



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Adozione: 25 marzo 2021

Pubblicazione: 10 giugno 2021

Pubblico

GrecoRC4(2021)7

QUARTO CICLO DI VALUTAZIONE

Prevenzione della corruzione di parlamentari,
giudici e pubblici ministeri

SECONDO RAPPORTO DI CONFORMITÀ

SVIZZERA

Adottato dal GRECO in occasione dell'87ª assemblea plenaria
(Strasburgo, 22-25 marzo 2021)

I. INTRODUZIONE

1. Il secondo rapporto di conformità valuta le misure adottate dalle autorità svizzere per attuare le raccomandazioni in sospeso formulate nel rapporto di valutazione del quarto ciclo sulla Svizzera «Prevenzione della corruzione di parlamentari, giudici e pubblici ministeri» (cfr. n. 2).
2. Il [rapporto di valutazione del quarto ciclo sulla Svizzera](#) è stato adottato dal GRECO in occasione della 74^a assemblea plenaria (2 dicembre 2016) e pubblicato il 15 marzo 2017 con il consenso della Svizzera. Il corrispondente [rapporto di conformità](#) è stato adottato dal GRECO in occasione dell'82^a assemblea plenaria (22 marzo 2019) e pubblicato il 13 giugno 2019 con il consenso della Svizzera.
3. Conformemente al regolamento interno del GRECO, le autorità svizzere hanno presentato un rapporto sulle misure adottate per attuare le raccomandazioni. Tale documento, ricevuto il 23 dicembre 2020, costituisce la base del secondo rapporto di conformità.
4. Il GRECO ha incaricato l'Italia e la Francia di designare due relatori per la procedura di conformità (risp. per i parlamenti e le istituzioni giudiziarie). Per l'Italia è stato nominato il signor Gaetano PELELLA, e per la Francia il signor Vincent FILHOL. Nel redigere il presente rapporto di conformità, i relatori sono stati assistiti dal Segretariato del GRECO.

II. ANALISI

5. Nel rapporto di valutazione il GRECO aveva rivolto alla Svizzera dodici raccomandazioni, nel rapporto di conformità aveva poi stabilito che le raccomandazioni i, x e xii erano state attuate in modo soddisfacente, le raccomandazioni iii e xi erano state trattate in modo soddisfacente, le raccomandazioni ii, iv e vii erano state parzialmente attuate e le raccomandazioni v, vi, viii e ix non erano state attuate. Il presente rapporto esamina l'attuazione delle sette raccomandazioni rimaste in sospeso.

Prevenzione della corruzione dei parlamentari

Raccomandazione ii

6. *Il GRECO aveva raccomandato (i) l'adozione di un codice deontologico destinato ai membri dell'Assemblea federale e corredato da commenti esplicativi e/o da esempi concreti; il codice sarebbe dovuto essere pubblico (ii) e completato da misure concrete di sensibilizzazione e di consulenza.*
7. Il GRECO ricorda che nel rapporto precedente questa raccomandazione era stata considerata solo parzialmente attuata. Aveva accolto con favore l'intenzione degli uffici delle due Camere dell'Assemblea federale di riunire in un unico documento tutti i diritti e i doveri dei parlamentari e di cogliere l'occasione per rivedere queste disposizioni. Anche il fatto che il documento dovesse prevedere commenti ed esempi era stato giudicato come positivo e la prima parte della raccomandazione era quindi stata considerata parzialmente attuata. Per la seconda parte non erano invece state segnalate misure concrete dalle autorità svizzere, motivo per cui era stata considerata non attuata.

8. Per quanto riguarda la prima parte della raccomandazione, le autorità svizzere affermano che il documento di cui prima è stato elaborato e adottato dagli uffici del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati in vista dell'apertura della 51^a legislatura dell'Assemblea federale (2019-2023). Il documento, dal titolo «Guida all'attenzione dei parlamentari concernente l'accettazione di vantaggi, gli obblighi di trasparenza e il trattamento delle informazioni», è stato consegnato nell'autunno 2019 a tutti i parlamentari, rieletti o neoeletti. La pubblicazione della guida, consultabile in italiano, francese e tedesco sul sito del Parlamento¹, è stata annunciata in un comunicato stampa². La guida è scritta in maniera semplice e ricorda ai parlamentari i loro obblighi spiegandone l'importanza. Grazie a schemi ed esempi, sostiene in modo concreto e preciso i parlamentari nelle loro scelte.
9. Per quanto riguarda la seconda parte della raccomandazione, le autorità svizzere spiegano che la guida, come già indicato, viene consegnata a tutti i parlamentari, rieletti o neoeletti, nonché ai loro subentranti a legislatura in corso. Inoltre, la segreteria centrale e il servizio giuridico del Parlamento offrono consulenze su misura ai parlamentari che ne hanno bisogno. I loro recapiti figurano nel modulo elettronico utilizzato dai parlamentari per dichiarare le loro attività professionali e altre funzioni da pubblicare secondo l'articolo 11 della legge sul Parlamento. I recapiti dei servizi che possono fornire informazioni sono inoltre reperibili nella nuova edizione del manuale «Prossima fermata – Palazzo federale / Una guida per i parlamentari»³, pubblicata in vista dell'apertura della 51^a legislatura e contenente le voci «incompatibilità», «natura confidenziale», «regali», «(registro degli) interessi» e «segretezza».
10. Infine, le autorità svizzere dichiarano che anche il maggiore accento posto sulle dichiarazioni (cfr. raccomandazione v) costituisce una nuova forma di sensibilizzazione; in futuro, infatti, i parlamentari saranno contattati ogni anno da un organo parlamentare, ossia l'ufficio di ogni Consiglio, che ricorderà loro l'obbligo di dichiarazione invitandoli a verificare e ad aggiornare i dati.
11. Per quanto riguarda la prima parte della raccomandazione, il GRECO accoglie con favore la «Guida all'attenzione dei parlamentari concernente l'accettazione di vantaggi, gli obblighi di trasparenza e il trattamento delle informazioni», adottata dagli uffici delle due Camere federali. Ritiene che questa guida soddisfi gli obiettivi della raccomandazione in quanto completa e sufficientemente esplicativa. Lo schema dei punti da chiarire prima di accettare un regalo o un invito costituisce una buona soluzione, da mettere in evidenza. Sia i parlamentari sia il pubblico sono stati adeguatamente informati dell'esistenza della guida. La prima parte della raccomandazione può pertanto considerarsi attuata.
12. Per quanto riguarda la seconda parte della raccomandazione, il GRECO ritiene che le misure illustrate – consegna della guida a tutti i parlamentari, recapiti dei servizi che forniscono informazioni e promemoria annuale dell'obbligo di rendere noti gli interessi – non adempiano a sufficienza gli obiettivi di sensibilizzazione e di consulenza perseguiti. La segreteria centrale e il servizio giuridico del Parlamento sono senz'altro nella posizione di fornire consulenze sulle regole applicabili. Tuttavia, anche se la funzione consultiva di questi servizi basterebbe a risolvere le problematiche che un parlamentare potrebbe incontrare nel quadro delle sue

¹ <https://www.parlament.ch/centers/documents/it/leitfaden-ratsmitglieder-i.pdf>. I parlamentari possono consultare il documento anche su «ParlNet», l'intranet del Parlamento e dei servizi del Parlamento.

² Comunicato stampa congiunto dell'ufficio del Consiglio nazionale e dell'ufficio del Consiglio degli Stati del 18 novembre 2019 («Trasparenza e accettazione di privilegi – una nuova guida per i parlamentari»), <https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-bue-n-s-2019-11-18.aspx?lang=1040>.

³ Cfr. l'elenco dei contatti dei servizi del Parlamento alla fine della guida (pag. 54ss) e i contatti indicati per ogni rubrica, <https://www.parlament.ch/centers/documents/it/nachester-halt-bundeshaus-stand-2019-11-06-i.pdf>. La guida è disponibile anche come applicazione.

funzioni, un professionista o un organo preposto alla deontologia e appositamente formato sarebbe di certo un valore aggiunto per affrontare situazioni specifiche non contemplate nella guida. A tale proposito il GRECO osserva che in caso di molestie, ad esempio, i parlamentari possono ricorrere a servizi esterni specializzati (cfr. pag. 29 della guida) e ipotizza soluzioni simili anche in materia di deontologia. Il GRECO invita il Parlamento ad adottare un approccio più proattivo alla sensibilizzazione, ad esempio organizzando momenti formativi a cadenza regolare, soprattutto alla luce della scarsa sensibilizzazione dei parlamentari alla deontologia, evidenziata nel rapporto di valutazione. La seconda parte della raccomandazione può pertanto considerarsi parzialmente attuata.

13. Il GRECO conclude che la raccomandazione ii è attuata in parte.

Raccomandazione iv

14. *Il GRECO aveva raccomandato (i) di completare l'attuale sistema di dichiarazione con dati quantitativi sugli interessi finanziari ed economici dei parlamentari e con informazioni sugli elementi principali del loro passivo; inoltre aveva raccomandato (ii) di esaminare l'opportunità di prevedere dichiarazioni più ampie affinché comprendessero informazioni sul coniuge e sui familiari a carico (fermo restando che tali informazioni non sarebbero state necessariamente pubblicate).*
15. Il GRECO ricorda che nel rapporto precedente questa raccomandazione era stata considerata parzialmente attuata. Il GRECO aveva ritenuto la prima parte non attuata perché il Parlamento non aveva dato seguito alla richiesta di completare l'attuale sistema di dichiarazione con dati quantitativi sugli interessi finanziari ed economici dei parlamentari e con informazioni sugli elementi principali del loro passivo. La seconda parte era stata invece considerata attuata in modo soddisfacente perché era stata oggetto di un esame pertinente, approfondito e documentato da parte della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale (CIP-N). Il GRECO aveva tuttavia deplorato che il Parlamento avesse respinto l'idea di includere nelle dichiarazioni dei parlamentari alcune informazioni sul coniuge e sui familiari a carico.
16. Per quanto riguarda la prima parte della raccomandazione, le autorità svizzere indicano che la revisione della legge sul Parlamento, presentata nel primo rapporto di conformità (n. 7 e 34), è entrata in vigore il 2 dicembre 2019⁴, all'inizio della 51^a legislatura. Anche se in seguito il Parlamento non ha adottato altre misure, il tema degli interessi finanziari ed economici dei parlamentari è comunque ricorrente. A titolo esemplificativo si citano:
- l'iniziativa parlamentare 18.476 «Dichiarare in modo trasparente le relazioni d'interesse dei parlamentari», alla quale il 7 settembre 2020 il Consiglio nazionale ha deciso di non dare seguito con 113 voti a favore, 67 contrari e 9 astensioni⁵;
 - l'iniziativa parlamentare 19.414 «Divieto di assumere mandati retribuiti in relazione all'attività di membro di commissioni parlamentari», alla quale le due Commissioni delle istituzioni politiche hanno dato seguito ad ampia maggioranza⁶. Prossimamente verrà quindi elaborato un disegno.
17. Il GRECO osserva che le informazioni riportate non indicano alcuna misura tangibile volta a includere nelle dichiarazioni dei parlamentari dati quantitativi sui loro interessi finanziari e sul loro passivo. I cambiamenti apportati con la revisione della legge sul

⁴ Raccolta ufficiale (RU 2018 3461), <https://www.admin.ch/opc/it/official-compilation/2018/3461.pdf>.

⁵ Cfr. anche il rapporto della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale del 29 maggio 2020, https://www.parlament.ch/centers/kb/_layouts/15/DocIdRedir.aspx?ID=4U7YAJRAVM7Q-1-47788

⁶ Commissione del Consiglio degli Stati (20 agosto 2019): 7 voti a favore, 2 contrari e 2 astensioni. Commissione del Consiglio nazionale (14 febbraio 2020): 15 voti a favore, 6 contrari e 1 astensione.

Parlamento, cui si riferiscono le autorità elvetiche, erano stati accolti positivamente nel primo rapporto, ma il GRECO aveva sottolineato che non corrispondevano direttamente allo scopo della prima parte della raccomandazione, che resta pertanto non attuata. Poiché nel rapporto precedente la seconda parte della raccomandazione era stata considerata attuata, nel complesso la raccomandazione resta quindi attuata in parte.

18. Il GRECO conclude che la raccomandazione iv resta attuata in parte.

Raccomandazione v

19. *Il GRECO aveva raccomandato di adottare misure appropriate per rafforzare il controllo e l'applicazione degli obblighi di dichiarazione e delle norme di condotta applicabili ai membri dell'Assemblea federale.*
20. Il GRECO ricorda che nel rapporto precedente questa raccomandazione era stata considerata non attuata. Aveva accolto con favore sia la conclusione dell'ufficio del Consiglio nazionale di non ritenere del tutto soddisfacente l'attuazione degli obblighi di dichiarazione, sia l'annuncio di uno studio per valutare l'efficacia del sistema esistente e proporre eventuali misure correttive. Tuttavia, i lavori erano ancora in una fase molto preliminare.
21. Le autorità svizzere spiegano che il 26 agosto 2020 l'ufficio del Consiglio nazionale ha adottato il rapporto 20.077 in adempimento del postulato 16.3276 del Gruppo dei Verdi «Garantire che le relazioni d'interesse siano rese pubbliche»⁷, tracciando un quadro completo della situazione e integrando le raccomandazioni del GRECO (cfr. n. 2.2 del rapporto).
22. In reazione a tale rapporto, l'ufficio del Consiglio nazionale ha deciso di porre l'accento sull'aggiornamento del registro degli interessi descritto nel precedente rapporto di conformità (n. 43) rivolgendosi direttamente ai parlamentari: con lettera del 30 novembre 2020, rammentava l'obbligo di dichiarazione, rinviava al rapporto in adempimento del postulato 16.3276 e alle raccomandazioni del GRECO, ricordando l'esistenza della «guida» (cfr. raccomandazione ii) e invitando i parlamentari a verificare e ad aggiornare i loro dati e a rispedire firmato il modulo di conferma allegato. Annunciava inoltre che avrebbe visionato le risposte ricevute all'inizio del 2021. Stando alle autorità, tale meccanismo consente di sensibilizzare con regolarità i parlamentari all'obbligo di dichiarazione e di trasparenza nonché di integrare le informazioni pubblicate o ancora di individuare eventuali lacune.
23. L'ufficio del Consiglio degli Stati ha seguito la stessa strategia; a inizio dicembre 2020 i consiglieri agli Stati hanno ricevuto una lettera identica a quella spedita ai consiglieri nazionali il 30 novembre 2020.
24. Infine, le autorità indicano che le direttive del 9 dicembre 2019 relative agli intergruppi parlamentari⁸ sono entrate in vigore il 20 marzo 2020. Disciplinano la procedura di annuncio e lo statuto degli intergruppi parlamentari ai sensi dell'articolo 63 della legge sul Parlamento. In virtù del punto 3.1 delle direttive, gli intergruppi parlamentari devono comunicare il tipo di attività previste (conferenze, incontri informali, viaggi di studio, ecc.). In virtù del punto 3.2, i servizi del Parlamento tengono un registro con le informazioni citate e vi iscrivono i nuovi intergruppi parlamentari. Il registro è pubblicato sul sito del Parlamento⁹.

⁷ https://www.parlament.ch/centers/kb/Documents/2020/Rapporto_della_commissione_Uf-N_20.077_2020-08-26.pdf

⁸ <https://www.parlament.ch/centers/documents/it/richtlinien-parlamentarische-gruppen-i.pdf>

⁹ <https://www.parlament.ch/centers/documents/de/gruppen-der-bundesversammlung.pdf>

25. Il GRECO prende atto di quanto comunicatogli, ritenendo positivi sia il rapporto 20.077 adottato dall'ufficio del Consiglio nazionale sia le lettere degli uffici dei due Consigli che rammentano ai parlamentari l'obbligo di dichiarazione. Rileva tuttavia che continuano a non essere previste misure di controllo, da parte dei servizi del Parlamento, del rispetto degli obblighi di dichiarazione nonché delle altre norme di condotta applicabili ai parlamentari. Il rapporto 20.077 spiega però che il sistema di dichiarazione si basa sulla responsabilità individuale dei parlamentari e sul ruolo di vigilanza della società civile e che l'ufficio del Consiglio nazionale non intende per il momento introdurre un «controllo che l'Ufficio dovrebbe esercitare [...] che risulterebbe eccessivamente oneroso e poco compatibile con un Parlamento di milizia». Il GRECO ricorda di aver sottolineato più volte nei propri rapporti l'inadeguatezza di un controllo lasciato unicamente alla società civile e la necessità che il Parlamento predisponga un suo dispositivo.
26. Per quanto riguarda le sanzioni, il rapporto 20.077 sottolinea che, sebbene gli uffici non possano ordinare l'iscrizione della relazione d'interesse nel registro contro il volere del parlamentare interessato, la violazione dell'obbligo di dichiarazione può comportare misure disciplinari secondo l'articolo 13 della legge sul Parlamento (revoca della parola, espulsione, ammonimento, esclusione fino a sei mesi dalle commissioni della Camera). Il GRECO ritiene adeguate tali misure.
27. Il GRECO conclude che la raccomandazione v è stata attuata in parte.

Prevenzione della corruzione dei giudici

28. In via preliminare, le autorità svizzere riferiscono che il 26 agosto 2019 è stata depositata l'iniziativa popolare federale «Per la designazione dei giudici federali mediante sorteggio (Iniziativa sulla giustizia)», che chiede una maggiore indipendenza dei giudici del Tribunale federale dai partiti politici, in particolare in sede di nomina, elezione e rielezione dei giudici stessi¹⁰. A tal fine, propone di modificare la Costituzione federale per consentire la designazione dei giudici del Tribunale federale mediante sorteggio. Una commissione peritale deciderebbe chi ammettere al sorteggio. Secondo l'iniziativa, il Consiglio federale nominerebbe i membri della commissione per un mandato non rinnovabile della durata di 12 anni. La commissione ammetterebbe solo i candidati che soddisfano determinati requisiti di idoneità professionale e personale. I giudici del Tribunale federale sarebbero eletti fino all'età del pensionamento. Verrebbe dunque a cadere la rielezione. L'iniziativa prevede però la destituzione da parte dell'Assemblea federale, su proposta del Consiglio federale, di un giudice che abbia violato gravemente i suoi doveri d'ufficio o abbia durevolmente perso la capacità di esercitare il suo ufficio.
29. Il 19 agosto 2020 il Consiglio federale (Governo) ha proposto al Parlamento di respingere l'iniziativa senza presentare un controprogetto, sostenendo che il sorteggio non consente di designare i candidati migliori tra quelli selezionati dalla commissione, ma solo quelli favoriti dalla sorte. Il sorteggio contrasta con l'ordinamento giuridico svizzero tradizionale, secondo cui i giudici federali e cantonali sono eletti dal Parlamento o dal Popolo, il che conferisce loro legittimità democratica¹¹.
30. Il Parlamento è libero di pronunciarsi sull'iniziativa, indipendentemente dalla proposta del Consiglio federale. Qualunque sia il loro parere, né il Consiglio federale né il Parlamento possono opporsi alla votazione popolare. Solo il comitato che ha lanciato l'iniziativa può decidere di ritirarla. Come per tutte le iniziative popolari federali, è

¹⁰ Il testo dell'iniziativa è pubblicato nel Foglio federale (FF **2018** 2223), <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fqa/2018/1045/it>.

¹¹ Cfr. messaggio del 19 agosto 2020 concernente l'iniziativa popolare «Per la designazione dei giudici federali mediante sorteggio (Iniziativa sulla giustizia)» FF **2020** 5977, www.fedlex.admin.ch/eli/fqa/2020/1807/it.

necessaria la doppia maggioranza del Popolo e dei Cantoni perché l'iniziativa sia approvata.

31. Alla stregua del Consiglio federale, la Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale (CAG-N), la prima delle due commissioni parlamentari ad aver esaminato l'iniziativa, considera essenziale l'indipendenza dei giudici, ma ritiene che l'iniziativa crei più problemi di quanti ne risolva, in particolare a causa del sorteggio: l'elezione dei giudici da parte di chi a sua volta è stato eletto dal Popolo garantisce attualmente la loro legittimità e l'accettazione delle loro decisioni. Inoltre, il sistema esistente presenta il vantaggio di garantire una composizione equilibrata del Tribunale federale in termini di genere, provenienza regionale e valori politici. La CAG-N è convinta che l'indipendenza della giustizia sia garantita in Svizzera e che la Commissione giudiziaria, incaricata di preparare l'elezione dei giudici, assolva correttamente il suo mandato. La CAG-N ammette tuttavia che è sempre possibile apportare miglioramenti e che i contributi finanziari che ogni giudice versa al proprio partito d'origine possono creare un'apparente dipendenza dal potere politico.
32. A strettissima maggioranza (13 voti contro 12), la CAG-N ha dunque deciso di elaborare un controprogetto indiretto che punti a rendere più oggettiva la selezione dei giudici (preselezione da parte di una commissione peritale sulla base di criteri legati unicamente all'idoneità professionale e personale), a sopprimere la rielezione sistematica dei giudici, a introdurre la possibilità di destituirli e a esaminare soluzioni per sostituire i contributi ai partiti¹².
33. Chiamata a pronunciarsi sulla proposta di opporre un controprogetto, la Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati (CAG-S) ritiene che nel complesso il sistema attuale abbia dato buona prova di sé e che non necessiti di riforme incisive. Riconosce tuttavia che vale la pena riflettere su alcuni punti sollevati dalla CAG-N. Con sei voti a favore, sei contrari e un'astensione ha dunque deciso, con il voto decisivo del presidente, di lasciare che la sua omologa del Consiglio nazionale prosegua i lavori per proporre miglioramenti entro i limiti di quanto assolutamente necessario¹³.
34. Analizzate le proposte concrete per un avamprogetto di legge¹⁴, la CAG-N ha infine rinunciato a elaborare un controprogetto indiretto nella seduta del 14 gennaio 2021 (con 13 voti contro 11 e un'astensione). Secondo la maggioranza, le disposizioni proposte apporterebbero uno scarso valore aggiunto al sistema attuale, che nel complesso funziona bene¹⁵. Anche il Consiglio nazionale ha deciso di non elaborare un controprogetto. L'affare passa ora al Consiglio degli Stati.

Raccomandazione vi

35. *Il GRECO aveva raccomandato di adottare determinate misure per rafforzare e migliorare la qualità e l'obiettività del reclutamento dei giudici presso i tribunali della Confederazione.*
36. Il GRECO ricorda che nel rapporto precedente questa raccomandazione era stata considerata non attuata, perché la Commissione giudiziaria del Parlamento aveva deciso di non darle seguito.

¹² Cfr. comunicato stampa del 6 novembre 2020 (secondo sottotitolo), <https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-rk-n-2-2020-11-06.aspx?lang=1040>.

¹³ Cfr. comunicato stampa del 3 dicembre 2020, <https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-rk-s-2020-12-03.aspx>.

¹⁴ <https://www.parlament.ch/centers/documents/fr/20-480-bericht-bj-umsetzung-2021-02-04-f.pdf> (non disponibile in italiano)

¹⁵ Cfr. comunicato stampa del 15 gennaio 2021, <https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-rk-n-2021-01-15.aspx>.

37. Le autorità svizzere spiegano che, nel quadro delle consultazioni in merito all'iniziativa sulla giustizia (cfr. n. 28-34), la CAG-N ha affermato che in futuro i giudici di tutti i tribunali federali andrebbero scelti ed eletti con maggiore obiettività grazie a una preselezione, anche se l'elezione continuerebbe a competere all'Assemblea federale plenaria su proposta della Commissione giudiziaria. Tale proposta dovrebbe basarsi su una preselezione effettuata da una commissione peritale, la quale terrà unicamente conto dell'attitudine professionale (comprese le competenze linguistiche) e personale dei candidati (eventualmente introducendo una procedura in due tappe)¹⁶. Tuttavia, alla fine la CAG-N ha rinunciato a elaborare un avamprogetto di legge a riguardo (cfr. n. 34).
38. Dall'inizio della legislatura (2 dicembre 2019), la Commissione giudiziaria ha discusso a più riprese la propria procedura di selezione dei candidati, allo scopo di migliorarne la qualità e l'oggettività. La Commissione ha deciso di proseguire l'esame nel primo trimestre del 2021 sulla base dell'esperienza maturata con la procedura di nomina del procuratore generale della Confederazione. In tale occasione, ha condotto per la prima volta una doppia audizione avvalendosi di una società esterna (valutazione di un giorno dei candidati selezionati dopo la prima audizione). La Commissione intende quindi stabilire se e come una procedura in due fasi possa applicarsi anche ai giudici dei tribunali. Va inoltre segnalato che, per ragioni di trasparenza, sul sito della Commissione sono state pubblicate la composizione e le competenze della sottocommissione incaricata di preselezionare i dossier di candidatura.
39. Il GRECO accoglie positivamente l'esito dell'iniziativa sulla giustizia e le riflessioni che il Parlamento federale e la Commissione giudiziaria stanno portando avanti nel quadro dell'iniziativa stessa. Apprezza il fatto che i lavori avviati siano finalizzati a rendere più oggettivo il reclutamento dei giudici nei tribunali della Confederazione e incoraggia le istituzioni interessate a proseguire nella direzione auspicata dalla raccomandazione. Tuttavia, i lavori sono ancora in una fase molto preliminare e permangono molte incertezze, in particolare sull'eventualità di un controprogetto indiretto. È quindi troppo presto per concludere che la raccomandazione sia parzialmente attuata.
40. Il GRECO conclude che la raccomandazione vi resta non attuata.

Raccomandazione vii

41. *Il GRECO aveva raccomandato di (i) abbandonare la pratica secondo cui i giudici dei tribunali della Confederazione versano una parte prestabilita o una percentuale della loro retribuzione ai partiti politici; di (ii) vigilare affinché nessuna mancata rielezione di un giudice da parte dell'Assemblea federale fosse dovuta alle decisioni prese da quest'ultimo e di (iii) esaminare l'opportunità della revisione o della soppressione della procedura di rielezione di questi giudici da parte dell'Assemblea federale.*
42. Il GRECO ricorda che nel rapporto di conformità precedente questa raccomandazione era stata considerata parzialmente attuata. Per quanto riguarda la prima parte della raccomandazione, il GRECO si era compiaciuto che il Governo avesse riconosciuto nel suo messaggio che i tributi sui mandati versati dai giudici potevano mettere in dubbio l'indipendenza del potere giudiziario agli occhi dell'opinione pubblica. Aveva pertanto deplorato la decisione del Governo di non proporre al Parlamento un divieto di tali tributi a causa di un'opposizione politica significativa, invitando le autorità svizzere a riconsiderare tale posizione. Questa parte della raccomandazione era pertanto stata considerata non attuata. La seconda parte era stata ritenuta attuata in parte perché i timori di non rielezione dei giudici per motivi legati alle loro decisioni non si erano

¹⁶ Cfr. comunicato stampa del 6 novembre 2020 (secondo sottotitolo), <https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-rk-n-2-2020-11-06.aspx?lang=1040>.

concretizzati nei due rinnovi integrali dei tribunali della Confederazione. Il GRECO aveva tuttavia ritenuto i due rinnovi insufficientemente rappresentativi dichiarando di voler continuare a monitorare questo aspetto. Infine, la terza parte della raccomandazione era stata considerata attuata in modo soddisfacente, perché documentata ed esaminata al più alto livello politico (Governo e Parlamento). Il GRECO aveva tuttavia deplorato la decisione di mantenere lo *status quo*.

43. Per quanto riguarda la prima parte della raccomandazione, le autorità svizzere segnalano come la CAG-N riconosca che i tributi finanziari versati da ogni giudice al proprio partito d'origine possano creare un'apparente dipendenza dal potere politico. Un eventuale controprogetto indiretto all'iniziativa sulla giustizia avrebbe, tra le altre cose, l'obiettivo di esaminare soluzioni per sostituire i tributi ai partiti (cfr. n. 28-34). Anche l'iniziativa parlamentare 20.468 mira a rafforzare l'indipendenza dei giudici federali vietando loro di fare versamenti ai partiti¹⁷.
44. In merito alla seconda parte della raccomandazione, le autorità svizzere ricordano che il rapporto di valutazione (n. 101), pur esprimendo alcune preoccupazioni circa il rapporto tra potere giudiziario e politico, aveva constatato che la stabilità del sistema, il principio di concordanza e le modalità di elezione del Parlamento costituiscono meccanismi di difesa importanti ed efficaci. Aveva inoltre evidenziato che fino ad allora i giudici dei tribunali della Confederazione erano sempre stati rieletti in blocco. Il primo rapporto di conformità aveva rilevato che era stato così anche nelle due rielezioni successive.
45. Nel frattempo si è svolto un rinnovo integrale del Tribunale federale. Nel settembre 2020, su raccomandazione della Commissione giudiziaria, l'Assemblea federale plenaria ha infatti rieleto tutti i giudici del Tribunale federale¹⁸, compreso uno la cui rielezione era stata contestata da alcuni membri del suo partito per aver reso giudizi contrari alla linea del partito. La rielezione di questo giudice con un ampio margine (177 voti su 239, con maggioranza assoluta a 120 voti) ha dimostrato la forza del principio dell'indipendenza della giustizia, difeso in tribuna dalla maggioranza dei gruppi parlamentari.
46. Per quanto riguarda la prima parte della raccomandazione, il GRECO accoglie positivamente le attuali riflessioni in merito all'iniziativa sulla giustizia e all'iniziativa parlamentare 20.468. È però ancora troppo presto per sapere se questi lavori porteranno i loro frutti. Questa parte della raccomandazione resta dunque non attuata.
47. Quanto alla seconda parte della raccomandazione, il GRECO prende atto del rinnovo integrale dei tribunali della Confederazione dopo la pubblicazione dell'ultimo rapporto e in particolare della rielezione di un giudice nonostante l'opposizione di taluni membri del suo stesso partito. Ritiene che questi elementi, insieme alla rielezione in blocco di tutti i giudici per tre volte consecutive dall'adozione del rapporto di valutazione, permettono di dissipare i timori espressi in quel rapporto, anche se deplora il fatto che lo sviluppo della carriera professionale dei giudici sia sempre legato al voto dell'Assemblea federale. Questa parte della raccomandazione va pertanto considerata attuata in modo soddisfacente.
48. Il GRECO conclude che la raccomandazione vii resta attuata in parte.

¹⁷ <https://www.parlament.ch/it/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20200468>

¹⁸ <https://www.parlament.ch/it/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20200204>

Raccomandazione viii

49. *Il GRECO aveva raccomandato di (i) sviluppare le norme deontologiche applicabili ai giudici dei tribunali della Confederazione, di completarle con commenti esplicativi e/o esempi concreti, in particolare sui conflitti d'interesse e altri temi legati all'integrità come l'accettazione di doni e inviti, oppure i rapporti con terzi, ecc. Inoltre aveva raccomandato di far conoscere ai cittadini l'esistenza di tali norme (ii) e infine di adottare misure complementari di attuazione, destinate ai giudici della Confederazione, come un'offerta di consulenze confidenziali e di formazione di ordine pratico.*
50. Il GRECO ricorda che nel rapporto di conformità precedente questa raccomandazione era stata considerata non attuata. Nello specifico, il Tribunale federale stava mettendo a punto un documento sulle pratiche che i suoi giudici devono seguire nell'esercizio delle loro funzioni, sulla garanzia della loro indipendenza e sul loro comportamento in pubblico. Questo documento sembrava poter rispondere alla prima parte della raccomandazione, ma il GRECO non aveva potuto consultarlo. Il Tribunale amministrativo federale non aveva segnalato alcuna nuova misura intrapresa in risposta alla raccomandazione. Il Tribunale penale federale continuava a valutare l'opportunità di adottare un codice deontologico. Il Tribunale federale dei brevetti, dal canto suo, indicava soltanto direttive e formazioni in materia di indipendenza – di cui disponeva già al momento dell'adozione del rapporto di valutazione. Il GRECO l'aveva quindi invitato ad adottare un approccio deontologico più ampio.
51. Per quanto riguarda il Tribunale federale, le autorità svizzere indicano che i lavori menzionati nel rapporto di conformità hanno portato all'adozione, da parte della Corte plenaria (sedute del 12 novembre 2018 e del 13 giugno 2019), del documento «Consuetudini in uso presso i giudici del Tribunale federale». Il documento è stato pubblicato in italiano, francese e tedesco sul sito del Tribunale¹⁹.
52. Queste Consuetudini, adottate da – e per – i giudici del Tribunale, vertono sull'esercizio della funzione, la garanzia dell'indipendenza e la condotta in pubblico. Prevedono che in seduta plenaria i membri del Tribunale discutano a cadenza regolare questioni afferenti i comportamenti confacenti alla carica, l'efficacia delle Consuetudini e il loro eventuale adeguamento. Considerato lo status di Corte suprema svizzera del Tribunale federale, la vasta esperienza giudiziaria dei suoi membri e la cerchia limitata e ben definita di giudici cui si applicano le Consuetudini, il costante dialogo in seduta plenaria è una soluzione adeguata per garantirne l'attuazione e illustrarne l'applicazione pratica nel quotidiano. Inoltre, i nuovi giudici – ordinari e supplenti – sono informati delle Consuetudini e incoraggiati a rispettarle non appena prendono servizio.
53. Le autorità svizzere ricordano che il Tribunale amministrativo federale disponeva già di una Carta etica di un certo spessore (cfr. rapporto di valutazione). Durante la formazione introduttiva, i giudici di nuova nomina seguono un modulo sulle regole di condotta, teso a illustrare il codice deontologico e a chiarirne l'applicazione pratica nel quotidiano. In questa occasione, possono discutere le regole etiche e le norme di condotta in vari workshop con giudici più esperti. Inoltre, i giudici approfondiscono le questioni etiche e deontologiche in occasione di incontri periodici. La conferenza dei giudici 2020 avrebbe ad esempio dovuto vertere proprio sul tema dell'etica («Envie d'éthique – Envie d'une charte – une charte en vie»). A causa della pandemia di coronavirus, la conferenza è tuttavia stata rinviata a giugno 2021, momento in cui i giudici discuteranno dell'attuazione della Carta, esplorando le difficoltà e le sfide correlate.

¹⁹ https://www.bger.ch/files/live/sites/bger/files/pdf/Publikationen/Gepflogenheiten_d_f_i_2019-11-12_version_internet.pdf

54. Inoltre, dal 2018, la questione della condotta (nel senso di «gestione») è approfondita sia in seno alla direzione del tribunale sia tra i giudici e con i cancellieri. A questo tema erano infatti dedicate sia la conferenza dei giudici 2018 sia la giornata dei cancellieri 2019. Gli insegnamenti tratti da questi incontri sono regolarmente integrati in scambi formalizzati tra giudici e cancellieri (a volte anche con esterni).
55. Va infine osservato che, a scopo di trasparenza, il Tribunale pubblica sul proprio sito le attività accessorie e gli incarichi pubblici assunti dai suoi giudici.
56. Per quanto riguarda il Tribunale penale federale, si sono concretizzate le riflessioni menzionate nel rapporto di conformità. Il Tribunale ha infatti adottato un «Codice di comportamento dei giudici» disponibile nelle tre lingue ufficiali. Redatto in tedesco da un gruppo di lavoro composto da tre giudici, il Codice è stato discusso e adottato dalla Corte plenaria il 25 agosto 2020. Le versioni in italiano e in francese sono state approvate dalla Corte plenaria il 19 novembre 2020. Il documento è disponibile sul sito del Tribunale²⁰.
57. Dato il ristretto numero di giudici del Tribunale (20 ordinari e 13 supplenti), discutere il Codice all'interno della Corte plenaria ha garantito che ogni giudice fosse al corrente dei vari aspetti trattati nel documento e ne comprendesse le implicazioni pratiche nel lavoro quotidiano. Le autorità svizzere sottolineano inoltre che il Tribunale dispone ormai di un servizio di ombudsman istituzionalizzato.
58. Quanto al Tribunale federale dei brevetti, le autorità svizzere ricordano l'esistenza, da tempo, di direttive in materia di indipendenza, vertenti specificamente sui conflitti di interesse. Il rapporto di valutazione aveva però osservato che proprio i conflitti di interesse costituivano il problema più acuto del Tribunale a causa dei numerosi giudici supplenti che lo compongono. Nel 2020 il Tribunale intendeva discutere l'adozione di una carta etica più esauriente delle direttive esistenti. Purtroppo, a causa del coronavirus, non è stato possibile convocare una seduta plenaria per discuterne con tutti i giudici.
59. Tutto sommato, le autorità svizzere ritengono che sia in corso un grande lavoro di sensibilizzazione e formazione ad hoc, poiché tutti i tribunali dispongono del proprio codice e che, essendo tutti di dimensioni molto ridotte, anche le misure informali siano efficaci.
60. Il GRECO prende atto di quanto comunicato. Per quanto riguarda il Tribunale federale, si compiace che siano state adottate e pubblicate su Internet le «Consuetudini in uso presso i giudici del Tribunale federale», le quali, insieme ai dibattiti periodici tra i giudici sulla loro portata e sulla necessità di adeguarle, costituiscono una risposta appropriata ai due elementi della raccomandazione, anche se potrebbero contenere più spiegazioni e/o esempi. Il GRECO invita il Tribunale a valutare la possibilità di effettuare tali integrazioni nel corso dei dibattiti periodici tra i giudici. La raccomandazione può comunque essere considerata pienamente attuata.
61. Quanto al Tribunale amministrativo federale, il GRECO ricorda che, pur avendone definito la Carta etica «di un certo spessore» nel rapporto di valutazione, aveva sottolineato anche la necessità di svilupparla e di integrarvi commenti esplicativi e/o esempi concreti. Non sono state segnalate misure al riguardo, pertanto la prima parte della raccomandazione resta non attuata. Il GRECO accoglie però positivamente le iniziative di sensibilizzazione e di formazione intraprese o pianificate, così come la pubblicazione su Internet delle attività e delle cariche pubbliche dei giudici (anche se la pubblicazione non è oggetto della raccomandazione, rappresenta comunque una

²⁰ <https://www.bstqer.ch/it/il-tribunale/codice-comportamento.html>

buona pratica, da mettere in evidenza). La seconda parte della raccomandazione è pertanto attuata.

62. Il GRECO apprezza anche l'adozione e la pubblicazione da parte del Tribunale penale federale del «Codice di comportamento dei giudici», che consente di considerare attuata la prima parte della raccomandazione. I dibattiti che hanno portato all'adozione del Codice, gli scambi regolari sul suo eventuale aggiornamento previsti dal Codice stesso, nonché il servizio di ombudsman istituzionalizzato, dedicato in particolare alle questioni di etica, permettono di considerare attuata la seconda parte della raccomandazione. Proprio come per il Tribunale federale, il GRECO invita anche i giudici del Tribunale penale federale a considerare, durante le loro discussioni periodiche, la possibilità di inserire nel Codice più esempi o spiegazioni.
63. Infine, per quanto riguarda il Tribunale federale dei brevetti, il GRECO rileva come la pandemia abbia impedito la discussione sull'adozione di una carta etica più vasta, prevista per il 2020. La raccomandazione resta pertanto non attuata.
64. Il GRECO conclude che la raccomandazione viii è in parte attuata.

Raccomandazione ix

65. *Il GRECO aveva raccomandato (i) l'adozione di un sistema disciplinare volto a sanzionare, mediante altri provvedimenti diversi dalla destituzione, le mancanze dei giudici dei tribunali della Confederazione ai propri doveri professionali; inoltre aveva raccomandato (ii) l'adozione di misure volte a conservare informazioni e dati affidabili e sufficientemente dettagliati relativi a procedimenti disciplinari nei confronti di questi giudici, ivi compresa un'eventuale pubblicazione di questa giurisprudenza nel rispetto dell'anonimato delle persone coinvolte.*
66. Il GRECO ricorda che nel rapporto di conformità questa raccomandazione era stata considerata non attuata perché non era stata intrapresa alcuna misura per attuarla.
67. Le autorità svizzere ricordano che esiste già un sistema di destituzione dei giudici federali di prima istanza e di non rielezione dei giudici del Tribunale federale per sanzionare le violazioni gravi dei doveri d'ufficio. Il GRECO aveva raccomandato di introdurre sanzioni formali per violazioni meno gravi.
68. Le autorità ricordano che l'alta vigilanza parlamentare della magistratura, esercitata in particolare dalle Commissioni della gestione, consente di monitorare la situazione in termini di violazioni delle norme deontologiche.
69. Inoltre, nell'ambito dell'iniziativa sulla giustizia (cfr. n. 28-34) si sta discutendo anche la possibilità di destituire i giudici del Tribunale federale senza dover attendere il termine per la loro rielezione.
70. Il GRECO constata che, ad eccezione delle riflessioni in corso in merito all'iniziativa sulla giustizia, che ha già considerato essere in una fase troppo preliminare per rappresentare un inizio di attuazione delle raccomandazioni alle quali si riferiscono, non emergono nuove misure tangibili rispetto alla situazione descritta nel rapporto di valutazione.
71. Il GRECO conclude che la raccomandazione ix resta non attuata.

III. CONCLUSIONI

Tenuto conto delle conclusioni del rapporto di conformità del quarto ciclo di valutazione sulla Svizzera e in considerazione di quanto precede, il GRECO conclude che la Svizzera ha attuato o trattato in modo soddisfacente cinque delle dodici raccomandazioni contenute nel rapporto di valutazione del quarto ciclo. Per quanto riguarda le altre raccomandazioni, cinque sono state attuate in parte e due non sono state attuate.

72. In particolare, le raccomandazioni i, x e xii sono state attuate in modo soddisfacente, le raccomandazioni iii e xi sono state trattate in modo soddisfacente, le raccomandazioni ii, iv, v, vii e viii sono state parzialmente attuate e le raccomandazioni vi e ix non sono state attuate.
73. Per quanto attiene ai *parlamentari*, il GRECO accoglie con favore l'adozione da parte degli Uffici delle due Camere dell'Assemblea federale della «Guida all'attenzione dei parlamentari concernente l'accettazione di vantaggi, gli obblighi di trasparenza e il trattamento delle informazioni» e la possibilità di pronunciare misure disciplinari nei loro confronti in caso di violazione degli obblighi di dichiarazione. Il GRECO chiede però all'Assemblea federale un approccio più proattivo in materia di sensibilizzazione, di consulenza e di controllo del rispetto degli obblighi da parte dei parlamentari. Invita inoltre a introdurre dati quantitativi sugli interessi finanziari dei parlamentari e sul loro passivo.
74. Per quanto riguarda i *giudici*, il GRECO accoglie con favore l'esito dell'iniziativa sulla giustizia e le riflessioni in merito in corso all'Assemblea federale e nella Commissione giudiziaria. I lavori sono tuttavia ancora in una fase preliminare e il GRECO invita a continuare su questa strada per garantire una maggiore oggettività nel selezionare i giudici dei tribunali della Confederazione, per sopprimere la pratica di versare ai partiti parte degli stipendi dei giudici e per introdurre un regime disciplinare nei loro confronti. Il GRECO si compiace anche delle norme deontologiche sviluppate nei tribunali della Confederazione, come pure delle relative attività di sensibilizzazione, anche se questi sforzi vanno in alcuni casi portati avanti. Il GRECO ricorda infine che tutte le raccomandazioni relative ai *procuratori* risultavano già attuate nel rapporto precedente.
75. Considerato che sette delle dodici raccomandazioni non sono ancora state pienamente attuate e fondandosi sul riveduto articolo 31 paragrafo 9 del suo regolamento interno, il GRECO invita il Capo della delegazione svizzera a presentargli, entro il 31 marzo 2022, un aggiornamento sull'attuazione delle raccomandazioni ii, iv, v, vi, vii, viii e ix.
76. Infine, il GRECO invita le autorità svizzere ad autorizzare quanto prima la pubblicazione del presente rapporto e a tradurlo e diffonderlo nelle altre lingue ufficiali.