

Lotta anticorruzione: una sfida per le imprese

La corruzione costituisce un problema serio per numerose imprese svizzere operanti all'estero – in particolare per le PMI. Tenuto conto del rischio che essa rappresenta per la reputazione e dell'inasprimento delle disposizioni penali in Svizzera e all'estero, le imprese attive a livello internazionale devono considerare i pericoli della corruzione. Esse devono inoltre adottare misure adeguate allo scopo di limitare in maniera ottimale il rischio di corruzione.

La posizione di economiesuisse

economiesuisse si impegna da anni per una lotta anticorruzione proporzionata, efficace e coordinata a livello internazionale. Questo flagello provoca in effetti distorsioni della concorrenza e pone in cattiva luce la fiducia nelle istituzioni, necessaria per stabilire attività commerciali. La sicurezza del diritto e condizioni di concorrenza eque sono indispensabili per le imprese elvetiche attive all'estero.

7 luglio 2008

Numero 11

dossier politica

La lotta anticorruzione è nell'interesse dell'economia

1 La corruzione, un fenomeno diffuso dalle molteplici facce

Definizione

Problema economico tra i più antichi, la corruzione ha diverse facce. Le definizioni sono pertanto numerose. Alla base si tratta sempre dell'abuso di una posizione di potere, al fine di ottenere un vantaggio privato o personale ingiustificato a scapito di un terzo o della collettività, senza corrispondente controprestazione. La corruzione può interessare dei pubblici ufficiali o avvenire tra privati. Oltre alla "grande corruzione", ossia il versamento di somme importanti o la concessione di vantaggi sostanziali per l'ottenimento di un contratto di misura, esiste un gran numero di "piccoli versamenti" come le tangenti e altre forme di corruzione tra privati o tra privati e pubblici ufficiali. L'azione dell'offrire, del promettere o del procurare un indebito vantaggio viene definita "corruzione attiva", mentre se la persona chiede, si fa promettere o accetta tale vantaggio, viene definita "corruzione passiva".

Interessati tutti i settori

La corruzione è un fenomeno molto diffuso. Secondo le stime della Banca mondiale, circolano di mano in mano ogni anno circa 1'000 miliardi di dollari di bustarelle. Nessun settore è al riparo. Nel caso della Svizzera, sono principalmente le grandi imprese attive a livello mondiale ad esservi confrontate nell'ambito delle loro relazioni commerciali con l'estero. Tuttavia, lo sono pure regolarmente le piccole e medie imprese attive all'estero. A causa della crescente intensificazione della concorrenza e dell'ambizione delle imprese di conquistare nuovi mercati, aumenta il rischio di essere confrontati a simili pratiche. Pensando di allinearsi ad usi commerciali locali, talune imprese assumono – spesso inconsciamente – rischi commerciali importanti mettendo in pericolo la loro reputazione. Pertanto, è urgente identificare i rischi e premunirsi efficacemente. Assolutamente scorretto sarebbe però sospettare in maniera generale delle imprese e costringerle a fornire delle prove documentate di giustificazione. La presunzione di innocenza deve essere applicata anche nel delicato settore della corruzione e a tutte le imprese.

2 Accordi internazionali anticorruzione

Convenzione dell'OCSE del 1997

Nelle transazioni commerciali internazionali la corruzione è stata a lungo ritenuta come un male necessario. La corruzione di pubblici ufficiali stranieri era così tollerata in quasi tutti i paesi, ivi compresa la Svizzera. Le tangenti erano persino deducibili fiscalmente a determinate condizioni. L'atteggiamento nei confronti di questa problematica è radicalmente mutato nel corso degli anni novanta. La Convenzione dell'OCSE sulla lotta contro la corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle transazioni commerciali internazionali¹ adottata nel 1997 ha cambiato la situazione. Essa obbliga gli Stati partecipanti, tra cui la Svizzera, a punire gli atti di corruzione commessi all'estero. La convenzione, nonché le raccomandazioni dell'OCSE, contengono una serie di misure tendenti a limitare la corruzione. Queste ultime comprendono dei principi per l'appalto dei contratti pubblici, la lotta contro il riciclaggio di denaro nonché la non-deducibilità delle tangenti. La Convenzione è in vigore da una decina d'anni.

Intensificazione della collaborazione internazionale

La Convenzione dell'OCSE è il primo accordo multilaterale vincolante che priva la corruzione della propria legittimità. In seguito alla sua adozione, la lotta anticorruzione si è inasprita a livello internazionale. L'arsenale messo in vigore dall'OCSE concerne unicamente la corruzione attiva di pubblici ufficiali stranieri, mentre gli accordi multilaterali, in particolare quello del Consiglio d'Europa² del 1999 e la Convenzione anticorruzione dell'ONU³ del 2003, trattano in maniera esaustiva la corruzione locale e transnazionale di pubblici ufficiali e di privati. Le definizioni e i

¹ Cf. OCSE 1997, Convenzione sulla lotta contro la corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle transazioni commerciali internazionali: www.oecd.org (per tema > Gouvernance > Lutte contre la corruption)

² Cf. Consiglio d'Europa (1999), Convenzione penale sulla corruzione: <http://conventions.coe.int> (Traités > Liste par matière > Corruption)

³ Cf. ONU (2003), Convenzione contro la corruzione: www.unodc.org (Treaties > Convention against Corruption)

campi di applicazione variano leggermente da uno strumento all'altro, ma essi si congiungono sull'essenziale.

Iniziative derivanti dalla
responsabilità sociale delle imprese

Diverse iniziative del Corporate Citizenship, come ad esempio lo « United Nations Global Compact » o Patto mondiale, sostenuto dall'economia e dall'ONU – tendente tra l'altro a lottare contro la corruzione –, le raccomandazioni dell'OCSE per le multinazionali o quelle della Camera di commercio internazionale (ICC) vanno nella stessa direzione. Alcuni confronti internazionali e « ratings » tra Stati in materia di corruzione, come il « Global Corruption Barometer » di Transparency International o l'esame tra Stati dell'OCSE, hanno infine contribuito a sensibilizzare i media, i governi e le imprese. Sulla base degli accordi multilaterali adottati, gli Stati membri hanno sviluppato ed inasprito il diritto penale in materia di corruzione a livello nazionale in varie tappe. Gli sforzi internazionali diventano così vincolanti per tutti gli attori.

3 Il punto di vista dell'economia

La lotta anticorruzione è
nell'interesse dell'economia

L'economia sostiene attivamente la lotta anticorruzione coordinata a livello internazionale e si interessa parecchio, dall'inizio, alle regole internazionali stabilite nel settore. Rientra nel suo interesse impegnarsi contro questo flagello. In effetti, la corruzione impedisce l'applicazione di eque condizioni di concorrenza e rende in generale più difficile l'accesso ai mercati e agli appalti pubblici. Dal punto di vista dell'economia, essa deve essere combattuta in ogni caso, qualunque siano le abitudini in vigore e le differenze culturali e ciò per le seguenti ragioni:

- **La corruzione provoca distorsioni della concorrenza:** la scelta di un prodotto o di un servizio non è più determinata dal criterio dell'efficacia, bensì da una prestazione finanziaria ingiustificata o altro. Di conseguenza, gli utilizzatori pagano un prezzo troppo elevato per un prodotto o un servizio di qualità inferiore. La differenza va nelle tasche della persona corrotta che non ha tuttavia fornito nessuna prestazione. Anche se più efficienti, i concorrenti accedono dunque più difficilmente al mercato e i costi di transazione sono più elevati. In casi estremi una cattiva gestione può portare alla scomparsa di un settore economico.
- **La corruzione intacca la fiducia nelle istituzioni statali:** vengono violate regole solide e di valore universale al fine di ottenere una decisione ingiustificata. Ciò vale in particolare per il settore pubblico, specialmente l'amministrazione e le autorità. Tali pratiche intaccano la fiducia, tuttavia necessaria, nelle istituzioni e nel sistema giuridico di un paese.
- **La corruzione comporta una cattiva destinazione delle risorse e frena la crescita:** la corruzione paralizza le forze di mercato. La cattiva destinazione delle risorse e la perdita di fiducia nelle istituzioni pubbliche indotta dalla corruzione ostacolano in ampia misura lo sviluppo economico e sociale di un paese. Le pratiche corrotte, come la concessione di licenze o di permessi di costruzione, impediscono lo sviluppo del settore privato. Inoltre, gli investimenti in un ambiente corrotto, caratterizzato dall'arbitrario e dall'insicurezza, sono altamente rischiosi. Gli investitori li evitano e la crescita economica di un paese ne soffre.
- **La corruzione nuoce alla reputazione di un'impresa:** la corruzione può nuocere durevolmente alla reputazione di un'impresa presso l'opinione pubblica e i partner commerciali, anche se i fatti alla fine non si avverano. I sospetti hanno un effetto particolarmente negativo sulle imprese che dipendono fortemente dalla fiducia riposta nelle loro prestazioni. È il caso in particolare di società di consulenza o di istituti finanziari.
- **La corruzione comporta un utilizzo improduttivo delle risorse:** a lungo termine la corruzione comporta per l'impresa uno sperpero dei mezzi impiegati, anche se la cifra d'affari aumenta a breve termine.

Evitare di creare disparità, mantenere
il senso delle proporzioni

La necessità e l'urgenza di una lotta coordinata contro la corruzione sono incontestate. Per le imprese è essenziale che questa lotta non crei nuove disparità. Pertanto, tutte le misure devono avere lo stesso effetto sui principali concorrenti – in particolare quelli dei paesi in via di sviluppo –, poiché in caso contrario le imprese non interessate beneficerebbero di un vantaggio concorrenziale. Occorre inoltre mantenere il senso delle proporzioni. Se la necessità di introdurre misure appropriate contro la corruzione è comprensibile, tali misure non devono ostacolare o restringere in maniera esagerata un'attività commerciale normale, né la libertà imprenditoriale.

Punire anche i beneficiari

Quando in un settore di attività avvengono pratiche di corruzione, un'impresa non può venirne a capo da sola. La richiesta di tangenti è talvolta molto grande, in particolare nelle regioni in cui le

- disparità in termini di ricchezza sono importanti e dove vi sono insufficienti controlli in seno all'amministrazione. Non è raro che alcuni chiedano più o meno esplicitamente una bustarella. Taluni richiedono ad esempio un contributo per la concessione di un ordine o delle « tasse » supplementari per la fornitura di permessi, degli onorari per « consulenti », un sostegno finanziario per la formazione di parenti o per la costruzione di oggetti di prestigio. Se si aspira a combattere realmente la corruzione e non semplicemente a prendere alcune misure simboliche per questioni di immagine, occorre coinvolgere i due campi, ossia i beneficiari e i corruttori. La Convenzione dell'OCSE, nonché l'accordo del Consiglio d'Europa impongono sanzioni avantutto per i corruttori (offerta). Tuttavia, bisogna vietare anche la ricezione e la domanda, poiché in numerosi casi è proprio la richiesta di tangenti ad essere all'origine della corruzione.
- Le imprese hanno bisogno di un dispositivo di protezione Dal momento che la Convenzione dell'OCSE è applicabile a livello mondiale, le imprese devono mettere in vigore un vasto dispositivo di protezione per essere conformi. Esse devono sapere precisamente quali azioni sono punibili e necessitano del sostegno dello Stato contro le richieste simili al ricatto provenienti da autorità estere, in particolare attraverso la via diplomatica.
- 4 Revisione del diritto penale svizzero sulla corruzione**
- Inasprimento del diritto penale La Svizzera ha aderito sin dall'inizio ai principali accordi anticorruzione internazionali e si è così impegnata ad inasprire le sue disposizioni penali in materia. Tra il 2000 e il 2006 la Svizzera ha sviluppato il proprio diritto penale relativo alla corruzione in tre tappe. Le nuove disposizioni penali sulla corruzione sono in vigore dal luglio 2006. D'ora in avanti, sia la corruzione attiva sia quella passiva di pubblici ufficiali stranieri o internazionali è punibile e ciò non vale soltanto per la persona fisica che agisce a nome di un'impresa, bensì è l'impresa stessa ad essere punita.
- Clausole anticorruzione L'impresa che si è resa colpevole di corruzione può inoltre vedersi rifiutare delle prestazioni o dei progetti statali. Alcuni governi e organizzazioni internazionali, come la Banca mondiale, pubblicano regolarmente liste di imprese condannate per corruzione. In Svizzera vengono applicate clausole anticorruzione nell'ambito della cooperazione allo sviluppo o dell'assicurazione dei rischi all'esportazione. In caso di violazione, esse possono comportare lo scioglimento del contratto, sanzioni contrattuali o l'esclusione da futuri appalti.

Tanto la corruzione attiva tanto quella passiva di pubblici ufficiali stranieri è punibile

Distinzioni importanti nel nuovo diritto penale della corruzione⁴ :

Corruzione di pubblici ufficiali e di privati:

- La corruzione di pubblici ufficiali è regolata dal Codice penale (CP). Occorre intendere per pubblico ufficiale, un « membro di un'autorità giudiziaria o altro, un funzionario, un perito, un traduttore o un interprete delegato dall'autorità, un arbitro o un militare » (art. 322^{ter} CP), ma anche un privato che adempia compiti pubblici (art. 322^{octies}, cpv. 3 CP). I « pubblici ufficiali stranieri » sono delle persone di queste categorie « che agiscono per uno Stato straniero o un'organizzazione internazionale » (art. 322^{septies} CP).
- La corruzione nel settore privato è regolata nella legge federale contro la concorrenza sleale (art. 4a LCSL). Contrariamente alla corruzione di pubblici ufficiali, la corruzione di privati è perseguibile sul piano penale unicamente a querela di parte (art. 23 LCSL).

Corruzione attiva e passiva:

- Per corruzione attiva si intende – nel caso dei pubblici ufficiali – ogni atto con il quale una persona offre, promette o procura ad un pubblico ufficiale « un indebito vantaggio per l'esecuzione o l'omissione, a favore di lui o di terzi, di un atto in relazione con la sua attività ufficiale e contrastante coi doveri d'ufficio o sottostante al suo potere d'apprezzamento » (art. 322^{ter} CP). La corruzione attiva nel settore privato è definita in modo corrispondente all'art. 4a, cpv. 1, let. a LCSL.
- Ogni persona che sollecita, si fa promettere o accetta un indebito vantaggio, a suo favore o a quello di un terzo, per l'esecuzione o l'omissione di un atto in relazione con la sua attività ufficiale e contrastante coi propri doveri o sottostante al suo potere d'apprezzamento, si rende colpevole di corruzione passiva (art. 322^{quater} CP ; art. 4a, cpv. 1, let. b LCSL).

Corruzione e concessione o accettazione di vantaggi:

- Per quanto concerne la corruzione, l'« indebito vantaggio » consiste nell'esecuzione o l'omissione di un atto concreto. Esso si basa su uno scambio.
- La concessione e l'accettazione di un vantaggio implica dei vantaggi (regali) indebiti che – nel caso dei pubblici ufficiali – non sono legati ad un determinato atto, ma sono offerti, promessi o concessi in relazione con la futura esecuzione di un atto d'ufficio (art. 322^{quinquies} e 322^{sexies} CP ; « instaurazione di un clima propizio » e « l'alimentazione progressiva »). In Svizzera, la concessione e l'accettazione di vantaggi sono punibili unicamente quando sono implicati pubblici ufficiali svizzeri.
- In tutti i casi di corruzione (corruzione, concessione e accettazione di vantaggi secondo gli art. 322^{ter} a 322^{septies} CP), è possibile rinunciare alle procedure penali, al rinvio davanti ad un tribunale o a qualsiasi pena se si tratta di un atto d'importanza minore (art. 52 CP). Inoltre, i vantaggi autorizzati dal regolamento e quelli che, di lieve entità, sono conformi agli usi sociali non costituiscono degli indebiti vantaggi (art. 322^{octies} cpv. 2 CP). Per quanto concerne la corruzione, l'esigenza della repressione dell'atto nello Stato straniero dove è stato commesso (art. 6, cpv. 1 e art. 7, cpv. 1 CP) è soddisfatta nella maggior parte dei casi.

Novità: la responsabilità penale delle persone giuridiche

Responsabilità penale⁵ :

Persone fisiche:

- In caso di corruzione è innanzitutto la persona fisica che è responsabile e perseguibile penalmente. In caso di corruzione di pubblici ufficiali (in Svizzera o all'estero), le persone fisiche sono punite con una pena detentiva o di reclusione fino a cinque anni al massimo o con una pena pecuniaria (art. 322^{ter} e 322^{septies} CP). La corruzione di privati è punita con una pena detentiva o di reclusione di tre anni al massimo o con una pena pecuniaria (art. 23 LCSL). La responsabilità penale non concerne soltanto i dirigenti e i collaboratori dell'impresa, ma anche le altre persone che rappresentano quest'ultima. Spetta al consiglio d'amministrazione, ad esempio, esercitare l'alta sorveglianza sulle persone incaricate della gestione per assicurarsi in particolare che esse osservino la legge, gli statuti, i regolamenti e le istruzioni date (art. 716a CO).

Persone giuridiche:

- In virtù dell'art. 102, cpv. 2 CP, l'impresa che non avrà preso tutte le necessarie disposizioni in materia d'organizzazione per impedire un atto di corruzione potrà dunque essere perseguita penalmente e sanzionata con una pena pecuniaria che può raggiungere i cinque milioni di franchi. Questa responsabilità esiste indipendentemente dal fatto che una persona fisica possa o meno essere considerata come responsabile.

⁴ Cf. SECO (2008), « Prevenire la corruzione – consigli alle imprese svizzere operanti all'estero », pp. 12-14

⁵ Cf. Ibid., p. 14

5 Le imprese svizzere lottano attivamente contro la corruzione

Note positive per le imprese svizzere

Conformemente alla Convenzione del 1997 l'OCSE ha sottoposto tutti gli Stati partecipanti alla Convenzione ad un esame. Il rapporto sulla Svizzera è stato pubblicato nel 2005⁶. Il nostro paese ha ricevuto buone note. La valutazione attesta che le imprese multinazionali hanno adottato un dispositivo interno attivo contro la corruzione. Numerose imprese hanno adattato le loro direttive interne, istituito hotlines per "whistleblowers" e proposto formazioni specifiche. Parecchi segnali indicano che l'autoregolazione funziona bene. L'OCSE ritiene tuttavia che le piccole medie e imprese non siano sufficientemente sensibilizzate in merito alla questione. Questa constatazione si basa su un sondaggio realizzato da Transparency International ed economiesuisse. Gli sforzi profusi dalle autorità federali, Transparency International ed economiesuisse per sensibilizzare le imprese svizzere attive all'estero alla prevenzione della corruzione e fornire raccomandazioni sono giudicati positivi. La nuova versione dell'opuscolo « Prevenire la corruzione – Consigli alle imprese svizzere operanti all'estero »⁷, pubblicato dal Segretariato di Stato dell'economia all'inizio del 2008, propone misure concrete per ridurre il rischio di corruzione.

Trarre vantaggio dalle misure già prese

La Svizzera è divenuta membro del GRECO (Gruppo di Stati contro la Corruzione) all'entrata in vigore della Convenzione penale contro la corruzione del Consiglio d'Europa nel 2006. Questa commissione ha il compito di sostenere la lotta contro la corruzione svolgendo varie investigazioni presso gli Stati membri. Il GRECO ha pubblicato il suo rapporto sulla Svizzera⁸ all'inizio del mese di aprile 2008. Gli sforzi profusi e le misure di protezione contro la corruzione adottate dalla Svizzera dopo gli anni novanta sono pure ritenuti positivi in questo rapporto.

Informazioni utili per prevenire la corruzione⁹ :

Portali d'informazione

Esiste ora un'offerta importante di portali d'informazione sul tema della corruzione. Le organizzazioni economiche, come economiesuisse (www.economiesuisse.ch), la Camera di commercio internazionale (www.iccwbo.org) e la sua rappresentanza svizzera (www.icc-schweiz.ch), nonché l'Osec Business Network Switzerland (www.osec.ch) possono fornire informazioni mirate sui vari mercati e le loro organizzazioni internazionali. Varie altre organizzazioni propongono gratuitamente informazioni utili per la gestione di attività commerciali sui mercati esteri, come ad esempio la Banca mondiale (www.doingbusiness.org). Il Segretariato di Stato dell'economia (www.seco.admin.ch) fornisce pure informazioni sulle azioni della comunità internazionale contro la corruzione nelle transazioni internazionali. L'Ufficio federale di giustizia (www.ofj.admin.ch) rilascia informazioni sul diritto penale. L'organizzazione non governativa contro la corruzione, Transparency International (www.transparency.ch) possiede pure una sezione svizzera.

Elaborazione di una strategia anticorruzione specifica alle imprese

Risulta a volte particolarmente difficile opporsi a pratiche corrotte su taluni mercati e in alcuni settori economici. È pertanto importante identificare i rischi preventivamente. L'adozione di una strategia anticorruzione adeguata per le imprese può essere di grande utilità. Diverse organizzazioni propongono modelli concreti, in particolare la Camera di commercio internazionale (ICC) e il suo « Corporate Practices Manual » o il portale www.business-anti-corruption.com, che è stato lanciato dall'aiuto allo sviluppo danese e realizzato congiuntamente con gli ambienti economici.

I dirigenti d'impresa sono tenuti ad agire

Tutti gli sforzi spesi per lottare contro la corruzione falliscono se non vengono messi in pratica. Spetta ai dirigenti di imprese integrare la problematica della corruzione nelle loro strategie imprenditoriali e soprattutto nelle pratiche commerciali. A tale scopo la direzione deve dettare direttive chiare, ma anche mettere in vigore meccanismi di controllo appropriati. Tali misure sono credibili ed efficaci a condizione che provengano dalla direzione, che quest'ultima ne assuma la responsabilità e vegli al loro rispetto. Competenze decisionali decentralizzate e forme d'organizzazione

⁶ Cf. Ivo Kaufmann, « L'examen de la Suisse en matière de corruption : une comparaison internationale », in: La Vie économique 1/2-2005, pp. 67-70

⁷ L'opuscolo « Prevenire la corruzione – consigli alle imprese svizzere operanti all'estero » può essere scaricato all'indirizzo www.seco.admin.ch (> Temi > Soggetti speciali > Lotta contro la corruzione)

⁸ Cf. GRECO, Rapporto di valutazione sulla Svizzera

⁹ Cf. SECO (2008), «Prevenire la corruzione – consigli alle imprese svizzere operanti all'estero », pp. 25-28.

autonome moderne non sono incompatibili. Sarebbe inopportuno imporre alle imprese costrizioni nocive e inutili con il pretesto di lottare contro la corruzione. È decisivo che questa lotta venga integrata nella strategia generale dell'impresa. Il comportamento di un'impresa nella sua globalità si misura nel comportamento della direzione, nel suo modo di gestione, nell'adozione di linee direttive chiare, nell'estensione delle informazioni interne, nonché in un'efficace proposta di programmi di conformità, ivi compreso l'allestimento di canali informali.

6 Linee direttive di economie svizzere per la lotta contro la corruzione

economie svizzere possiede dal 1996 delle linee direttive in materia di lotta contro la corruzione

economie svizzere sostiene attivamente gli sforzi di lotta contro la corruzione coordinati a livello internazionale ed ha adottato e pubblicato a partire dal 1996 linee direttive sull'argomento. Queste raccomandazioni sono ancora in vigore. economie svizzere dirige i lavori dell'OCSE sulla corruzione e informa regolarmente circa gli sviluppi.

Linee direttive di economie svizzere relative alla lotta contro la corruzione¹⁰:

- combattere per principio le pratiche di corruzione, che costituiscono un fattore di distorsione della concorrenza e possono compromettere il capitale di fiducia;
- sebbene la necessità di lottare efficacemente e su vasta scala contro la corruzione sia incontestata, non ci si deve illudere che essa possa scomparire dall'oggi al domani; occorre dunque procedere in maniera progressiva;
- vegliare affinché la gestione del quadro giuridico della lotta contro la corruzione rimanga neutra nei confronti della concorrenza, cioè che essa non svolga nel contempo gli stessi effetti per tutti gli operatori del mercato;
- coordinare le une alle altre le misure adottate dal settore privato e dai poteri pubblici; in nessun caso potrebbe essere compito della CCI o di altre organizzazioni private quello di decidere quale istanza d'arbitraggio in casi particolari;
- considerare la definizione di regolamentazioni trasparenti, ad esempio in materia di appalti pubblici, la soppressione di ostacoli amministrativi nonché il miglioramento dei controlli amministrativi interni, tutte condizioni indispensabili ad una lotta efficace contro la corruzione;
- approvare l'eliminazione di lacune nei settori del diritto penale, dell'assistenza giudiziaria o del riciclaggio di denaro nella misura in cui le regole ordinarie sono rispettate;
- incoraggiare le imprese ad adottare misure interne atte a limitare la corruzione, in rapporto con le direttive della CCI.

Dialogo tra gli ambienti economici e politici

Il compito principale delle organizzazioni economiche è quello di contribuire all'elaborazione di una legislazione realista ed efficace e all'applicazione di regole internazionali. La Camera di commercio internazionale a Parigi (ICC)¹¹, il Business Advisory Committee presso l'OCSE a Parigi (BIAC) e BusinessEurope svolgono un ruolo importante in proposito. È essenziale favorire un dialogo aperto e continuo tra gli ambienti economici e politici. Senza questo dialogo vi sarebbe un grande rischio che dei rappresentanti dell'amministrazione eccessivamente lontani dalla prassi stabiliscano regole inadeguate, che non contribuiscono affatto a risolvere i problemi. Un dialogo troppo tenue impedirebbe alle imprese di seguire l'elaborazione delle regolamentazioni e di avviare il processo di adattamento prima che le norme siano formalmente applicabili.

¹⁰ Cf. Unione svizzera del commercio e dell'industria (Vorort), Annuario 1996 di politica economica

¹¹ Cf. ICC Commission on Anti-Corruption (2005), Combating Extortion and Bribery: ICC Rules of Conduct and Recommendations.

7 Posizione dell'economia per quanto concerne la denuncia di abusi o « whistleblowing »¹²

S'impone una valutazione globale	<p>Nel contesto della lotta contro la corruzione, ma anche in altri settori giuridici, come il diritto della concorrenza o in relazione con il « Sarbanes Oxley Act », il « whistleblowing » costituisce uno strumento importante che permette di aggiornare le violazioni del diritto e gli abusi. Alcuni chiedono una protezione vincolante soprattutto contro i licenziamenti (mozione Remo Gysin) e nel diritto penale. Dal punto di vista economico sono importanti i seguenti punti:</p> <ul style="list-style-type: none"> — La denuncia di abusi è un mezzo efficace per svelare gli abusi e le violazioni del diritto. Numerosi scandali e anomalie sono stati rivelati da cosiddetti insider. «Whistleblowing» può sfociare in un'inchiesta mirata, che permette di prevenire l'espansione del problema e migliorare l'efficacia dei dispositivi. — Questa pratica è già ora ancorata nella legge sotto forma di obbligo di comunicare o di denunciare casi precisi (riciclaggio di denaro, obblighi imposti alle autorità, segnalazione di epidemie da parte dei medici, ecc.). — La denuncia di abusi si basa – quasi per definizione – su informazioni parziali. Quando si ha solo una visione parziale di ciò che avviene, perfino attività corrette e legittime possono apparire dubbiose o contrarie alle regole, in particolare quando le azioni comportano una valutazione. — La denuncia di abusi può inoltre essere utilizzata a scopi personali, di vendetta o per svolgere una pressione sul datore di lavoro con l'intento di migliorare la situazione personale. Secondo le circostanze, «Whistleblowing » può causare danni importanti alle imprese interessate e ai partner coinvolti. In particolare nel caso delle imprese quotate in Borsa anche solo delle dicerie possono comportare perdite sostanziali e minacciare gli interessi legittimi di terzi.
Evitare di mettere in pericolo un mercato flessibile del lavoro	<p>Qualsiasi situazione che sembrerebbe anormale non costituisce una violazione del diritto. La protezione della buona fede e della relazione di fiducia sono dei principi fondamentali del diritto elvetico. Quando le circostanze lo giustificano un «Whistleblower» beneficia già di una protezione nel diritto penale (protezione dei testimoni), nel diritto della concorrenza (regolamentazione relativa ai bonus) o nel diritto del lavoro (protezione contro un licenziamento ingiustificato). Per questo motivo occorre esaminare con occhio critico la mozione Gysin che chiede il rafforzamento della protezione dei «Whistleblowers» nei casi di corruzione contro i licenziamenti. Il Consiglio federale ha giustamente osservato che questa esigenza necessiterebbe di una riforma in profondità del diritto svizzero del lavoro, il quale si basa sul principio della libertà di licenziamento punendo comunque i licenziamenti abusivi¹³. In presenza di un licenziamento abusivo, il divieto di disdire un contratto di lavoro (invece di un indennizzo) recherebbe pregiudizio al principio fondamentale della libertà contrattuale ancorato nel diritto del lavoro e si tradurrebbe in una sclerosi del diritto del lavoro poco giudiziosa dal punto di vista della politica economica e contraria agli interessi dell'economia.</p>
Sviluppare le strutture di denuncia all'interno delle imprese	<p>La denuncia di abusi è un affare serio. Essa racchiude delle opportunità, ma comporta anche dei rischi. Occorre dunque distinguere chiaramente le diverse situazioni in funzione del loro effetto (procedure penali, coinvolgimento dell'autorità di sorveglianza, sensibilizzazione generale) e di modulare gli approcci. Si tratta di trovare un mezzo per concedere la dovuta protezione a coloro che denunciano, senza rimettere in discussione il liberalismo e la flessibilità del mercato del lavoro. È nell'interesse delle imprese stesse creare possibilità di denuncia di abusi efficaci con un accesso diretto al livello gerarchico più elevato. A questo proposito occorre menzionare le nuove direttive appena adottate dall'ICC destinate alle aziende per l'allestimento e l'adozione di programmi interni di denuncia¹⁴. Istanze neutre settoriali o regionali (ombudsman o associazione) possono pure essere efficaci per permettere di inoltrare denunce e di evitare gli abusi. Tuttavia, l'economia respinge le denunce che hanno luogo direttamente presso i media. In questo contesto, non sembra urgente rivedere la legislazione. Un divieto di licenziamento in particolare sarebbe inaccettabile. L'economia saluta per contro un dialogo continuo allo scopo di sensibilizzare le imprese e di stabilire meccanismi efficaci.</p>

¹² L'Unione svizzera degli imprenditori ha preso posizione sul tema « whistleblowing ». Cf. www.arbeitgeber.ch > Arbeitsrecht

¹³ Cf. Presa di posizione del Consiglio federale del 10 settembre 2003

¹⁴ Cf. ICC Commission on Anti-Corruption (2008), ICC Guidelines on Whistleblowing

Obiettivo: efficace lotta contro la corruzione
basata su dispositivi moderati

8 Conclusione

L'economia ha buone ragioni per voler condurre una lotta efficace contro la corruzione. Essa si è pronunciata chiaramente a favore di questa lotta e vi contribuisce. Tuttavia, essa non è pronta ad accettare esigenze non oggettive che potrebbero ostacolare la libertà imprenditoriale senza risolvere la questione. L'economia rifiuta inoltre di essere considerata responsabile di tutti i mali. Infine, essa è convinta che il solo mezzo per vincere la lotta contro la corruzione – che provoca distorsioni della concorrenza e intacca la fiducia – sia quello di adottare misure moderate, ma tuttavia mirate, e di dar prova di pazienza.

Informazioni:

thomas.pletscher@economiesuisse.ch
silvan.lipp@economiesuisse.ch