedura; o

e. non godono per altre circostanze dell'indipendenza necessaria allo svolgimento di appalti pubblici.

² La domanda di ricusazione deve essere presentata non appena si è a conoscenza del motivo.

³ Sulle domande di ricusazione il committente o il gruppo di esperti decide in assenza della persona interessata.

5. Diritto penale e del personale, norme contro la concorrenza sleale

Nel presente capitolo sono riportate le principali disposizioni del diritto penale, della legislazione sul personale federale, della legge sulla responsabilità e della legge federale contro la concorrenza sleale, ove necessario corredate di un breve commento. Per ulteriori informazioni è possibile rivolgersi al Servizio giuridico (RD) della divisione Affari della direzione.

5.1 Diritto penale

Le disposizioni rilevanti si trovano nel Titolo diciannovesimo del Codice penale svizzero (RS 311.0):

5.1.1 Corruzione attiva e passiva

Art. 322^{ter}

Chiunque offre, promette o procura un indebito vantaggio a [...] un funzionario, a favore di lui o di terzi, per indurlo a commettere un atto o un'omissione in relazione con la sua attività ufficiale e contrastante coi doveri d'ufficio o sottostante al suo potere d'apprezzamento, è punito con una pena detentiva sino a cinque anni o con una pena pecuniaria.

e

Art. 322^{quater}

Chiunque, in qualità di [...] funzionario [...] domanda, si fa promettere o accetta un indebito vantaggio, per sé o per terzi, per commettere un atto o un'omissione in relazione con la sua attività ufficiale e contrastante coi doveri d'ufficio o sottostante al suo potere d'apprezzamento, è punito con una pena detentiva sino a cinque anni o con una pena pecuniaria.

Commento

Queste disposizioni disciplinano in modo speculare la corruzione attiva (funzionario che corrompe) e la corruzione passiva (funzionario che si lascia corrompere). La condizione necessaria è che una prestazione e una controprestazione siano in rapporto diretto tra loro, ovvero sia che il vantaggio procurato sia direttamente rapportabile a un atto ufficiale.

Il termine «funzionario» non deve trarre in inganno: benché esso non sia più in uso nella legislazione sul personale federale (talvolta viene usato tuttora nei Cantoni), secondo unanime dottrina e giurisprudenza queste norme trovano tuttora applicazione per i soggetti al servizio della Confederazione.

Occorre sottolineare che non è strettamente necessario che sia il funzionario a beneficiare di un determinato vantaggio: è sufficiente che a goderne sia un terzo (ad esempio un familiare). Non è neppure indispensabile che vi sia un passaggio di denaro: la concessione di altri vantaggi, anche non di carattere finanziario (ad es. un posto di apprendista per il proprio figlio) è già sufficiente per giustificare una condanna.

5.1.2 Concessione e accettazione di vantaggi

Art. 322^{quinquies}

Chiunque offre, promette o procura un indebito vantaggio a [...] un funzionario [...] in considerazione dell'espletamento della sua attività ufficiale, è punito con una pena detentiva sino a tre anni o con una pena pecuniaria.

e

Art. 322^{sexies}

Chiunque, in qualità [...] di funzionario [...] domanda, si fa promettere o accetta un indebito vantaggio in considerazione dell'espletamento della sua attività ufficiale, è punito con una pena detentiva sino a tre anni o con una pena pecuniaria.

Commento Queste norme, anch'esse speculari (attiva e passiva), si spingono ancora oltre: non viene richiesto alcun nesso tra prestazione e controprestazione. Mediante questa norma il legislatore risponde alla pratica (detta anche «foraggiamento») di concedere vantaggi senza una controprestazione, ma in considerazione dell'espletamento di una funzione pubblica.

5.1.3 Disposizioni comuni

Art. 322^{decies}

¹ *Non sono indebiti vantaggi:*

- a. i vantaggi ammessi dalle norme in materia di rapporti di servizio o accettati contrattualmente dal terzo;*
- b. i vantaggi di lieve entità, usuali nelle relazioni sociali.*

² ...

5.1.4 Infedeltà nella gestione pubblica

Art. 314^s

I membri di un'autorità o i funzionari che, al fine di procurare a sé o ad altri un indebito profitto, recano danno in un negozio giuridico agli interessi pubblici che essi dovevano salvaguardare, sono puniti con una pena detentiva sino a cinque anni o con una pena pecuniaria. Con la pena detentiva è cumulata una pena pecuniaria.

Commento Oltre alle disposizioni anticorruzione menzionate sopra, i collaboratori sono perseguibili per condotta infedele nell'esercizio di funzioni pubbliche, se intenzionalmente, ossia volontariamente e consapevolmente, concludono contratti e altri atti giuridicamente vincolanti non nell'interesse dell'USTRA bensì con il proposito di arricchire sé stessi o una terza persona oppure di migliorare in altro modo la propria situazione economica ovvero quella di terzi. È sufficiente che l'azione del funzionario sia direttamente collegata al vantaggio ottenuto.

5.2 Legislazione sul personale federale

Oltre alle disposizioni contenute nel Codice penale, esistono regole sull'accettazione di vantaggi previste dalla legislazione sul personale federale. Un atto illegale può dunque avere conseguenze non solo penali, ma comportare anche provvedimenti disciplinari da parte della Confederazione.

5.2.1 Estratto dalla legge sul personale federale

Art. 21 Obblighi del personale

...

³ Al personale è proibito sollecitare, accettare o farsi promettere omaggi o altri vantaggi per sé o per terzi, se ciò avviene nell'ambito del rapporto di lavoro.

...

Art. 22a Obbligo di denuncia, diritto di segnalazione e protezione

¹ Gli impiegati sono tenuti a denunciare alle autorità di perseguimento penale, ai loro superiori o al Controllo federale delle finanze (CDF) i crimini e i delitti perseguibili d'ufficio che constatano o sono loro segnalati nell'esercizio della loro funzione.

² Sono fatti salvi gli obblighi di denuncia previsti da altre leggi federali.

³ L'obbligo di denuncia non si applica agli impiegati che secondo gli articoli 113 capoverso 1, 168 e 169 del Codice di procedura penale del 5 ottobre 2007² hanno la facoltà di non deporre o di non rispondere.

⁴ Gli impiegati hanno il diritto di segnalare al CDF altre irregolarità constatate o loro segnalate nell'esercizio della loro funzione. Il CDF accerta i fatti e adotta i provvedimenti necessari.

⁵ Chi in buona fede ha sporto denuncia, ha segnalato un'irregolarità o ha deposto in qualità di testimone non può per tale motivo essere penalizzato sul piano professionale.

Art. 23 Occupazioni accessorie

Le disposizioni d'esecuzione possono sottoporre ad autorizzazione l'esercizio di determinate attività e incarichi pubblici per quanto esso possa compromettere l'adempimento dei compiti.

Art. 25 Garanzia della corretta esecuzione dei compiti

¹ Il datore di lavoro prende le misure necessarie per garantire la corretta esecuzione dei compiti.

² Può ricorrere in particolare alle misure seguenti:

- a. misure di sostegno e di sviluppo;
- b. avvertimento, riduzione dello stipendio, multa o sospensione;
- c. modifica dei compiti, del tempo di lavoro o del luogo di lavoro.

³ Se le misure riguardano il contratto di lavoro, il datore di lavoro le concorda per scritto con l'impiegato. In caso di disaccordo, si applica la procedura di cui agli articoli 34 e 63.

Per quel che concerne il licenziamento si veda inoltre l'articolo 10 capoverso 3 LPers: la violazione di importanti obblighi legali o contrattuali è indicata espressamente come causa di licenziamento. Le disposizioni riguardanti l'accettazione di vantaggi sono indubbiamente da considerarsi importanti obblighi legali!

Ai sensi dell'articolo 10 capoverso 3 lettera b LPers, anche le carenze in termini di rendimento o di comportamento sono considerate motivo oggettivo sufficiente per il licenziamento. Inoltre, le parti contraenti possono risolvere i rapporti di lavoro a tempo determinato e indeterminato senza preavviso per motivi gravi (art. 10 cpv. 4 LPers). La condotta corrotta può rientrare in queste disposizioni comportando perciò il licenziamento.

Si può quindi affermare che in caso di provata corruzione l'interessato deve attendersi il licenziamento immediato.

5.2.2 Estratto dall'ordinanza sul personale federale

Art. 91 Occupazioni accessorie

¹ *Gli impiegati comunicano ai propri superiori tutte le cariche pubbliche esercitate e tutte le attività svolte dietro pagamento al di fuori del rapporto di lavoro.*

^{1bis} *Le attività svolte gratuitamente devono essere comunicate se non possono essere esclusi conflitti di interessi.*

² *L'esercizio delle cariche e delle attività di cui ai capoversi 1 e 1^{bis} necessita dell'autorizzazione se:*

a. esse occupano gli impiegati in una misura tale da diminuire le loro prestazioni nell'ambito del rapporto di lavoro con la Confederazione;

b. il tipo di attività rischia di generare un conflitto con gli interessi del servizio.

³ *Se nel singolo caso non è possibile escludere conflitti d'interesse, l'autorizzazione è negata. I conflitti d'interesse possono sussistere in particolare per le attività seguenti:*

a. consulenza o rappresentanza di terzi in questioni che rientrano nei compiti dell'unità amministrativa presso la quale lavora l'impiegato;

b. attività collegate a mandati svolti per conto della Confederazione o che la Confederazione deve attribuire in un prossimo futuro.

Art. 93 Accettazione di omaggi e di altri vantaggi

¹ *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.*

² *Agli impiegati che partecipano a un processo di acquisto o decisionale è vietato accettare anche vantaggi esigui conformi agli usi sociali, se:*

a. il vantaggio è proposto da:

1. un offerente effettivo o potenziale,

2. una persona che partecipa al processo decisionale o che è interessata da quest'ultimo; oppure

b. non può essere esclusa una relazione tra la concessione del vantaggio e il processo di acquisto o decisionale.

³ *Se gli impiegati non possono rifiutare gli omaggi per motivi di cortesia sono tenuti a consegnarli all'autorità competente secondo l'articolo 2. L'accettazione per cortesia deve essere nell'interesse generale della Confederazione. L'accettazione e l'eventuale realizzazione di tali omaggi avviene tramite l'autorità competente secondo l'articolo 2 a favore della Confederazione.*

⁴ *In caso di dubbio, gli impiegati accertano con i propri superiori l'ammissibilità dell'accettazione di un vantaggio.*

Art. 93a Inviti

¹ *Gli impiegati rifiutano gli inviti suscettibili di compromettere la loro indipendenza o capacità di agire. Gli inviti all'estero devono essere rifiutati, salvo autorizzazione scritta del superiore.*

² *Agli impiegati che partecipano a un processo di acquisto o decisionale è vietato accettare inviti, se:*

a. l'invito è proposto da:

1. un offerente effettivo o potenziale,

2. una persona che partecipa al processo decisionale o che è interessata da quest'ultimo; oppure

b. non può essere esclusa una relazione tra l'invito e il processo di acquisto o decisionale.

³ *In caso di dubbio, gli impiegati accertano con i propri superiori l'ammissibilità dell'accettazione di un invito.*

Art. 99 Misure disciplinari

¹ *Le misure disciplinari possono essere pronunciate soltanto al termine di un'inchiesta.*

² Contro gli impiegati che violano i loro obblighi professionali per negligenza possono essere prese le seguenti misure disciplinari:

- a. avvertimento;
- b. ...
- c. modifica dell'ambito di attività.

³ Contro gli impiegati che violano i loro obblighi professionali intenzionalmente o per negligenza grave possono essere prese, oltre alle misure di cui al capoverso 2, le seguenti misure disciplinari:

- a. riduzione dello stipendio del 10 per cento al massimo durante un anno al massimo;
- b. multa fino a 3000 franchi;
- c. modifica della durata del lavoro;
- d. cambiamento del luogo di lavoro.

5.3 Legge sulla responsabilità

A seguito di un caso di corruzione la Confederazione subisce di regola un danno patrimoniale, che l'autore è tenuto a risarcirle:

Art. 8

Il funzionario risponde verso la Confederazione dei danni che direttamente le ha cagionato, mancando con intenzione o per grave negligenza ai doveri di servizio.

5.4 Legge federale contro la concorrenza sleale

Questa norma non è direttamente applicabile ai collaboratori dell'USTRA, poiché attiene al diritto civile. Viene qui tuttavia riportata per ragioni di completezza essendo in molte sedi (allo stato attuale) sconosciuta.

Art. 4a *Corruzione attiva e passiva*

¹ *Agisce in modo sleale chiunque:*

- a. *offre, promette o procura un indebito vantaggio a un lavoratore, a un associato, a un mandatario o a un altro ausiliario di un terzo nel settore privato, a favore di lui o di terzi, per indurlo a commettere un atto o un'omissione in relazione con le sue attività di servizio o d'affari e contrastante coi doveri d'ufficio o sottostante al suo potere d'apprezzamento;*
- b. *in qualità di lavoratore, associato, mandatario o altro ausiliario di un terzo nel settore privato si fa promettere o accetta, per sé o per terzi, un indebito vantaggio per commettere un atto o un'omissione in relazione con le sue attività di servizio o d'affari e contrastante coi doveri d'ufficio o sottostante al suo potere d'apprezzamento.*

² *Non sono indebiti i vantaggi accettati contrattualmente dal terzo né quelli di esigua entità usuali nelle relazioni sociali.*



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti,
dell'energia e delle comunicazioni DATEC

Ufficio federale delle strade USTRA

6. Allegati



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Allegato I: Modello di lettera

Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti,
dell'energia e delle comunicazioni DATEC

Ufficio federale delle strade USTRA

Indirizzo

Vs riferimento:
Ns riferimento:
Collab. responsabile:

Gentile signora / signor <Cognome>,

grazie per l'invito / l'omaggio offerto in data

In conformità alle disposizioni del Codice penale e della legislazione federale, nonché alle direttive interne, non ci è consentito accettare inviti ovvero omaggi di questo tipo.

Cogliamo quindi l'occasione per invitarla a desistere anche in futuro dall'inviare tali inviti / omaggi al personale del nostro Ufficio.

Rammaricandoci di non poter accettare il Suo invito / doverle restituire l'omaggio, La ringraziamo per la comprensione.

Cordiali saluti

Per conoscenza:
- Superiore

Mansionario dell'ombudsman

1. L'ombudsman ha il dovere di essere a disposizione di tutti i collaboratori per fornire informazioni e ricevere segnalazioni.
2. Ha il compito di contattare i segnalanti in tempo utile.
3. Deve garantire la riservatezza del segnalante su richiesta di quest'ultimo.
4. Ha il compito di raccogliere e analizzare le segnalazioni ricevute, a prescindere dalla loro eventuale forma anonima.
5. Qualora si intensificassero le segnalazioni e sussistessero indizi di un possibile comportamento illecito, è tenuto a procedere agli accertamenti del caso.
6. Se ritiene adeguato e opportuno procedere agli accertamenti, deve agire osservando la necessaria discrezione. Ciascuno è tenuto a fornire informazioni all'ombudsman e a permettergli di visionare i documenti e le pratiche richiesti.
7. Egli non deve rivelare a nessuno nomi o altri elementi che potrebbero permettere di risalire all'identità della persona interessata.
8. L'ombudsman può informare la persona interessata delle indagini in corso solo se le circostanze lo giustificano o se ciò risulta indispensabile per le indagini e il segnalante concorda sull'impossibilità di risalire alla sua identità.
9. Sulla scorta dei risultati delle indagini, l'ombudsman verifica autonomamente e da solo se sussistano motivi sufficienti per giustificare un'inchiesta approfondita da parte del Controllo federale delle finanze o delle autorità penali.
10. Se del caso l'ombudsman informa il Controllo federale delle finanze e mette il Direttore al corrente dell'avvenuta segnalazione.

Flyer codice di comportamento

Il seguente flyer riporta il Codice di comportamento e illustra la nostra filosofia operativa. Può essere stampato individualmente (fronte-retro) e consegnato a terzi come pieghevole.



Codice di comportamento



Siamo sempre a disposizione per qualsiasi domanda sull'argomento.

Ufficio federale delle strade USTRA
Karin Graber
Indirizzo postale: 3003 Berna
Sede: Pulverstrasse 13, 3063 Ittigen
Tel. +41 58 465 38 12
karin.graber@astra.admin.ch
www.astra.admin.ch

Informazioni generali

Secondo un rapporto dell'Amministrazione federale ogni anno vengono emesse in media «solo» 40 condanne per corruzione contro pubblici ufficiali. Il Professor Nicolas Queloz dell'Università di Friburgo sostiene che solo tra l'1 e il 5 per cento di tutti i casi viene effettivamente scoperto. Con un indice di corruzione di 85/100, la Svizzera è al settimo posto nella classifica mondiale, ma l'obiettivo è raggiungere 100/100 (assenza di corruzione). Transparency Svizzera fa notare che le aziende operanti in contesti in cui è diffusa la pratica delle tangenti sono penalizzate in termini economici, con redditi mediamente inferiori del 5 per cento e costi d'appalto superiori fino al 10 per cento.

L'USTRA adotta il seguente codice:

- I collaboratori dell'USTRA sono attenti al cliente e agiscono in modo imparziale, trasparente e professionale per poter garantire la massima fiducia nei confronti dell'Ufficio.
- L'USTRA è obiettivo; la fiducia riposta nell'Ufficio è pertanto giustificata.
- I collaboratori dell'USTRA adottano un comportamento integerrimo riguardo al trattamento di informazioni professionali e confidenziali, riservandone la riservatezza.

- I collaboratori dell'USTRA osservano la massima discrezione rispetto alle informazioni professionali e considerano la loro segretezza un presupposto indiscutibile.
- I collaboratori dell'USTRA non svolgono attività che siano in conflitto con le loro mansioni presso l'Amministrazione federale, né a titolo oneroso né gratuitamente.
- Ciascun collaboratore dell'USTRA opera in modo leale, imparziale e corretto.
- I collaboratori dell'USTRA non sfruttano la loro posizione professionale per scopi privati.
- L'USTRA verifica per ogni procedura soggetta alla propria responsabilità che gli interessi privati dei collaboratori o dei loro congiunti non contrastino con i rispettivi obblighi professionali primari.
- I tentativi di corruzione vengono respinti. Non vengono pertanto accettati vantaggi che possano pregiudicare direttamente o indirettamente la libertà di azione dell'impiegato federale.
- Tutti i collaboratori dell'USTRA osservano il comportamento che è lecito aspettarsi da un impiegato del servizio pubblico. L'impegno ad agire in modo equo, imparziale e coscienzioso non è semplice retorica, ma fa parte di un atteggiamento che si riflette nella vita professionale e privata dei collaboratori.

- L'informazione e le buone condizioni di lavoro creano un clima positivo all'interno dell'USTRA e contribuiscono a diminuire la predisposizione verso comportamenti illeciti.
- Attraverso il buon esempio di una moderna etica professionale dato dai superiori, si afferma la responsabilità di ciascun collaboratore verso il rispetto del codice di comportamento. I collaboratori dell'USTRA seguono corsi di aggiornamento su forme, rischi, prevenzione e conseguenze penali e disciplinari della corruzione.
- Trasparenza nel lavoro significa garantire la possibilità di verificare il lavoro stesso in qualsiasi momento e di individuare immediatamente comportamenti illeciti.
- Le moderne e trasparenti procedure di lavoro in uso presso l'USTRA impediscono, per quanto possibile, l'insorgere di comportamenti scorretti.
- Il personale è tenuto a segnalare immediatamente al Servizio giuridico oppure all'ombudsman dell'USTRA (Karin Graber) qualsiasi avvisaglia di comportamento corrotto.
- Piattaforma di dialogo per il whistleblowing: l'Intranet dell'USTRA dispone di una casella di posta tramite cui effettuare segnalazioni anonime all'ombudsman:
<http://intranet.uvek.admin.ch>

(USTRA→ Organizzazione→ Lotta alla corruzione)

- I comportamenti perseguibili penalmente (tentativi di corruzione ai sensi degli artt. 322^{ter}-322^{octies} CP) vengono sistematicamente segnalati alle autorità giudiziarie competenti.
- I collaboratori vengono adeguatamente istruiti e aggiornati attraverso direttive e informazioni attuali in merito alla prevenzione della corruzione presso l'USTRA.
- Se, nonostante tutto, dovete incontrare problemi, o se avete notato qualcosa ma non siete sicuri di come procedere, potete rivolgervi al seguente indirizzo:

Ufficio federale delle strade
USTRA
Karin Graber
Indirizzo postale: 3003 Berna
Sede: Pulverstrasse 13,
3063 Ittigen
Tel. +41 58 465 38 12
karin.graber@astra.admin.ch



DICHIARAZIONE DI IMPARZIALITÀ

- 1. Il/la sottoscritto/a si impegna a informare immediatamente e per iscritto il proprio superiore qualora si trovi coinvolto/a in un processo di appalto ove offerenti o appaltatori siano in particolare rapporto con lui/lei.**

Per particolare rapporto si intendono relazioni commerciali private (ad es. rapporti di clientela, partnership strategiche, forme di partecipazione ecc.), rapporti di coppia (matrimonio, convivenza), parentela, un rapporto di dipendenza di carattere economico o altro.

- 2. Il/la sottoscritto/a prende atto che una violazione del suddetto obbligo può comportare un procedimento disciplinare ai sensi dell'art. 25 della legge sul personale federale (LPers) e dell'articolo 98 e seguenti dell'ordinanza sul personale federale (OPers).**

Nei confronti degli impiegati che violano colpevolmente tali obblighi possono essere disposti avvertimenti o ammonimenti o anche un cambiamento di mansioni. In caso di ripetute infrazioni o di violazione intenzionale o dettata da grave negligenza di tali obblighi, può inoltre essere comminata una multa fino a 3000 franchi o disposta una decurtazione dello stipendio non superiore al 10 per cento per un anno.

Cognome:.....

Nome:.....

Data:.....

Firma:.....



DISPOSIZIONI NORMATIVE DISCIPLINANTI I MOTIVI DI RICUSAZIONE E GLI OBBLIGHI DEL MANDATARIO

In riferimento all'incarico _____, il mandatario, sottoscrivendo il presente documento, dichiara di aver preso atto e accettare il contenuto delle disposizioni e delle direttive interne dell'USTRA qui di seguito esposte.

Secondo l'articolo 10 della legge federale sulla procedura amministrativa (PA; RS 172.021), deve ricsuarsi colui che:

- ha un interesse personale nella procedura;
- è il coniuge o il partner registrato di una parte o convive di fatto con essa;
- è parente o affine in linea retta, o in linea collaterale fino al terzo grado, di una parte;
- è rappresentante di una parte o ha agito per suo conto nella medesima procedura;
- in relazione alla procedura, possa trovarsi in una situazione di parzialità (nel senso di "prevenzione" di cui alla legge federale sulla procedura amministrativa) per altri motivi.

Secondo l'articolo 13 della legge federale sugli appalti pubblici (LAPub; RS 172.021), deve ricsuarsi colui che:

- ha un interesse personale in una commessa;
- è il coniuge o il partner registrato di un offerente o di un membro di uno dei suoi organi o convive di fatto con un offerente o un membro di uno dei suoi organi;
- è parente o affine in linea diretta o fino al terzo grado in linea collaterale di un offerente o di un membro di uno dei suoi organi;
- è rappresentante di un offerente o ha agito per un offerente nella medesima procedura;
- non gode per altre circostanze dell'indipendenza necessaria allo svolgimento di appalti pubblici.

Spiegazioni

Le norme sulla ricsuazione sono finalizzate a garantire la neutralità di un organo decisionale. **Secondo la prassi, per motivare l'obbligo di ricsuazione è sufficiente che le circostanze stesse lascino emergere anche solo l'apparenza di parzialità senza che questa sia effettivamente dimostrata.**

- **Un interesse personale** ai sensi dell'articolo 10 capoverso 1 lettera a PA sussiste quando chi si occupa della procedura vi è direttamente o indirettamente coinvolto. La prima fattispecie si verifica quando l'esito di una procedura interessa personalmente il soggetto in questione, in quanto può trarne un vantaggio o uno svantaggio diretto. Nel coinvolgimento indiretto, invece, la ricsuazione si impone qualora tale esito abbia conseguenze tangibili sulla sfera dei suoi interessi personali.
- Gli "**altri motivi**" menzionati all'articolo 10 capoverso 1 lettera d PA vanno determinati secondo il contesto concreto, per esempio qualora sussistano circostanze che diano adito a dubbi legittimi sulla neutralità e, di conseguenza, sull'imparzialità del (co)decisore.

- Anche la compresenza di elementi che, se considerati separatamente, non evidenziano un grado di indizialità tale da imporre una ricusazione può suscitare dubbi motivati sull'imparzialità di una persona.*

Obblighi del mandatario

Ho l'obbligo di ricusarmi qualora nei miei confronti sussista anche solo l'apparenza di parzialità derivante da un particolare rapporto di prossimità con un offerente in relazione all'appalto in oggetto; in caso contrario la mia decisione sarebbe affetta da un vizio di forma e verrebbe annullata dal tribunale, a prescindere che sia corretta o no.

- Visto quanto precede comunicherò, seduta stante e per iscritto, al mio superiore e al capoprogetto l'eventuale partecipazione a una procedura di acquisto di un offerente con il quale il sottoscritto sia in un particolare rapporto di prossimità o abbia avuto altri tipi di contatti. Sono per esempio considerati particolari rapporti di prossimità strette relazioni d'affari (private) attuali o precedenti (p. es. relazioni con clienti, partenariati strategici, forme di partecipazione, rapporti di lavoro dipendente), di coppia (matrimonio o forme di convivenza analoghe), di parentela o affinità, rapporti di subordinazione di carattere economico o di altro tipo o pluriennale camerateria militare.
- Nel valutare le offerte pervenute nel quadro di una procedura d'acquisto mi impegno a rappresentare esclusivamente gli interessi della Confederazione, garantendo il riserbo su informazioni, documentazione e risultati prima, durante e dopo la procedura di aggiudicazione. Concretamente questo significa che suddetti dati non dovranno in alcun modo essere resi accessibili a terzi non autorizzati o portati fuori dai locali in cui sono custoditi.
- Prima e durante la procedura di aggiudicazione non sono autorizzato/a ad avere con potenziali offerenti contatti che potrebbero mettere a rischio la parità di trattamento di tutti i partecipanti alla procedura.
- Mi impegno a comunicare, seduta stante e per iscritto, al mio superiore e al capoprogetto l'eventuale delega di mansioni a terzi che saranno coinvolti nel progetto di acquisto e a informarli in merito al contenuto del presente documento.
- Sono consapevole che a ogni aggiudicazione cui partecipo dovrò confermare per iscritto nel rapporto di valutazione la mia imparzialità, qualora rispondente al vero.
- Nell'eventualità di una ricusazione mi impegno a non prendere visione di atti, a non partecipare a ulteriori riunioni, a non discutere del caso con persone incaricate della valutazione e a non assumere alcun atteggiamento che possa influenzare l'esito della procedura.

Il mancato rispetto da parte del personale esterno degli obblighi sopra esposti può costituire una grave violazione contrattuale, in qual caso sono fatte salve eventuali pretese di risarcimento danni previste dal Codice delle obbligazioni (RS 220), derivanti segnatamente da spese amministrative interne legate alla ripetizione parziale o totale della procedura di aggiudicazione.

Confermo di aver preso atto di quanto precede e mi dichiaro d'accordo.

Luogo e data: _____

Nome e cognome: _____

Appaltatore: _____

Firma: _____

* La sola apparenza di parzialità può manifestarsi soprattutto in presenza di **interessi economici** derivanti da rapporti economici di prossimità (p. es. di lavoro o comunque d'affari) o da relazioni concorrenziali, ma deve essere fondata su ragioni obiettive che avvalorino il grado di indizialità. Più assidui e recenti risultano i rapporti professionali o concorrenziali, più frequenti sono le circostanze che richiedono una ricusazione (cfr. BREITENMOSER/SPORI FEDAIL, commento agli art. 10 e 59 PA, art. 10 n. 82). A fronte della molteplicità di possibili forme di conflitto di interessi economici, in un contesto ricusativo in cui sia coinvolto un precedente datore di lavoro l'attendibilità di tale apparenza dipende dalla durata dell'assunzione, dal tempo trascorso dallo scioglimento del rapporto di lavoro e dalla posizione occupata dall'ex collaboratore (cfr. SCHINDLER, Die Befangenheit der Verwaltung, Zurigo/Basilea/Ginevra 2002, pag. 115).

