

**Lotta alla corruzione in Svizzera e in Italia: quali lacune?**

***Lutte contre la corruption en Suisse et en Italie: quelles lacunes?***

25 e 26 ottobre 2013, Auditorium USI Lugano

**L'apporto della Corte dei conti del  
Canton Ginevra nella prevenzione e  
nell'individuazione delle pratiche  
corruttive**

**Stanislas Zuin**

**Con il sostegno di:**



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Dipartimento federale degli affari esteri DFAE



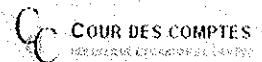


COMMISSIONE INTERNAZIONALE DEI GIURISTI, SEZIONE CH / I  
LOTTA ALLA CORRUZIONE IN SVIZZERA E IN ITALIA: QUALI LACUNE?

USI, LUGANO, 25 OTTOBRE 2013

**L'apporto della Corte dei conti del  
Cantone di Ginevra nella  
prevenzione e nell'individuazione  
delle pratiche corruttive**

*Stanislas ZUIN, Magistrato titolare*



*«Tutti i cittadini hanno il diritto di constatare, da loro stessi o mediante i loro rappresentanti, la necessità del contributo pubblico, di approvarlo liberamente, di controllarne l'impiego e di determinarne la quantità, la ripartizione, la riscossione e la durata.»*

*«La società ha il diritto di chiedere conto della sua amministrazione ad ogni pubblico funzionario.»*

Articoli XIV e XV della Dichiarazione dei Diritti dell'Uomo e del Cittadino del 26 agosto 1789



**16h50 – 17h25**

- Ambito di attività della Corte dei conti, ruolo e funzionamento
- Pratiche corruttive osservate dalla Corte dei conti
- Limiti del quadro normativo attuale e proposte



Ambito di attività della Corte dei conti,  
ruolo e funzionamento

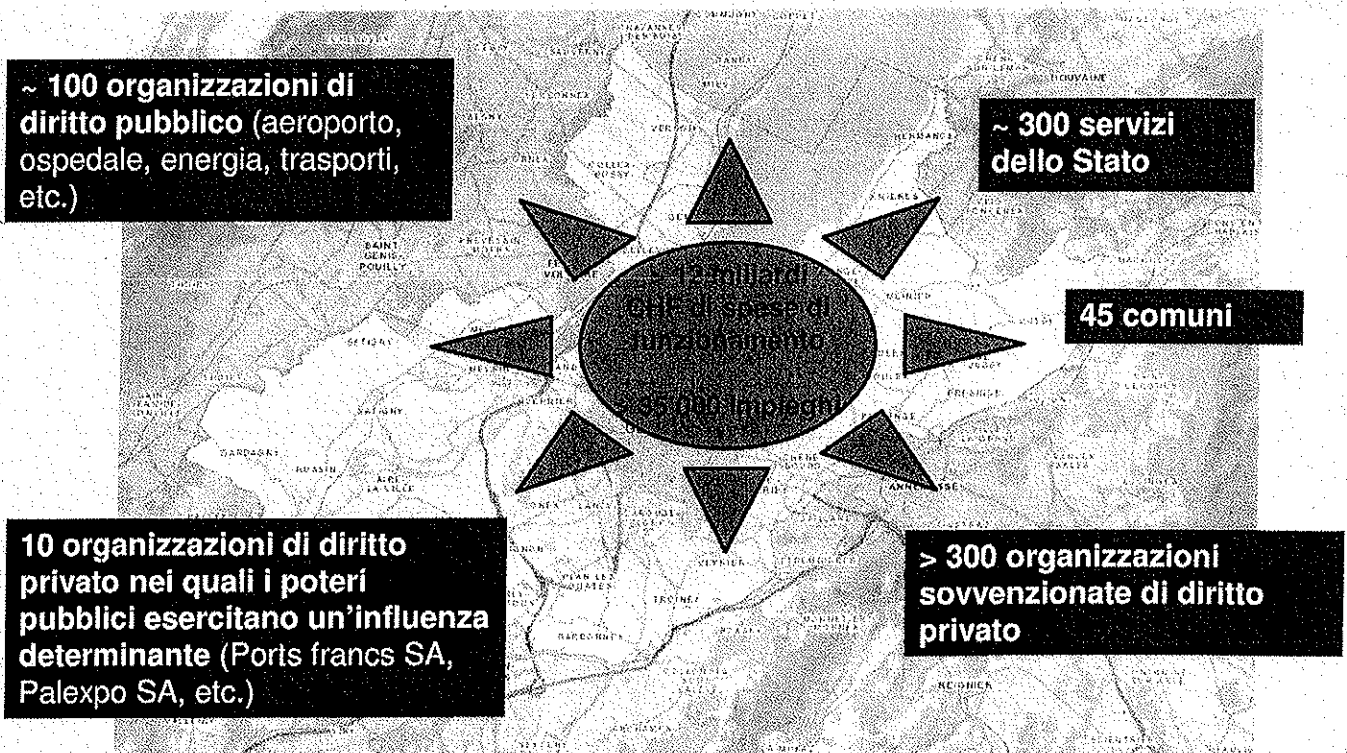




- ▶ Prima Corte dei conti cantonale in Svizzera
- ▶ Composizione
  - 3 magistrati titolari a tempo pieno e 3 magistrati supplenti
  - 1 assistente
  - 11 revisori provenienti da grandi società fiduciarie
  - 3 valutatori
- ▶ Controllo indipendente e autonomo
  - legalità delle attività
  - regolarità dei conti
  - buon impiego dei fondi pubblici
  - valutazione delle politiche pubbliche (pertinenza, efficacia, efficienza)
- ▶ Sottomessa solo all'alta vigilanza del Gran Consiglio



## Ambito di attività



- ▶ Analizzare i processi di gestione : acquisti, assunzioni, salari, sovvenzioni, etc.
- ▶ Redigere relazioni di audit o valutazione :
  - Emettere raccomandazioni per risolvere i problemi di legalità delle attività, di regolarità dei conti o di buon impiego dei fondi pubblici
  - Identificare le eventuali economie
- ▶ Denunciare al procuratore generale gli atti perseguiti penalmente
- ▶ Dare seguito alle raccomandazioni emesse, fino a 3 anni dopo la relazione

**DOPO SEI ANNI DI ATTIVITÀ (30 GIUGNO 2013) :**

- ▶ 65 relazioni e 100 lettere di non entrata nel merito
- ▶ 65 relazioni : 48% iniziativa della Corte, 22% cittadini, 30% autorità
- ▶ 991 raccomandazioni accetate al 98% e attuate al 70%
- ▶ Valore potenziale di economie di 187 milioni (2007-2013), di cui 120 milioni già realizzati



## «Zona grigia» di pratiche corruttive osservate dalla Corte dei conti



## «Zona grigia» di pratiche corruttive

- ▶ 1. / 2. Agevolazione di parenti o amici nei procedimenti di assunzione
- ▶ 3. / 4. Attribuzione dei mercati pubblici
- ▶ 5. Agevolazione di mandatari
- ▶ 6. Cessione di diritti
- ▶ 7. Utilizzo di materiale e manodopera a fini privati



## Limiti del quadro normativo e proposte



### Limiti del quadro normativo attuale

#### ► Doveri dei dipendenti : situazione relativamente adeguata, ma...

- nessuna formazione particolare che presenti tipologie di reati perseguiti d'ufficio nell'ambito delle loro attività
- disposizioni si applicano solo in parte ai membri del personale delle imprese private (associazioni, fondazioni) e dei comuni



#### Proposta di miglioramento :

- Integrazione della sensibilizzazione alle pratiche corruttive durante le sedute di benvenuto
- Contratti di sovvenzioni: clausola che riprenda il contenuto degli articoli relativi ai doveri dei dipendenti
- Modificazione della Legge sull'amministrazione dei comuni





### ► Protezione degli informatori : lacune alla luce delle raccomandazioni del GRECO

- incoraggiare la segnalazione dei possibili casi di corruzione alle autorità inquirenti da parte degli organi di audit : senza effetto
- obbligare i dipendenti a segnalare i sospetti di corruzione & proteggere efficacemente le persone che segnalano tali sospetti : senza effetto

### Proposta di miglioramento (cf. art. 22aLPers per analogia) :

- « I dipendenti hanno il diritto di segnalare alla Corte dei conti irregolarità di cui sono venuti a conoscenza o che sono state loro segnalate nell'esercizio della loro funzione, diverse da quelle di cui all'art. 33 della LaCP. La Corte dei conti si accerta dei fatti e adotta le misure necessarie. »
- « Nessuno deve subire pregiudizi sul piano professionale per avere, in buona fede, segnalato un'irregolarità alla Corte dei conti »



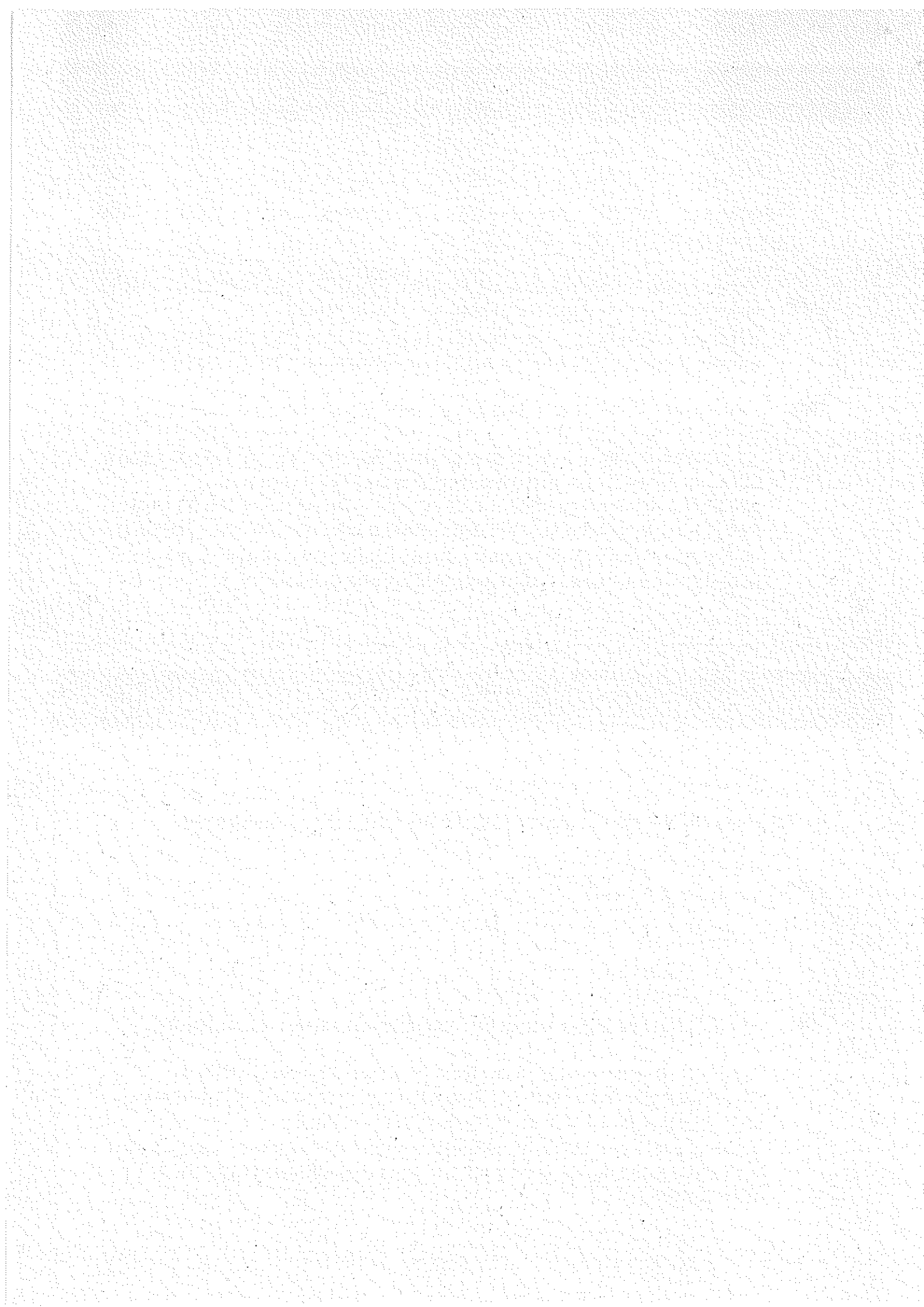
### ► Sistema di controllo interno : rischi di frode poco sviluppati

- manuale di controllo interno
- ambiente di controllo

### Proposta di miglioramento : aggiornamento del manuale

- integrare un gran numero di elementi connessi alla prevenzione e l'individuazione della frode in senso lato : tipologie di corruzione attiva o passiva e la concessione o l'accettazione di vantaggi
- gestione dei rischi, attività di controllo e sistema informativo : meccanismo d'identificazione dei rischi di frode e di trasmissione verso l'alto delle informazioni





# L'apporto della Corte dei conti del Canton Ginevra nella prevenzione e nell'individuazione delle pratiche corruttive

**Stanislas Zuin**

La mia relazione verterà sulla presentazione dei punti chiave, strutturati in tre parti: la prima descrive brevemente l'ambito di attività della Corte dei conti, il suo ruolo e il suo funzionamento. La seconda descrive alcune pratiche osservate dalla Corte dei conti durante gli audit che, sebbene non rientrino pienamente nella fattispecie della corruzione e non abbiano avuto conseguenze penali, si può considerare facciano parte della "zona grigia" di pratiche corruttive. La terza parte cercherà di identificare i punti deboli della normativa in vigore nella prevenzione e l'identificazione di pratiche corruttive e presenterà alcune proposte concrete per limitarne il rischio d'insorgenza.

## **1. Ambito di attività della Corte dei conti, ruolo e funzionamento**

La Corte dei conti di Ginevra è stata istituita il 1° gennaio 2007 ed è la prima Corte dei conti cantonale in Svizzera. Fa parte di un dispositivo di vigilanza della funzione pubblica che comprende inoltre figure di vigilanza tradizionali quali la Commissione di controllo della gestione del Gran Consiglio o l'Ispettorato cantonale delle finanze. La Corte dei conti è composta da tre magistrati titolari a tempo pieno, tre magistrati supplenti e quindici collaboratori specializzati (1 assistente, 11 revisori provenienti da grandi società fiduciarie e 3 valutatori) sotto contratto di diritto privato.

Il ruolo della Corte può essere definito come una vigilanza esterna esercitata da un organo costituzionale specializzato, libero da ogni vincolo gerarchico. La Corte è infatti soggetta solo all'alta vigilanza del Gran Consiglio, ai sensi dell'articolo 94 della Costituzione ginevrina.

La Corte dei conti esercita un controllo indipendente e autonomo dell'amministrazione cantonale, dei comuni, degli istituti di diritto pubblico e degli organismi privati sovvenzionati o nei quali i poteri pubblici esercitano un'influenza determinante, (art. 128 cpv. 1 Cost-GE<sup>1</sup>). Ha altresì il compito di effettuare la valutazione delle politiche pubbliche (art. 128 cpv. 3 Cost-GE).

La Corte dei conti esercita detto controllo in base ai criteri della legalità delle attività, della regolarità dei conti e del buon impiego dei fondi pubblici (art. 128 cpv. 3 Cost-GE). Effettua la valutazione in osservanza dei criteri predisposti dall'art. 151 della Costituzione ginevrina, ossia nell'ottica della pertinenza, dell'efficacia e l'efficienza delle azioni dello Stato.

Ogni missione comporta la stesura di una relazione dettagliata (art. 8 cpv. 2 LICC-GE<sup>2</sup>). La Corte dei conti pubblica le proprie relazioni, nelle quali espone le proprie osservazioni, i risultati delle sue indagini, gli insegnamenti che se ne possono trarre e le sue eventuali raccomandazioni (art. 9 cpv. 1 e 2 LICC-GE).

La Corte dei conti pubblica ogni anno una relazione che presenta il seguito dato ad ognuna delle sue relazioni specifiche (art. 9 cpv. 3 LICC-GE).

---

<sup>1</sup> Costituzione ginevrina

<sup>2</sup> Legge istitutiva sulla Corte dei conti di Ginevra

Le attività della Corte dei conti possono essere brevemente riassunte come segue:

- Analizzare i processi di gestione delle entità interessate, per determinare i settori a rischio dal punto di vista dell'efficacia, della regolarità dei conti, della legalità delle attività e del buon impiego dei fondi pubblici.
- Basandosi su comunicazioni provenienti da cittadini o da autorità, oppure di propria iniziativa, pronunciare una decisione debitamente motivata di non entrata nel merito o effettuare una missione di audit o valutazione.
- Redigere relazioni riguardanti le missioni svolte. Nella misura del possibile, emettere raccomandazioni nei confronti delle entità interessate, affinché possano risolvere i problemi di legalità delle attività, di regolarità dei conti o di buon impiego dei fondi pubblici identificati o che possano prendere provvedimenti atti a migliorare la pertinenza e l'efficacia delle politiche pubbliche attuate. Identificare le eventuali economie o guadagni aggiuntivi.
- Denunciare al procuratore generale gli atti perseguiti penalmente. Segnalare altri abusi, irregolarità e mancanze alle autorità competenti mediante lettere di non entrata nel merito o rapporti.
- Dare seguito alle raccomandazioni emesse. Redigere una relazione annuale di attività, che esponga in particolare il seguito dato alle raccomandazioni, fino a 3 anni dopo la redazione della relazione di audit o di valutazione.

L'ambito di indagine della Corte dei conti comprende circa 300 servizi dello Stato, 100 organizzazioni di diritto pubblico, diverse centinaia di organizzazioni sovvenzionate di diritto privato e 45 comuni. Queste entità rappresentano in totale un preventivo di funzionamento di oltre 12 miliardi di franchi annuale e più di 35'000 impieghi.

Al 30 giugno 2013, ossia dopo sei anni di attività, la Corte aveva pubblicato 65 relazioni specifiche e 100 lettere di non entrata nel merito. La metà di queste relazioni scaturisce da azioni effettuate su iniziativa della Corte e l'altra metà da segnalazioni di cittadini o domande delle autorità. Le 65 relazioni contengono circa mille raccomandazioni, accettate al 98% e attuate al 70% nel corso dei due anni e mezzo successivi alla pubblicazione della relazione. Nelle sue relazioni, la Corte ha identificato un valore potenziale di economie di 187 milioni nel periodo compreso tra il 2007 e il 2013, di cui 120 milioni sono già stati realizzati dalle entità sottoposte ad audit; il costo accumulato dalla Corte dei conti per lo stesso periodo è di 20 milioni.

## **2. Pratiche corruttive osservate dalla Corte dei conti**

Inizio con un'osservazione introduttiva: ad oggi, la Corte dei conti non ha denunciato al Ministero pubblico situazioni che avrebbero potuto far sorgere sospetti di corruzione ai sensi degli articoli 322 ter (corruzione attiva), 322 quater (corruzione passiva), 322 quinquies (concessione di un vantaggio) e 322 sexies (accettazione di un vantaggio) del Codice penale, o ai sensi dell'art. 4a LCSI<sup>3</sup> per le entità private soggette a controllo.

Sono state tuttavia identificate diverse situazioni che possono essere qualificate come "zona grigia" di pratiche corruttive, ma che presentano elementi oggettivi o soggettivi costitutivi di reato insufficienti per poter essere denunciate al Ministero pubblico ai sensi degli articoli di cui sopra.

---

<sup>3</sup> Legge federale contro la concorrenza sleale



Le prime due situazioni riguardano l'agevolazione di parenti o amici nei procedimenti di assunzione. La prima situazione è stata resa pubblica dalla Corte nella sua relazione n° 21 (pagina 52). Si tratta dell'assunzione di parenti mediante contratti di personale a prestito. Un dirigente dello Stato di Ginevra che lavorava regolarmente con una società di fornitura di personale a prestito (L.C.)<sup>4</sup> ha proposto un contratto destinato a far assumere il figlio. La società ha accettato di assumere il figlio del dirigente e di metterlo a disposizione mediante un contratto L.C. Va rilevato che la persona assunta non possedeva obiettivamente tutte le qualifiche richieste per l'impiego. La Corte ha infine notato una disfunzione totale della catena di controllo, poiché il contratto tra la società L.C. e lo Stato è stato firmato da tre altri dirigenti.

Quale seguito è stato dato a questa situazione? Il consigliere di Stato responsabile del dipartimento ha ordinato un'indagine amministrativa. Il dirigente ha ricevuto un biasimo e ha poi dato le dimissioni.

La seconda situazione è stata resa pubblica dalla Corte nella relazione n° 26 (pagina 44). Si tratta dell'assunzione di parenti o amici effettuata direttamente dal Consiglio amministrativo della città di Ginevra. In due casi, la Corte ha constatato l'assunzione di un dipendente per un impiego che non corrispondeva alla sua esperienza e formazione professionale e, nel terzo caso, l'assunzione di un dipendente per un impiego definito in modo impreciso e di cui non è stato possibile dimostrare l'utilità. Tali assunzioni non presentavano le caratteristiche del buon utilizzo dei fondi pubblici e corrispondevano a decisioni che avevano consentito di aggirare il consueto procedimento.

Qual è stato il seguito dato a questa situazione? Il Consiglio amministrativo ha ammesso che tali assunzioni presentavano delle irregolarità e si è impegnato a prendere i provvedimenti necessari affinché queste non si ripetessero.

La terza e la quarta situazione riguardano le modalità di attribuzione dei mercati pubblici.

La terza situazione è stata resa pubblica dalla Corte nella sua relazione n° 21 (pagina 52). Si tratta dei criteri di selezione dei fornitori informatici nell'ambito di inviti a gare di appalto organizzate dallo Stato di Ginevra. La Corte ha rilevato un procedimento di invito a una gara di appalto (in corso) che presentava indizi di mancanza di obiettività nei criteri e nel processo di attribuzione del mercato.

Qual è stato il seguito dato a questa situazione? Nel corso dell'audit, e dopo averne discusso con la Corte, la direzione generale in questione ha deciso di annullare la gara di appalto.

La quarta situazione è stata resa pubblica dalla Corte nella sua relazione n° 24 (pagina 29). Nell'ambito dell'attribuzione di un mercato di servizi degli Ospedali universitari di Ginevra, nella valutazione effettuata dall'appaltante la ponderazione del prezzo complessivo dell'offerta rappresentava il 15 % delle ponderazioni totali, tasso di molto inferiore a quello raccomandato dalla Commissione romanda dei mercati pubblici (CROMP) nella Guida romanda per i mercati pubblici. Quest'ultima, infatti, consiglia una ponderazione del prezzo compresa tra il 20 % e l'80 % e precisa che per l'acquisto di prestazioni o beni correnti, il prezzo dovrebbe avere un maggior peso nella decisione finale, ai sensi dell'art. 43 cpv. 3 e 4 RMP-GE<sup>5</sup>. A tale titolo, la Corte ha calcolato che se il

---

<sup>4</sup> Legge federale sul collocamento e il personale a prestito

<sup>5</sup> Regolamento sulle procedure di appalto

prezzo fosse stato ponderato al 35% del totale, tre altri offerenti avrebbero ottenuto una valutazione migliore dell'aggiudicatario.

Quale seguito è stato dato a questa situazione? La direzione generale degli Ospedali universitari ginevrini ha deciso di attenersi esclusivamente alle disposizioni di legge e di non prendere in considerazione le raccomandazioni della Commissione romanda dei mercati pubblici.

La quinta situazione riguarda l'agevolazione di mandatari ed è stata resa pubblica dalla Corte nella sua relazione n° 21 (pagina 44). Sulla base di un campione di 24 fascicoli di dipendenti dello Stato di Ginevra assunti mediante contratti L.C., lo scarto tra il salario versato dalla società L.C. al suo dipendente e l'importo fatturato allo Stato indica che, per 7 persone, il costo complessivo pagato dallo Stato rappresentava in media un fattore di 2.4 di ciò che veniva effettivamente versato ai dipendenti delle società L.C., ossia un differenziale valutabile a oltre un milione su questi 7 contratti. A titolo di esempio, il margine più elevato è quello relativo ad un salario annuale di 81'000 F per il dipendente, che per il datore di lavoro L.C. rappresentava un onere di 97'200 F e che questo fatturava poi a 283'360 F all'Amministrazione cantonale, ossia un fattore di 2.9. I margini di negoziazione delle tariffe con le società L.C. erano quindi elevati per lo Stato, tanto più se si considera il peso di quest'ultimo come fornitore locale di contratti nel settore L.C.

Quale seguito è stato dato a questa situazione? La direzione generale ha lanciato un ampio programma di controllo delle necessità di ricorrere a mandatari esterni, accompagnato da annullamenti di mandati o trasformazioni di questi ultimi in collaborazione ausiliare. Le economie di funzionamento ammontano a diversi milioni l'anno. Si è inoltre provveduto ad una verifica degli eventuali rapporti di interessi tra i dirigenti delle società L.C. e quelli dello Stato.

La sesta situazione riguarda la cessione di diritti senza corrispettivo ed è stata resa pubblica dalla Corte nella sua relazione n° 64 (pagina 61). Un capo di servizio della città di Ginevra ha firmato una cessione dei diritti di proprietà intellettuale su una panchina pubblica alla società privata che era stata incaricata della sua creazione, senza corrispettivo finanziario. La totalità dei diritti sul modello di panchina pubblica è stata quindi ceduta, a titolo gratuito, alla società privata, che ha concesso alla società incaricata della fabbricazione, la distribuzione e la commercializzazione un contratto di licenza esclusiva che le conferiva i diritti esclusivi di produzione in tutto il mondo, conservando al tempo stesso per sé i diritti per la Svizzera. Da notare che questo contratto di licenza esclusiva prevede un corrispettivo finanziario. La società privata percepisce infatti una royalty basata sul prezzo di vendita netto proveniente dalle vendite di questa panchina pubblica in tutto il mondo.

Qual è stato il seguito dato a questa situazione? La Corte ha denunciato il caso al Ministero pubblico (possibile violazione dell'art. 314 CP).

La settima situazione riguarda l'utilizzo di materiale e manodopera a fini privati ed è stata resa pubblica dalla Corte nella sua relazione n° 67 (pagina 90). Secondo le informazioni pervenute alla Corte, diversi dirigenti di un servizio della città di Carouge utilizzavano, durante e oltre gli orari di lavoro, il materiale e le attrezzature del comune a scopi privati e diversi dirigenti facevano eseguire lavori privati ai dipendenti del servizio, durante gli orari di lavoro, utilizzando il materiale e le attrezzature del comune.

Quale seguito è stato dato a questa situazione? La Corte ha denunciato il caso al Ministero pubblico (possibili violazione degli artt. 312 e 314 CP)

Sebbene questi sette esempi non costituiscano reato di corruzione, essi rientrano comunque in una "zona grigia" delle pratiche corruttive. Appare quindi utile analizzare la normativa attuale per determinare quali tipi di provvedimenti sarebbero in grado di limitare il rischio d'insorgenza di tali pratiche.

### **3. Limiti del quadro normativo attuale e proposte concrete per limitare il rischio d'insorgenza di pratiche corruttive**

I principali aspetti da esaminare sono tre: i doveri dei dipendenti, la protezione degli informatori e il sistema di controllo interno.

Per quanto riguarda i **doveri dei dipendenti**, la situazione normativa può essere considerata relativamente adeguata. Si rileva in particolare che i dipendenti del settore pubblico sono soggetti al divieto di accettare doni (art. 25 RPAC-GE<sup>6</sup>), che chi è chiamato a pronunciare o preparare una decisione deve ricusarsi in presenza di circostanze che possano mettere in dubbio la sua imparzialità (art. 15 LPA<sup>7</sup>) e che i dipendenti a tempo parziale non possono esercitare attività incompatibili con la loro funzione o che possano pregiudicare il compimento dei doveri di servizio (art. 10 RPAC-GE). Inoltre, viene prestato un giuramento (art. 4 Lser-GE<sup>8</sup>) ed esiste l'obbligo di denunciare i reati perseguiti d'ufficio (art. 33 LaCP-GE<sup>9</sup>).

Nell'ambito di questo dispositivo, è possibile identificare due punti deboli. Il primo è costituito dal fatto che, al momento della loro entrata in funzione, i nuovi dipendenti non ricevono nessuna formazione particolare che presenti loro tipologie di reati perseguiti d'ufficio nell'ambito delle loro attività. Il secondo è che le diverse disposizioni relative ai doveri dei dipendenti non si applicano ai membri del personale delle imprese private (associazioni, fondazioni) che usufruiscono di sovvenzioni pubbliche e si applicano solo in parte ai comuni, a causa del principio dell'autonomia comunale.

Una proposta di miglioramento per il primo punto debole potrebbe essere che l'Ufficio del personale dello Stato integri la sensibilizzazione alle pratiche corruttive alle sedute di benvenuto a cui ogni nuovo dipendente partecipa al momento della sua entrata in funzione. Il documento di supporto dovrebbe essere inviato anche alle altre collettività pubbliche, come esempio di buona pratica. Per il secondo punto debole, sarebbe opportuno che le entità sovvenzionanti integrino nei contratti che disciplinano la concessione di sovvenzioni una clausola che riprenda il contenuto degli articoli relativi ai doveri dei dipendenti (in particolare l'art. 33 LaCP-GE). Sarebbe inoltre utile che lo Stato modifichi di conseguenza la Legge sull'amministrazione dei comuni, per obbligare questi ultimi ad adeguare il loro statuto del personale.

Per quanto riguarda la **protezione degli informatori** (« whistleblowing »), la relazione di valutazione della Svizzera a cura del Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO), pubblicata il 2 giugno 2008,

<sup>6</sup> Regolamento di applicazione della legge generale relativa al personale dell'amministrazione cantonale, del potere giudiziario e dei centri sanitari pubblici.

<sup>7</sup> Legge sulla procedura amministrativa

<sup>8</sup> Legge sulla prestazione dei giuramenti

<sup>9</sup> Legge di applicazione del codice penale svizzero e di altre leggi federali in materia penale

conteneva sette raccomandazioni riguardanti più in particolare i cantoni nel settore della prevenzione e della lotta contro la corruzione. Due di queste sette raccomandazioni sono state attentamente studiate dalla Corte:

- VIII) *Invitare i cantoni ad esaminare i seguenti aspetti: i) prospettare che tutte le amministrazioni municipali e cantonali siano soggette a organi di audit / controllo delle finanze sufficientemente indipendenti e provvisti di mezzi adeguati sia in termini di prerogative che di risorse umane e materiali ; ii) incoraggiare la segnalazione dei possibili casi di corruzione alle autorità inquirenti da parte degli organi di audit / controllo delle finanze*
- XI) *Adottare un quadro normativo destinato i) a obbligare i dipendenti della Confederazione a segnalare i sospetti di corruzione; ii) a proteggere efficacemente le persone che segnalano tali sospetti e iii) invitare i cantoni che non dispongono ancora di tali misure a studiarne l'adozione.*

Sebbene il 1° gennaio 2011 la Confederazione si sia dotata di un articolo che dispone il diritto di denunciare e la protezione degli informatori (art. 22a LPers<sup>10</sup>), tale disposizione non esiste attualmente nel diritto ginevrino. Nell'ambito degli scambi tra il Controllo federale delle finanze e la Corte dei conti in merito ai lavori preparatori di tale articolo, nel 2009 la Corte dei conti ha emesso una proposta di modifica legislativa al Consiglio di Stato, il cui contenuto era analogo all'articolo 22a LPers. Il Consiglio di Stato non ha auspicato proseguire; per memoria, il Consiglio di Stato non si è mostrato favorevole alle modifiche del Codice delle obbligazioni durante le consultazioni degli ultimi anni relative alla protezione del lavoratore.

Da allora, è stata adottata una nuova costituzione ginevrina in data 14 ottobre 2012, contenente un nuovo articolo, il quale precisa che "chiunque, in buona fede e per la tutela dell'interesse generale, rivela all'organo competente l'esistenza di comportamenti illegali costatati in modo lecito usufruisce di un'adeguata protezione" (art. 26 cpv. 3 Cost-GE). Poiché un progetto di legge sulla vigilanza (PL 11150) è attualmente in corso di studio al Gran Consiglio, la Corte dei conti ha suggerito al Gran Consiglio di includere la protezione dei dipendenti nella legge sulla vigilanza, ossia "La comunicazione di informazioni agli organi di vigilanza non costituisce in alcun caso una violazione dei doveri di servizio del lavoratore" e di indicare nella legge sul personale dell'amministrazione che la segnalazione deve essere rivolta alla Corte dei conti nonché di ricordare, sempre in questa legge, la protezione dell'informatore, ossia: "I dipendenti hanno il diritto di segnalare alla Corte dei conti irregolarità di cui sono venuti a conoscenza o che sono state loro segnalate nell'esercizio della loro funzione, diverse da quelle di cui all'art. 33 della legge di applicazione del codice penale svizzero e di altre leggi federali in materia penale, del 27 agosto 2009. La Corte dei conti si accerta dei fatti e adotta le misure necessarie. <sup>2</sup> Nessuno deve subire pregiudizi sul piano professionale per avere, in buona fede, segnalato un'irregolarità alla Corte dei conti. »

Infine, la legge ginevrina definisce il **sistema di controllo interno** come "un insieme coerente di regole di organizzazione e funzionamento e di norme di qualità aventi lo scopo di ottimizzare il servizio al pubblico, la qualità delle prestazioni e la gestione delle entità, nonché di ridurre al minimo i rischi economici e finanziari inerenti alle attività di queste ultime" (art. 2 cpv.1 LSGAF-GE<sup>11</sup>). Essa precisa inoltre che le entità interessate "attuano un sistema di controllo interno adeguato alle loro missioni e

<sup>10</sup> Legge sul personale federale

<sup>11</sup> Legge sulla vigilanza della gestione amministrativa e finanziaria e la valutazione delle politiche pubbliche



alla loro struttura" (art. 1 cpv. 1 LSGAF-GE). Per accompagnare questa attuazione, nel 2006 è stato redatto un manuale di controllo interno.

Si rileva tuttavia che i testi e gli esempi relativi ai rischi di frode sono poco sviluppati. Sarebbe utile precisare nei prossimi aggiornamenti del manuale che il sistema di controllo interno deve integrare un gran numero di elementi connessi alla prevenzione e l'individuazione della frode in senso lato, comprendenti le tipologie di corruzione attiva o passiva e la concessione o l'accettazione di vantaggi. In effetti, nel sistema di controllo interno, l'ambiente di controllo è la base documentale sulla quale costruire una struttura chiara dei ruoli e delle responsabilità, nonché una regolamentazione interna che insista sulla tolleranza zero nei confronti della frode, e che permette di offrire una formazione adeguata ai nuovi arrivati. I componenti della gestione dei rischi, delle attività di controllo e dell'informazione interna dovrebbero includere un meccanismo d'identificazione dei rischi di frode ai quali l'entità è confrontata e un meccanismo di trasmissione verso l'alto delle informazioni in caso di situazioni particolari.

### **Conclusione**

Potendo essere adita da ogni cittadino ed essendo le sue relazioni di carattere pubblico, un'istituzione come la Corte dei conti contribuisce a promuovere una cultura d'impresa che favorisce la prevenzione e l'individuazione di pratiche corruttive, sia all'interno dell'entità sottoposta ad audit sia nell'ambito delle diverse entità che possono considerarsi confrontate a problematiche analoghe.

Tuttavia, l'azione di una Corte dei conti è pertinente solo a livello della sfera pubblica cantonale e comunale. Essa ha quindi un ruolo complementare in strategie più ampie di lotta contro la corruzione, come illustrato dalle *50 proposte per una strategia integrata di prevenzione e lotta contro la corruzione* (in Queloz, Nicolas / Borghi, Marco (2001), *50 proposals towards an integrated strategy to prevent and counter corruption*, AGON (Review of the Associations of lawyers for the protection of the financial interests of the European Communities), 2001, no 30).

