



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Adozione: 2 dicembre 2016
Pubblicazione: 15 marzo 2017

Pubblico
GrecoEval 4Rep(2016)5

QUARTO CICLO DI VALUTAZIONE

Prevenzione della corruzione di parlamentari,
giudici e pubblici ministeri

RAPPORTO DI VALUTAZIONE

SVIZZERA

Adottato dal GRECO in occasione della 74^a assemblea plenaria
(Strasburgo, 28 novembre – 2 dicembre 2016)

Q
U
A
R
T
O

C
I
C
L
O

D
I

V
A
L
U
T
A
Z
I
O
N
E

Sommario

SINTESI	4
I. INTRODUZIONE E METODOLOGIA	5
II. CONTESTO	7
III. PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE DEI PARLAMENTARI	8
CENNI SUL SISTEMA PARLAMENTARE	8
TRASPARENZA DEL PROCESSO LEGISLATIVO	9
RETRIBUZIONE E VANTAGGI MATERIALI	12
PRINCIPI ETICI E REGOLE DEONTOLOGICHE	15
CONFLITTI D'INTERESSE.....	16
DIVIETO O LIMITAZIONE DI DETERMINATE ATTIVITÀ.....	18
<i>Regali</i>	18
<i>Incompatibilità</i>	19
<i>Occupazioni accessorie, interessi finanziari, impieghi dopo la cessazione delle funzioni</i>	20
<i>Contratti con i poteri pubblici</i>	20
<i>Utilizzazione non autorizzata di informazioni riservate</i>	20
<i>Impiego abusivo di risorse pubbliche</i>	20
<i>Contatti con terzi</i>	20
DICHIARAZIONE DEL PATRIMONIO, DELLE ENTRATE, DEL PASSIVO E DEGLI INTERESSI	21
CONTROLLO E ATTUAZIONE	23
<i>Controllo</i>	23
<i>Sanzioni</i>	23
<i>Immunità</i>	24
CONSULENZE, FORMAZIONE E SENSIBILIZZAZIONE.....	25
IV. PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE DEI GIUDICI	26
CENNI SUL SISTEMA GIUDIZIARIO	26
RECLUTAMENTO, CARRIERA E CONDIZIONI DI SERVIZIO	27
<i>Reclutamento</i>	27
<i>Carriera</i>	31
<i>Condizioni di servizio</i>	31
<i>Destituzione</i>	32
GESTIONE DELLE CAUSE E PROCEDURA	33
<i>Distribuzione delle cause</i>	33
<i>Termine ragionevole</i>	35
<i>Trasparenza</i>	36
PRINCIPI ETICI, REGOLE DEONTOLOGICHE E CONFLITTI D'INTERESSE	37
DIVIETO O LIMITAZIONE DI DETERMINATE OCCUPAZIONI	38
<i>Regali</i>	38
<i>Incompatibilità</i>	39
<i>Occupazioni accessorie</i>	40
<i>Ricusazione</i>	41
<i>Interessi finanziari</i>	41
<i>Restrizioni applicate alla fine del mandato</i>	41
<i>Contatti con terzi, informazioni confidenziali</i>	42
DICHIARAZIONE DEL PATRIMONIO, DELLE ENTRATE, DEI PASSIVI E DEGLI INTERESSI	42
CONTROLLO E ATTUAZIONE	43
<i>Controllo</i>	43
<i>Sanzioni</i>	44
<i>Immunità</i>	45
CONSULENZE, FORMAZIONE E SENSIBILIZZAZIONE.....	45
V. PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE DEI PROCURATORI	47

CENNI SUL MINISTERO PUBBLICO DELLA CONFEDERAZIONE	47
RECLUTAMENTO, CARRIERA E CONDIZIONI DI SERVIZIO	49
<i>PROCURATORE GENERALE DELLA CONFEDERAZIONE E SUOI SOSTITUTI</i>	49
<i>PROCURATORI FEDERALI</i>	51
GESTIONE DELLE PRATICHE E PROCEDURA	54
PRINCIPI ETICI, REGOLE DEONTOLOGICHE E CONFLITTI D'INTERESSE	56
DIVIETO O LIMITAZIONE DI DETERMINATE OCCUPAZIONI	58
<i>Regali</i>	58
<i>Incompatibilità e occupazioni accessorie</i>	58
<i>Ricusazione</i>	59
<i>Interessi finanziari</i>	60
<i>Restrizioni applicate alla fine del mandato</i>	60
<i>Contatti con terzi, informazioni confidenziali</i>	60
DICHIARAZIONE DEL PATRIMONIO, DELLE ENTRATE, DEL PASSIVO E DEGLI INTERESSI	61
CONTROLLO E ATTUAZIONE	61
<i>CONTROLLO</i>	61
<i>SANZIONI</i>	62
<i>IMMUNITÀ</i>	63
CONSULENZE, FORMAZIONE E SENSIBILIZZAZIONE	64
VI. RACCOMANDAZIONI E PASSI SUCCESSIVI.....	65

SINTESI

1. Per molti aspetti le istituzioni svizzere, che godono di ampia fiducia presso i cittadini, funzionano in modo diverso dalle democrazie in senso classico. La ricerca di equilibrio che caratterizza questa democrazia si fonda su una grande autonomia delle componenti della Confederazione, sul consenso nel processo decisionale, sul sistema di milizia e su quello di concordanza nonché sulla cultura della fiducia e della discrezione. Casi gravi politico-giudiziari collegati alla corruzione in senso lato sono rari se non inesistenti. I punti deboli dell'apparato politico-giudiziario sono piuttosto da ricercarsi nelle sottili pressioni esercitate sugli attori politici e giudiziari dall'organizzazione stessa del sistema e dallo scarso interesse a rimettere in discussione tale sistema.

2. Il processo legislativo della Svizzera è estremamente trasparente soprattutto a livello di Consiglio nazionale e Consiglio degli Stati in sessione plenaria. Tale processo coinvolge ampiamente la cittadinanza, sia attraverso la consultazione esterna, obbligatoria per gli atti legislativi importanti, sia mediante gli strumenti della democrazia diretta. Tuttavia questa trasparenza non si estende alle deliberazioni delle commissioni e, in certa misura, neanche alle votazioni del Consiglio degli Stati; pertanto occorre intervenire su questi aspetti.

3. In assenza di un codice etico o deontologico, i parlamentari non sono molto sensibilizzati in merito a questi temi. Il GRECO raccomanda di porvi rimedio adottando un codice normativo e misure complementari di sensibilizzazione. Tra le relazioni d'interesse, centrali in seno all'Assemblea federale, e i conflitti di interesse non vi è un confine così marcato. Affinché si tenga maggiormente conto di tali aspetti, il GRECO raccomanda che i conflitti d'interesse siano resi noti nel quadro delle procedure parlamentari, che il sistema di dichiarazione delle relazioni d'interesse sia ampliato e che il controllo e l'applicazione degli obblighi dei parlamentari siano rafforzati.

4. In Svizzera i giudici dei tribunali della Confederazione sono eletti dalle forze politiche rappresentate nell'Assemblea federale. Pur riconoscendo la legittimità di questo principio, insito nella storia e nella tradizione elvetiche, il GRECO è del parere che il sistema vada integrato con una serie di garanzie volte a migliorare l'attenzione alla qualità e all'obiettività del reclutamento dei giudici. Dopo la loro elezione, è importante che questi ultimi interrompano i legami con le forze politiche astenendosi dalla pratica di versare una parte della loro retribuzione al partito. Inoltre sarebbe opportuno assicurarsi che nessuna mancata rielezione di un giudice da parte dell'Assemblea federale sia motivata dalle decisioni di quest'ultimo; inoltre andrebbe riesaminata se non soppressa la procedura di rielezione. Secondo il GRECO, inoltre, le regole deontologiche vanno sviluppate e completate da misure pratiche di sensibilizzazione. Infine andrebbe introdotto un sistema disciplinare trasparente per i giudici dei tribunali della Confederazione.

5. Il Ministero pubblico della Confederazione (MPC), diretto dal procuratore generale, è un'autorità inquirente. Sarebbe opportuno che le regole relative alla composizione e al funzionamento dell'Autorità di vigilanza sul MPC tengano costantemente conto, in modo adeguato, dei potenziali conflitti d'interesse dei propri membri. Come già per i parlamentari e i giudici, il GRECO raccomanda l'adozione di un codice deontologico completato da misure di sensibilizzazione nonché una maggiore trasparenza in materia disciplinare, come auspicato per i giudici dei tribunali della Confederazione.

I. INTRODUZIONE E METODOLOGIA

6. Dalla sua adesione al GRECO, nel 2006, la Svizzera è stata esaminata nel quadro del primo e del secondo ciclo congiunti di valutazione (marzo/aprile 2008) nonché del terzo (ottobre 2011). I pertinenti rapporti di valutazione e i successivi rapporti di conformità possono essere consultati sul sito Internet del GRECO (<http://www.coe.int/greco/fr>).

7. Avviato il 1° gennaio 2012, il quarto ciclo di valutazione del GRECO si occupa della *prevenzione della corruzione di parlamentari, giudici e pubblici ministeri*. Scegliendo questo tema, il GRECO esplora un nuovo settore operativo sottolineando così il carattere pluridisciplinare delle sue competenze. L'argomento è comunque chiaramente legato ai precedenti lavori del Gruppo: nel primo ciclo di valutazione il GRECO si era infatti occupato dell'indipendenza della giustizia, nel secondo in particolare dell'amministrazione pubblica e nel terzo delle incriminazioni per corruzione (comprese quelle nei confronti di parlamentari, giudici e pubblici ministeri) nonché della prevenzione della corruzione legata al finanziamento dei partiti.

8. Nel quarto ciclo di valutazione le persone/funzioni in oggetto sono esaminate rispetto agli stessi aspetti prioritari, ossia:

- i principi etici, le regole deontologiche e i conflitti d'interesse;
- l'interdizione parziale o totale dell'esercizio di determinate attività;
- la dichiarazione del patrimonio, del reddito, del passivo e degli interessi;
- l'applicazione delle regole in vigore;
- la sensibilizzazione.

9. A livello di Parlamenti, la valutazione si estende ai membri di tutte le camere parlamentari nazionali a prescindere dal fatto che siano nominati o eletti. Per quanto riguarda il sistema giudiziario nonché gli altri attori del procedimento giudiziario e della fase precedente, la valutazione concerne i procuratori e i giudici, professionisti e non, sottoposti alla legislazione e alla normativa nazionali, a prescindere dal tipo di giurisdizione che presiedono.

10. Per compilare il presente rapporto, il GRECO si è fondato sulle risposte della Svizzera al questionario di valutazione (documento GrecoEval4(2016)5-REPQUEST) e sulle informazioni fornite dalla società civile. Inoltre, un gruppo di valutazione del GRECO (di seguito «GVG») ha visitato il Paese dal 30 maggio al 3 giugno 2016. Il GVG era composto dalla signora Dominique DASSONVILLE, primo consigliere presso il servizio degli affari giuridici del Senato belga, dalla signora Anca JURMA, procuratore capo, servizio della cooperazione internazionale, Direzione nazionale della lotta alla corruzione, ufficio del procuratore presso l'Alta Corte di cassazione e di giustizia (Romania), dal signor Jean-Baptiste PARLOS, consigliere presso la camera criminale della Corte di Cassazione (Francia) e dal signor Philippe POIRIER, titolare della cattedra di ricerca in studi parlamentari della Camera dei deputati del Lussemburgo, coordinatore del programma di ricerca sulla Gouvernance «Action Jean Monnet» presso l'università del Lussemburgo. Il GVG è stato assistito dalla signora Sophie MEUDAL LEENDERS del Segretariato del GRECO.

11. Il GVG ha incontrato il Presidente del Consiglio degli Stati, il secondo Vicepresidente del Consiglio nazionale, alcuni consiglieri nazionali e consiglieri agli Stati membri in particolare delle Commissioni delle istituzioni politiche e della Commissione giudiziaria, nonché il Segretario generale, la Segretaria generale aggiunta e alcuni rappresentanti dei Servizi del Parlamento. Inoltre si è intrattenuto con il Vicepresidente del Tribunale federale, il Presidente del Tribunale amministrativo federale, i Vicepresidenti del Tribunale penale federale e del Tribunale federale dei brevetti, nonché con alcuni giudici e rappresentanti dei segretariati generali di dette giurisdizioni. Il GVG ha incontrato anche il Procuratore generale della Confederazione, il sostituto procuratore

generale, alcuni rappresentanti del MPC e dell'Autorità di vigilanza sul MPC. Infine ha parlato con alcuni rappresentanti della Commissione etica dell'Associazione svizzera dei magistrati e della Conferenza dei Procuratori della Svizzera, nonché con un avvocato iscritto all'ordine, un professore di diritto, alcuni rappresentanti della stampa e della Transparency International Svizzera.

12. L'obiettivo principale del presente rapporto è valutare l'efficacia delle misure adottate dalle autorità svizzere per prevenire la corruzione dei parlamentari, dei giudici e dei procuratori e per rafforzarne l'integrità percepita e reale. Il rapporto contiene un'analisi critica della situazione del Paese, illustra gli sforzi profusi dagli attori coinvolti e i risultati ottenuti, evidenzia eventuali lacune e formula raccomandazioni per migliorare la situazione. Secondo la prassi standard, il GRECO indirizza le sue raccomandazioni alle autorità svizzere che devono designare le istituzioni o gli organi incaricati di prendere le misure richieste. La Svizzera dovrà indicare i provvedimenti presi in risposta alle raccomandazioni contenute nel rapporto entro i 18 mesi seguenti all'adozione del rapporto stesso.

II. CONTESTO

13. La Svizzera è un Paese federale le cui istituzioni per molti aspetti funzionano in modo diverso rispetto alle democrazie in senso classico. La fiducia dei cittadini svizzeri nelle istituzioni è tanto elevata che questo Paese figura tra i primi posti della classifica dell'indice di percezione della corruzione stilata da Transparency International (TI)¹ e più precisamente tra il quinto e l'ottavo posto nel periodo 2010-2015, ottenendo sempre un punteggio compreso tra gli 85 e gli 88 punti su 100. Gli altri indicatori internazionali come il Control of Corruption Index e il Rule of Law Index della Banca Mondiale confermano questa percezione. Secondo il barometro internazionale della corruzione per il 2013, pubblicato da TI, gli Svizzeri danno un giudizio positivo sugli sforzi intrapresi dal loro Governo per contrastare la corruzione: solamente il 17 per cento li infatti ritiene poco o per nulla efficaci. Secondo il 43 per cento degli intervistati, le istituzioni più corrotte sono i partiti, che infatti figurano al primo posto della pertinente lista, seguiti dai mass media, dal settore privato e dal Parlamento (25 %). Il potere giudiziario è percepito come l'istituzione meno corrotta (14 %) e l'indice di fiducia dei cittadini nella giustizia è addirittura fra i più elevati degli Stati membri del Consiglio d'Europa; ciononostante, sempre secondo detto Barometro, il 6 per cento degli intervistati che hanno avuto a che fare con la giustizia l'anno precedente ha ammesso di aver pagato una tangente.

14. Gli strumenti di democrazia diretta, il consenso nel processo decisionale, il sistema di concordanza nonché la cultura della fiducia e della discrezione sono fra gli ingredienti principali della ricerca di equilibrio che caratterizza la democrazia svizzera. Per avere un quadro più preciso del funzionamento istituzionale di questo Paese, fiero delle sue tradizioni e della sua originalità, agli elementi citati vanno aggiunti una grande autonomia dei Cantoni che formano la Confederazione, un Parlamento di milizia e quindi sostanzialmente influenzato dalle lobby, e una magistratura spesso eletta sulla base di criteri politici. All'alba del terzo millennio, la Svizzera si è comunque impegnata in una vasta riforma del suo sistema giudiziario. Tre dei quattro tribunali della Confederazione sono di recente creazione: il Tribunale penale federale (2004), il Tribunale amministrativo federale (2007) e il Tribunale federale dei brevetti (2012). Nel 2011, lo statuto e l'organizzazione del MPC sono stati profondamente modificati.

15. In Svizzera, a livello politico-giudiziario, casi gravi di corruzione in senso lato sono rari se non inesistenti. I punti deboli del sistema sono piuttosto da ricercare nelle sottili pressioni esercitate sugli attori politici e giudiziari dall'organizzazione stessa del sistema, come anche dai risvolti della cultura della fiducia: apparentemente il sistema funziona bene, il bisogno di rivederlo o di adottare correttivi, a livello deontologico ad esempio, non sembra farsi sentire tantomeno costituire una priorità.

¹ <http://www.transparency.org/qcb2013/country//?country=switzerland>

III. PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE DEI PARLAMENTARI

Cenni sul sistema parlamentare

16. La Svizzera è uno Stato federale nel quale il potere legislativo è esercitato dall'Assemblea federale composta da due Camere, il Consiglio nazionale e il Consiglio degli Stati, che si riuniscono quasi sempre separatamente. Si tratta di un sistema bicamerale perfetto, in quanto le due Camere dispongono esattamente delle stesse competenze e sono equiparate. Secondo l'articolo 148 della Costituzione, l'Assemblea federale «esercita il potere supremo nella Confederazione, fatti salvi i diritti del Popolo e dei Cantoni». I Servizi del Parlamento contano 300 impiegati circa e assistono entrambe le Camere.
17. L'integrità dei parlamentari è disciplinata dalle seguenti disposizioni di diritto parlamentare:
- a) Costituzione federale (Cost., stato: 1° gennaio 2016);
 - b) Legge del 13 dicembre 2002 sul Parlamento (LParl, stato 1° marzo 2016). Questa legge disciplina in particolare i diritti e i doveri dei membri dell'Assemblea federale, le procedure applicabili e i rapporti tra l'Assemblea federale e i tribunali della Confederazione;
 - c) Regolamento del Consiglio nazionale del 3 ottobre 2003 (RCN, stato 30 novembre 2015);
 - d) Regolamento del Consiglio degli Stati del 20 giugno 2004 (RCS, stato: 1° giugno 2015);
 - e) Legge federale del 17 dicembre 1976 sui diritti politici (stato: 1° novembre 2015);
 - f) Ordinanza del 3 ottobre 2003 sull'amministrazione parlamentare (Oparl, stato 7 settembre 2015);
 - g) Principi operativi della Commissione giudiziaria del 3 marzo 2011 relativi alla procedura in vista di una destituzione o di una non rielezione;
 - h) Principi operativi della Commissione dell'immunità del Consiglio nazionale e della Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati relativi all'applicazione degli articoli 17 e 17a della LParl nonché dell'articolo 14 della legge sulla responsabilità del 27 giugno e del 15 novembre 2012;
 - i) Incompatibilità con il mandato parlamentare. Principi interpretativi dell'Ufficio del Consiglio nazionale e dell'Ufficio del Consiglio degli Stati per l'applicazione dell'articolo 14 lettere e ed f della LParl, del 17 febbraio 2006 (stato: 14 febbraio 2014);
 - j) Disposizioni penali in materia di lotta alla corruzione. Raccomandazioni degli Uffici all'attenzione dei membri dei Consigli del 1° dicembre 2015.
18. Il Consiglio nazionale è composto di 200 deputati (art. 149 Cost.) I seggi sono ripartiti tra i 26 Cantoni in proporzione alla loro popolazione residente sulla base del rilevamento dei registri effettuato l'anno successivo alle ultime elezioni federali. Ogni Cantone dispone tuttavia almeno di un seggio. I consiglieri nazionali sono eletti dal Popolo a suffragio diretto secondo il sistema proporzionale – ad eccezione dei Cantoni che dispongono di un solo seggio (sistema maggioritario) – e restano in carica quattro anni.
19. Il Consiglio degli Stati è composto di 46 deputati dei Cantoni (art. 150 Cost.). Ogni Cantone elegge due deputati, ad eccezione dei Cantoni di Obvaldo, Nidvaldo, Basilea Città, Basilea Campagna, Appenzello Esterno e Appenzello Interno che eleggono un deputato ciascuno. L'elezione dei consiglieri agli Stati è retta dal diritto cantonale, si tiene a suffragio diretto in tutti i Cantoni e si basa sul sistema maggioritario, eccetto nei Cantoni del Giura e di Neuchâtel, dove è in vigore il sistema proporzionale. Il Cantone di Appenzello Interno costituisce un caso particolare per due ragioni: anzitutto l'elezione si

tiene nel corso di un'assemblea di tutti i cittadini (Landsgemeinde) e non a scrutinio segreto, in secondo luogo tale assemblea si riunisce all'inizio dell'anno e non come in tutti gli altri Cantoni contemporaneamente al rinnovo integrale del Consiglio nazionale (seconda metà del mese di ottobre). In tutti i Cantoni i consiglieri agli Stati sono eletti per un periodo di quattro anni.

20. All'articolo 161, la Costituzione federale vieta di ricevere istruzioni. I membri delle due Camere deliberano e votano dunque senza seguire le direttive dei partiti, dei gruppi d'interesse, dei Cantoni, dei cittadini, delle associazioni, eccetera. Sempre secondo questo articolo, i parlamentari devono rendere pubblici i loro legami con gruppi d'interesse. D'altra parte il sistema politico svizzero non conosce la decadenza del mandato parlamentare: i deputati possono rinunciare al loro mandato ma non possono esservi costretti.

Trasparenza del processo legislativo

21. Il sistema politico svizzero si caratterizza non solo per il processo legislativo parlamentare, ma anche per gli strumenti di democrazia diretta. L'iniziativa popolare permette a 100 000 cittadini di chiedere che una modifica totale o parziale della Costituzione sia oggetto di una votazione popolare (art. 138 e 139 Cost.). Il termine per la raccolta delle firme è 18 mesi. Le autorità possono contrapporre all'iniziativa popolare un controprogetto, spesso meno radicale, sperando che il Popolo e i Cantoni lo preferiscano all'iniziativa. La Costituzione prevede inoltre che determinati atti normativi siano sottoposti a referendum obbligatorio (art. 140), come ad esempio le modifiche della Costituzione, l'adesione a organizzazioni di sicurezza collettiva o a comunità sopranazionali e leggi federali dichiarate urgenti, prive di base costituzionale e con durata di validità superiore a un anno. Questi atti sono sottoposti anche al voto dei Cantoni. Altri atti sono sottoposti al solo voto del Popolo, nella fattispecie le iniziative popolari per la revisione totale della Costituzione, le iniziative popolari per la revisione parziale della Costituzione presentate in forma di proposta generica e respinte dall'Assemblea federale e il principio di una revisione totale della Costituzione in caso di disaccordo fra le due Camere. Infine 50 000 cittadini o otto Cantoni possono chiedere di lanciare un referendum facoltativo (art. 141) sulle leggi federali, le leggi federali urgenti con durata di validità superiore a un anno, i decreti federali, per quanto previsto dalla Costituzione o dalla legge, e i trattati internazionali indenunciabili, che prevedono l'adesione a un'organizzazione internazionale o che comportano un'unificazione multilaterale del diritto. Il referendum deve essere richiesto entro cento giorni dalla pubblicazione del testo nel Foglio federale. Secondo l'articolo 142 della Costituzione, i testi sottoposti al voto del Popolo sono accettati se approvati dalla maggioranza dei votanti. I testi sottoposti al voto del Popolo e dei Cantoni sono accettati se approvati dalla maggioranza dei votanti e dei Cantoni. L'esito della votazione popolare nel Cantone vale come voto del Cantone. I Cantoni di Obvaldo, Nidvaldo, Basilea Città, Basilea Campagna, Appenzello Esterno e Appenzello Interno dispongono di un mezzo voto ciascuno.

22. L'articolo 147 della Costituzione prevede l'avvio di una consultazione che precede il processo legislativo parlamentare in caso di importanti atti normativi, trattati internazionali nonché altri progetti di ampia portata. Quest'ultima nozione viene interpretata in modo talmente ampio che la consultazione è indetta quasi sempre. Esiste un elenco pubblico degli organismi sistematicamente consultati, cui si aggiungono le organizzazioni settoriali interpellate per avamprogetti che interessano il loro settore di attività. Infine, qualsiasi cittadino o organizzazione può partecipare alla consultazione ed esprimere un parere. In linea di massima la consultazione dura tre mesi, eventuali eccezioni vanno motivate. In caso d'urgenza, la consultazione può essere eccezionalmente condotta in forma di conferenza con verbale. In base ai risultati della

consultazione, un avamprogetto può essere mantenuto, modificato o anche ritirato. I progetti posti in consultazione e i relativi risultati sono pubblicati in Internet².

23. I disegni di legge definitivi, corredati da un *messaggio* con funzione esplicativa, sono sottoposti dal Consiglio federale all'Assemblea federale e pubblicati nel Foglio federale³. Lo stesso vale per i disegni stilati su iniziativa dell'Assemblea federale e accompagnati da un rapporto esplicativo nonché dal parere del Consiglio federale.

24. Le sedute delle due Camere sono pubbliche salvo in casi molto rari che risalgono a diverse decine di anni fa. Le deliberazioni sono integralmente pubblicate nel Bollettino ufficiale⁴ (art. 158 Cost., precisato dall'art. 4 LParl). I particolari della pubblicazione sono regolati in un'ordinanza dell'Assemblea federale⁵. Il pubblico può seguire i dibattimenti, trasmessi in diretta anche su Internet, dalle tribune riservate. Secondo l'articolo 5 della LParl, le Camere e i loro organi informano tempestivamente ed esaurientemente sulla loro attività, sempre che interessi pubblici o privati preponderanti non vi si oppongano. Le trasmissioni sonore o video dalle sale di seduta nonché l'accreditamento di operatori dei media sono disciplinati da un'ordinanza dell'Assemblea federale o dai regolamenti delle Camere.

25. I compiti e la composizione delle commissioni sono pubblicati in Internet⁶ come anche l'ordine del giorno delle sedute, mentre le deliberazioni sono confidenziali (art. 47 LParl), come pure il verbale dettagliato della seduta. Il pubblico, inoltre, è sistematicamente informato delle decisioni prese (art. 48 LParl). Sebbene la legge preveda la possibilità di procedere ad audizioni pubbliche, se ne fa raramente ricorso. Il principio della natura confidenziale delle deliberazioni delle commissioni riguarda in particolare le posizioni assunte dai singoli partecipanti e i voti da loro espressi (art. 47 cpv. 1 LParl). Lasciando ai parlamentari la massima libertà possibile e una certa tranquillità priva di pressioni inutili, si intende metterli in condizione di elaborare congiuntamente soluzioni che possano ottenere la maggioranza dei consensi favorevoli. Le autorità sottolineano che questo aspetto riveste una grandissima importanza in Svizzera: nessun partito, *blocco* politico, *coalizione*, maggioranza è in grado di imporre i propri punti di vista: ogni aspetto va discusso e negoziato, le maggioranze si devono formare per così dire sul singolo oggetto. Le autorità sono del parere che divulgare le deliberazioni delle commissioni potrebbe persino sortire effetti opposti: le discussioni si terrebbero sempre in un clima tranquillo, ma il centro di gravità si troverebbe a monte presso gruppi informali privi di struttura, legittimità o controllo.

26. Come già accennato, l'esito delle votazioni in occasione delle sedute delle commissioni è pubblico nel momento in cui è trasmesso alla stampa (conferenza/comunicato), ma i voti espressi dai singoli parlamentari restano riservati. Nel caso delle votazioni dei Consigli, è il regolamento di ciascuna camera che stabilisce in quali casi l'esito è pubblicato sotto forma di elenco nominativo (art. 82 LParl). In pratica i risultati delle votazioni delle Camere sono pubblici nella stessa misura in cui lo sono le relative deliberazioni. Una volta espresso, l'esito del voto viene comunicato dal presidente alla fine della procedura di voto e compare anche sugli schermi del sistema di voto elettronico visibili sia in aula, sia seguendo la seduta in diretta su Internet o in differita. Il voto espresso da un parlamentare viene visualizzato sui tabelloni elettronici dove si illumina, sulla pianta dell'aula riprodotta, un led colorato (verde/rosso/bianco) in corrispondenza del voto. È pertanto possibile seguire la votazione direttamente in aula, oppure via Internet in diretta o successivamente. Il regolamento del Consiglio nazionale prevede elenchi nominativi pubblici per ciascuna votazione, riportati nel Bollettino

² <https://www.admin.ch/gov/it/pagina-iniziale/diritto-federale/procedure-consultazione.html>

³ <https://www.admin.ch/gov/it/pagina-iniziale/diritto-federale/foglio-federale.html>

⁴ <https://www.parlament.ch/it/ratsbetrieb/amtliches-bulletin>

⁵ Ordinanza del 3 ott. 2003 sull'amministrazione parlamentare (OParl)

⁶ <https://www.parlament.ch/it/organe/commissioni>

ufficiale. Inoltre, una banca dati dei voti facilita la consultazione⁷. Per quanto riguarda il Consiglio degli Stati, dove il voto elettronico è stato introdotto più recentemente (2014), l'elenco nominativo viene pubblicato per le votazioni importanti, ossia quelle a maggioranza qualificata, le votazioni sul complesso dopo una deliberazione in dettaglio e le votazioni finali che si tengono alla fine della procedura di adozione dell'atto normativo (art. 44a cpv. 4 RCS).

27. Il processo legislativo in Svizzera è piuttosto trasparente, per lo meno a livello delle due Camere, e l'Assemblea federale informa in modo adeguato in merito alle sue attività. Anche le modalità di consultazione vanno annoverate tra gli aspetti positivi, visto il tempestivo coinvolgimento degli ambienti interessati nell'elaborazione della legislazione, come anche il ricorso frequente agli strumenti di democrazia diretta quali l'iniziativa popolare e il referendum. Per contro il GVG è del parere che la riservatezza dei dibattimenti e delle votazioni in commissione può essere problematica. Sebbene chi la sostiene sia convinto che possa agevolare la ricerca del compromesso necessario alla costituzione di una maggioranza, la riservatezza, in particolare per quanto riguarda la pubblicazione dei voti nominali, si presta a occultare conflitti d'interesse o anche l'influenza di attori esterni. Per altro, alcuni parlamentari incontrati dal GVG durante la visita sul posto hanno citato a tale riguardo l'articolo 8 LParl, secondo cui i membri del Parlamento sono vincolati al segreto d'ufficio «a tutela di interessi preponderanti pubblici o privati, segnatamente per la protezione della personalità o per riguardo a un procedimento in corso». A loro parere la nozione di tutela di interessi privati è potenzialmente problematica nella misura in cui contribuirebbe di fatto a minare parzialmente la libertà di azione insita nel mandato parlamentare. La riservatezza impedisce anche di verificare l'applicazione delle regole riguardanti la prevenzione dei conflitti d'interesse e la ricsuzione. È necessario tuttavia ricordare che gli stessi membri delle commissioni, appartenenti a vari gruppi politici presenti in Parlamento, possono esercitare un certo controllo. Secondo il GVG è possibile e auspicabile migliorare il processo legislativo svizzero rendendolo più trasparente senza per altro comprometterne l'essenza e l'originalità. Infine, il GVG osserva che il sistema di pubblicazione dei voti presso il Consiglio degli Stati è meno evoluto rispetto a quello del Consiglio nazionale⁸. Di conseguenza **il GRECO raccomanda di esaminare l'opportunità di aumentare la trasparenza (i) dei dibattiti e delle votazioni nelle commissioni delle due Camere nonché (ii) delle votazioni nel Consiglio degli Stati.**

⁷ <https://www.parlament.ch/it/ratsbetrieb/abstimmungen/abstimmungs-datenbank-nr>

⁸ Il GVG osserva a tale riguardo che l'iniziativa [15.436](#), che chiede la pubblicazione dei risultati delle votazioni in forma nominativa presso il Consiglio degli Stati, ha ricevuto il sostegno della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale, ma non quello della sua omologa presso il Consiglio degli Stati.

Retribuzione e vantaggi materiali

28. Secondo le statistiche ufficiali, in Svizzera lo stipendio medio annuo ammontava nel 2014 a 6189 franchi lordi mensili ossia a 74 268 franchi l'anno (in euro ca. 5700 e 68 400)⁹.

29. In virtù del sistema di milizia, i parlamentari non dedicano tutto il loro tempo al mandato ma, nella maggior parte dei casi, svolgono anche un'attività professionale parallela. Tale principio va tuttavia relativizzato: il tempo che un parlamentare consacra al proprio mandato dipende anzitutto dal numero di commissioni e delegazioni di cui è membro, che nel caso del Consiglio nazionale possono essere una o due, mentre nel caso del Consiglio degli Stati variano da tre a otto. Inoltre non è raro che l'attività professionale esercitata in parallelo presenti collegamenti, anche diretti e stretti, con il mandato parlamentare. Alcuni parlamentari sono dunque presidenti dei partiti nazionali, responsabili dei rapporti con le istituzioni per grandi imprese, sindacalisti, responsabili di associazioni mantello o membri di esecutivi cantonali o comunali. Le situazioni che vivono i parlamentari sono dunque molto varie. Se verosimilmente è difficile consacrare al mandato di consigliere nazionale meno del 40 per cento del proprio tempo, secondo le stime delle autorità i parlamentari di questa Camera dedicano al proprio mandato in media il 50 per cento circa del loro tempo, mentre i consiglieri agli Stati il 60 o anche l'80 per cento.

30. La retribuzione dei parlamentari è costituita in parte da importi fissi e in parte da indennità legate al numero di presenze (Legge del 18 mar. 1988 sulle indennità parlamentari [LI] e relativa ordinanza del 18 mar. 1988). Visto che questo numero può variare molto da un parlamentare all'altro (cfr. qui sopra), è possibile fornire solo dati di massima. Le tabelle seguenti offrono una panoramica della situazione¹⁰.

Indennità	Importo	Cadenza versamento
Il parlamentare riceve una retribuzione annua per i lavori preparatori (art. 2 LI)	26 000 CHF imponibili	Mensile
Diaria (art. 3 e 8 LI) versata per ogni giorno di presenza a sedute in Svizzera e all'estero (anche in caso di malattia, infortunio e maternità).	440 CHF imponibili	Mensile
Indennità per spese di personale e di materiale (art. 3a LI)	33 000 CHF imponibili	Annua
Indennità per vitto (art. 4 LI; art. 3 cpv. 1 della relativa ordinanza) versata per ogni giorno di presenza alle sedute.	115 CHF non imponibili	Mensile
Indennità per pernottamento (art. 4 LI; art. 3 cpv. 1 e 2 della relativa ordinanza) versata per ogni pernottamento tra due giorni di seduta consecutivi. Non è versata se il parlamentare abita in un raggio di dieci km in linea d'aria o a una distanza di 30 minuti al massimo percorsa con un mezzo di trasporto pubblico dal luogo della seduta.	180 CHF non imponibili	Mensile
Indennità per vitto e per pernottamento per attività all'estero (art. 4 LI; art. 3 cpv. 3 della relativa ordinanza)	395 CHF non imponibili	Mensile
Indennità di percorso (art. 6 LI; art. 6 della relativa ordinanza) versata al parlamentare che deve effettuare dei tragitti particolarmente lunghi. Questa indennità consta di due terzi di risarcimento spese e di un terzo di risarcimento per perdita di guadagno.	22,50 CHF per ogni quarto d'ora di viaggio dal domicilio a Berna che superi la durata di un'ora e mezza. 2/3 non imponibile, 1/3 imponibile	Mensile
Indennità per spese di viaggio (art. 5 LI; art. 4 della	4640 CHF non imponibili	Annua

⁹ Il 10 % degli stipendi più bassi corrisponde a 4178 franchi al mese (3846 euro) mentre il 10 % dei più alti più supera 10 935 franchi (10 067 euro). (Fonte: Ufficio federale di statistica, Rilevazione svizzera del livello e della struttura dei salari nel 2014; corso di cambio del 4 gen. 2016: 1 eur= 1,0862 CHF).

¹⁰ Salvo indicazione contraria: stato 1° gen. 2015; documenti interni il cui contenuto è pubblicato in forma leggermente diversa in Internet: <https://www.parlament.ch/it/organe/retribuzioni>.

relativa ordinanza) I parlamentari possono scegliere tra un abbonamento generale di 1ª classe delle imprese svizzere di trasporto e un'indennità corrispondente al prezzo pagato dalla Confederazione per l'abbonamento generale. Gli Uffici possono versare indennità supplementari per coprire spese effettive. Per le riunioni all'estero, la Confederazione si assume le spese effettive di viaggio, ossia, per gli spostamenti in aereo, il biglietto in <i>economy class</i> o, se il viaggio dura più di quattro ore, in <i>business class</i> .		
Indennità di previdenza (art. 7 LI; art. 7 della relativa ordinanza). Per gli affiliati a un istituto di previdenza professionale, l'indennità è pari al doppio del contributo massimo consentito a forme riconosciute della previdenza individuale vincolata (pilastro 3a). Il parlamentare finanzia tale indennità in ragione di un quarto.	13 536 CHF per anno imponibile, in linea di massima detraibile	Trimestrale, versamenti all'istituto di previdenza
Assegni di custodia (art. 6a LI). Versamento secondo la legge federale sul personale federale.	Differenza tra il tetto massimo autorizzato e gli assegni già percepiti	Mensili
Indennità ai presidenti delle commissioni (art. 9 LI). Per ogni seduta di commissione il presidente riceve un'indennità presidenziale pari a una diaria.	440 CHF imponibili	Mensile
Indennità ai relatori (art. 9 LI). Il parlamentare che, su mandato di una commissione, deve presentare una relazione orale al Consiglio riceve, per ogni relazione, un'indennità pari alla metà della diaria.	220 CHF imponibili	Mensile
Assegno di presidenza (art. 11 LI; art. 9 della relativa ordinanza). I presidenti dei due Consigli ricevono un assegno annuo per le spese che si sono assunti nell'esercizio del loro mandato.	44 000 CHF non imponibili	Annuale
Assegno di vicepresidenza (art. 11 LI; art. 9 della relativa ordinanza). I vicepresidenti dei due Consigli ricevono un assegno annuo per le spese che si sono assunti nell'esercizio del loro mandato.	11 000 CHF non imponibili	Annuale
Indennità speciale (art. 10 LI). Un'indennità speciale può essere versata al parlamentare che adempie un compito speciale su incarico del presidente del Consiglio, dell'Ufficio o di una commissione.	Concessione e importo di competenza dell'Ufficio del Consiglio.	

Reddito e indennità per il 2014	
Importi medi per parlamentare	
Consiglio nazionale	
Indennità (imponibili)	
Retribuzione annuale	26 000
Diarie (comprese le sessioni)	40 205
Indennità versate ai presidenti e ai relatori	1774
Indennità di percorso (perdita di guadagno: 1/3)	465
Indennità giornaliera in seguito a malattia, infortunio o maternità	385
Assegno di custodia	1008
Spese	
Indennità annuale	33 000
Indennità per vitto	10 074
Indennità per pernottamenti	9492
Indennità per vitto e pernottamenti all'estero	1475
Indennità di percorso (disborsi: 2/3)	929
Abbonamento generale	4640
Previdenza (imponibile)	
Indennità di previdenza	10 109

*(2014: sessione speciale di 4 giorni)

Reddito e indennità per il 2014	
Importi medi per parlamentare	
Consiglio degli Stati	
Indennità (imponibili)	
Retribuzione annuale	26 000
Diarie (comprese le sessioni)	47 702
Indennità versate ai presidenti e ai relatori	4400
Indennità di percorso (perdita di guadagno: 1/3)	756
Indennità giornaliera in seguito a malattia, infortunio o maternità	1004
Assegno di custodia	898
Spese	
Indennità annuale	33 000
Indennità per vitto	11 522
Indennità per pernottamenti	10 935
Indennità per vitto e pernottamenti all'estero	2897
Indennità di percorso (disborsi: 2/3)	1511
Abbonamento generale	4640
Previdenza (imponibile)	
Indennità di previdenza	10 109

31. Oltre alle indennità summenzionate, i parlamentari hanno diritto:
- al rimborso delle spese per corsi di lingue o sulla metodica di lavoro per un importo massimo di 2000 franchi l'anno;
 - a prestazioni informatiche: i parlamentari possono scegliere tra una dotazione standard (hardware, software, supporto IT e circa 3500 franchi per quattro anni di legislatura) e un credito corrispondente al valore delle prestazioni standard (circa 9000 franchi per quattro anni);
 - a servizi di telecomunicazione: ogni parlamentare riceve 200 franchi al mese per le spese legate al telefono cellulare, all'accesso Internet presso il proprio domicilio, ecc.;
 - a fine mandato, un parlamentare può pretendere un aiuto transitorio per due anni al massimo se lascia il Parlamento prima dei 65 anni e il suo nuovo reddito è inferiore a quello derivante dall'esercizio del mandato parlamentare. Tale rendita non può superare il 100 per cento dell'importo massimo della rendita di vecchiaia annua (pari a 28 200 CHF nel 2015). Le richieste sono piuttosto rare.

32. Non sono invece coperte le assicurazioni malattie e infortuni in Svizzera; inoltre, i parlamentari non hanno a disposizione né un alloggio di servizio, né un'auto con autista (solamente in via del tutto eccezionale per determinate trasferte ufficiali) e neppure un ufficio. Solamente i presidenti delle Camere hanno diritto a un ufficio. Nel Palazzo del Parlamento sono disponibili postazioni di lavoro (open space), comunque in numero inferiore rispetto ai parlamentari. Questi ultimi non hanno a disposizione una segreteria né di collaboratori personali; a tale riguardo il sostegno si limita al contributo annuo alle spese di personale e di materiale indicato nella tabella precedente. Se un parlamentare desidera un ufficio vero e proprio (locali e collaboratori), deve trovare altre fonti di finanziamento. In questo caso, non vi sono limiti prefissati né obbligo di dichiarazione.

33. Tutti i dati riportati sono pubblicati su Internet¹¹. La stampa ritorna spesso sul tema dei costi della politica, ad esempio in occasione delle votazioni per il rinnovo delle Camere. La Delegazione amministrativa dell'Assemblea federale, composta da tre membri della presidenza di ciascun consiglio, vigila sulla gestione e sulle finanze dei Servizi del Parlamento. In caso di dubbio circa il diritto a una retribuzione o a un'indennità o di contestazione dell'esattezza di un conteggio, essa decide definitivamente (art. 14 cpv. 3 LI).

¹¹ Cfr. La nota 10 e anche la scheda informativa della Biblioteca del Parlamento, disponibile solo in ted. e fr. <https://www.parlament.ch/centers/documents/layouts/15/DocIdRedir.aspx?ID=DOCID-1-4416>, che fornisce indicazioni sull'evoluzione degli importi nel corso del tempo.

34. In genere, ogni gruppo parlamentare ha a disposizione tre uffici di cui uno riservato alle riunioni. I gruppi possono utilizzare questi locali come meglio credono, di norma, tuttavia, una postazione di lavoro è riservata al presidente del partito nazionale e un'altra al responsabile del gruppo parlamentare. Una o due postazioni di lavoro sono a disposizione del personale amministrativo. I gruppi ricevono un contributo per le spese di segreteria i cui dettagli sono disciplinati nella LI. Ogni gruppo riceve annualmente un contributo base pari a 144 500 franchi più un contributo di 26 800 franchi per membro (art. 12 LI e art. 10 della relativa ordinanza). Per il gruppo più numeroso (UDC, 74 membri), l'importo ammonta complessivamente a 2 127 700 franchi (2 mio. di euro scarsi) e per il gruppo più piccolo (Verdi liberali) a 332 100 franchi (300 000 euro abbondanti). Ogni anno, entro fine marzo, i gruppi presentano un resoconto alla Delegazione amministrativa sull'impiego dei contributi nell'esercizio precedente (art. 10 cpv. 2 dell'ordinanza dell'Assemblea federale del 18 mar. 1988 concernente la legge sulle indennità parlamentari).

35. Durante la visita sul posto, molti interlocutori hanno fatto notare al GVG che i mezzi di cui dispongono i parlamentari per svolgere il proprio mandato sono piuttosto scarsi. Tale scarsità è riconducibile al fatto che l'Assemblea federale, fondata sul sistema di milizia, non prevede l'impiego di parlamentari di professione. I membri del Parlamento possono comunque ricorrere al supporto delle segreterie dei gruppi politici e degli organi parlamentari, in particolare delle segreterie delle commissioni. Di fatto, l'attività principale della maggior parte dei parlamentari è la politica, ma dovendo rinunciare a collaboratori personali a causa dei mezzi limitati, le loro dichiarazioni e gli interventi parlamentari sono talvolta compilati da gruppi di interesse. Oltre a una maggiore trasparenza sulle relazioni d'interesse dei parlamentari, tema che sarà affrontato di seguito, il GVG incoraggia le autorità svizzere a ripensare i mezzi messi a disposizione dei parlamentari in modo tale che siano sufficienti da permettere a questi ultimi di raccogliere informazioni indipendenti e dedicarsi a una riflessione critica. Ricorda che recentemente la Commissione delle istituzioni politiche (CIP) del Consiglio nazionale ha accolto un'iniziativa parlamentare¹² tesa a mettere a disposizione di ogni parlamentare, al posto dell'attuale contributo di 33 000 franchi per spese di personale e materiale, un collaboratore personale e un importo forfettario di 10 000 franchi destinato a coprire le spese.

Principi etici e regole deontologiche

36. I parlamentari non sono sottoposti a un codice etico, né a regole deontologiche formali, ma devono ubbidire a determinati principi. I loro obblighi sono fissati nella legislazione: in primo luogo nella Costituzione e nella LParl, e poi nelle raccomandazioni e nei principi contenuti nei pareri degli Uffici delle due Camere.

37. La Costituzione federale impone il divieto di ricevere istruzioni ed esige che i parlamentari rendano pubblici i loro legami con gruppi d'interesse (art. 161). Prima di entrare in funzione ciascun membro dell'Assemblea federale presta giuramento o promessa. La formula è la seguente: «Giuro dinnanzi a Dio onnipotente/prometto di osservare la Costituzione e le leggi e di adempiere coscienziosamente gli obblighi inerenti al mio mandato.». I parlamentari sono inoltre tenuti al segreto d'ufficio.

38. Il GVG ha appreso che l'opportunità di adottare un codice o principi deontologici non è stata discussa né in Consiglio nazionale né in Consiglio degli Stati. Sono state dibattute soltanto singole questioni etiche caso per caso e in particolare la problematica delle relazioni d'interesse dei parlamentari. Dagli incontri condotti in loco è emerso che i parlamentari svizzeri non sentono in effetti la necessità di dotarsi di un codice deontologico e non sono neppure troppo sensibilizzati alla tematica.

¹² <https://www.parlament.ch/it/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20150445>

39. Secondo il GVG, invece, è imprescindibile che i parlamentari si dotino di un codice o di regole deontologiche, come ha costantemente sottolineato il GRECO nei suoi rapporti sull'argomento, e questo a maggior ragione in Svizzera dove attualmente le regole pertinenti sono, a parere del GRECO, lacunose, in particolare in relazione ai conflitti d'interesse (cfr. di seguito). Apparentemente neppure i partiti hanno regole deontologiche interne in grado di sopperire alla normativa lacunosa in seno alle due Camere. Oltre a norme volte a colmare le lacune citate, un codice deontologico deve in particolare disciplinare anche i rapporti dei parlamentari con terzi che potrebbero influenzare la loro attività, l'accettazione di regali, eventuali inviti e altri vantaggi, le occupazioni accessorie e gli interessi finanziari (con commenti e/o esempi concreti). Elaborare e aggiornare un codice deontologico permetterebbe ai parlamentari anche di esaminare che cosa si intende per comportamento corretto e di aumentare la loro sensibilità su ciò che ci si aspetta da loro. Inoltre, al fine di integrare le regole deontologiche nelle abitudini di lavoro dei parlamentari, è importante completarle con misure supplementari, come una formazione appropriata e specializzata, preferibilmente impartita a intervalli regolari, e/o consulenze riservate sulle questioni summenzionate. Per tale ragione, tenuto conto dei punti summenzionati, **il GRECO raccomanda (i) l'adozione di un codice deontologico, destinato ai membri dell'Assemblea federale, corredato da commenti esplicativi e/o da esempi concreti; il codice dovrà essere pubblico (ii) e completato da misure concrete di sensibilizzazione e di consulenza.**

Conflitti d'interesse

40. Pur non esistendo una definizione legale e/o una tipologia del conflitto d'interesse, le autorità svizzere rimandano a numerose regole sul tema generale dei conflitti d'interesse, nella fattispecie alle regole sull'incompatibilità, sulla ricsuzione, sull'obbligo di pubblicare le relazioni d'interesse, sull'immunità, nonché alle disposizioni penali sulla corruzione. Queste regole, comunque, si applicano solamente ai parlamentari e non ai loro congiunti o soci. Tali regole sono riportate in dettaglio nelle sezioni pertinenti del presente rapporto.

41. Per quanto riguarda la ricsuzione, la LParl regola i tre seguenti casi specifici.

- Nell'esercizio dell'alta vigilanza, i membri di commissioni o di delegazioni si ricsuano in qualsiasi oggetto in deliberazione in cui abbiano un interesse personale diretto oppure qualora la loro imparzialità rischi di essere messa in dubbio per altri motivi (art. 11a). Il legislatore ha ritenuto opportuno ricordare che «la difesa di interessi pubblici, in particolare a nome di enti pubblici, partiti o associazioni, non costituisce motivo di ricsuzione». Nei casi controversi la commissione interessata o la delegazione decide definitivamente sulla ricsuzione dopo aver sentito il membro interessato (art. 11a cpv. 2).
- Il parlamentare si ricsua se fa parte della Commissione dell'immunità del Consiglio nazionale o della Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati e se la commissione esamina la richiesta di soppressione della sua immunità (art. 17a cpv. 7).
- Se la Commissione giudiziaria avvia una procedura di destituzione nei confronti di un giudice che ha eletto, i suoi membri comunicano tutte le circostanze atte a motivare oggettivamente un coinvolgimento o una parzialità apparenti in un procedimento concreto. In al caso il membro della Commissione si ricsua per la durata del procedimento. Motivi di ricsuzione sono in particolare: a) la parentela o l'affinità; b) una relazione personale stretta, ad esempio amicizia o inimicizia personali; c) partecipazione a processi a carico della persona interessata. Anche in questo caso il legislatore ha ritenuto opportuno precisare che «L'appartenenza di un membro della

Commissione allo stesso partito della persona interessata non è motivo di ricusazione.» Se la ricusazione di un membro della Commissione è controversa, la Commissione decide definitivamente.

42. A parte questi obblighi, ogni parlamentare può sempre decidere di non partecipare a un dibattito o a una votazione per evitare un conflitto d'interesse.

43. Nell'aprile 2016, la CIP del Consiglio nazionale ha respinto un'iniziativa parlamentare che imponeva ai parlamentari di ricusarsi in caso di interesse personale diretto di tipo economico in un oggetto discusso in commissione, sostenendo che sarebbe praticamente impossibile distinguere, caso per caso, tra difesa degli interessi politici e difesa degli interessi finanziari personali.

44. D'altra parte i parlamentari che hanno un interesse personale diretto in un oggetto in deliberazione sono tenuti a indicarlo quando si esprimono nella Camera o in una Commissione (art. 11 cpv. 3 LParl). L'Ufficio del Consiglio nazionale definisce la nozione di *interesse personale e diretto* come una decisione che favorisce direttamente il parlamentare, una persona a lui vicina o uno dei suoi clienti. Costituiscono pertanto *interessi personali* anche gli interessi economici, professionali e politici come anche i legami familiari e le amicizie¹³. Nel dubbio si consiglia di segnalare l'interesse, come ricorda la lettera del presidente del Consiglio degli Stati del 16 settembre 2013. Comunque quest'obbligo di segnalazione non riguarda le relazioni di interesse pubblicate, ritenute già note.

45. Il GVG nota che il tema dei conflitti d'interesse dei parlamentari ritorna regolarmente nel dibattito politico in Svizzera. Il confine tra le relazioni d'interesse e i conflitti d'interesse è molto labile e, dagli incontri condotti in loco, emerge che i parlamentari non ne hanno sempre una visione del tutto chiara. Ora, questa problematica diventa cruciale in seno all'Assemblea federale, i cui membri sono liberi di esercitare qualsiasi occupazione accessoria nel rispetto delle regole sull'incompatibilità, comunque interpretate in modo elastico, e di avere qualsiasi interesse finanziario. Inoltre, in mancanza di un finanziamento pubblico dei partiti e delle campagne elettorali nonché di regole sulla trasparenza di tale finanziamento, i parlamentari possono anche accettare liberalità da parte di persone fisiche o giuridiche senza alcuna trasparenza, come rilevato dal GRECO nel suo Rapporto sul Terzo ciclo di valutazione. Questa dipendenza dai finanziamenti privati potrebbe ulteriormente esporre i parlamentari agli ambienti economici e ai rischi di conflitti d'interesse. Le relazioni d'interesse devono essere dichiarate e sono pertanto pubbliche, ma non vi è nessun controllo sull'eshaustività delle informazioni (cfr. più avanti). Numerosi parlamentari hanno legami diretti con gli ambienti economici, associazioni o gruppi d'interesse, e difendono tali interessi in commissione, dove i lavori e i voti sono riservati, e nelle Camere. Le norme sulla ricusazione e l'obbligo di indicare gli interessi personali secondo l'articolo 11 LParl sono poco incisivi e non impediscono ad esempio che la maggioranza dei membri della commissione della salute o di quella dell'energia sia impiegata presso imprese di tali settori. Non è raro che le posizioni sostenute da determinati parlamentari in commissione o alla tribuna delle due Camere siano direttamente stilate da una lobby. Il GVG è inoltre venuto a conoscenza di una pratica secondo cui i parlamentari membri di una commissione cedono il posto ad altri membri del Parlamento in quanto questi ultimi hanno interessi da far valere in merito a un punto all'ordine del giorno. Come indicato nell'iniziativa parlamentare succitata, «[...] sovente, alla base di quanto le commissioni propongono al proprio consiglio non vi è l'interesse macroeconomico, ovvero l'interesse della collettività, ma l'interesse di singoli rami economici o gruppi ad ottenere agevolazioni o sussidi.»¹⁴ Un parlamentare ha persino riconosciuto di aver passato alle

¹³ Risposta del 17 set. 2001 dell'Ufficio del Consiglio nazionale all'interpellanza 01.3272, Relazioni d'interesse dei parlamentari. Pubblicazione e controllo, depositata il 5 giu. 2001 dal Gruppo dei Verdi.

¹⁴ <https://www.parlament.ch/it/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20150467>

imprese per cui lavorava determinate informazioni apprese in commissione¹⁵; preso atto di quanto accaduto, l'Ufficio del Consiglio nazionale non ha ritenuto necessario prendere provvedimenti nel caso in ispecie. Alcuni Cantoni hanno comunque adottato norme di ricasazione più severe cui l'Assemblea federale potrebbe legittimamente ispirarsi. Nel frattempo, secondo il GVG, si può raggiungere un livello soddisfacente di trasparenza del processo parlamentare solamente esigendo che ogni parlamentare dichiari pubblicamente qualsiasi conflitto con i suoi interessi privati, anche se tale conflitto potrebbe anche essere dedotto dal registro degli interessi. Di conseguenza, **il GRECO raccomanda di estendere l'obbligo di indicare gli interessi personali a qualsiasi conflitto tra interessi privati specifici di un parlamentare e l'oggetto in discussione in un procedimento parlamentare, presso le Camere o in commissione, a prescindere dal fatto che tale conflitto sia indicato nel registro degli interessi.**

Divieto o limitazione di determinate attività

Regali

46. Le autorità fanno riferimento alle disposizioni penali sulla corruzione (art. 322^{ter} - 322^{octies} del Codice penale [CP]) applicabili anche ai parlamentari. In particolare la portata del reato di accettazione di vantaggi (art. 322^{sexies} CP) è stata ampliata¹⁶ in quanto non richiede alcun legame tra l'indebito vantaggio e l'atto concreto e determinato del pubblico ufficiale; è sufficiente infatti che l'indebito vantaggio sia sollecitato o accettato «in considerazione dell'espletamento della sua attività ufficiale». In questo modo sono compresi anche i cosiddetti casi di «alimentazione progressiva» (a partire dal primo vantaggio indebito) nonché i regali e i doni di lieve entità, come rilevato dal GRECO nel suo Rapporto sul Terzo ciclo di valutazione. Nel diritto penale svizzero, solamente i vantaggi di lieve entità, e nel contempo usuali nelle relazioni sociali, nonché i vantaggi ammessi dalle norme in materia di rapporti di servizio non sono punibili. Tuttavia, contro un parlamentare non può essere promosso alcun procedimento penale per un reato direttamente connesso con la sua condizione o attività ufficiale, se non con l'autorizzazione delle commissioni competenti di ambo le Camere (cfr. di seguito al capitolo dedicato all'immunità).

47. Gli Uffici delle due Camere hanno pubblicato in Internet¹⁷ una serie di raccomandazioni sull'accettazione di regali, viaggi o inviti a eventi da parte dei parlamentari. Queste raccomandazioni ricordano che spetta ai parlamentari valutare se l'accettare un regalo o un vantaggio possa compromettere la loro indipendenza e rischi di farli incorrere in un perseguimento penale. Illustrano le nozioni di «vantaggio indebito» e di «vantaggi di lieve entità, usuali nelle relazioni sociali» e ricordano l'importanza della pubblicazione degli interessi dei deputati.

48. Inoltre, i parlamentari non possono esercitare funzioni ufficiali per uno Stato estero né accettare titoli o onorificenze da parte di autorità estere (art. 12 LParl).

49. Nonostante le regole e le raccomandazioni summenzionate, alcuni parlamentari hanno dichiarato al GVG di essersi domandati se potevano accettare un determinato regalo o invito e di avere anche chiesto il parere dei colleghi. Il GVG invita le autorità, nel quadro della raccomandazione ii al punto 39, a precisare e a sviluppare regole e consigli in materia.

¹⁵ <https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/2015/mm-bue-n-2015-05-08.aspx?lang=1036>

¹⁶ Grazie a una modifica legislativa adottata dal Parlamento, la portata del reato è stata ulteriormente ampliata dal 1° lug. 2016. In base al nuovo dettato gli art. 322^{quinquies} e 322^{sexies} CP, che incriminano rispettivamente la concessione e l'accettazione di vantaggi, coprono implicitamente l'eventualità che il vantaggio indebito sia destinato a terzi.

¹⁷ <https://www.parlament.ch/centers/documents/it/information-korruptionstrafrecht-2015-12-01-i.pdf>

Incompatibilità

50. Secondo la Costituzione, le funzioni di membro del Consiglio nazionale, del Consiglio degli Stati e del Consiglio federale nonché di giudice del Tribunale federale sono incompatibili (art. 144). Inoltre, l'articolo 14 LParl prevede che non possono far parte dell'Assemblea federale:

- le persone da essa elette o confermate in carica;
- i giudici dei tribunali della Confederazione da essa non eletti;
- il personale dell'Amministrazione federale centrale e decentralizzata, dei Servizi del Parlamento, dei tribunali della Confederazione, della segreteria dell'Autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione, del Ministero pubblico della Confederazione, nonché i membri delle commissioni extraparlamentari con competenze decisionali, sempre che leggi speciali non dispongano altrimenti;
- i membri della direzione dell'esercito;
- i membri degli organi direttivi di organizzazioni o persone di diritto pubblico o privato esterne all'Amministrazione federale alle quali sono affidati compiti amministrativi, sempre che la Confederazione vi abbia una posizione dominante;
- le persone che rappresentano la Confederazione in organizzazioni o persone di diritto pubblico o privato esterne all'Amministrazione federale alle quali sono affidati compiti amministrativi, sempre che la Confederazione vi abbia una posizione dominante.

51. Per quanto riguarda i due ultimi punti, gli Uffici delle Camere hanno adottato principi interpretativi¹⁸ da cui si evince che le regole di incompatibilità servono principalmente a evitare i conflitti di lealtà o d'interesse e ad assicurare l'effettiva separazione personale dei poteri. Comunque il GVG nota che questo passaggio è subito seguito dall'affermazione secondo cui «se vi è soltanto il dubbio che l'esercizio concomitante di una determinata attività e del mandato parlamentare possa comportare conflitti di lealtà e d'interesse e un cumulo di funzioni, l'articolo 14 lettere e ed f LParl va interpretato a favore della compatibilità di tale attività con il mandato parlamentare». Pur tenendo conto delle specificità del sistema di milizia e della volontà che l'Assemblea federale rappresenti la diversità e gli interessi della società svizzera nel modo più ampio possibile, il GVG è del parere che un'interpretazione così permissiva del dettato legale è discutibile e contribuisce a mantenere un confine labile tra relazioni d'interesse e conflitti d'interesse. Pertanto invita le autorità a riesaminare questo aspetto nel quadro della raccomandazione in sullo sviluppo di regole deontologiche.

52. In ciascuna Camera, l'Ufficio verifica regolarmente che le regole d'incompatibilità siano rispettate. Tuttavia, la frequenza e le modalità di questi controlli non sono precisate nei testi che regolano il lavoro parlamentare. L'esame delle incompatibilità si fonda sulle dichiarazioni dei parlamentari, che l'Ufficio non verifica.

¹⁸ www.admin.ch/opc/it/federal-gazette/2014/2819.pdf

Occupazioni accessorie, interessi finanziari, impieghi dopo la cessazione delle funzioni

53. In virtù del sistema di milizia, i parlamentari possono esercitare qualsiasi occupazione accessoria e mantenere tutti i propri interessi finanziari, con riserva per le incompatibilità citate in precedenza e l'obbligo di dichiarare i propri interessi personali (cfr. par. 44) e le proprie relazioni d'interesse (cfr. qui di seguito). Alla fine del mandato, il parlamentare può esercitare la professione che preferisce.

Contratti con i poteri pubblici

54. Al di fuori delle citate disposizioni sulle incompatibilità, non esistono norme specifiche.

Utilizzazione non autorizzata di informazioni riservate

55. I parlamentari sono vincolati al segreto d'ufficio in quanto, nell'ambito della loro attività ufficiale, vengono a conoscenza di fatti che devono essere tenuti segreti o trattati in modo confidenziale a tutela di interessi preponderanti pubblici o privati, segnatamente per la protezione della personalità o per riguardo a un procedimento in corso (art. 8 LParl; art. 47 sulla natura confidenziale delle deliberazioni). La violazione del segreto d'ufficio è sanzionata dall'articolo 320 CP (pena detentiva di tre anni al massimo o pena pecuniaria) e l'autorizzazione a procedere deve essere concessa dalle commissioni competenti di ambo le Camere.

Impiego abusivo di risorse pubbliche

56. Il diritto penale svizzero non conosce disposizioni specifiche volte a punire reati in relazione a risorse pubbliche o commessi da parlamentari, ma applica le norme generali (reati contro il patrimonio - art. 137 segg. CP, reati contro i doveri d'ufficio e professionali - 312 segg. CP). Si può citare in particolare l'articolo 314 CP che reprime l'«infedeltà nella gestione pubblica: i membri di un'autorità o i funzionari che, al fine di procurare a sé o ad altri un indebito profitto, recano danno in un negozio giuridico agli interessi pubblici che essi dovevano salvaguardare, sono puniti con una pena detentiva sino a cinque anni o con una pena pecuniaria. Con la pena detentiva è cumulata una pena pecuniaria.»

Contatti con terzi

57. I parlamentari possono farsi rilasciare per due persone da loro designate (lobbisti, collaboratori personali o invitati) una tessera ciascuna che, per una durata determinata, autorizza ad accedere alle parti non aperte al pubblico del Palazzo federale. I nomi e le funzioni di queste persone devono essere iscritti in un registro pubblicato su Internet¹⁹ (art. 69 cpv. 2 LParl).

58. Alla fine del 2015 sono stati depositati numerosi interventi parlamentari per aumentare la trasparenza e regolamentare il lobbismo. Il Consiglio degli Stati e la CIP del Consiglio nazionale hanno accolto un'iniziativa parlamentare volta a introdurre un sistema di accreditamento sulla base di criteri uniformi, ancora da determinare, e a completare i dati riportati nel registro pubblico delle accreditazioni con l'indicazione di tutti i mandati in virtù dei quali i lobbisti svolgono la loro attività all'interno dell'Assemblea²⁰. Il GVG sostiene l'iniziativa volta ad aumentare la trasparenza.

59. L'Ufficio del Consiglio nazionale ha sostenuto questi sforzi appellandosi a una riflessione politica globale e approfondita in vista di una modifica del diritto parlamentare

¹⁹ Consiglio nazionale: <https://www.parlament.ch/centers/documents/de/zutrittsberechtigte-nr.pdf>; Consiglio degli Stati: <https://www.parlament.ch/centers/documents/de/zutrittsberechtigte-sr.pdf>

²⁰ <https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-spk-n-2016-04-15.aspx>

che non si limita a definire il lobbismo e l'accesso dei lobbisti a Palazzo federale, ma indagherà anche i rapporti tra i parlamentari e i lobbisti nonché l'accettazione di vantaggi e chiarisca la natura esatta dell'attività dei parlamentari, le attività incompatibili con il mandato parlamentare, la retribuzione percepita per le attività soggette all'obbligo di dichiarazione, i doni ricevuti e la riconsueta²¹. Le CIP delle due Camere sono state incaricate di esaminare le modifiche della LParl.

60. Il GVG si associa a questo appello, che riprende diversi punti del presente rapporto, e sostiene le pertinenti riflessioni avviate in seno all'Assemblea federale. Secondo il GVG è imprescindibile che l'interazione tra parlamentari e lobbisti sia più trasparente e venga regolata nonché discussa nel quadro di principi deontologici la cui adozione è raccomandata al paragrafo 39. Ciò a maggior ragione in Svizzera, dove i mezzi e i vantaggi a disposizione dei parlamentari sono più limitati rispetto ad altri Paesi e dove non ci sono regole sulla trasparenza del finanziamento delle campagne elettorali, tema trattato nel quadro del Terzo ciclo di valutazione del GRECO. L'esame delle relazioni d'interesse dichiarate dai parlamentari mostra anche che il lobbismo aumenta a ogni legislatura²², e non solo in Svizzera. Vi è il rischio che un lobbista paghi un assistente parlamentare o lo stesso parlamentare²³ in modo da partecipare indirettamente alla stesura di iniziative parlamentari. Alcuni membri del Parlamento potrebbero anche compromettere la propria indipendenza accettando inviti a seminari o conferenze dietro retribuzione da parte di persone che sostengono interessi particolari²⁴.

Dichiarazione del patrimonio, delle entrate, del passivo e degli interessi

61. I parlamentari non sono obbligati a dichiarare il loro patrimonio, le loro entrate, i loro debiti o i regali ricevuti. Per contro, l'articolo 11 LParl impone loro di riportare in un registro pubblico tutte le loro relazioni d'interesse. Come ricordato più sopra, quest'obbligo riguarda i parlamentari ma non i loro familiari o soci.

Art. 11 LParl

¹ All'entrata in funzione e all'inizio di ogni anno, ciascun parlamentare informa per scritto l'Ufficio su:

- a. le sue attività professionali;
- b. le sue attività in organi di direzione e di sorveglianza, nonché in organi di consulenza e simili, di enti, istituti e fondazioni svizzeri ed esteri, di diritto pubblico e privato;
- c. le sue attività di consulenza o perizia per servizi federali;
- d. le sue attività di direzione o consulenza per gruppi di interesse svizzeri ed esteri;
- e. la sua partecipazione a commissioni o ad altri organi della Confederazione.

² I Servizi del Parlamento compilano un registro pubblico delle indicazioni fornite dai parlamentari.

³ I parlamentari che hanno un interesse personale diretto in un oggetto in deliberazione sono tenuti ad indicarlo quando si esprimono nella Camera o in una Commissione.

⁴ È fatto salvo il segreto professionale ai sensi del Codice penale.

62. Ogni parlamentare è responsabile dell'esaustività delle indicazioni fornite e indica all'Ufficio del Consiglio i propri interessi all'inizio del mandato nonché all'inizio di ogni anno civile. In pratica, indica i cambiamenti intervenuti di volta in volta. Il registro degli interessi è pubblicato su Internet e aggiornato ogni mese²⁵, mentre i dati biografici di ogni parlamentare, regolarmente adeguati, riportano anche le sue relazioni d'interesse.

²¹ <https://www.parlament.ch/it/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20153453>

²² <https://www.letemps.ch/suisse/2015/08/23/lobbies-marche-parlement>

²³ <http://www.swissinfo.ch/ita/la-posizione-dell-ambasciata-kazaka-non-c-%C3%A8-alcun-lobbying-kazako-al-parlamento-svizzero-/41440112>

²⁴ <http://www.hebdo.ch/les-blogs/bellini-quillaume-pas-perdus-pour-tout-le-monde/quand-le-greco-enqu%C3%A0te-en-suisse>

²⁵ Consiglio nazionale: <https://www.parlament.ch/centers/documents/de/interessen-nr.pdf>; Consiglio degli Stati: <https://www.parlament.ch/centers/documents/de/interessen-sr.pdf>

63. Secondo le autorità, la pubblicazione degli interessi mira a garantire una maggiore trasparenza su eventuali conflitti d'interesse che potrebbero sorgere tra Stato, economia e società; in questo modo i cittadini possono direttamente giudicare se l'attività dichiarata dal parlamentare può influenzare le sue decisioni.

64. Va inoltre ricordato che la legge sul riciclaggio di denaro (LRD) è stata modificata il 1° gennaio 2016. La nozione di «persone politicamente esposte» (PPE) è stata estesa alle persone alle quali in Svizzera sono o sono state affidate funzioni pubbliche dirigenziali nella politica, nell'amministrazione, nell'esercito e nella giustizia, nonché ai membri del consiglio d'amministrazione o della direzione di imprese statali d'importanza nazionale (art. 2a lett. b LBD). Il messaggio che accompagna la legge precisa che i parlamentari federali figurano tra dette persone. Sono considerate persone vicine alle PEP le persone fisiche che sono riconoscibilmente legate per motivi familiari, personali o d'affari alle PEP (art. 2a cpv. 2 LBD). Lo statuto di PEP decade 18 mesi dopo la fine del mandato. Questo statuto comporta per gli intermediari finanziari un obbligo di diligenza superiore, se determinati criteri di rischio sono soddisfatti.

65. La questione della trasparenza delle relazioni d'interesse dei parlamentari, come quella relativa alle lobby, ritorna regolarmente nel dibattito politico e pubblico. Recentemente sono state depositate diverse iniziative parlamentari, volte ad aumentare la trasparenza, e due di queste sono state approvate in commissione. Nel novembre del 2015 la CIP del Consiglio degli Stati ha dato seguito a un'iniziativa che intende sottoporre i parlamentari all'obbligo di indicare non soltanto la propria professione, ma anche il proprio datore di lavoro e le funzioni che esercitano per conto di quest'ultimo, allo scopo di evitare il ricorso a categorie vuote come «consulente» o «amministratore»²⁶. La CIP del Consiglio nazionale ha deciso nel febbraio del 2016 di dare seguito a un'iniziativa parlamentare che impone ai parlamentari di indicare se le funzioni riportate nel registro degli interessi sono retribuite²⁷. Il diritto parlamentare verrà dunque conseguentemente modificato. Per contro, sono state respinte le iniziative che chiedono di indicare le entrate provenienti da attività dichiarate nel registro degli interessi o il valore dei regali ricevuti con l'attività politica.

66. Anche sui viaggi dei parlamentari si chiede maggiore trasparenza. Un'iniziativa volta a introdurre per legge l'obbligo di fornire su richiesta ai giornalisti e alle persone interessate tutte le informazioni sui viaggi effettuati dai parlamentari a spese dei contribuenti è stata accolta dalla CIP del Consiglio nazionale, ma respinta dalla CIP del Consiglio degli Stati. Poiché la CIP della prima Camera ha confermato la sua decisione iniziale, l'affare deve tornare alla CIP della seconda prima che sia discusso nel plenum delle due Camere²⁸: la modifica di legge richiede il consenso dell'intera Assemblea federale.

67. Il GVG condivide i progetti in corso tesi ad aumentare la trasparenza delle relazioni d'interesse dei parlamentari. Tuttavia, ritiene che un sistema che ha scelto di regolare i conflitti d'interesse non imponendo restrizioni ma appellandosi alla trasparenza delle relazioni d'interesse e alla reciproca fiducia, possa fare di più. Come più volte sottolineato dal GRECO nei suoi rapporti sul tema, i debiti e i crediti consistenti sono componenti importanti degli interessi dei parlamentari, come lo sono determinate informazioni sul valore approssimativo dei loro principali attivi. Inoltre, l'assenza di informazioni sugli interessi del coniuge e dei familiari a carico comporta il rischio che determinati parlamentari aggirino l'obbligo di dichiarare le relazioni d'interesse trasferendo i propri averi a parenti prossimi. A tale riguardo, il GVG è perfettamente consapevole delle sfide, insite in un simile sistema, connesse con il rischio di ingerenze nella vita privata dei familiari e ritiene che la soluzione non sia necessariamente vincolata alla diffusione di queste informazioni supplementari. Di conseguenza, **il GRECO**

²⁶ <https://www.parlament.ch/it/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20140472>

²⁷ <https://www.parlament.ch/it/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20150437>

²⁸ <https://www.parlament.ch/it/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20150442>

raccomanda (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 raccomanda (ii) di esaminare l'opportunità di prevedere dichiarazioni più ampie affinché comprendano informazioni sul coniuge e sui familiari a carico (fermo restando che tali informazioni non saranno necessariamente pubblicate).

Controllo e attuazione

Controllo

68. Gli Uffici delle Camere verificano regolarmente le incompatibilità sulla base delle dichiarazioni dei parlamentari, per altro non controllate dagli Uffici. Dopo il rinnovo integrale del Consiglio o all'entrata in funzione del nuovo parlamentare, il Consiglio verifica, su proposta dell'Ufficio, se vi è o meno incompatibilità. Se la questione si pone nel corso della legislatura, l'Ufficio può sempre procedere a un controllo e sottoporre al Consiglio una proposta. L'articolo 15 LParl disciplina la procedura: «1. Se subentra un motivo d'incompatibilità secondo l'articolo 14 lettera a, l'interessato dichiara per quale delle due cariche opta. 2. Se subentra un motivo d'incompatibilità secondo l'articolo 14 lettere b–f, il mandato parlamentare dell'interessato decade sei mesi dopo l'accertamento dell'incompatibilità, sempre che nel frattempo non abbia cessato di esercitare l'altra funzione.» Di fatto non ci sono mai stati casi d'incompatibilità.

69. Le dichiarazioni degli interessi non sono verificate di per sé, ma gli Uffici delle Camere sono autorizzati a richiamare all'ordine i parlamentari che hanno violato i loro doveri (art. 13 LParl).

Sanzioni

70. Le misure disciplinari previste sono le seguenti:

Art. 13 LParl

¹ Se, nonostante richiamo formale o in caso di recidiva, un parlamentare contravviene alle norme disciplinari e procedurali delle Camere, il presidente può:

- a. toglieglgli la parola; o
- b. espellerlo, ma al massimo per il tempo rimanente della seduta.

² Se un parlamentare contravviene gravemente alle norme disciplinari e procedurali o viola il segreto d'ufficio, l'Ufficio competente può:

- a. ammonirlo; o
- b. escluderlo fino a sei mesi dalle Commissioni della Camera.

3 La Camera decide sulle opposizioni del parlamentare interessato.

71. Le risposte al questionario indicano che l'articolo si applica ai parlamentari che non rispettano gli obblighi di dichiarazione, ma, stando ai dati in possesso del GVG, finora non è mai stato applicato.

72. Come già accennato, ai parlamentari si applicano le disposizioni generali del CP, in particolare quelle sulla corruzione, l'accettazione di vantaggi, la violazione del segreto d'ufficio, come anche sui reati contro il patrimonio e sui reati contro i doveri d'ufficio e professionali, previa autorizzazione a procedere penalmente concessa dalle commissioni competenti di ambo le Camere.

73. Se il parlamentare non rispetta le regole di incompatibilità, il suo mandato parlamentare decade sei mesi dopo l'accertamento dell'incompatibilità (art. 15 LParl). Questo è l'unico caso in cui può decadere il mandato parlamentare.

74. Il GVG constata che, in assenza di meccanismi interni all'Assemblea federale che verifichino se i parlamentari rispettano i loro obblighi, in particolare quello di dichiarare le relazioni d'interesse, il controllo è attualmente lasciato alla stampa e alla società civile. I casi con al centro parlamentari sono rari, ma capita che qualcuno di costoro ometta di dichiarare tutti i propri interessi o lo faccia in modo troppo generico perché le informazioni risultino pertinenti. Al GVG sono stati segnalati altri casi simili, tra cui quello di un parlamentare cui il partito ha chiesto di rimborsare le spese di un viaggio pagato dall'organizzatore²⁹, o il caso già citato di una parlamentare avvicinata da un'agenzia di lobbying perché depositasse un intervento parlamentare³⁰.

75. Il GVG ricorda anche che l'elezione, intesa come espressione di fiducia dei votanti nei confronti dei parlamentari, investe questi ultimi della responsabilità di comportarsi in modo etico e che saranno gli elettori ad esprimere, mediante il voto, il proprio giudizio su eventuali mancanze. Tutto sommato la fiducia degli Svizzeri nei propri eletti è piuttosto elevata, ma lo sono anche le attese di carattere etico; infatti i cittadini chiedono a più riprese maggiore trasparenza. Tenuto conto di questo approccio improntato sulla fiducia, ma anche delle peculiarità di un Parlamento di milizia i cui membri sono al centro di vari intrecci di interessi, il GVG è convinto che il controllo esercitato dai cittadini sarebbe più efficace se integrato da garanzie amministrative che garantissero al pubblico un accesso più ampio alle informazioni. In linea con le raccomandazioni formulate più sopra circa l'adozione di un codice deontologico e il rafforzamento degli obblighi di dichiarazione dei parlamentari, il GVG ritiene del tutto logico esigere che l'applicazione di queste regole sia sottoposta a una certa forma di controllo e attuazione da parte di un organo competente in senso all'Assemblea federale. Ovviamente spetta alle autorità svizzere decidere come impostare un simile meccanismo rispettando la cultura della fiducia e il desiderio, largamente condiviso, di evitare burocrazia superflua o costi eccessivi. Una simile iniziativa avrebbe anche il merito di dimostrare ai cittadini la volontà dell'Assemblea federale di potenziare l'integrità dei propri membri in modo proattivo. Visto quanto precede, **il GRECO raccomanda 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.**

Immunità

76. I parlamentari godono di un'immunità assoluta (irresponsabilità) per le loro opinioni o voti espressi nelle Camere e negli organi parlamentari (art. 162 cpv. 1 Cost e art. 16 LParl): fuori dal Parlamento non può essere pronunciata nei loro confronti alcuna sanzione civile, penale o disciplinare. Questa immunità non può essere cancellata.

77. I membri delle Camere godono di un'immunità penale relativa (inviolabilità): «Contro un parlamentare non può essere promosso alcun procedimento penale per un reato direttamente connesso con la sua condizione o attività ufficiale, se non con l'autorizzazione delle commissioni competenti di ambo le Camere.» (art. 17 cpv. 1 LParl; per la procedura cfr. art. 17a segg. LParl). Queste disposizioni sono state riviste nel 2011 allo scopo di ridimensionare la portata dell'immunità relativa e di trasferire la competenza decisionale delle Camere alle loro rispettive commissioni affinché le decisioni siano prese su una base giuridica e non politica.

78. La soppressione dell'immunità deve essere approvata dalla Commissione dell'immunità del Consiglio nazionale, composta da nove membri, e dalla Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati, composta da tredici membri. Le decisioni delle commissioni sono motivate per scritto e pubblicate su Internet; in caso di disaccordo tra le due commissioni, si svolge una procedura di appianamento delle divergenze. La seconda decisione di reiezione da parte di una commissione è definitiva e non può dunque essere impugnata.

²⁹ Cfr. nota 31

³⁰ Cfr. nota 23

79. L'autorità competente può comunque prendere misure conservative urgenti, anche di natura coercitiva, prima dell'autorizzazione (art. 303 cpv. 2 CPP). Inoltre può adottare, dietro autorizzazione delle presidenze delle due Camere, provvedimenti di sorveglianza, investigativi o d'istruzione penale per un primo chiarimento dei fatti o per assicurare le prove prima della richiesta formale di soppressione dell'immunità. È necessaria una maggioranza di cinque membri su sei di questa presidenza (art. 17a segg. LParl). Non appena vengono presi questi provvedimenti, va richiesta un'autorizzazione formale per la soppressione dell'immunità.

80. Tra il 2011, anno della revisione, e il 2015 sono state trattate cinque richieste di soppressione dell'immunità; una di queste riguardava un viaggio di informazione compiuto da un parlamentare in Kazakistan a spese di un privato³¹. In un caso, la commissione competente ha ritenuto che i fatti non fossero coperti dall'immunità, mentre negli altri quattro le commissioni hanno deciso di non sopprimere l'immunità poiché, in sintesi, i fatti non erano talmente gravi da far prevalere l'interesse al procedimento penale. Il GVG non è comunque a conoscenza di dati che indichino che l'immunità sia stata sfruttata per proteggere un parlamentare da un perseguimento giudiziario.

Consulenze, formazione e sensibilizzazione

81. Tutti i parlamentari ricevono il Manuale dell'Assemblea federale insieme alla legislazione pertinente³². Prima di entrare in funzione, sono consegnati loro diversi promemoria e raccomandazioni riguardanti in particolare le incompatibilità e la dichiarazione delle relazioni d'interesse, inoltre sono loro comunicate le coordinate del Servizio giuridico dei Servizi del Parlamento. Pur non avendo carattere riservato, questi promemoria non sono pubblicati in Internet. Dette informazioni sono reperibili in Extranet, ossia il sistema informatico protetto accessibile solamente ai parlamentari. Inoltre i membri dell'Assemblea federale possono informarsi presso le segreterie delle Camere e quelle delle commissioni. A tale riguardo, il GVG rimanda alla sua raccomandazione ii che invita ad adottare misure di sensibilizzazione e di consulenza in materia di deontologia.

82. Tutte le informazioni sulle regole citate e la condotta che ci si attende da un parlamentare sono pubblicate in Internet³³ e quindi accessibili al grande pubblico.

³¹ Estratto dal rapporto della Commissione dell'immunità del Consiglio nazionale del 2 lug. 2015: «nel maggio 2014 il consigliere nazionale (...) aveva partecipato a un viaggio di quattro giorni ad Astana/Kazakistan che gli era stato pagato da parte kazakstana. Dopo che era stata resa nota questa circostanza, il consigliere nazionale (...) fu invitato dal proprio partito a restituire la somma ricevuta. Durante l'audizione della CdI il consigliere nazionale ha spiegato di aver partecipato a questo viaggio in qualità di membro del Gruppo parlamentare Svizzera - Kazakistan e di non aver chiarito in modo sufficiente la natura del viaggio. Un uomo d'affari kazako si è assunto le spese di trasferta. Il consigliere nazionale in questione ha informato la CdI sul programma del viaggio asserendo di non essere stato contattato da parte kazaka né prima né dopo il viaggio e di aver restituito le spese di trasferta di ca. 3000 franchi.»

³² <https://www.parlament.ch/it/über-das-parlament/come-funziona-il-parlamento/diritto-parlamentare>

³³ Il diritto federale svizzero può essere integralmente consultate in Internet all'indirizzo: <https://www.admin.ch/gov/it/pagina-iniziale/diritto-federale/raccolta-sistematica.html>

IV. PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE DEI GIUDICI

Cenni sul sistema giudiziario

83. Il sistema giudiziario svizzero ha una forte matrice federalista; ciò significa che la giustizia compete principalmente ai Cantoni. Anche se il diritto penale e civile nonché le relative procedure sono di competenza federale, l'organizzazione giudiziaria e l'amministrazione della giustizia sono demandate principalmente ai tribunali cantonali (art. 122 cpv. 2 e 123 cpv. 2 Cost.). Inoltre, se i tribunali cantonali sono chiaramente competenti per l'applicazione giudiziaria del diritto amministrativo cantonale, lo sono anche per dirimere le controversie di diritto amministrativo federale se quest'ultimo è applicato dall'amministrazione cantonale o comunale. La Svizzera conosce infatti una forma di federalismo legata all'esecuzione: i Cantoni sono incaricati di applicare il diritto federale (art. 46 Cost.).

84. La Costituzione prevede tuttavia alcune eccezioni a questo principio di competenza cantonale; esiste pertanto anche una giustizia federale. Da una parte il Tribunale federale (TF) è l'autorità giudiziaria suprema della Confederazione (art. 188 cpv. 1 Cost.) e garantisce sia l'applicazione uniforme del diritto federale sia la tutela dei diritti fondamentali dei cittadini (giurisdizione costituzionale). Dall'altra sono stati introdotti, in seguito a una votazione popolare nel 2000, altri tre tribunali di primo grado: il Tribunale penale federale (TPF) nel 2004, il Tribunale amministrativo federale (TAF) nel 2007 e il Tribunale federale dei brevetti (TFB) nel 2012. Il TAF giudica le decisioni prese dall'Amministrazione federale, mentre al TPF competono le cause penali sottoposte alla giurisdizione federale (genocidio, finanziamento del terrorismo, corruzione, criminalità economica organizzata, falsificazione di monete). Il TFB si pronuncia invece sulle vertenze di diritto civile nel settore specifico dei brevetti. *Conformemente alla metodologia del GRECO, il presente rapporto e le risposte al questionario, sul quale detto rapporto si fonda, si limiteranno alla giustizia federale³⁴. Tuttavia, determinate raccomandazioni di carattere generale possono rivelarsi utili anche per le autorità cantonali. Per questo motivo è opportuno, secondo il GVG, suggerire ai Cantoni di trarre spunti dal presente rapporto per adattare, se occorre, i loro ordinamenti.*

85. Per ragioni legate al federalismo, in Svizzera non vi è un'unica categoria di giudici. Ogni Cantone imposta il proprio sistema giudiziario e definisce lo statuto dei propri giudici (cfr. in particolare art. 191b cpv. 1 Cost.). Anche a livello federale, ogni giudice viene eletto in un determinato tribunale (TF, TAF, TPF o TFB), che prevede regole proprie in materia di statuto dei giudici.

86. Il TF è composto da 38 giudici, di cui 11 donne, suddivisi in sette corti. Cinque corti hanno sede a Losanna mentre le due corti di diritto sociale sono a Lucerna. In base al diritto sul personale, i giudici del TF hanno lo statuto di magistrato. Il TAF ha sede a San Gallo, conta 65 posti di giudice a tempo pieno attualmente ricoperti da 72 giudici a tempo parziale (44 uomini e 18 donne). Consta di sei corti organizzate secondo la materia del contendere. Il TPF ha sede a Bellinzona e conta 18 giudici ordinari e tre supplenti; cinque giudici sono donne. Consta di una corte penale e di una Corte dei reclami penali, ciascuna composta da nove giudici. La maggior parte dei giudici lavora a tempo parziale. Anche il TFB ha sede a San Gallo, comprende 40 giudici di cui solamente uno lavora a tempo pieno e un altro al 50 per cento. Gli altri giudici sono stati selezionati in base alle loro competenze tecniche - 28 sono tecnici e 12 giuristi - e alla loro lingua di lavoro; inoltre esercitano a tempo parziale (tassi d'occupazione molto bassi) in funzione delle cause in entrata.

³⁴ Anche la giustizia militare è di competenza federale, ma secondo la pressé del GRECO, non è trattata nel presente rapporto.

87. Determinate norme sono comunque comuni a tutti i tribunali citati, in particolare il principio dell'indipendenza del potere giudiziario sancito dall'articolo 191c Cost. e completato da una disposizione costituzionale sulle incompatibilità.

Art. 191c Cost.: Indipendenza delle autorità giudiziarie

Nella loro attività giurisdizionale le autorità giudiziarie sono indipendenti e sottostanno al solo diritto.

Art. 144 Cost.: Incompatibilità

¹ Le funzioni di membro del Consiglio nazionale, del Consiglio degli Stati e del Consiglio federale nonché di giudice al Tribunale federale sono incompatibili.

² I membri del Consiglio federale e i giudici a pieno tempo del Tribunale federale non possono ricoprire nessun'altra carica al servizio della Confederazione o di un Cantone né esercitare altre attività lucrative.

³ La legge può prevedere ulteriori incompatibilità.

88. Il principio dell'indipendenza del potere giudiziario è ribadito negli stessi termini nelle leggi che disciplinano rispettivamente lo statuto e il funzionamento dei tribunali della Confederazione (art. 2 della LTF³⁵; art. 2 della LTAF³⁶; art. 2 della LTFB³⁷). Il TPF è un'autorità penale prevista dal Codice di procedura penale (CPP³⁸) il cui articolo 4 capoverso 1 precisa: «Nell'applicazione del diritto le autorità penali sono indipendenti e sottostanno soltanto al diritto».

89. Il principio dell'indipendenza del potere giudiziario si ritrova anche in altre norme, ad esempio nella LParl (art. 26 cpv. 4), dove si precisa che l'alta vigilanza esercitata dall'Assemblea federale non include un controllo di merito delle decisioni giudiziarie o delle regole relative alla destituzione dei giudici.

Reclutamento, carriera e condizioni di servizio

90. I giudici del TF, del TAF, del TPF e del TFB sono eletti dall'Assemblea federale per un periodo di sei anni (art. 145 Cost.; art. 9 LTF; art. 9 LTAF; art. 48 cpv. 2 LOAP³⁹ e art. 13 LTFB) e sono rieleggibili. I giudici possono essere rieletti fino al raggiungimento dell'età pensionabile, ossia fino alla fine dell'anno civile in cui compiono 68 anni.

Reclutamento

91. Su proposta della Commissione giudiziaria, l'Assemblea federale, in sessione plenaria (200 consiglieri nazionali e 46 consiglieri agli Stati) sotto la direzione del presidente (attualmente una donna) del Consiglio nazionale, elegge i giudici dei tribunali della Confederazione (art. 157 cpv. 1 Cost.). La Commissione giudiziaria consta di dodici consiglieri nazionali e cinque consiglieri agli Stati. In seno alla Commissione, ogni gruppo parlamentare ha diritto ad almeno un seggio (art. 40a cpv. 5 LParl.). I seggi sono assegnati in modo proporzionale rispetto alle forze presenti in Parlamento e i parlamentari che li occupano sono selezionati dai rispettivi partiti. Ogni due anni la presidenza della Commissione giudiziaria passa alternativamente a un consigliere nazionale cui succede un consigliere agli Stati secondo un sistema di rotazione tra i partiti.

92. Le basi legali per i vari tribunali sono le seguenti:

³⁵ Legge del 17 giu. 2005 sul Tribunale federale, RS **173.110**

³⁶ Legge del 17 giu. 2005 sul Tribunale amministrativo federale, RS **173.32**

³⁷ Legge del 20 mar. 2009 sul Tribunale federale dei brevetti, RS **173.41**

³⁸ Codice di diritto processuale penale svizzero, RS **312.0**

³⁹ Legge del 19 mar. 2010 sull'organizzazione delle autorità penali, RS **173.71**

<p>Tribunale federale</p> <p>Art. 143 Cost.: Eleggibilità</p> <p>È eleggibile al Consiglio nazionale, al Consiglio federale e al Tribunale federale chiunque abbia diritto di voto.</p> <p>Art. 145 Cost.: Durata del mandato</p> <p>I membri del Consiglio nazionale e del Consiglio federale nonché il cancelliere della Confederazione sono eletti per un quadriennio. I giudici del Tribunale federale sono eletti per sei anni.</p> <p>Art. 168 cpv. 1 Cost.: Elezioni</p> <p>¹ L'Assemblea federale elegge i membri del Consiglio federale, il cancelliere della Confederazione, i giudici del tribunale federale e il generale.</p> <p>Art. 5 LTF: Elezione</p> <p>¹ I giudici sono eletti dall'Assemblea federale.</p> <p>² È eleggibile chiunque abbia diritto di voto in materia federale.</p>
<p>Tribunale amministrativo federale</p> <p>Art. 5 cpv. 1 LTAF: Elezione</p> <p>¹ I giudici sono eletti dall'Assemblea federale.</p> <p>² È eleggibile chiunque abbia diritto di voto in materia federale.</p>
<p>Tribunale penale federale</p> <p>Art. 42 cpv. 1 LOAP</p> <p>¹ I giudici sono eletti dall'Assemblea federale.</p> <p>² È eleggibile chiunque abbia diritto di voto in materia federale.</p>
<p>Tribunale federale dei brevetti</p> <p>Art. 8 LTFB: Composizione</p> <p>¹ Il Tribunale federale dei brevetti si compone di giudici con formazione giuridica e giudici con formazione tecnica. I giudici devono disporre di conoscenze comprovate in materia di diritto dei brevetti.</p> <p>² Il Tribunale federale dei brevetti si compone di due giudici ordinari e di un numero sufficiente di giudici non di carriera. La maggioranza dei giudici non di carriera deve disporre di una formazione tecnica.</p> <p>Art. 9 LTFB: Elezione</p> <p>¹ I giudici sono eletti dall'Assemblea federale.</p> <p>² È eleggibile chiunque abbia diritto di voto in materia federale.</p> <p>³ All'atto dell'elezione dei giudici occorre garantire un'adeguata rappresentanza degli ambiti tecnici e delle lingue ufficiali.</p> <p>⁴ Nell'ambito della preparazione dell'elezione possono essere consultati l'IPI, le organizzazioni specializzate operanti nel settore dei brevetti e le cerchie interessate.</p>

93. La Commissione giudiziaria indice un concorso pubblico per assegnare i posti di giudice vacanti. Nel bando di concorso è indicato il grado di occupazione, per quanto la legge consenta l'esercizio a tempo parziale della funzione. Una sottocommissione della Commissione giudiziaria, composta da sette membri (uno per gruppo politico), esamina le candidature e seleziona chi sarà convocato a un colloquio dinnanzi alla commissione plenaria. I candidati non invitati sono avvertiti tramite lettera su cui figura il numero dei candidati preselezionati. Al termine dei colloqui, la Commissione giudiziaria formula proposte di elezione all'attenzione dei gruppi parlamentari, raccoglie e analizza i pareri di quest'ultimi quindi decide definitivamente in merito alle proposte da fare all'Assemblea federale. Finora, i candidati proposti dalla Commissione sono sempre stati eletti dal Parlamento.

94. Il dossier di candidatura deve comprendere il curriculum vitae, una copia dei diplomi e dei certificati di lavoro, coordinate per referenze (di cui almeno due in ambiti

professionali), un elenco delle pubblicazioni, un estratto del registro delle esecuzioni e del casellario giudiziale come anche una foto formato tessera. La Commissione giudiziaria contatta le persone indicate nelle referenze del candidato invitato a un'audizione.

95. Per quanto riguarda i criteri di selezione, la legge prescrive solamente che il candidato abbia la cittadinanza svizzera. Nella pratica si tiene conto anche di competenze professionali (formazione giuridica ed esperienze professionali), competenze personali (personalità, metodi di lavoro, estratto dal registro delle esecuzioni e fallimenti e del casellario giudiziale) come anche delle competenze linguistiche. Inoltre, la Commissione giudiziaria si adopera affinché siano rappresentati in modo equilibrato entrambi i sessi e le forze politiche (i partiti sottorappresentati al momento dell'elezione sono menzionati nel bando di concorso), ma non nel caso del TFB dove l'appartenenza politica non è un criterio di elezione. Questa rappresentanza equilibrata delle forze politiche, che non esclude l'elezione di giudici senza appartenenza politica, si basa su un principio non scritto della democrazia svizzera.

96. Alla fine del mandato di sei anni, i giudici sono rieletti dall'Assemblea federale. Spetta ancora alla Commissione giudiziaria preparare la rielezione; essa dunque chiede ai tribunali interessati quali sono i giudici che si ripresentano per un nuovo periodo amministrativo. Inoltre verifica presso le Commissioni di gestione (commissioni parlamentari che esercitano l'alta vigilanza) e la Delegazione delle finanze (delegazione delle commissioni parlamentari che esercitano l'alta vigilanza finanziaria) se vi siano dei fatti che mettano seriamente in dubbio l'idoneità professionale di un giudice (art. 40a cpv. 6 LParl). Quindi, alla fine di ogni periodo amministrativo l'Assemblea federale rinnova completamente il tribunale in oggetto per il periodo successivo su proposta della Commissione giudiziaria.

97. La proposta di non rieleggere un giudice è trattata dalla Commissione giudiziaria secondo la stessa procedura seguita in caso di destituzione (cfr. qui di seguito). Considerando le conseguenze finanziarie di una mancata rielezione o di una destituzione, l'organo competente del tribunale interessato può versare al giudice in oggetto un'indennità pari al massimo a uno stipendio annuo. L'indennità non è versata se il giudice è stato destituito o non è stato rieletto per aver violato gravemente i doveri d'ufficio (art. 15a O sui giudici⁴⁰, che si applica solamente ai giudici dei tribunali di primo grado della Confederazione).

98. Durante la sua visita, il GVG ha esaminato attentamente il sistema di elezione dei giudici da parte dell'Assemblea federale. Un tempo eletti dai cittadini, i giudici sono ancora visti come rappresentanti del popolo nonché delle lingue, delle culture e delle forze politiche presenti in Svizzera. Come ricordano tutti gli interpellati dal GVG, la filosofia del sistema mira a dare un quadro trasparente ed equilibrato agli occhi del popolo, poiché non si può evitare che le opinioni personali o politiche dei giudici influenzino le loro decisioni nell'applicazione e nell'interpretazione delle norme. Questo sistema di elezione sembra venga accettato sia dal pubblico sia dalla dottrina. La storia e la tradizione politiche della democrazia svizzera permettono dunque di comprendere questo sistema di elezione dei giudici da parte delle forze politiche parlamentari riunite in seno alla Commissione giudiziaria, secondo principi non scritti di equilibrio tra i partiti.

99. Ciò non di meno, secondo il GVG, il sistema può essere migliorato. Sebbene si sforzi di presentare candidati competenti per l'elezione, la stessa Commissione giudiziaria ammette che la scelta è comunque il risultato di un equilibrio nel quale l'appartenenza politica dei candidati è un criterio determinante, il che può andare a discapito delle competenze. Di conseguenza è praticamente impossibile eleggere un giudice privo di affiliazioni politiche note a prescindere dalle sue competenze⁴¹. Questo meccanismo sembra essere stato inglobato nell'ambiente giuridico tanto che i candidati che intendono

⁴⁰ Ordinanza del 13 dic. 2002 sui giudici, RS 173.711.2

⁴¹ <http://www.nzz.ch/problematische-kuer-der-richter-in-der-schweiz-1.4405029>

far carriera aderiscono in generale abbastanza presto a un partito, o lo fanno al più tardi dopo la loro elezione⁴². Pare addirittura che alcuni candidati cambino appartenenza politica per aumentare le possibilità di essere eletti. In questo modo si può instaurare un legame con il potere politico a prescindere dalle opinioni personali dei candidati. Secondo il GVG è necessario, e soprattutto più in linea con le esigenze di una società democratica moderna, formalizzare per scritto i principi di reclutamento dei giudici e precisarli. Si tratta anzitutto di facilitare l'elezione dei candidati più competenti e non di quelli più raccomandati. Quindi, affinché anche candidati privi di sostegno politico ma con ampie competenze possano essere eletti, è necessario incoraggiarli a presentarsi, così da creare le condizioni per una rappresentanza più equilibrata, in seno ai tribunali della Confederazione, di candidati più o meno vicini ai partiti. Di conseguenza, **il GRECO raccomanda di adottare determinate misure per rafforzare e migliorare la qualità e l'obiettività del reclutamento dei giudici presso i tribunali della Confederazione.**

100. Molti interpellati dal GVG hanno affermato che, una volta eletti, l'appartenenza politica dei giudici non ha alcuna influenza né sull'esercizio della loro mansione né sulla loro futura carriera. Diverse costatazioni del GVG inducono a ridimensionare tale affermazione. Sebbene sia verosimile che i giudici dei tribunali della Confederazione non subiscano pressioni politiche dirette sulla loro attività professionale, conservano comunque dei legami con le forze politiche sia ai fini della loro rielezione sia attraverso la pratica, largamente diffusa, di versare una parte prestabilita o una percentuale della loro retribuzione al partito che li ha sostenuti. Anche se i giudici incontrati dal GVG sottolineano che si tratta di una pratica volontaria, di fatto è una forma di retrocessione chiaramente contraria al principio d'indipendenza e di imparzialità. Questi versamenti, definiti da alcuni interlocutori del GVG «quota sindacale» o «imposta sulla retribuzione», sono per altro al centro di diversi dibattiti condotti dalla società civile e dalla dottrina.

101. Inoltre, la brevità del mandato (sei anni) e la necessità di essere rieletti dall'Assemblea federale, con l'intermediazione della Commissione giudiziaria, contribuiscono a creare tra i giudici in carica e il potere politico un rapporto la cui compatibilità con le garanzie imprescindibili dell'esercizio delle funzioni giudiziarie è molto discutibile. Va ricordato che anche se finora i giudici dei tribunali della Confederazione sono stati sempre rieletti in blocco, alcuni di loro, in carica presso il TF e il TAF, non sono stati rieletti all'unanimità dall'Assemblea federale. Visto che la rielezione avviene a scrutinio palese, un gruppo politico ha voluto sottolineare il proprio disappunto per alcune decisioni prese da questi giudici nel corso del loro mandato e in particolare in materia di asilo. Secondo il GVG, questo rimettere in discussione il merito delle decisioni giudiziarie è chiaramente contrario all'indipendenza della giustizia. Inoltre, in caso di forte polarizzazione del dibattito politico vi potrebbe essere il rischio che simili pratiche si diffondano e possano minacciare la rielezione dei giudici. Ciononostante, la stabilità del sistema, il principio di concordanza e l'elezione del Parlamento su base proporzionale sono finora stati meccanismi di difesa importanti ed efficaci. Vista la storia e la tradizione elvetiche, connotate da un forte spirito di concordanza, va riconosciuto come legittimo il principio di elezione dei giudici da parte del Parlamento in base alle forze politiche ivi rappresentate. Per contro è difficile ammettere che la carriera di un giudice dipenda - al di là dell'esercizio delle libertà di cui gode come ogni altro cittadino, tra cui in particolare quella di essere iscritto a un partito - dalle attività o dalle decisioni della formazione politica cui tale giudice ha aderito. **Il GRECO raccomanda dunque (i) di abbandonare la pratica secondo cui i giudici dei tribunali della Confederazione versano una parte prestabilita o una percentuale della loro retribuzione ai partiti politici; (ii) di vigilare affinché nessuna mancata rielezione di un giudice da parte dell'Assemblea federale sia dovuta alle decisioni prese da quest'ultimo e (iii) di esaminare l'opportunità della revisione o della soppressione della procedura di rielezione di questi giudici da parte dell'Assemblea federale.**

⁴² Katrin Marti, La commission judiciaire de l'Assemblée fédérale, Richterzeitung 2010/1

Carriera

102. Poiché in Svizzera i giudici sono eletti a una determinata funzione in seno a un tribunale, per loro non si può propriamente parlare di pianificazione della carriera, né di sistema di promozione all'interno dell'ordinamento giudiziario svizzero. Ciononostante, l'elezione a presidente o a vicepresidente di un tribunale o la nomina a presidente di una corte (sottodivisione di un tribunale) o di una camera (sottodivisione di una corte) può essere considerata alla stregua di una promozione.

103. L'Assemblea federale elegge il presidente e il vicepresidente del TF e del TPF tra i giudici ordinari di questi due tribunali (i giudici supplementari sono esclusi dall'elezione). Anche il presidente e il vicepresidente del TAF sono scelti dal Parlamento tra i giudici del TAF (che non comprende giudici supplementari). Il presidente e il vicepresidente stanno in carica due anni; la rielezione è possibile, ma una volta sola.

104. La Corte plenaria di ogni tribunale, composta dai giudici ordinari, sottopone una rosa di candidati all'Assemblea federale per l'elezione del presidente e del vicepresidente. Questa rosa è previamente analizzata dalla Commissione giudiziaria che ne formula una a sua volta. Secondo le informazioni raccolte dal GVG, la scelta della Corte plenaria è di norma rispettata, ma non sempre.

105. L'Assemblea federale elegge uno dei due giudici ordinari alla presidenza del TFB per un intero mandato (sei anni). La rielezione è possibile. La Corte plenaria nomina il vicepresidente ed eventualmente anche il terzo membro della direzione del Tribunale (art. 19 e 20 LTFB).

106. La Corte plenaria di ogni tribunale elegge, su proposta della pertinente Commissione amministrativa, il presidente di una corte, il quale resta in carica per due anni (la Commissione amministrativa è composta dal presidente, dal vicepresidente e da altri tre giudici al massimo designati dalla Corte plenaria). La presidenza di una corte non può essere esercitata per più di sei anni.

107. Il TAF è strutturato in corti, a loro volta suddivise in camere. Il presidente della corte è parimenti presidente di una camera. I giudici della corte designano il presidente delle altre camere (art. 25 cpv. 3 RTAF⁴³).

108. Per quanto riguarda l'avvicendamento dei giudici, la Corte plenaria di ciascun tribunale istituisce le corti (ad eccezione del TFB che non è suddiviso in corti permanenti). I giudici del TF hanno affermato che in questa circostanza si tiene conto dell'appartenenza politica dei giudici per evitare che magistrati dello stesso colore politico abbiano la maggioranza assoluta nelle corti. Il GVG non ha potuto verificare se questa buona pratica è seguita anche dagli altri tribunali della Confederazione; se del caso li esorta assolutamente a farlo. Le corti sono costituite per due anni e la loro composizione è resa pubblica. Generalmente, quando presso il TF e il TAF si libera un posto di giudice, gli altri giudici hanno la possibilità di cambiare corte prima che il posto sia messo a concorso.

Condizioni di servizio

109. La retribuzione lorda annua di un giudice ordinario del TF ammonta a 356 130 franchi (327 868 euro, ossia l'80 % della retribuzione dei consiglieri federali). Questo importo non varia mai nel corso della carriera del giudice, ma, come per lo stipendio degli altri impiegati della Confederazione, viene ritoccato in base all'inflazione⁴⁴. Il presidente

⁴³ Regolamento del 17 apr. 2008 del Tribunale amministrativo federale, RS **173.320.1**

⁴⁴ Art. 1 e 1a dell'ordinanza del 6 ott. 1989 dell'Assemblea federale concernente la retribuzione e la previdenza professionale dei magistrati, RS **172.121.1**

del TF percepisce un assegno presidenziale (art. 1 cpv. 3 legge federale del 6 ott. 1989 concernente la retribuzione e la previdenza professionale dei magistrati, RS 172.121) che ammonta a 30 000 franchi (27 619 euro) all'anno. I giudici del TF non godono di vantaggi supplementari.

110. I giudici del TAF, del TPF e TFB sono classificati nella classe di stipendio 33 del personale della Confederazione. All'inizio della carriera (a 36 anni o anche prima) lo stipendio corrisponde almeno al 70 per cento dell'importo massimo di detta classe ossia a 166 141 franchi (152 956 euro) e aumenta di 7120 franchi (6555 euro) all'anno per dieci anni (3 % del massimo) fino ad arrivare al massimo della classe ossia a 237 344 franchi (218 509 euro; art. 5 O sui giudici). Sono previsti assegni di presidenza e di funzione pari a 30 000 franchi all'anno per i presidenti dei tribunali, a 20 000 franchi (18 413 euro) per i vicepresidenti e a 10 000 franchi (9206 euro) per gli altri membri delle commissioni amministrative. I presidenti delle corti ricevono un assegno presidenziale di 10 000 franchi all'anno e i presidenti delle camere di 5000 franchi (4603 euro). Gli assegni non sono cumulabili, pertanto chi esercita simultaneamente più funzioni presidenziali riceve l'assegno più alto.

111. Come il personale della Confederazione, i giudici del TAF, del TPF e del TFB percepiscono un'indennità di residenza ed eventualmente un assegno di custodia. L'indennità di residenza, compresa tra i 424 e i 5507 franchi (tra i 390 e i 5070 euro) all'anno, intende attenuare le disparità regionali concernenti il costo della vita e varia in base al luogo di lavoro. L'assegno di custodia (o assegno familiare) è versato fino a quando il figlio compie il 18° anno di età. Per i figli in formazione e per i figli che presentano un'incapacità di guadagno, è versato al massimo fino al compimento del 25° anno di età. L'assegno va da un minimo di 2834 a un massimo 4388 franchi (tra 2609 e 4040 euro) all'anno per figlio. Per quanto riguarda l'indennità forfettaria per il lavoro straordinario che non può essere compensato, per il rimborso delle spese professionali e per le prestazioni di vecchiaia, le regole applicabili agli impiegati della Confederazione valgono per analogia anche per i giudici del TAF, del TPF e del TFB.

112. Le prestazioni e le indennità elencate si fondano su disposizioni legali pubblicate e sono corrisposte soltanto per il periodo di mandato dei giudici dei tribunali di primo grado della Confederazione. Le regole normalmente applicate agli impiegati delle Confederazione per stabilire il diritto a un'indennità e il relativo importo valgono anche per i giudici di questi tribunali.

Destituzione

113. I giudici del TF non possono essere destituiti. Per contro, l'Assemblea federale può destituire un giudice del TPE, del TAF o del TFB prima della scadenza del suo mandato, ma solamente in due casi precisati nella legge (art. 10 LTAF, art. 49 LOAP, art. 14 LTFB):

- se intenzionalmente o per negligenza grave, ha violato gravemente i suoi doveri d'ufficio, oppure
- se ha durevolmente perso la capacità di esercitare il suo ufficio.

114. Queste decisioni sono preparate dalla Commissione giudiziaria (art. 40a LParl). Per regolare la procedura in modo dettagliato, la commissione ha adottato i *Principi operativi del 3 marzo 2011 della Commissione giudiziaria relativi alla procedura della Commissione in vista di una destituzione o di una non rielezione*, pubblicati nel Foglio federale (FF 2012 1029) e in Internet⁴⁵. Tali principi specificano in particolare che nell'attuare un procedimento di destituzione, la Commissione giudiziaria si adopera affinché l'immagine e l'indipendenza della giustizia e delle autorità di perseguimento penale siano tutelate. Essa assicura alle persone interessate una procedura leale e

⁴⁵ <https://www.admin.ch/opc/it/classified-compilation/20112503/201103030000/171.104.3.pdf>

rispettosa dei principi dello Stato di diritto, osserva i diritti costituzionali garantiti dalla Costituzione e a livello procedurale rispetta in particolare:

- il diritto delle persone interessate alla parità ed equità di trattamento (art. 29 cpv. 1 Cost.);
- il diritto di essere giudicate entro un termine ragionevole (art. 29 cpv. 1 Cost.);
- il diritto di essere sentite (art. 29 cpv. 2 Cost.) ;
- il divieto dell'arbitrato (art. 9 Cost.);
- la protezione della sfera privata (art. 13 cpv. 1 Cost.).

115. Questi principi operativi definiscono anche le varie tappe del procedimento, le possibilità della persona interessata di far valere il proprio diritto ad essere sentita e le regole di ricusazione applicate ai membri della Commissione giudiziaria (cfr. par. 41). Al termine del procedimento, se la Commissione giudiziaria accerta che le condizioni per l'autorizzazione alla destituzione sono soddisfatte, presenta all'Assemblea federale una proposta scritta motivata di destituzione che comprende:

- una presentazione dei lavori della Commissione giudiziaria;
- una presentazione pertinente dei fatti;
- una presentazione differenziata delle considerazioni che la Commissione giudiziaria ha ponderato nel fondare la sua proposta;
- una sintesi della presa di posizione della persona interessata.

116. Questa proposta è distribuita e pubblicata circa due settimane prima del voto dell'Assemblea federale.

117. La legislazione non prevede la possibilità di impugnare la decisione di destituzione presa dall'Assemblea federale. Dall'adozione di questi principi non è mai stato avviato alcun procedimento di destituzione né alcuna procedura in vista di una non rielezione.

118. Come accennato, la proposta di non rieleggere un giudice, circostanza mai verificatasi nella pratica, sarebbe trattata dalla Commissione giudiziaria come un procedimento di destituzione. Il GVG rimanda alle sue considerazioni circa la mancanza di una procedura disciplinare e alla raccomandazione di cui al paragrafo 180.

Gestione delle cause e procedura

Distribuzione delle cause

119. In virtù dell'articolo 22 LTF, il TF disciplina mediante regolamento la ripartizione delle cause tra le corti in funzione della materia, la composizione dei collegi giudicanti e l'impiego dei giudici non di carriera. Il presidente della Corte dirige il procedimento quale giudice dell'istruzione sino alla pronuncia della sentenza oppure può delegare tale compito a un altro giudice (art. 32 LTF). Ai sensi dell'articolo 40 capoverso 2 del Regolamento del Tribunale federale del 20 novembre 2006⁴⁶, per designare il relatore e gli altri giudici del collegio giudicante, il presidente della Corte tiene conto dei criteri seguenti:

- equilibrio del carico di lavoro dei giudici;
- lingua (nella misura del possibile, la lingua materna del relatore corrisponde alla lingua del procedimento);
- partecipazione di entrambi i sessi, laddove opportuno per la natura del litigio;
- conoscenze specifiche di un determinato campo;
- partecipazione a precedenti decisioni nella medesima materia;
- assenze, in particolare malattia, vacanze, ecc..

⁴⁶ RS 173.110.131

Il terzo giudice e, nei collegi giudicanti composti da cinque membri, il quarto e il quinto sono designati in modo imparziale da un programma informatico che integra i criteri dell'articolo 40 capoverso 2 RTF.

120. Ogni modifica del collegio giudicante, compresa quella del giudice incaricato dell'istruzione del procedimento, è debitamente documentata e motivata. Il presidente della corte è autorizzato a procedere a dette modifiche per i motivi elencati al citato articolo 40 capoverso 2. Nel 2015, soltanto nel 5,1 per cento delle cause la composizione attribuita automaticamente è stata modificata, principalmente per: ricusazione, partecipazione a decisioni precedenti e assenza.

121. Per quanto riguarda il TAF, le cause in entrata sono anzitutto ripartite tra le corti in funzione della materia. Le corti si compongono di due camere ciascuna con i propri settori di specializzazione; la Corte II comprende addirittura otto settori di specializzazione e ciascuno dei suoi giudici è competente per diversi settori. Il presidente di corte o il presidente di camera attribuisce le cause in entrata a un giudice della corte, a un giudice della camera competente o a un giudice specializzato. I regolamenti della corte fissano le norme applicabili all'interno di ciascuna corte. Per garantire una ripartizione adeguata tra i giudici disponibili secondo i criteri di specializzazione, di lingua e in base al tasso di occupazione, il TAF ricorre a un programma informatico sviluppato espressamente a tale scopo, il Bandlimat, che garantisce una ripartizione imparziale tra i giudici disponibili grazie a un generatore casuale. Il sistema designa il giudice istruttore incaricato di amministrare le prove e istruire la causa nonché gli altri due membri del collegio. La ripartizione automatica del sistema Bandlimat è stata modificata soltanto nel 5 per cento dei casi circa, per ragioni di efficienza ossia, ad esempio, per raggruppare i casi simili presso un unico collegio giudicante (nesso materiale), in caso di urgenza o per motivi legati alle conoscenze linguistiche. Un collegio può essere modificato anche per evitare che sia composto da giudici dello stesso colore politico, in particolare se si tratta di cause delicate. In casi particolari può essere presa in considerazione anche la mole di lavoro. In linea di massima, se il presidente di corte modifica il collegio vi sono verosimilmente motivi legittimi, come per esempio un'assenza prolungata. Egli potrà designare un altro giudice istruttore o sostituire un membro del collegio. Si può procedere a un cambiamento anche su base consensuale, in accordo con il giudice incaricato al fine di alleggerire il suo lavoro.

122. In seno al TPF, l'attribuzione delle cause alle differenti composizioni dei collegi giudicanti è decisa dal presidente della corte interessata – Corte penale o Corte dei reclami penali – in base agli articoli 35 e seguenti, 58 LOAP e 15 capoversi 1 e 3 del Regolamento del 31 agosto 2010⁴⁷ sull'organizzazione del TPF (ROTPF). Secondo l'articolo 15 capoverso 2 ROTPF, per la ripartizione delle cause e la composizione dei collegi giudicanti i presidenti delle corti tengono conto segnatamente dei seguenti criteri: lingua della causa, grado d'occupazione dei giudici, mole di lavoro occasionata dai compiti che sono chiamati a svolgere in seno ad organi del tribunale, conoscenze specifiche, collaborazione in precedenti decisioni concernenti il medesimo ambito specifico, connessione con altri casi nonché assenze. I presidenti delle corti possono sollevare un giudice da una causa per ragioni di forza maggiore, in particolare per un'assenza prolungata o perché il giudice ha dato le dimissioni. I giudici del TPF hanno informato il GVG che il plenum del Tribunale aveva discusso l'adozione di un sistema di ripartizione aleatorio simile al Bandlimat utilizzato dal TAF. La proposta non è stata accolta visto il volume molto variabile delle cause in entrata. Il GVG fa notare che, secondo l'esperienza del GRECO in altri Paesi, determinati sistemi di ripartizione aleatoria permettono di tener conto di questa variabile e incoraggia il TPF a proseguire le sue riflessioni in merito.

⁴⁷ RS **173.713.161**

123. Per quanto riguarda il TFB, è il presidente a determinare la composizione del collegio giudicante. I giudici che hanno una formazione tecnica sono scelti secondo le loro conoscenze specifiche (art. 21 LTFB, art. 3 lett. e e 7 RTFB⁴⁸). Il presidente può sostituire un giudice per cause di forza maggiore, per esempio se è malato.

Termine ragionevole

124. In procedimenti dinanzi ad autorità giudiziarie o amministrative, ognuno ha diritto alla parità ed equità di trattamento, nonché ad essere giudicato entro un termine ragionevole. Tale principio, sancito dalla Costituzione (art. 29 cpv. 1 Cost.), può essere invocato in caso di ricorso all'istanza superiore, il che significa che le persone la cui causa è già stata sottoposta al TAF, al TFB o alla Corte dei reclami penali del TPF possono interporre ricorso presso il Tribunale federale per denegata o ritardata giustizia (art. 94 LTF). Se la Corte penale del TPF si è occupata della causa, il ricorso per denegata o ritardata giustizia va presentato alla Corte dei reclami penali del TPF (art. 37 cpv. 1 LOAP e art. 393 cpv. 2 lett. a CPP).

125. A parte questa garanzia giudiziaria, i tribunali prevedono altri meccanismi di controllo interni (cfr. di seguito). Inoltre, l'evoluzione della mole di lavoro presso il TAF, il TPF e il TFB è sottoposta alla vigilanza amministrativa e all'alta vigilanza parlamentare.

126. In qualità di autorità di vigilanza, il Tribunale federale (attraverso la sua Commissione amministrativa) esercita la vigilanza amministrativa sulla gestione del TAF, del TPF e del TFB. Tale controllo comprende anche il disbrigo degli incarti e l'andamento degli affari.

127. D'altronde, l'Assemblea federale esercita l'alta vigilanza in particolare attraverso le Commissioni di gestione (CdG). In base a segnalazioni delle parti in giudizio (domande in virtù dell'art. 129 LParl), le CdG possono verificare presso i tribunali eventuali ritardi della giustizia. Esse sono tuttavia sottoposte al principio della separazione dei poteri, pertanto l'alta vigilanza non include la competenza di abrogare o modificare le decisioni. È escluso il controllo di merito delle decisioni giudiziarie (art. 26 cpv. 4 LParl).

128. Il TF dispone di statistiche che gli permettono di controllare la durata delle cause e di intervenire se vi è il rischio che un procedimento duri troppo. Per tutte le cause che superano due anni dalla loro iscrizione a ruolo si chiede un rapporto scritto. I procedimenti dinanzi al TF durano in media quattro mesi. Secondo le statistiche del TF, le cause iscritte in ruolo da più di due anni sono state, negli ultimi anni, meno di dieci su un volume annuale di circa 8000; nella fattispecie si trattava di cause sospese o particolarmente complesse.

129. Il TAF ha un sistema di controllo interno, fondato su statistiche, che garantisce il disbrigo dei casi pendenti evitando quindi che si accumulino. Di conseguenza, ogni corte fissa degli obiettivi. Ogni mese viene stilato un rapporto le cui cifre sono esaminate dalla Commissione amministrativa del TAF e dai presidenti delle corti. Inoltre il TAF ha recentemente adottato una modifica del regolamento che in particolare assegna al presidente delle corti la responsabilità di vigilare affinché le cause siano trattate in modo sollecito.

130. In caso di sovraccarico cronico o di accumulo di casi pendenti, è possibile ricorrere a una vasta gamma di misure organizzative per arginare la situazione; per esempio uno o più giudici di un'altra corte possono farsi carico in via temporanea o definitiva di alcuni casi oppure possono essere trasferiti collaboratori in via temporanea o definitiva.

⁴⁸ Regolamento del 28 sett. 2011 del Tribunale federale dei brevetti, RS **173.413.1**

131. Per il TPF, il controllo del rispetto dell'imperativo di celerità previsto all'articolo 5 CPP compete alla vigilanza amministrativa esercitata dal presidente della corte in oggetto.

132. Infine, per quanto riguarda il TFB, è il presidente o il giudice istruttore a dirigere il procedimento e a vigilare affinché le cause siano trattate in modo sollecito.

Trasparenza

133. TF: i dibattimenti, le deliberazioni orali e le successive votazioni sono pubbliche. Se vi è motivo di temere che siano minacciati la sicurezza, l'ordine pubblico o i buoni costumi o se lo giustifica l'interesse di un partecipante al procedimento, il TF può ordinare che si proceda in tutto o in parte a porte chiuse. Il TF mette a disposizione del pubblico il dispositivo delle sue sentenze non deliberate pubblicamente per 30 giorni dopo la loro notificazione (art. 59 LTF). Inoltre, pubblica tutte le sue sentenze (salvo rare eccezioni motivate dalla protezione dei dati personali) sul suo sito Internet, in linea di massima in forma anonimizzata. Se vi è l'unanimità, la Corte suprema può giudicare anche mediante circolazione degli atti, a meno che il presidente della corte ordini di deliberare oralmente o un giudice lo chieda (art. 58 LTF).

134. TAF: in linea di massima le udienze istruttorie non sono pubbliche. Mentre devono essere pubblici i dibattimenti delle cause che rientrano nel campo d'applicazione dell'articolo 6 paragrafo 1 della Convenzione europea del 4 novembre 1950 per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU), se una parte ne fa richiesta oppure importanti interessi pubblici lo giustificano (art. 40 cpv. 1 LTAF). Nelle cause che non rientrano nel campo d'applicazione di tale articolo, il dibattito pubblico è facoltativo e decide il presidente della corte o il giudice unico, nei casi che competono a quest'ultimo (art. 40 cpv. 2 LTAF). Di regola il TAF giudica mediante circolazione degli atti. Le deliberazioni sono pubbliche solamente se la corte pronuncia nella composizione di cinque membri e non è raggiunta l'unanimità oppure se il presidente della corte lo ordina o un giudice lo chiede (art. 41 LTAF). Il TAF mette a disposizione del pubblico il dispositivo delle sue sentenze per 30 giorni dopo la loro notificazione (art. 42 LTAF), inoltre pubblica le sue sentenze di merito in una banca dati consultabile in Internet. Anche le decisioni formali sono pubblicate se presentano un interesse per il pubblico⁴⁹. Le sentenze sono pubblicate integralmente e, in linea di massima in forma anonimizzata (art. 29 cpv. 2 LTAF).

135. TPF: i dibattimenti dinanzi alla Corte penale del TPF sono pubblici (art. 69 cpv. 1 CPP). La Corte può disporre che le udienze si svolgano in tutto o in parte a porte chiuse se la sicurezza o l'ordine pubblici o interessi degni di protezione di una persona coinvolta, segnatamente quelli della vittima, lo esigono o in caso di forte affluenza. Qualora si proceda a porte chiuse, l'imputato, la vittima e l'accusatore privato possono farsi accompagnare al massimo da tre persone di fiducia. La Corte può consentire a cronisti giudiziari e ad altre persone che hanno un interesse legittimo di assistere, a determinate condizioni, ad udienze non pubbliche (art. 70 CPP). Per contro, la procedura dinanzi alla Corte dei reclami penali non è pubblica (art. 69 cpv. 3 lett. c CPP e art. 57 PA⁵⁰). Il TPF mette a disposizione del pubblico le sue sentenze per 30 giorni dopo la loro notificazione⁵¹. Il tribunale infine pubblica le sue decisioni finali in una banca dati consultabile in Internet. Sono pubblicate anche altre decisioni ma soltanto se di interesse pubblico. Le decisioni sono pubblicate per esteso e, in linea di massima, in forma anonimizzata (art. 63 cpv. 2 LOAP).

⁴⁹ Art. 4 segg del Regolamento del 21 feb. 2008 del Tribunale amministrativo federale concernente l'informazione, RS **173.320.4**

⁵⁰ Legge federale del 20 dic. 1968 sulla procedura amministrativa, RS **172.021**

⁵¹ Art. 3 cpv. 3 del Regolamento del 24 gen. 2012 del Tribunale penale federale sui principi dell'informazione, RS **173.711.33**

136. TFB: in linea di massima i dibattimenti sono pubblici eccetto le procedure di conciliazione. Il giudice può ordinare che il procedimento si svolga, in tutto o parzialmente, a porte chiuse, se l'interesse pubblico o l'interesse degno di protezione di un partecipante al processo lo richiedano. (art. 54 cpv. 1 e 3 CPP). Le deliberazioni non sono pubbliche (art. 12 RTFB). Il Tribunale pubblica su Internet le proprie decisioni. Anche le decisioni ordinatorie processuali possono essere pubblicate⁵².

Principi etici, regole deontologiche e conflitti d'interesse

137. Le autorità fanno in generale riferimento ai valori fondamentali sanciti dalla Costituzione, che valgono dunque anche per i giudici; nella fattispecie citano l'indipendenza delle autorità giudiziarie, la legalità, il rispetto e la protezione della dignità umana, l'uguaglianza giuridica e il diritto di ognuno di essere trattato senza arbitrio e secondo il principio della buona fede da parte degli organi dello Stato. La Costituzione fissa anche determinate garanzie fondamentali nelle cause giudiziarie e amministrative che condizionano il comportamento dei giudici e il loro modo di gestire le cause. Dette garanzie sono state trasposte nella legge sotto forma di disposizioni specifiche riguardanti in particolare le incompatibilità, la ricusazione e i conflitti d'interesse (cfr. qui di seguito). Prima di entrare in carica, i giudici giurano o promettono solennemente di adempiere coscienziosamente il loro dovere.

138. Per quanto riguarda le regole deontologiche applicabili ai giudici dei tribunali della Confederazione, il TF fa riferimento alla LTF che, alla sezione dedicata ai giudici, contiene una serie di norme sull'incompatibilità.

139. Il TAF si è dotato di una Carta etica,⁵³ elaborata da un gruppo di lavoro composto da un campione di giudici e approvata dalla Corte plenaria il 26 maggio 2011. Per identificare i valori comuni sono stati consultati tutti i giudici del Tribunale. La Carta etica non è un codice e non contiene norme vincolanti la cui violazione comporterebbe una sanzione, ma intende piuttosto promuovere una serie di valori condivisi e favorire le competenze giuridiche, gestionali e comportamentali, in particolare attraverso il dialogo, l'informazione e la formazione.

140. Il TPF dispone di *linee guida* del Tribunale penale federale, elaborate e adottate dalla Corte plenaria il 25 gennaio 2005. Il testo, che intende promuovere determinati valori, non è direttamente applicabile e non ha forza giuridica.

141. Per quanto riguarda il TFB non si fa menzione di regole deontologiche specifiche, il Tribunale dispone tuttavia di Direttive sull'indipendenza che trattano diffusamente dei conflitti di interesse (cfr. di seguito).

142. In linea generale, il GVG ha constatato che il livello di sensibilizzazione dei giudici della Confederazione interpellati rispetto alle questioni etiche e deontologiche è piuttosto basso, come del resto confermato dai rappresentanti della società civile e da alcuni degli stessi giudici. Solamente il TAF si è dotato di una Carta etica di un certo spessore; va apprezzato il processo di consultazione dei giudici che ne ha preceduto la stesura. Tale documento andrebbe comunque sviluppato ulteriormente e completato da commenti esplicativi e/o da esempi concreti. I rappresentanti del TAF incontrati dal GVG si sono detti aperti a un simile approccio e hanno riconosciuto il bisogno di consigli supplementari sui rapporti tra giustizia e mass media alla luce di un recente incidente. Hanno altresì sottolineato che un simile processo non può essere imposto *dall'alto*. Il GVG è d'accordo con questa posizione; nei suoi rapporti su altri Stati membri il GRECO ha infatti più volte sottolineato che il fatto che il processo di preparazione delle norme etiche e la relativa

⁵² Art. 3 cpv. 1 del Regolamento del 28 sett. 2011 del Tribunale federale dei brevetti concernente l'informazione (Rinfo-TFB), RS **173.413.4**

⁵³ Disponibile in Internet sulla homepage del tribunale: <http://www.bvger.ch/index.html?lang=it>

consultazione siano avviati proprio da coloro ai quali tali norme saranno applicate promuove una sensibilizzazione riuscita su questa tematica

143. I giudici degli altri tribunali della Confederazione si sono mostrati più scettici rispetto all'utilità di norme deontologiche, non vedendone il valore aggiunto; uno di loro, ha infatti affermato che un buon giudice sa come far bene il proprio lavoro. Il GVG ritiene che proprio affermazioni di questo tipo dimostrano la necessità di aumentare la consapevolezza dell'importanza della deontologia e delle sfide specifiche che la professione presenta. Questo vale soprattutto in Svizzera, dove i giudici provengono da contesti diversi, non seguono una formazione obbligatoria e spesso esercitano occupazioni accessorie, diverse da quelle benefiche, dall'insegnamento e dalla ricerca in campo giuridico⁵⁴, il che li espone maggiormente ai rischi di conflitti d'interesse. Oltre a norme deontologiche, elaborate da e per i giudici dei tribunali della Confederazione, il GVG sottolinea la necessità di misure complementari, come una formazione scientifica e pratica, preferibilmente da seguire a intervalli regolari, nonché l'offerta di consulenze personali e riservate in caso di dilemmi etici. L'Associazione svizzera dei magistrati offre già ai suoi membri la possibilità di contattarla, in forma anonima, per chiedere dei consigli, ma questa possibilità è poco conosciuta; alcuni giudici incontrati sono inoltre del parere che il segreto d'ufficio vieti loro di farvi ricorso. È dunque importante chiarire questo aspetto e/o introdurre un meccanismo analogo presso le stesse giurisdizioni della Confederazione. Di conseguenza, **il GRECO raccomanda (i) di 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 raccomanda 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.**

144. Non esiste una definizione legale e/o tipologica del conflitto d'interesse, ma le autorità svizzere sostengono che le regole sull'incompatibilità, la ricasazione e le occupazioni accessorie mirano a prevenire tali conflitti. Tale normativa sarà analizzata in dettaglio nelle sezioni pertinenti del presente rapporto (cfr. di seguito).

145. Il GVG ha notato con interesse l'attenzione dei giudici del TFB per la problematica dei conflitti d'interesse, da loro stessi definita la sfida maggiore cui è confrontato il Tribunale, vista la sua composizione. Quasi tutti i giudici, infatti, sono degli esperti nel loro settore di competenza e/o avvocati che continuano a esercitare a titolo principale e sono pertanto tenuti al segreto professionale. I giudici procedono a un'autoanalisi circa possibili conflitti d'interesse sulla base sia delle Direttive sull'indipendenza stilate nel 2011, aggiornate quando era necessario, sia dell'articolo 6 della CEDU. Le Direttive contengono una serie di motivi di ricasazione e di dichiarazione, illustrano la procedura da seguire e prescrivono un periodo di un anno dalla conclusione della relativa causa dinanzi al Tribunale, prima che l'autorità possa consigliare una parte. I giudici del TFB hanno rivelato al GVG una pratica preoccupante di alcune imprese. Queste affiderebbero piccoli incarichi agli studi di avvocato dove lavorano i giudici che vorrebbero evitare che partecipassero a una causa, allo scopo di costringerli a ricasarsi. Il GVG incoraggia le autorità a tenere sotto osservazione questa tendenza per trarne le debite conseguenze, comunque insiste sulla necessità di non allentare le regole sui conflitti d'interesse.

Divieto o limitazione di determinate occupazioni

Regali

⁵⁴ Questa affermazione non vale per il TF, che non prevede il tempo parziale; le regole per le autorizzazioni a tale riguardo sono piuttosto rigide (cfr. par. 153).

146. Per il diritto penale svizzero i giudici sono pubblici ufficiali sottoposti alle disposizioni penali sulla corruzione (art. 322ter a 322octies del Codice penale [CP]). Come già accennato nei capitoli dedicati ai parlamentari, la portata del reato di accettazione di vantaggi (art. 322sexies CP) è stata ampliata⁵⁵: adesso non è più richiesto alcun legame tra l'indebito vantaggio e l'atto concreto e determinato del pubblico ufficiale; è sufficiente infatti che l'indebito vantaggio sia sollecitato o accettato «in considerazione dell'espletamento della sua attività ufficiale». Questa formulazione permette inoltre di coprire l'alimentazione progressiva (a partire dal primo vantaggio indebito). Anche i regali e i doni di lieve entità rientrano in tale definizione, come rilevato dal GRECO nel suo rapporto stilato in occasione del Terzo ciclo di valutazione. Per il diritto penale svizzero, solamente i vantaggi di lieve entità, che al tempo stesso siano anche usuali nelle relazioni sociali, nonché i vantaggi ammessi dalle norme in materia di rapporti di servizio non costituiscono indebiti vantaggi.

147. Comunque i principi costituzionali d'indipendenza e imparzialità (art. 30 cpv. 1 Cost.) riducono ancora più le possibilità di accettare regali. I giudici devono rifiutare gli inviti suscettibili di compromettere la loro indipendenza o libertà di agire. Per questa ragione, la prassi è molto più severa per quanto riguarda l'accettazione di doni o vantaggi. Capire se sia opportuno accettare un invito a pranzo o a cena oppure a partecipare gratuitamente a formazioni continue è una questione che va esaminata caso per caso. Alcuni giudici incontrati dal GVG hanno comunque ammesso di essere titubanti su come comportarsi in caso di invito. Secondo il GVG sarebbe opportuno precisare meglio le indicazioni a tale riguardo e rimanda alla raccomandazione di sviluppare norme deontologiche di cui al paragrafo 143.

Incompatibilità

148. Sia la Costituzione che la legge prevedono determinate incompatibilità legate alla funzione (art. 144 cpv. 1 e 2 Cost., art. 6 LTF, art. 44 LOAP, art. 10 LTFB). I giudici del TF, del TAF, del TPF e del TFB che esercitano la loro funzione a tempo pieno o a tempo parziale non possono essere membri del Parlamento federale o del Consiglio federale. Inoltre non possono esercitare alcuna attività che pregiudichi l'esercizio della loro funzione, l'indipendenza del Tribunale o la sua dignità. Infine non possono esercitare alcuna funzione ufficiale per uno Stato straniero.

149. I giudici del TF, del TAF e del TPF non possono neppure accettare titoli o decorazioni conferiti da autorità straniere né esercitare altre funzioni in seno alla Confederazione.

150. I giudici del TAF e del TPF nonché i giudici ordinari del TFB non possono esercitare professionalmente la rappresentanza in giudizio. Per i giudici non di carriera del TF, tale divieto è limitato al TF, mentre non vale affatto per i giudici non di carriera del TFB, alcuni dei quali esercitano la funzione di rappresentanza come attività principale. I possibili conflitti d'interesse che potrebbero sorgere sono regolati mediante le disposizioni sulla ricasazione contenute nelle Direttive sull'indipendenza già menzionate.

151. La legge prevede anche determinate restrizioni applicabili solamente ai giudici a tempo pieno; ad esempio quelli del TF, del TAF, del TPF e del TFB non possono esercitare funzioni al servizio di un Cantone né altre attività lucrative. Non possono neppure essere membri della direzione, dell'amministrazione, dell'ufficio di vigilanza o dell'ufficio di revisione di un'impresa commerciale.

152. Infine, la legge prevede incompatibilità personali (art. 8 LTF, art. 8 LTAF, art. 43 LOAP, art. 12 LTFB) che impediscono al coniuge, ai membri della famiglia e agli affini di

⁵⁵ Come ricordato nella parte del rapporto dedicata ai parlamentari, la portata del reato è stata ulteriormente ampliata a partire dal 1° lug. 2016 mediante una modifica legislativa adottata dal Parlamento.

un giudice del TF, del TAF, del TPF e del TFB di rivestire contemporaneamente la carica di giudice nello stesso tribunale.

Occupazioni accessorie

153. Giudici a tempo pieno del TF (art. 7 LTF, artt. 18-23 RTF): determinate occupazioni accessorie possono essere autorizzate dalla Commissione amministrativa del Tribunale, ma i criteri sono molto severi e l'autorizzazione è accordata solamente per mandati molto limitati nel tempo. Sono autorizzati: a. partecipazioni in collegi arbitrali, organi giudicanti e commissioni d'esperti, nonché mandati nel campo della mediazione e dei pareri giuridici, nella misura in cui sussiste un interesse pubblico; b. mandati di insegnamento puntuali, cura di commenti, collane e riviste specializzate; c. partecipazione in organi di associazioni, fondazioni e altre organizzazioni senza natura economica. Non necessita di un'autorizzazione chi intende redigere libri o articoli, tenere conferenze o partecipare a congressi e giornate di studio. La Commissione amministrativa può richiedere ai giudici informazioni sul dispendio di tempo e sulle indennità percepite. Se il totale delle indennità, inclusi i rimborsi spese, provenienti da occupazioni accessorie supera 10 000 franchi annui, l'eccedenza deve essere versata alla cassa del TF.

154. Le principali occupazioni accessorie nel corso del 2015 sono state:

- 14 attività didattiche occasionali per cui, nella maggior parte dei casi, erano previste meno di cinque ore di lezione all'anno;
- 17 partecipazioni a comitati di redazione o di stesura di pubblicazioni giuridiche;
- 25 partecipazioni come membro di comitato di associazioni o fondazioni non a scopo di lucro, nella maggior parte dei casi in ambito giuridico, giudiziario o accademico.

155. Giudici a tempo pieno o a tempo parziale del TAF (art. 7 LTAF, art. 28 RTAF e Direttive interne stabilite dalla Corte plenaria): l'esercizio di occupazioni accessorie deve essere autorizzato dalla Commissione amministrativa e non deve impedire al giudice di dedicarsi pienamente ai suoi doveri d'ufficio. Il Segretariato generale tiene un registro di tali occupazioni, accessibile sul sito Intranet del Tribunale, ma non pubblicato in Internet. La direzione del tribunale può chiedere in ogni momento a un giudice di fornire informazioni sulle sue occupazioni accessorie.

156. La situazione all'11 dicembre 2015 era la seguente: su un organico di 72 giudici (di cui 36 a tempo parziale) 19 esercitavano una o più occupazioni accessorie o incarichi pubblici, il che corrisponde a 19 procedure di autorizzazione dal 1° gennaio 2013.

157. Giudici a tempo pieno o a tempo parziale del TPF (art. 45 LOAP ed ROATPF⁵⁶, ossia il pertinente regolamento adottato dalla Corte plenaria): le occupazioni accessorie devono essere autorizzate dalla Commissione amministrativa mentre al Segretariato generale compete la loro registrazione. Eventuali violazioni del regolamento possono comportare l'intervento della Commissione amministrativa oppure un avviso all'autorità di vigilanza.

158. L'articolo 2 ROATPF sancisce il principio secondo cui le occupazioni accessorie e le cariche pubbliche del giudice non devono pregiudicare l'esercizio della funzione, l'indipendenza, l'imparzialità o la dignità del Tribunale o dei suoi membri. Tra le occupazioni accessorie che non soddisfano questi criteri, l'articolo 2 ROATPF cita in particolare quelle connesse a mandati commerciali svolti per conto del Tribunale o che il

⁵⁶ Regolamento del 28 sett. 2010 del Tribunale penale federale sulle occupazioni accessorie, RS **173.713.151**

Tribunale assegnerà in tempi brevi e anche quelle che suscitano l'apparenza di prevenzione del giudice.

159. Il regolamento distingue per altro tra giudici a tempo pieno e giudici a tempo parziale. I primi sono autorizzati in particolare a esercitare le occupazioni accessorie retribuite e le cariche pubbliche elencate nel regolamento, ossia la partecipazione nell'interesse pubblico a tribunali arbitrali, a organi giurisprudenziali o a commissioni e mandati per mediazioni o perizie come pure ad associazioni, fondazioni o altre organizzazioni con scopo ideale. Possono altresì essere autorizzate le cariche pubbliche comunali, le attività didattiche puntuali, la cura di commentari, di collane o riviste specializzate. Se la somma delle indennità percepite in virtù di occupazioni accessorie supera i 10 000 franchi all'anno, l'importo eccedente deve essere versato alla cassa del TPF.

160. I giudici a tempo parziale possono esercitare più occupazioni accessorie rispetto ai giudici a tempo pieno. L'articolo 4 ROATPF autorizza un giudice a tempo parziale ad esercitare le seguenti occupazioni accessorie: la partecipazione a tribunali arbitrali, a commissioni e a mandati di mediazione e perizie, nonché a organi di associazioni, fondazioni o altre organizzazioni a scopo commerciale. Possono essere autorizzate in particolare le attività giudiziarie cantonali a tempo parziale, l'impiego a tempo parziale presso un Cantone o in un'impresa commerciale privata, le attività lucrative accessorie indipendenti e le consulenze giuridiche professionali. Infine, l'articolo 6 ROATPF permette alla Commissione amministrativa di vincolare un'autorizzazione a condizioni od oneri oppure limitarla nel tempo.

161. Alla fine del 2015, su un organico di 18 giudici del TPF, sei esercitavano attività didattiche occasionali e due erano membri di comitati d'associazioni del settore giuridico.

162. I giudici ordinari a tempo parziale del TFB (art. 11 LTFB) possono esercitare occupazioni lucrative accessorie soltanto con l'autorizzazione della direzione del Tribunale. A fine 2015, un solo giudice ordinario esercitava un'attività didattica ed era membro del comitato di un'associazione di giudici.

Ricusazione

163. Le regole sulla ricusazione concretizzano garanzie costituzionali e internazionali (in particolare art. 30 Cost. sulle garanzie della procedura giudiziaria e art. 6 CEDU) e coprono anche gli interessi privati o personali e i legami familiari. Prevedono per altro una clausola generale di ricusazione, un obbligo di comunicare per il giudice che si trova in un caso di ricusazione e una procedura per valutare le richieste di ricusazione avanzate da una parte (artt. 34-38 LTF, che si applicano ai giudici e ai cancellieri del TF nonché, per analogia, ai giudici del TAF; artt. 56-60 CPP e art. 10 PA⁵⁷ per i giudici del TPF). La ricusazione dei giudici del TFB è retta dal Codice di procedura civile, inoltre ai giudici non di carriera del TFB si applica una regola speciale (art. 28 LTFB). Il TFB ha per altro adottato direttive specifiche già menzionate nel presente rapporto ai paragrafi sulla ricusazione («Direttive sull'indipendenza»).

Interessi finanziari

164. Non sono previste restrizioni specifiche in merito agli interessi finanziari.

Restrizioni applicate alla fine del mandato

⁵⁷ Legge federale del 20 dic. 1968 sulla procedura amministrativa, RS **172.021**

165. Soltanto i giudici del TFB sono sottoposti a restrizioni una volta terminata la loro attività presso il Tribunale: non possono consigliare una parte prima di un anno dopo la conclusione della loro attività giudiziaria, compresa la conclusione di un'eventuale procedura di ricorso (art. 10 Direttive sull'indipendenza). Comunque, non è prevista alcuna sanzione se questa disposizione non viene rispettata.

Contatti con terzi, informazioni confidenziali

166. Le informazioni sulle cause e gli incartamenti di cui si occupano i giudici sono protette dal segreto d'ufficio (art. 15 O sui giudici); rivelarle a terzi non solo costituisce un reato penale punibile in virtù dell'articolo 320 CP (Violazione del segreto d'ufficio), ma comprometterebbe anche l'imparzialità del giudice. Soltanto la Commissione amministrativa e la direzione del Tribunale, in veste di autorità superiori competenti, possono sciogliere il giudice dal segreto d'ufficio. Non è neppure possibile appellare al segreto d'ufficio dinanzi alle commissioni del Parlamento nell'ambito dell'esercizio dell'alta vigilanza. Inoltre il TF, il TAF, il TPF e il TFB hanno adottato regole scritte per le comunicazioni ufficiali.

167. TF: i giudici non si esprimono in merito alle cause in corso in virtù dell'articolo 14 capoverso 3 LTF, secondo il quale è il presidente del TF a rappresentare il Tribunale verso l'esterno e, a tale titolo, a essere incaricato della comunicazione esterna del TF. Le domande sui procedimenti in corso sono, in linea di massima, trattate dal personale delle cancellerie o dal segretariato generale del TF. Il Tribunale ha inoltre adottato direttive dettagliate sull'informazione al pubblico⁵⁸.

168. TAF: la Carta etica del TAF affronta questo tema all'articolo 7, secondo cui, di principio, i giudici non prendono posizione su cause pendenti. Si astengono in particolare da qualsiasi comportamento che possa compromettere lo svolgimento di un equo processo e suscitare un'apparenza di parzialità. In pratica, i giudici del TAF si astengono da qualsiasi comunicazione. Le domande dei mass media sono raccolte dall'intermediario del responsabile della comunicazione del TAF. In linea di massima, se si tratta di procedimenti in corso o riguardanti aspetti più generali, solamente il presidente del Tribunale e il responsabile della comunicazione tengono i contatti con i mass media. In casi eccezionali può farlo anche il giudice istruttore. Il TAF dispone inoltre di un regolamento concernente l'informazione⁵⁹.

169. TPF: gli articoli 8 e 10 ROTPF fissano i compiti del presidente del Tribunale e del segretario generale in relazione ai contatti con terzi. Per i casi pendenti, anche i presidenti delle varie corti sono coinvolti. Per il resto, i giudici non dovrebbero comunicare direttamente con terzi. Il TPF dispone inoltre di un regolamento dettagliato sull'informazione del pubblico⁶⁰.

170. Anche il TFB si avvale di un regolamento dettagliato sulla comunicazione⁶¹.

171. Non vi sono regole specifiche relative all'abuso di informazioni riservate; in questi casi si applicano le disposizioni del Codice penale e in particolare l'articolo 320 sulla violazione del segreto d'ufficio.

Dichiarazione del patrimonio, delle entrate, dei passivi e degli interessi

172. Oltre alle regole citate sulle incompatibilità, la ricsuzione e le occupazioni accessorie e alla dichiarazione fiscale delle entrate, del patrimoniale e dei debiti cui sono

⁵⁸ Direttive del 6 nov. 2006 concernenti la cronaca giudiziaria presso il Tribunale federale, RS **173.110.133**

⁵⁹ Regolamento del 21 feb. 2008 del TAF concernente l'informazione, RS. **173.320.4**

⁶⁰ Regolamento del 24 gen. 2012 del TPF sui principi dell'informazione, RS **173.711.33**

⁶¹ Regolamento del 28 sett. 2011 del TFB concernente l'informazione (Rinfo-TFB), RS **173.413.4**

tenuti tutti i contribuenti, i giudici non sono tenuti a una dichiarazione particolare per questi ambiti.

173. Come ricordato nel capitolo dedicato ai parlamentari, la legge del 10 ottobre 1997 sul riciclaggio di denaro (LRD) è stata modificata il 1° gennaio 2016. La nozione di «persone politicamente esposte» (PPE) è stata estesa alle persone alle quali sono o sono state affidate in Svizzera funzioni pubbliche dirigenziali nella politica, nell'amministrazione, nell'esercito o nella giustizia, nonché membri del consiglio di amministrazione o della direzione di imprese statali d'importanza nazionale (persone politicamente esposte in Svizzera, PPE nazionali, art. 2a lett. b LRD). Il messaggio che accompagna la legge precisa che i giudici del TF figurano tra le PPE nazionali. Sono considerate persone legate a PPE le persone fisiche che sono riconoscibilmente legate a loro per motivi familiari, personali o d'affari (art. 2a cpv. 2 LRD). Le PPE non sono più considerate tali 18 mesi dopo aver cessato l'esercizio della funzione. Lo statuto di PPE per gli intermediari finanziari comporta un obbligo di diligenza superiore, se sussistono determinati rischi.

Controllo e attuazione

Controllo

174. La regolamentazione delle occupazioni accessorie è affidata ai tribunali stessi che accordano le autorizzazioni, effettuano i controlli, chiedono eventualmente informazioni complementari e ritirano le autorizzazioni. L'elenco delle occupazioni accessorie è trasmesso al TF in qualità di autorità di vigilanza amministrativa ed è esaminato anche dal Parlamento nell'ambito dell'alta vigilanza.

175. Più in generale, il TF esercita la vigilanza amministrativa sulla gestione del TPF, del TAF e del TFB (art. 34 cpv. 1 LOAP, art. 3 cpv. 1 LTAF e art. 3 cpv. 1 LTBF) e tale compito è concretizzato in un regolamento⁶² (RVSF). In base alle informazioni raccolte dal GVG, due volte l'anno si tengono due riunioni a tale riguardo: una riunisce i tribunali federali di prima istanza presso il TF e l'altra ha luogo presso ciascun tribunale. In tale occasione si controllano in particolare il disbrigo generale degli incarti e il termine ragionevole. Se l'autorità di vigilanza constata l'opportunità di avviare una procedura di destituzione nei confronti di un giudice la Commissione amministrativa del TF informa la Commissione giudiziaria del Parlamento.

176. Il Parlamento esercita l'alta vigilanza sul TF, il TAF, il TPF e il TFB attraverso le sue commissioni di gestione (CdG) e la sua Delegazione delle finanze. L'alta vigilanza parlamentare non controlla sistematicamente l'integrità personale dei giudici, ma si concentra sul funzionamento legale, adeguato ed efficace, dei tribunali e in particolare su aspetti pratici e legati al consuntivo e alla gestione. Se vi sono indicazioni concrete del comportamento corrotto di un giudice, le CdG possono comunque avviare un'inchiesta. Inoltre comunicano alla Commissione giudiziaria i loro accertamenti che mettono seriamente in dubbio l'idoneità professionale o personale di un giudice (art. 40a cpv. 6 LParl).

177. Questo dispositivo è stato applicato in un caso nel 2012-2013 in seguito alla denuncia di un avvocato alla Commissione giudiziaria contro otto giudici del TAF. La commissione ha trasmesso la denuncia alle CdG, le quali a loro volta l'hanno inoltrata al TF. La Commissione di vigilanza del TF⁶³ ha esaminato la denuncia nel quadro della vigilanza amministrativa. In tale occasione, i giudici denunciati sono stati sentiti e hanno potuto far valere la loro posizione. Il TF ha poi sottoposto un rapporto dettagliato alle CdG, le quali sono giunte alla conclusione che non c'erano gli estremi per avviare una

⁶² Regolamento dell'11 sett. 2006 sulla vigilanza del TF, RS **173.110.132**

⁶³ La vigilanza è un compito esercitato dalla Commissione amministrativa del TF composta dallo stesso presidente, dal vicepresidente e da un terzo giudice ordinario del TF.

procedura di destituzione nei confronti dei giudici. La Commissione di vigilanza del TF ha analizzato anche altre misure organizzative chieste dal querelante.

Sanzioni

178. La responsabilità penale dei giudici della Confederazione è retta, previa autorizzazione a procedere, dalle disposizioni generali del Codice penale, in particolare da quelle sulla corruzione, l'accettazione di vantaggi e la violazione del segreto d'ufficio, come anche dalle norme che puniscono i reati contro i doveri d'ufficio e professionali.

179. Per contro, non esiste un ordinamento disciplinare applicabile ai giudici della Confederazione. L'unica sanzione formale prevista è la destituzione dei giudici del TAF, del TPF e del TFB da parte del Parlamento, le cui condizioni sono piuttosto restrittive. Le questioni riguardanti il personale sono comunque oggetto della vigilanza esercitata dal TF sui tribunali di prima istanza della Confederazione (art. 2 RVTF). Il TF può ordinare un'inchiesta in particolare per chiarire una fattispecie. I membri e gli impiegati del Tribunale interessato hanno l'obbligo di fornire le informazioni richieste. Il risultato dell'inchiesta è formulato in un rapporto e il Tribunale interessato, comprese eventualmente le persone interessate, possono prendere posizione al riguardo (art. 7 RVTF).

180. Per il GVG può essere un problema⁶⁴ la mancanza di un dispositivo specifico che sanzioni le violazioni delle regole deontologiche – come dovrebbero essere sviluppate secondo la raccomandazione di cui al paragrafo 143 – o dei doveri professionali non così gravi da richiedere la destituzione. In base alle informazioni raccolte durante la visita in loco, le violazioni di questo tipo sono attualmente affrontate in modo informale dal presidente del tribunale in questione o, nei casi più gravi, dalla Commissione giudiziaria, i cui membri, secondo l'espressione impiegata da uno di loro, assicurerebbero un *servizio post vendita* dei giudici del loro stesso colore politico. I giudici in oggetto sono esortati a non candidarsi per un nuovo mandato. Questo sistema risulta piuttosto opaco, non permette di garantire il rispetto dei diritti dei giudici chiamati in causa e può dare l'impressione che le giurisdizioni della Confederazione non siano in grado di imporre ai propri ranghi il rispetto delle regole poiché mancano le fattispecie perseguibili. Nel caso della denuncia contro gli otto giudici del TAF, cui si è già accennato, si è stabilito che le violazioni denunciate non erano tali da procedere alla loro destituzione, tuttavia è lecito chiedersi se avrebbero potuto o dovuto comportare sanzioni meno gravi. Di conseguenza, **il GRECO raccomanda (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 raccomanda (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.** Il GVG precisa che questo dispositivo non intende mettere in discussione la competenza del Parlamento di destituire i giudici dei tribunali di prima istanza della Confederazione in caso di mancanze gravi o di inattitudine all'esercizio delle funzioni giudiziarie.

⁶⁴ Cfr. al riguardo il parere n. 3 [n.d.t.: non disponibile in italiano] del Consiglio Consultivo dei Giudici Europei (CCJE) sui principi e le regole che reggono gli imperativi professionali applicabili ai giudici e in particolare la deontologia, i comportamenti incompatibili e l'imparzialità. Secondo tale parere, tutti i sistemi giuridici dovrebbero dotarsi di un sistema disciplinare atto a definire, il più precisamente possibile, gli errori punibili con sanzioni, le sanzioni da applicare in questi casi e la procedura da seguire. Quest'ultima dovrebbe essere sottoposta a un'autorità o a una giurisdizione indipendente davanti alla quale i diritti della difesa siano pienamente garantiti e prevedere la possibilità di impugnare la decisione pronunciata dal primo organo disciplinare.

Immunità

181. I procedimenti penali cui sono sottoposti i cittadini sono applicati anche ai giudici. I giudici del TF, del TAF, del TPF e del TFB godono comunque di un'immunità relativa per gli atti direttamente collegati con le loro funzioni o attività ufficiali. Senza previa autorizzazione, nessun procedimento penale può essere promosso nei loro confronti per reati attinenti all'attività o alla condizione ufficiale del medesimo; la procedura è la stessa dei casi che coinvolgono i parlamentari (cfr. par. 78).

182. Tuttavia l'autorità competente può adottare misure conservative indifferibili, anche di natura coercitiva, prima dell'autorizzazione (art. 303 cpv. 2 CPP). Inoltre, prima della richiesta formale di sopprimere l'immunità, può anche prendere, dietro autorizzazione delle presidenze delle due Camere, misure di sorveglianza o altri provvedimenti investigativi o istruttori al fine di procedere a un primo chiarimento dei fatti o assicurare le prove. Per procedere in tal modo è necessaria una maggioranza di cinque su sei membri dei collegi di presidenza (art. 14 e segg. LResp⁶⁵). Nel momento in cui dette misure sono state adottate, va richiesta un'autorizzazione formale per sopprimere l'immunità.

183. Inoltre, se sembra giustificato dalle circostanze del caso, le commissioni competenti possono affidare alle autorità penali della Confederazione il perseguimento e il giudizio di un reato sottostante alla giurisdizione cantonale. Infine, l'Assemblea federale plenaria può eleggere un procuratore generale straordinario della Confederazione (art. 17 LParl).

Consulenze, formazione e sensibilizzazione

184. Sebbene la legislazione federale svizzera non obblighi i giudici a seguire una formazione obbligatoria, di base o continua, alcuni Cantoni ne impongono una post lauream, da assolvere parallelamente alla professione, ai candidati giudici. In generale, dai giudici in carica ci si aspetta che conoscano la dottrina e la giurisprudenza relative agli obblighi etici della loro professione, in particolare quelli contenuti nel codice procedurale.

185. Da qualche anno esiste un diploma postuniversitario in magistratura. Si tratta di una formazione facoltativa che non costituisce in alcun modo un requisito obbligatorio per poter essere eletto giudice. Questa formazione, che può essere assolta anche dopo l'elezione, comprende un modulo specifico sull'etica professionale e sul ruolo del giudice.

186. I giudici possono inoltre seguire seminari di formazione continua su temi specifici offerti, ad esempio, dalle facoltà di diritto delle università, dalla Fondazione per la formazione continua dei giudici svizzeri o *dall'Académie suisse de la magistrature*.

187. Dal 1° ottobre 2015, il TAF ha adottato un programma introduttivo per i giudici di nuova nomina, che prevede un modulo obbligatorio sulla condotta richiesta dal ruolo e incentrato sui temi affrontati nel presente rapporto. In tale contesto viene illustrata anche la Carta etica.

188. Il sistema svizzero non prevede un dispositivo specifico che offra ai giudici consulenze sulle regole menzionate. Tuttavia i magistrati possono rivolgersi ai loro pari, in primo luogo ai presidenti delle corti ma anche, se occorre, al presidente o ai membri della Commissione amministrativa del loro tribunale.

⁶⁵ Legge del 14 mar. 1958 sulla responsabilità, RS **170.32**

189. Come accennato, nel 2014 l'Associazione svizzera dei magistrati ha istituito una commissione etica con lo scopo di promuovere il dibattito sull'etica professionale dei giudici e avviare un dialogo trasparente sui principi etici relativi alla carica giudiziaria. Su richiesta, la commissione, che può essere contattata per e-mail, rilascia prese di posizione su casi concreti che sollevano questioni di etica giudiziaria. In occasione della visita del GVG in Svizzera, i membri dell'associazione hanno confermato che la commissione sta elaborando una presa di posizione sulle occupazioni accessorie.

190. Secondo il GVG si possono prendere misure complementari per introdurre un sistema di consulenze e sviluppare una formazione appropriata di carattere pratico riguardante le nozioni etiche e l'integrità. A tale riguardo, il gruppo di valutazione rimanda alla raccomandazione di cui al paragrafo 143.

V. PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE DEI PROCURATORI

Cenni sul Ministero pubblico della Confederazione

191. Il Ministero pubblico della Confederazione (MPC) è un'autorità indipendente di perseguimento penale non legata a un tribunale (art. 16 CPP e artt. 1 e 2 cpv. 1 lett. b LOAP⁶⁶). Mentre fino al 2011 i procuratori federali erano eletti dal Consiglio federale, dal 1° gennaio 2011, con l'entrata in vigore del CPP unificato, il meccanismo di elezione è stato modificato e qualsiasi legame con l'esecutivo soppresso. Scopo della modifica è garantire un'indipendenza totale dell'istituzione. Inoltre è stata istituita un'Autorità di vigilanza specifica sul MPC.

192. Nel quadro del processo penale, il MPC è, esattamente come i tribunali, indipendente nell'applicazione del diritto e sottostà soltanto al diritto (art. 4 cpv. 1 CPP). Pertanto, è esclusa qualsiasi ingerenza delle autorità politiche nell'attività di perseguimento penale svolta dal pubblico ministero⁶⁷.

193. Il MPC gode di autonomia amministrativa, istituisce i suoi servizi, assume il personale necessario e tiene una contabilità propria. Attualmente conta dai 220 ai 240 impiegati suddivisi in quattro sedi, compresi 42 procuratori di cui dieci sono donne. Il procuratore generale sottopone ogni anno all'autorità di vigilanza il preventivo, di circa 60 milioni di franchi (più o meno 55 milioni di euro) e il consultivo a destinazione dell'Assemblea federale, nonché il rapporto sull'attività del MPC. Il Dipartimento federale delle finanze (DFF) è competente per l'approntamento, la gestione e la manutenzione degli edifici utilizzati dal MPC. Le modalità di collaborazione tra il MPC e il DFF si fondano sugli stessi principi previsti anche per il Tribunale federale. Per contro, il MPC sopperisce autonomamente ai suoi bisogni in beni e servizi nell'ambito della logistica (artt. 16-18 LOAP).

194. Il procuratore generale della Confederazione dirige il MPC. Coadiuvato dai suoi due sostituti e dagli altri membri della direzione, è responsabile del perseguimento penale ineccepibile ed efficiente nei casi che sottostanno alla giurisdizione federale, della realizzazione e della gestione di un'organizzazione funzionale e dell'impiego efficace del personale e delle risorse finanziarie e materiali (art. 9 LOAP). Dal 1° febbraio 2016, il MPC ha un nuova organizzazione che lo rende più efficiente e più snello. Le divisioni per il trattamento dei procedimenti sono ora quattro:

- Protezione dello Stato, Terrorismo e Organizzazioni criminali: unità operativa specializzata nel trattamento di procedimenti nei confronti di impiegati federali (compresa la corruzione nazionale) o riguardanti la Confederazione e la sua sicurezza, oppure il terrorismo e le organizzazioni criminali;
- Criminalità economica: unità operativa specializzata nel trattamento dei procedimenti riguardanti il riciclaggio di denaro, la corruzione internazionale, la criminalità economica di ampia portata, i reati borsistici e la cyber criminalità;
- Assistenza giudiziaria, Diritto penale internazionale: unità operativa specializzata nel trattamento dei procedimenti di assistenza giudiziaria passiva in materia penale, nonché negli affari di competenza federale e nel trattamento dei procedimenti per i crimini contro l'umanità e di guerra;
- Analisi finanziaria forense: unità composta da specialisti finanziari che supportano i gruppi operativi nella lotta al riciclaggio di denaro, al finanziamento del terrorismo e ad altri reati associati.

195. Ciascuna delle prime tre divisioni, preposte ai procedimenti, è diretta da un procuratore capo e conta procuratori responsabili di settore incaricati di coordinare i

⁶⁶ Legge del 19 mar. 2010 sull'organizzazione delle autorità penali, RS **173.71**

⁶⁷ Messaggio CPP, FF 2006 989, pag.1035 e art. 26 cpv. 4 LParl

procuratori nei procedimenti, di assicurare l'applicazione di principi unitari e di fungere da persone di riferimento.

196. Quattro unità amministrative affiancano il lavoro d'inchiesta:

- Stato maggiore operativo del procuratore generale della Confederazione (OAB): unità incaricata dell'esame della competenza federale in materia di riciclaggio di denaro, finanziamento del terrorismo e reati associati, in caso di dubbio circa la competenza delle autorità giudiziarie cantonali;
- Stato maggiore di gestione delle risorse (SAR): unità composta da rappresentanti del MPC e della Polizia giudiziaria federale incaricata di assicurare l'assegnazione delle risorse di polizia necessarie per condurre inchieste efficaci nell'ambito delle politiche nazionali contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo;
- Allestimento centrale delle comunicazioni di sospetto riciclaggio di denaro (ZAG): unità operativa incaricata di migliorare il trattamento delle segnalazioni inoltrate dal MROS, l'Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro (Financial Intelligence Unit Switzerland; FIU svizzera);
- Servizio «Esecuzione delle decisioni e gestione dei beni»: unità di appoggio ai procuratori nell'ambito delle misure di sequestro e confisca.

197. Due sostituti procuratori generali assistono il procuratore generale della Confederazione nella condotta, assicurano il *controlling* operativo sui procedimenti condotti presso il MPC infine conducono e accompagnano procedimenti su incarico del procuratore generale. Nel quadro del *controlling*, i sostituti procuratori, assistiti dai procuratori capo, incontrano regolarmente i procuratori per fare il punto sui procedimenti, in merito non solo alla strategia, alla pianificazione e al rispetto dei termini, ma anche alla mole di lavoro. In genere la frequenza di questi incontri, minimo tre all'anno per singolo procuratore, aumenta in funzione della complessità delle pratiche. Il *controlling* delle pratiche particolarmente delicate può essere assunto direttamente dal procuratore generale. I decreti di abbandono, di non luogo a procedere e di sospensione devono essere approvati dal procuratore capo, se sono emanati da un procuratore pubblico, e dal procuratore generale se sono emanati da un procuratore capo (art. 13 e 14 LOAP). Le accuse devono essere autorizzate dal procuratore capo e da uno dei sostituti procuratori generali cui compete l'applicazione di principi unitari. In caso di disaccordo, un procuratore può rivolgersi al procuratore generale o anche all'Autorità di vigilanza, di cui incontra una delegazione in occasione dell'ispezione annuale. Inoltre, le parti che partecipano a un procedimento, tra cui il querelante, possono impugnare la decisione di abbandono dinnanzi al Tribunale penale federale.

198. Solamente il procuratore generale, i suoi due sostituti e i procuratori capo possono impartire istruzioni sull'apertura, lo svolgimento o la chiusura di un procedimento, come pure istruzioni per l'accusa in giudizio e per l'esercizio di rimedi giuridici (art. 13 LOAP e 17 ROA-MPC⁶⁸). Il procuratore generale ha inoltre facoltà di emanare direttive più specifiche necessarie alla gestione e alla conduzione dei procedimenti (art. 13 LOAP e 17 ROA-MPC). Normalmente il procuratore generale comunica per scritto le direttive operative nei casi singoli (istruzioni procedurali, cambiamenti nella direzione). Nei casi urgenti e quando è possibile trovare un accordo con il procuratore coinvolto, il procuratore generale comunica oralmente a quest'ultimo le direttive operative. Le direttive o istruzioni organizzative o personali che non riguardano le attività operative del MPC sono sempre scritte.

199. Il MPC è un'autorità ampiamente indipendente; cionondimeno è sottoposto a vigilanza da parte di tre diversi soggetti. Da un lato, l'alta vigilanza sul MPC è esercitata, come nel caso dei tribunali della Confederazione, dall'Assemblea federale. Dall'altro, il Parlamento designa un'Autorità di vigilanza specifica per il MPC. Infine, le parti che

⁶⁸ Regolamento dell'11 dic. 2012 sull'organizzazione e l'amministrazione del MPC, RS 173.712.22

partecipano al procedimento possono presentare ricorso ai tribunali contro un decreto del MPC o per denegata giustizia.

200. L'Assemblea federale esercita l'alta vigilanza sul MPC e sulla relativa Autorità di vigilanza verificando nella fattispecie il rispetto della legalità, della conformità all'ordinamento vigente, dell'efficacia e dell'economicità da parte del MPC. L'alta vigilanza non include la competenza di abrogare o modificare una decisione, né di esercitare il controllo di merito delle decisioni giudiziarie del MPC (art. 26 LParl). La LParl concretizza tale vigilanza per il tramite di due commissioni: la Commissione delle finanze e la Commissione della gestione. La Commissione delle finanze si occupa della gestione finanziaria della Confederazione, esamina preliminarmente la pianificazione finanziaria, il preventivo e le relative aggiunte nonché il consuntivo della Confederazione (art. 50 cpv. 1 LParl). La Commissione della gestione esercita la sua attività di controllo sui criteri di legalità, adeguatezza ed efficacia (art. 52 cpv. 2 LParl). Le commissioni designano delegazioni specifiche per ciascuna istituzione federale, quindi anche per il MPC.

201. Eletta dall'Assemblea federale, l'Autorità di vigilanza sul MPC (AV-MPC) è composta da sette membri: un giudice del Tribunale federale e uno del Tribunale penale federale, due avvocati iscritti in un registro cantonale degli avvocati e tre specialisti che non fanno parte di un tribunale della Confederazione né sono iscritti in un registro cantonale degli avvocati. I membri di detta autorità non possono far parte dell'Assemblea federale o del Consiglio federale, né esercitare alcun'altra funzione al servizio della Confederazione. I membri iscritti in un registro cantonale degli avvocati non possono esercitare il patrocinio dinanzi alle autorità penali della Confederazione (art. 23 e 24 LOAP).

202. L'AV-MPC può impartire istruzioni generali sull'adempimento dei compiti da parte del MPC. Sono escluse istruzioni nel singolo caso (art. 29 LOAP). L'AV-MPC può effettuare ispezioni presso il MPC e chiedergli informazioni e rapporti supplementari sulla sua attività. Per garantire l'esercizio dei loro compiti, i rappresentanti dell'AV-MPC possono anche consultare gli atti procedurali e utilizzare le informazioni ottenute nei loro rapporti e raccomandazioni, ma soltanto in termini generali e in forma anonimizzata (art. 30 LOAP).

203. Le violazioni dei doveri di ufficio da parte del procuratore generale o dei suoi sostituti possono essere punite dall'AV-MPC con misure disciplinari (cfr. al par. Controllo e attuazione). Le disposizioni del CPP concernenti la ricsuzione si applicano per analogia anche ai membri dell'AV-MPC (art. 28 LOAP).

Reclutamento, carriera e condizioni di servizio

Procuratore generale della Confederazione e suoi sostituti

204. Su proposta della Commissione giudiziaria (la cui composizione è riportata al par. 91), l'Assemblea federale plenaria elegge, per un periodo amministrativo di quattro anni, il procuratore generale della Confederazione e i suoi due sostituti. Tutti possono essere rieletti fino al raggiungimento dell'età ordinaria di pensionamento (fino alla fine dell'anno civile nel quale il procuratore raggiunge 65 anni nel caso degli uomini e 64 nel caso delle donne).

205. Alla Commissione giudiziaria dell'Assemblea federale compete preparare la rielezione. Chiede agli interessati se si ripresentano per un nuovo periodo amministrativo e domanda alle Commissioni di gestione (commissioni di vigilanza) e alla Delegazione delle finanze eventuali accertamenti che mettono seriamente in dubbio l'idoneità professionale dei candidati. Alla fine di ogni periodo amministrativo, l'Assemblea federale plenaria procede alla rielezione del procuratore generale e dei suoi sostituti per un nuovo periodo amministrativo, su proposta della Commissione giudiziaria.

206. La proposta di non rieleggere il procuratore generale o i suoi sostituti è trattata dalla Commissione giudiziaria secondo la stessa procedura seguita in caso di un'eventuale destituzione. La procedura e le condizioni di destituzione o di non riconferma della Direzione del MPC sono le stesse applicate ai giudici della Confederazione (cfr. cap. IV). Per quanto riguarda le conseguenze finanziarie di una mancata rielezione o di una destituzione, l'autorità di vigilanza può accordare un'indennità pari al massimo a uno stipendio annuo. Il versamento di un'indennità è escluso se la mancata rielezione o la destituzione è dovuta a una grave violazione dei doveri d'ufficio (art. 14a O sui procuratori⁶⁹).

207. La Commissione giudiziaria indice un concorso pubblico per assegnare i posti di procuratore vacanti. Dopo aver selezionato i candidati e averne sentiti alcuni, la commissione formula proposte di elezione all'attenzione dei gruppi parlamentari e, dopo aver esaminato i pareri di questi ultimi, prende una decisione definitiva in merito ai candidati da sottoporre all'Assemblea federale.

208. Il dossier di candidatura deve comprendere il curriculum vitae, una copia dei diplomi e dei certificati di lavoro, coordinate per referenze (di cui almeno due in ambiti professionali), un elenco delle pubblicazioni, un estratto del registro delle esecuzioni e del casellario giudiziale come anche una foto formato tessera. La Commissione giudiziaria contatta le persone indicate nelle referenze del candidato invitato a un'audizione.

209. Per quanto riguarda i criteri di selezione, la legge prescrive solamente che il candidato abbia la cittadinanza svizzera. Nella pratica si tiene conto anche delle competenze professionali (formazione giuridica, esperienze professionali, capacità manageriali e negoziali), personali (metodi di lavoro, estratto dal registro delle esecuzioni e fallimenti nonché del casellario giudiziale) e linguistiche. Per la scelta dei candidati per il MPC, i criteri politici non hanno alcun peso⁷⁰.

210. Il GVG apprezza gli elementi introdotti dal CPP unificato, in vigore dal 2011, che conferiscono al MPC maggiore indipendenza, in particolare le nuove modalità di elezione del procuratore generale e dei suoi sostituti nonché la creazione di un'autorità di vigilanza specifica. Qualsiasi legame con il potere esecutivo è stato interrotto. Rispetto al potere legislativo, il MPC si trova in una situazione analoga a quella dei tribunali della Confederazione, dato che la sua direzione è eletta e rieletta dal Parlamento su proposta della Commissione giudiziaria. I criteri di selezione, sebbene per lo più non siano previsti dalla legge, sono comunque trasparenti e noti ai candidati e ai cittadini. Contrariamente a quanto avviene per i giudici, l'appartenenza politica del candidato non ha alcuna importanza, come confermato dagli interlocutori del GVG. Questo aspetto è apprezzabile e in linea di massima mette al riparo il MPC da eventuali pressioni politiche in caso di perseguimento penale in procedimenti per corruzione o in altre pratiche di carattere politico-finanziario che coinvolgono esponenti politici. Va detto che finora casi di questo tipo, in Svizzera, non sono mai arrivati in giudizio. Il mandato dura quattro anni e la rielezione periodica del procuratore generale e dei suoi sostituti potrebbe, in teoria, minacciare la loro indipendenza poiché i candidati potrebbero essere tentati di autocensurarsi allo scopo di non dispiacere al potere politico ed essere rieletti. Comunque il GVG non è venuto a conoscenza di alcuna controversia a tale riguardo. Solo un esempio emblematico a tale riguardo: nel maggio 2015, il MPC ha chiesto che fosse soppressa l'immunità di alcuni parlamentari. Tale decisione non ha impedito che il procuratore generale in carica fosse rieletto dall'Assemblea federale nel giugno del 2015 con un punteggio eccellente (195 voti su 216). Egli sta attualmente assolvendo il suo

⁶⁹ Ordinanza del 1° ott. 2010 dell'Assemblea federale concernente i rapporti di lavoro e la retribuzione del procuratore generale della Confederazione e dei sostituti procuratori, RS **173.712.23**

⁷⁰ Cfr. le informazioni generali sui posti a concorso, sul sito Internet della Commissione giudiziaria: <https://www.parlament.ch/it/organe/commissioni/altre-commissioni/commissione-cq/posti-cq>

secondo mandato. È vero che il suo predecessore⁷¹ non è stato rieletto nonostante la proposta della Commissione giudiziaria, ma apparentemente non per motivi politici.

Procuratori federali

211. I procuratori federali sono nominati dal procuratore generale per un periodo rinnovabile di quattro anni a decorrere dal 1° gennaio successivo all'inizio della legislatura del Consiglio nazionale (art. 20 cpv. 3 LOAP). La durata dell'attività non è limitata, il che significa che possono essere confermati nella loro funzione fino all'età del pensionamento. La loro nomina è tacitamente rinnovata a meno che il procuratore generale non presenti una decisione di non riconferma entro sei mesi prima della scadenza del loro periodo di attività (art. 22 cpv. 2 LOAP in combinato disposto con l'art. 14 cpv. 2 lett. c LPers⁷²). La riconferma non richiede pertanto una decisione formale. Conformemente alla prassi adottata dal MPC, i procuratori riconfermati ricevono una conferma scritta. Un procuratore può non essere riconfermato se motivi oggettivamente sufficienti lo giustificano, come ad esempio una violazione grave degli obblighi legali o contrattuali, mancanze nelle prestazioni o nel comportamento, incapacità, inattitudine o assenza di disponibilità nell'effettuare il lavoro convenuto nel contratto di lavoro (un elenco non esaustivo di motivi è riportato all'art. 10 cpv. 3 LPers). Il procuratore generale è a tutti gli effetti il datore di lavoro dei procuratori federali secondo le disposizioni sul personale della Confederazione (art. 3 cpv. 1 lett. f LPers). In tale funzione è anche competente in materia di promozione e di trasferimento dei procuratori nominati.

212. I posti vacanti di procuratore sono in genere messi a pubblico concorso (art. 7 LPers). È possibile derogare a tale principio ad esempio se si è previsto di occupare il posto internamente (art. 22 cpv. 2 OPers⁷³). I requisiti per i posti da procuratori sono descritti in modo trasparente nel bando di concorso. La procedura di selezione è la stessa adottata per il reclutamento iniziale o per una promozione: per i posti vacanti possono infatti candidarsi sia i collaboratori del MPC sia esterni.

213. Il procuratore generale, il procuratore a capo di una divisione e il servizio del personale partecipano al processo di selezione dei procuratori federali al fine di verificare, in occasione del colloquio di presentazione, l'attitudine del candidato ad esercitare la funzione. I criteri di selezione comprendono esperienza e capacità professionali, formazioni e diplomi, formazioni continue assolute, prestazioni qualitative e quantitative, competenze sociali e direttive, attitudine e capacità di esercitare la nuova funzione nonché conoscenze linguistiche. I candidati sono sottoposti anche a un *assessment* (valutazione psicologica): un'equipe di psicologi specializzati di una ditta esterna traccia il loro profilo psicologico per stabilire se sono in grado di esercitare la funzione cui ambiscono. I risultati degli *assessment* sono presi in considerazione nella procedura di nomina e sono sempre comunicati al candidato. Infine, nel caso di candidati interni, si tiene conto sia dei dati raccolti in occasione del *controlling* permanente dei procedimenti, condotto dai due sostituti procuratori generali e dai procuratori capo, sia dei risultati dell'annuale colloquio di valutazione (art. 5 OPers).

214. I candidati a un posto con funzioni dirigenziali presso il MPC sono sottoposti a un *assessment* specifico per valutarne l'attitudine direttiva. La valutazione è affidata a una ditta esterna e serve al procuratore generale per stabilire se i candidati possiedono sufficienti capacità di conduzione del personale.

215. Il candidato a un posto di procuratore è sottoposto a un controllo di sicurezza ampliato che comprende un'audizione (art. 12 cpv. 1 OSCP⁷⁴) per verificarne l'integrità.

⁷¹ Eletto dal Consiglio federale, con il vecchio sistema, e non dal Parlamento

⁷² Legge del 24 mar. 2000 sul personale federale, RS **172.220.1**

⁷³ Ordinanza del 3 lug. 2001 sul personale federale, RS **172.220.111.3**

⁷⁴ Ordinanza del 4 mar. 2011 sui controlli di sicurezza relativi alle persone, RS **120.4**

L'audizione è condotta dal servizio specializzato per i controlli di sicurezza relativi alle persone in seno al Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (servizio specializzato CSP DDPS). Il servizio specializzato CSP DDPS rileva i dati a partire dalle fonti seguenti (art. 20 LMSI⁷⁵):

- dai registri degli organi federali e cantonali preposti alla sicurezza e al perseguimento penale nonché dal casellario giudiziale;
- dai registri degli uffici cantonali d'esecuzione e fallimento nonché dai controlli abitanti;
- dalle inchieste condotte, su incarico delle autorità cantonali, dalla polizia cantonale competente in merito alla persona soggetta al controllo;
- tramite richiesta, ai competenti organi incaricati del perseguimento penale, di informazioni concernenti procedimenti penali in corso, conclusi o abbandonati nonché dei relativi atti giudiziari e istruttori;
- mediante audizione dell'interessato e, se quest'ultimo vi acconsente, mediante audizione di terze persone.

216. Il controllo consiste nel raccogliere i dati sul modo di vivere dell'interessato rilevanti per la sicurezza, in particolare le relazioni personali strette e quelle familiari, la situazione finanziaria, i rapporti con l'estero o altre attività che potrebbero comportare un rischio per l'autorità di nomina. In particolare è necessario verificare se esistono legami di dipendenza negativi o se il candidato rischia di essere esposto a tentativi di corruzione. Il controllo di sicurezza viene ripetuto ogni cinque anni ed effettuato su tutti i collaboratori del MPC, ad eccezione del procuratore generale e dei suoi sostituti. Questi ultimi possono inoltre chiedere il controllo specifico di un collaboratore.

217. I procuratori sono sottoposti a una valutazione annuale condotta dai procuratori capo sulla base di criteri scritti. In queste occasioni vengono discusse questioni legate alla conduzione dei procedimenti, alla rapidità e al comportamento (punti analizzati anche in occasione del *controlling*). Chi è sottoposto a valutazione può formulare delle osservazioni e/o contestarne il contenuto presso il procuratore generale.

218. Dopo aver consultato il procuratore capo e i membri della direzione e averne discusso con il procuratore interessato, il procuratore generale può disporre anche un trasferimento di luogo di lavoro o di unità operativa in virtù della sua responsabilità di assicurare un'organizzazione razionale e funzionante e di garantire un impiego efficace del personale e delle risorse finanziarie e materiali (art. 9 cpv. 2 LOAP).

219. In qualità di autorità di nomina, il procuratore generale non solo può decidere di non riconfermare un procuratore, ma può anche disporre la destituzione, come anche destituire un procuratore federale prima della fine del suo mandato, se questi, intenzionalmente o per negligenza grave, ha violato gravemente i suoi doveri d'ufficio o ha durevolmente perso la capacità di esercitare il suo ufficio (art. 21 LOAP).

220. Se, in una controversia concernente il rapporto di lavoro, non si trova un'intesa, il procuratore generale pronuncia una decisione (art. 34 cpv. 1 LPers) che può essere impugnata dinanzi al TAF (art. 36 cpv. LPers).

221. Il procuratore generale funge dunque a tutti gli effetti da datore di lavoro del MPC e in tale funzione decide in via definitiva sulla nomina, la carriera, la non riconferma e la destituzione dei procuratori federali. Per alcuni interlocutori del GVG è rischioso assegnare la responsabilità di decidere della carriera dei procuratori a una sola persona, in quanto si può creare un sistema chiuso che favorisce eventuali abusi. Sebbene il procuratore generale prenda simili decisioni su basi legali, nella pratica avviene che un procuratore non sia riconfermato su proposta dei procuratori capo, i quali si basano sulle valutazioni del colloquio annuale e sulle loro constatazioni, nonché su osservazioni dei

⁷⁵ Legge federale del 21 mar. 1997 sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna, RS 120

sostituti procuratori generali in occasione del *controlling*. Anche se finora non è mai avvenuto, una simile decisione si potrebbe basare anche sugli accertamenti emersi durante il controllo di sicurezza di un procuratore. Inoltre si tratta di una decisione collegiale, presa dai membri della direzione. Nel corso della visita sul posto è stata discussa la non riconferma nel 2015 di cinque procuratori federali, decisa in particolare per mancanze nelle prestazioni (art. 10 cpv. 3 LPers). Il caso è stato esaminato dall'AV-MPC e dal Tribunale amministrativo federale (TAF), cui si è rivolta una delle procuratrici non riconfermate. L'AV-MPC ha confermato che la procedura prevista dalla legge è stata rispettata, tuttavia ha osservato che «la non riconferma del mandato a taluni procuratori non è stata compresa da tutti in seno al MPC» e ha «suscitato [...] una certa insicurezza e ansia nei collaboratori a tutti i livelli del MPC»⁷⁶. Pur ritenendo giustificata la non riconferma del mandato, viste le mancanze della ricorrente, il TAF ha condannato il MPC per non averla previamente avvertita e per averle concesso solamente pro forma il diritto di essere sentita nel quadro della procedura di non rinnovo, visto che la decisione era già stata presa⁷⁷. Come dimostrato da questa sentenza del TAF, è possibile ricorrere in giudizio contro la decisione di non riconferma; il Tribunale non esamina solamente gli addebiti formali, ma anche la validità materiale della decisione di non riconferma.

Condizioni di servizio

222. Come per i giudici dei tribunali federali di prima istanza, il trattamento dei procuratori si basa sul sistema di classi di stipendio della Confederazione (artt. 15 LPers e 36 OPers). Il procuratore generale della Confederazione è classificato nella classe di stipendio 36 e i sostituti nella classe di stipendio 33. I procuratori federali sono classificati nelle classi di stipendio comprese tra la 29 e la 31. Al momento dell'assunzione i procuratori non percepiscono automaticamente il massimo della loro classe di stipendio, ma la loro retribuzione è fissata tenendo conto della loro formazione, della loro esperienza professionale e di vita della persona nonché della situazione sul mercato del lavoro (art. 37 OPers).

223. Al momento della sua assunzione, un procuratore percepisce uno stipendio lordo minimo di 160 000 franchi l'anno (147 302 euro). L'importo massimo della classe 29 è di 187 008 franchi (172 167 euro) e quello della classe 31 di 209 800 franchi (193 150 euro). Lo stipendio massimo annuo del procuratore generale corrisponde a 293 717 franchi (270 408 euro) mentre i sostituti procuratori generali guadagnano al massimo 237 344 franchi lordi (218 509 euro).

224. Un impiegato della Confederazione occupato a tempo pieno lavora 41,5 ore la settimana (art. 64 OPers). Il lavoro straordinario deve essere compensato con un periodo di tempo libero della stessa durata e, se ciò non fosse possibile, con un'indennità in contanti per un massimo di 150 ore per anno civile (art. 65 OPers). Per gli impiegati assegnati alle classi salariali 30-38 è stato introdotto l'orario di lavoro basato sulla fiducia: costoro sono dispensati dal rilevamento delle ore di straordinario che pertanto non possono più essere compensate. In luogo della compensazione per le ore straordinarie, questi impiegati ricevono un'indennità in contanti pari al 6 per cento del loro stipendio annuo oppure, a titolo eccezionale e d'intesa con il loro superiore gerarchico, possono prendere dieci giorni di compensazione o chiedere l'accreditamento di 100 ore su un conto sabbatico (art. 64a OPers). Gli impiegati assegnati alle classi di stipendio 24-29 possono convenire con il loro superiore l'orario di lavoro basato sulla fiducia con lo stesso sistema di compensazione.

225. Lo stipendio evolve in base alla valutazione delle prestazioni del procuratore emersa dal colloquio annuale con il procuratore capo (art. 15 OPers). Secondo la pratica introdotta dal MPC, ogni anno il collaboratore riceve un aumento di stipendio compreso tra lo 0 e il 2,5 per cento del massimo della sua classe di stipendio (art. 39 OPers). Come

⁷⁶ Rapporto d'attività 2015 dell'AV-MPC

⁷⁷ Sentenza del TAF del 15 feb. 2016

nel caso dei giudici dei tribunali della Confederazione, al procuratore generale e ai suoi sostituti si applica una regola speciale secondo cui il loro stipendio aumenta del 3 per cento.

226. I procuratori federali, il procuratore generale e i suoi sostituti, come pure i giudici dei tribunali della Confederazione, godono degli stessi vantaggi legali garantiti agli impiegati federali. Hanno pertanto diritto a un'indennità di residenza ed eventualmente a un assegno di custodia⁷⁸. L'indennità di residenza, compresa tra i 424 e i 5507 franchi (tra i 390 e i 5070 euro) all'anno, intende attenuare le disparità regionali concernenti il costo della vita e varia in base al luogo di lavoro. L'assegno di custodia (o assegno familiare) è versato fino a quando il figlio compie il 18° anno di età. Per i figli in formazione e per i figli che presentano un'incapacità di guadagno è versato al massimo fino al compimento del 25° anno di età. L'assegno va da un minimo di 2834 a un massimo 4388 franchi (tra 2609 e 4040 euro) all'anno per figlio.

227. Inoltre, i procuratori possono ricevere un premio di prestazione, che presso il MPC varia tra i 1500 e i 4000 franchi (1381 e 3683 euro), per impegni particolari o prestazioni sopra la media, oppure un premio spontaneo di 500 franchi al massimo (460 euro) per la cura con cui hanno eseguito un determinato compito. La decisione di concedere un premio spetta al procuratore capo.

228. I collaboratori del MPC ricevono un premio di fedeltà dopo dieci anni d'impiego e, in seguito, ogni cinque anni fino a che l'impiegato ha compiuto il 45° anno d'impiego. Il premio consiste nella metà dello stipendio mensile, dopo dieci e 15 anni d'impiego e in un stipendio mensile, dopo ulteriori cinque anni d'impiego. In via eccezionale e previo consenso del superiore gerarchico, il premio di fedeltà può essere convertito in congedo pagato, ma può essere anche ridotto o non concesso su decisione del procuratore generale se le prestazioni o il comportamento del collaboratore in questione non sono del tutto soddisfacenti.

229. Come gli altri impiegati della Confederazione, i procuratori federali ricevono un abbonamento metà prezzo delle ferrovie federali svizzere che permette loro di pagare metà del prezzo del biglietto sui mezzi pubblici per viaggi sia di servizio che privati.

230. Queste prestazioni e indennità si fondano su disposizioni legali pubblicate e sono corrisposte finché il procuratore resta in carica. Le regole solitamente applicate agli impiegati della Confederazione per stabilire il loro diritto a un'indennità e il relativo importo si applicano anche ai procuratori. Questi ultimi non usufruiscono di alcun alloggio di servizio, non beneficiano di alcun regime fiscale speciale o di altri vantaggi.

Gestione delle pratiche e procedura

Assegnazione delle pratiche

231. I principi dell'assegnazione delle pratiche sono riportati all'articolo 12 ROA-MPC. In sostanza, il procuratore generale assegna alle unità organizzative le nuove pratiche, i cui dati sono registrati nella banca dati del MPC. Per rendere più efficiente tale assegnazione, il procuratore generale è affiancato da due unità specializzate. Anzitutto, assegna allo OAB le pratiche la cui giurisdizione federale non è palese, affinché l'unità chiarisca la questione. I conflitti tra MPC e autorità giudiziarie cantonali sono decisi dal Tribunale penale federale (art. 28 CPP).

232. In secondo luogo, tutte le segnalazioni del MROS (FIU svizzera), le denunce e le querele dei privati nonché le denunce di polizia di competenza federale sono trattate sistematicamente dalla ZAG (*Zentrale Aufbereitung Geldwäschereverdachtsmeldung /*

⁷⁸ Art. 6 dell'ordinanza citata alla nota 69

unità centrale per l'allestimento delle comunicazioni di sospetto riciclaggio di denaro). Compiti di questa unità sono trattare in modo uniforme le segnalazioni e le denunce in materia di criminalità economica, accertare in modo ottimale i reati e assegnare le risorse necessarie in funzione delle priorità e degli obiettivi dell'inchiesta (sequestri, confische e condanne). Le decisioni della ZAG sono prese al termine di conferenze telefoniche (in generale due volte la settimana), tenute dal procuratore generale o da uno dei suoi sostituti e cui partecipano i rappresentanti delle varie unità operative del MPC compresi i rappresentanti della divisione dell'assistenza giudiziaria. Per ottimizzare le procedure, i decreti di non luogo a procedere sono emanati direttamente dalla ZAG. Se un'inchiesta appare giustificata (sospetto sufficiente) la notifica della denuncia è trasmessa a un determinato procuratore in base alla sua esperienza, alla sua specialità, alla sua disponibilità e alla lingua del procedimento.

233. All'interno dell'unità responsabile, l'assegnazione delle pratiche è di competenza del capodivisione, che ne garantisce l'equa ripartizione tra i procuratori, di cui conosce bene le caratteristiche essendovi a contatto diretto. Quando attribuisce una pratica, non solo tiene conto della mole di lavoro dei procuratori e della loro esperienza in un settore di specializzazione, ma fa anche in modo di evitare qualsiasi conflitto d'interesse e, nella misura del possibile, di mantenere una certa distanza tra il luogo in cui è stato commesso il presunto reato e il domicilio del procuratore. Il rispetto di un tale criterio è facilitato dall'obbligo dei procuratori di informare il loro superiore gerarchico in merito a qualsiasi conflitto d'interesse che potrebbe sorgere; se non agissero in tal modo violerebbero i loro obblighi contrattuali e rischierebbero sanzioni disciplinari (art. 94a cpv. 3 OPers). In occasione del *controlling* operativo, sono esaminate anche eventuali questioni di riassegnazione delle pratiche. Di conseguenza, se nel corso di un procedimento dovesse presentarsi un motivo di riconsuazione, il procuratore dovrà segnalarlo al suo superiore diretto e si dovrà procedere alla riassegnazione della pratica.

234. È anzitutto il procuratore generale ad avere la competenza di sollevare un procuratore dalla direzione di un procedimento (art. 9 cpv. 2 e 13 cpv. 1 lett. a LOAP). I capidivisione possono comunque riassegnare una pratica all'interno della loro divisione (art. 13 cpv. 1 lett. b LOAP). Se si tratta di una pratica molto delicata, ne discutono previamente con il procuratore generale.

235. Motivo di declinazione di competenza o di riassegnazione della pratica può essere in particolare: la volontà di ridurre la mole di lavoro del procuratore o conoscenze specifiche insufficienti, mancanza che non era emersa o prevista all'apertura del procedimento e che si è invece rivelata fondamentale nell'evolversi della pratica. Inoltre, chi opera in seno a un'autorità penale si ricusa in particolare se ha un interesse personale nella causa o ha partecipato alla medesima causa in altra veste, segnatamente come membro di un'autorità, patrocinatore di una parte, perito o testimone (art. 56 CPP). La riassegnazione resta un'eccezione poiché comporta quasi sempre un prolungamento del procedimento, in quanto il nuovo procuratore deve avere il tempo necessario per studiare gli atti.

Termine ragionevole

236. Il MPC ha introdotto un *controlling* a più livelli che prevede un esame sistematico dei procedimenti condotti dai procuratori. Scopo di tale strumento di gestione operativa è garantire un trattamento identico (applicazione di principi unitari) e migliorare qualità ed efficienza del MPC. Uno degli obiettivi principali del *controlling* è assicurare procedimenti conformi alla legge nonché il rispetto dell'imperativo di celerità (art. 5 CPP). In tale contesto viene esaminato in dettaglio anche il rispetto delle regole relative alla prescrizione. I procedimenti possono anche durare anni in quanto il MPC si occupa di numerosi dossier internazionali anche molto complessi il cui successo, in molti casi, dipende dai tempi di reazione delle autorità straniere cui è stata chiesta l'assistenza giudiziaria.

237. Il *controlling* dei procedimenti si sviluppa su due livelli: quello esercitato direttamente dal procuratore capo nella sua divisione e il controllo esterno, di livello superiore, di competenza dei sostituti procuratori generali. Il procuratore generale rappresenta il livello più alto in caso di contestazione. Per le pratiche più complesse il *controlling* è assicurato direttamente dal procuratore generale, il quale si accerta in particolare che i procedimenti avanzino normalmente senza ritardi ingiustificati. I procuratori cui sono assegnate pratiche complesse sono sollecitati a pianificarle, a indicare il termine entro il quale intendono procedere ai vari atti istruttori, a spiegare eventuali ritardi, a segnalare sovraccarichi di lavoro che potrebbero compromettere un trattamento efficiente e infine a definire una vera e propria strategia d'indagine.

238. La AV-MPC verifica anche la legalità e l'efficacia degli atti del MPC e in particolare la durata del procedimento e i dettagli della prescrizione.

239. Oltre alle misure interne volte a garantire la celerità del procedimento, anche le parti in causa possono contribuire al rispetto di questo imperativo ricorrendo, in caso di ritardo, alla Corte dei reclami penali del Tribunale penale federale per ritardata giustizia (art. 393 cpv. 2 lett. a CPP).

Principi etici, regole deontologiche e conflitti d'interesse

240. I valori fondamentali dello Stato di diritto, illustrati nel capitolo IV sui giudici, si applicano anche ai procuratori. L'articolo 3 del CPP elenca una serie di regole cardine cui le autorità penali si devono attenere in tutte le fasi del procedimento penale, come il rispetto della dignità umana e la correttezza.

241. Prima di entrare in carica, il procuratore generale e i suoi sostituti giurano o promettono solennemente di adempiere coscienziosamente il loro dovere.

242. Inoltre i procuratori devono rispettare gli obblighi del personale della Confederazione ampliati nel 2012 (art. 89 segg. OPers). Sono stati introdotti: l'obbligo di comunicare ai propri superiori anche le attività svolte gratuitamente se non possono essere esclusi conflitti d'interesse, una regolamentazione dettagliata sull'accettazione di omaggi e di altri vantaggi come anche sugli inviti, norme supplementari sulla ricsuzione e su un periodo di attesa obbligatorio nonché regole sugli affari per conto proprio. Questa normativa è stata concretizzata in particolare con l'adozione di un nuovo Codice di comportamento dell'Amministrazione federale, in vigore dal 15 settembre 2012⁷⁹, che ha sostituito la versione precedente del 2000. Subito dopo l'introduzione del codice, l'Ufficio federale del personale ne ha comunicato l'esistenza ai collaboratori del MPC. In una direttiva interna del 1° maggio 2013 sugli affari per conto proprio e pubblicata sull'Intranet del MPC, il procuratore generale ha ricordato che il Codice di comportamento si applica ai procuratori e a tutto il personale del MPC.

243. Vista la peculiarità della sua attività, il MPC ha affidato il compito di sviluppare regole deontologiche proprie a un gruppo di lavoro creato nel 2013. Inoltre i procuratori francofoni e italofoni sono stati sensibilizzati ai temi etici nel corso di una mattinata di formazione tenutasi nel settembre del 2014 in occasione dell'assemblea generale della Conferenza latina dei procuratori tenutasi a Bellinzona. La Conferenza latina ha quindi istituito nel 2015 un gruppo di lavoro, composto da procuratori del MPC e di vari Cantoni, che ha condotto una serie di riflessioni sul tema dell'etica allo scopo di uniformare le regole e adottare uno standard minimo applicabile ai Cantoni e alla Confederazione. La Conferenza dei procuratori della Svizzera, il cui scopo è armonizzare le pratiche, sta

⁷⁹ Codice per il personale dell'Amministrazione federale per evitare conflitti di interessi e per gestire le informazioni che non sono di dominio pubblico (Codice di comportamento dell'Amministrazione federale), del 15 ago. 2012 (FF 2012 6999). Il Codice è stato pubblicato anche in forma di opuscolo sul sito dell'Amministrazione federale: <https://www.epa.admin.ch/epa/it/home/documentazione/pubblicazioni.html>

aspettando di vedere il risultato dei lavori condotti dalla Conferenza latina prima di occuparsi eventualmente di questi temi. È necessario ricordare che l'Associazione svizzera dei magistrati, già citata al capitolo dedicato ai giudici (cfr. par. 11), ha costituito nel 2014 una Commissione etica che si pronuncia su questioni deontologiche. L'associazione può essere anche interpellata dai procuratori che vi fanno parte.

244. Secondo il GVG la sensibilizzazione dei procuratori ai temi etici e deontologici merita una maggiore attenzione. Il gruppo di valutazione giudica positivamente l'attuale elaborazione di regole deontologiche specifiche per i procuratori e ritiene giunto il momento che tali lavori diano i loro frutti. Nuove regole deontologiche, elaborate appositamente per il MPC, avrebbero il vantaggio indiscutibile di orientare i giovani procuratori e i loro colleghi più esperti nelle questioni etiche specifiche della loro attività, di aumentare la loro presa di coscienza e di informare i cittadini sulle norme vigenti⁸⁰. Sarebbe opportuno che un simile documento di riferimento comprenda anche istruzioni e/o esempi specifici in merito ai conflitti d'interesse e agli aspetti connessi, come le occupazioni accessorie, la ricsuzione, i regali, i contatti con terzi e la riservatezza. Inoltre, sarebbe utile completare lo sviluppo di regole deontologiche specifiche con misure complementari come l'offerta di consulenze a titolo confidenziale e una formazione specifica e pratica, da assolvere preferibilmente a intervalli regolari. Tenuto conto di quanto precede, **il GRECO raccomanda (i) di concludere i lavori per l'introduzione di regole deontologiche specifiche per i membri del Ministero pubblico della Confederazione, di completarle con commenti esplicativi e/o esempi concreti e di farle conoscere ai cittadini, inoltre raccomanda (ii) di adottare misure complementari di attuazione, nella fattispecie un'offerta di consulenze riservate e una formazione di ordine pratico destinate ai procuratori federali.**

245. Non esiste una definizione legale e/o una tipologia di conflitti d'interesse; per prevenire i conflitti d'interesse, le autorità svizzere rimandano comunque alle regole sulla ricsuzione, sulle occupazioni accessorie, sull'accettazione di regali e inviti, sugli affari per conto proprio e su un periodo di attesa obbligatorio. Tali regole sono riportate in dettaglio nelle sezioni pertinenti del presente rapporto.

246. Il GVG ricorda in particolare il caso dei membri dell'AV-MPC. Tale autorità consta di sette membri (cfr. più sopra): un giudice del Tribunale federale e un giudice del Tribunale penale federale, due avvocati iscritti in un registro cantonale degli avvocati e tre specialisti che non fanno parte di un tribunale della Confederazione né sono iscritti in un registro cantonale degli avvocati. Per rendere ancora più efficiente la vigilanza esercitata da tale organo, i suoi membri sono specialisti molto vicini al settore di competenza del MPC e hanno accesso, nel quadro della loro attività di controllo, ai procedimenti in corso; possono inoltre impartire istruzioni di carattere generale al MPC, in particolare in merito all'organizzazione del servizio, la gestione interna e lo svolgimento dei procedimenti. È pertanto prioritario evitare qualsiasi conflitto di interesse dei membri dell'AV-MPC; a tale riguardo la LOAP prevede che i membri iscritti in un registro cantonale degli avvocati non possano rappresentare le parti dinanzi alle autorità penali della Confederazione (art. 23 e 24). Purtroppo, di fatto, questa regola fa sì che gli avvocati provvisti di tutte le caratteristiche per far parte dell'AV-MPC non siano interessati a farlo viste le limitazioni che, secondo loro, tale incarico comporta per la loro attività principale. Fondandosi su un parere dell'AV-MPC, le commissioni degli affari giuridici delle due Camere hanno rispettivamente proposto e approvato la revisione di

⁸⁰ Cfr. a tale riguardo il principio 35 della Raccomandazione Rec(2000)19 del Comitato dei ministri agli Stati membri sul ruolo del pubblico ministero nel sistema giudiziario penale, che chiede agli Stati di «vigilare affinché l'esercizio delle funzioni del Pubblico ministero sia regolato da *un codice di condotta*». E più avanti nelle spiegazioni a detta raccomandazione si legge che «per *codice di condotta* i redattori non intendono proporre un codice formale, ma piuttosto un insieme di prescrizioni relativamente flessibili relative al modo di fare, miranti senza ambiguità a stabilire i limiti di ciò che è accettabile e di ciò che non lo è nella condotta professionale dei membri dell'ufficio del Pubblico ministero»

questa disposizione della LOAP⁸¹. Pur consapevole che questa regola di incompatibilità impedisce all'AV-MPC di reclutare avvocati penalisti la cui esperienza potrebbe rivelarsi utile per l'attività di vigilanza, il GVG sottolinea il potenziale rischio della sua revisione o della sua soppressione sotto il profilo dei conflitti d'interesse e dell'imparzialità della giustizia. Di conseguenza, **il GRECO raccomanda di assicurarsi che, in caso di revisione, le regole e le procedure relative all'autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione tengano debitamente conto dei conflitti d'interesse potenziali che potrebbero coinvolgere i membri che esercitano il patrocinio davanti alle autorità penali della Confederazione.**

Divieto o limitazione di determinate occupazioni

Regali

247. Per il diritto penale svizzero anche i procuratori, come i giudici, sono pubblici ufficiali soggetti alle disposizioni penali sulla corruzione (da art. 322^{ter} a 322^{octies} CP). Come illustrato nel capitolo sui parlamentari, la portata del reato che consiste nell'accettazione di vantaggi (art. 322^{sexies} CP) è stata estesa⁸², per cui ora non è più necessario che vi sia un legame tra l'indebito vantaggio e un atto concreto e determinato del pubblico ufficiale. È sufficiente che l'indebito vantaggio sia sollecitato o accettato semplicemente in considerazione dell'attività espletata dal pubblico ufficiale. In questo modo sono compresi anche i cosiddetti casi di «alimentazione progressiva» (a partire dal primo vantaggio indebito) nonché i regali e i doni di lieve entità, come rilevato dal GRECO nel suo Rapporto sul Terzo ciclo di valutazione. Nel diritto penale svizzero, solamente i vantaggi di lieve entità, e nel contempo usuali nelle relazioni sociali, nonché i vantaggi ammessi dalle norme in materia di rapporti di servizio non sono punibili. Ma, in virtù del diritto del personale, i procuratori in linea di massima non devono accettare né doni né vantaggi in quanto partecipano a un processo decisionale (art. 93 cpv. 2 OPers) e devono declinare gli inviti in relazione con tale processo.

248. Al di fuori di un procedimento penale, si possono accettare vantaggi esigui conformi agli usi sociali. Sono considerati vantaggi esigui gli omaggi in natura il cui valore di mercato non supera i 200 franchi (184 euro; art. 93 cpv. 1 OPers). Se gli impiegati, per educazione (p. es. nelle pratiche che coinvolgono i consolati o autorità diplomatiche), non possono rifiutare i doni di valore superiori a detti vantaggi esigui e conformi agli usi sociali, sono tenuti a consegnarli all'autorità competente. L'accettazione di vantaggi o inviti non deve né limitare l'indipendenza, l'obiettività e la libertà di azione degli impiegati nell'esercizio della loro professione, né gettare il minimo sospetto sulla loro venalità o parzialità. In linea generale, gli inviti all'estero vanno rifiutati, salvo autorizzazione scritta del superiore (art. 93a cpv. 1 OPers).

249. Se un procuratore non è certo che un regalo o un qualsiasi vantaggio (art. 93 OPers) o invito (art. 93a OPers) sia lecito, ne deve parlare con i suoi superiori.

Incompatibilità e occupazioni accessorie

250. In linea di massima i procuratori non prestano alcun lavoro a titolo oneroso a favore di terzi che violerebbe il loro dovere di fedeltà nei confronti della Confederazione (art. 20 cpv. 2 LPers); inoltre è proibito loro l'esercizio di una funzione ufficiale per uno Stato estero nonché l'accettazione di titoli onorifici o ordini cavallereschi conferiti da autorità estere (art. 21 cpv. 4 LPers).

251. I procuratori federali devono per altro rispettare regole dettagliate circa eventuali occupazioni accessorie; i doveri professionali impongono loro di comunicare ai superiori

⁸¹ [Iniziativa 15.473](#)

⁸² Come spiegato nei capitoli sui parlamentari, la portata del reato è stata estesa a partire dal 1° lug. 2016 mediante una modifica legislativa adottata dal Parlamento.

tutte le cariche pubbliche ricoperte e tutte le attività svolte dietro compenso al di fuori del rapporto di lavoro (art. 91 OPers). Le occupazioni svolte gratuitamente devono essere comunicate se non possono essere esclusi conflitti d'interesse.

252. Secondo l'articolo 92 OPers, gli impiegati che esercitano un'attività a favore di terzi grazie al loro rapporto di lavoro con la Confederazione devono in linea di massima versare a quest'ultima il reddito che ne ricavano se tale reddito, sommato allo stipendio annuale, supera il 110 per cento dell'importo massimo previsto dalla classe di stipendio stabilita nel contratto di lavoro. Sono tenuti a fornire tutte le indicazioni necessarie ad definire tale situazione. Il calcolo del reddito determinante e le modalità per la retrocessione sono rette dall'articolo 60 dell'ordinanza del DFF del 6 dicembre 2001 concernente l'ordinanza sul personale federale (O-OPers; RS 172.220.111.31).

253. Nelle sue direttive interne sull'applicazione dei principi previsti all'articolo 91 OPers, il procuratore generale ha inoltre imposto ai procuratori di sottoporre alla sua autorizzazione le loro occupazioni accessorie, retribuite o non retribuite. Nel novembre 2016, sui 43 procuratori del MPC, sei esercitavano un'occupazione accessoria; nella fattispecie si trattava esclusivamente di attività didattiche molto marginali, dal momento che il compito dei procuratori è concentrarsi sulla loro attività principale.

Ricusazione

254. Nei procedimenti penali, i procuratori devono osservare le regole del CPP sulla ricusazione, che concretizzano garanzie costituzionali e internazionali (in particolare l'art. 30 Cost. sulle garanzie della procedura finanziaria e l'art. 6 CEDU). Tali regole coprono anche gli interessi privati o personali e i legami familiari; prevedono una clausola generale di ricusazione, un obbligo di informare per il procuratore che si trova in un caso di ricusazione, e una procedura per decidere in merito alle domande di ricusazione presentate da una parte.

255. I procuratori sono tenuti a rispettare anche le regole sulla ricusazione previste dall'articolo 94a OPers, secondo cui gli impiegati devono ricusarsi quando la loro imparzialità rischia di essere messa in dubbio a causa di un interesse personale in una determinata questione oppure per altri motivi. L'apparenza di prevenzione è motivo sufficiente di ricusazione. Sono considerati motivi di prevenzione segnatamente:

- le relazioni particolarmente strette oppure le amicizie o inimicizie personali nei confronti di persone fisiche o giuridiche che partecipano a un affare o a un processo decisionale oppure che ne sono interessate;
- un'offerta per un posto di lavoro da parte di una persona fisica o giuridica che partecipa a un affare o a un processo decisionale oppure che è interessata da questi ultimi.

256. Gli impiegati presentano tempestivamente ai superiori i motivi di prevenzione inevitabili. In caso di dubbio, i superiori decidono in merito alla ricusazione. Inoltre, gli impiegati comunicano ai propri superiori tutte le cariche pubbliche esercitate e tutte le attività svolte dietro pagamento al di fuori del rapporto di lavoro. Le attività svolte gratuitamente devono essere comunicate se non possono essere esclusi conflitti di interessi (art. 91 segg. OPers.).

257. Infine, anche il Codice di comportamento dell'Amministrazione federale sancisce che, nella loro attività professionale, gli impiegati tutelano gli interessi della Confederazione. Svolgono i loro compiti indipendentemente dai propri interessi personali. Evitano conflitti tra i propri interessi privati e quelli della Confederazione e tralasciano tutto quanto possa pregiudicare la loro capacità di agire e indipendenza. Qualora un conflitto d'interesse o l'apparenza di un tale conflitto non sia evitabile, ne informano il superiore. Infine si ricusano nei casi di prevenzione o di apparenza di prevenzione in una

determinata questione (p. es. a causa di interessi personali, parentela, amicizia o inimicizia, rapporti di dipendenza, ecc.).

Interessi finanziari

258. Non vi è alcuna norma che vieti ai procuratori di avere interessi finanziari. L'articolo 94c OPers, invece, disciplina gli affari per conto proprio. La disposizione vieta l'utilizzo di informazioni non di dominio pubblico ottenute nell'ambito dell'attività professionale al fine di conseguire un vantaggio per sé o per terzi. Questo divieto riguarda anche gli affari per conto proprio con valori mobiliari o valute.

259. Il 1° maggio 2013, il procuratore generale ha emanato una direttiva organizzativa sugli affari per conto proprio al fine di attirare l'attenzione dei collaboratori del MPC sull'importanza di questa disposizione.

Restrizioni applicate alla fine del mandato

260. L'articolo 94b OPers prevede la possibilità di convenire con determinati impiegati un periodo di attesa dopo la cessazione del rapporto di lavoro, qualora si presuma che la loro futura attività, retribuita o non retribuita, possa generare un conflitto d'interesse.

261. I procuratori devono inoltre rispettare un termine di disdetta di tre o quattro mesi. Dal momento in cui un procuratore rassegna le dimissioni, il procuratore generale è autorizzato a sollevarlo dalla direzione di procedimenti che, a suo parere, potrebbero creare un conflitto d'interesse con la futura attività del procuratore dimissionario. Nel 2013 si è proceduto in questi termini in un caso concreto.

262. I procuratori del MPC sono tenuti al segreto professionale, al segreto d'affari e al segreto d'ufficio (cfr. di seguito). L'obbligo di serbare il segreto permane anche dopo la cessazione del rapporto di lavoro (art. 320 cpv. 2 e art. 94 OPers).

Contatti con terzi, informazioni confidenziali

263. Il CPP impone ai membri delle autorità penali, ai loro collaboratori e ai periti nominati dall'autorità penale il segreto sui fatti di cui vengono a conoscenza nell'esercizio della loro attività (art. 73 CPP). Quest'obbligo è attenuato dalla possibilità di informare il pubblico su procedimenti penali a determinate condizioni (art. 74 CPP). Disattendere queste regole può costituire una violazione del segreto d'ufficio (art. 320 CP) oppure lo sfruttamento di informazioni privilegiate (art. 154 LInFi⁸³) e comportare l'apertura di un procedimento penale o disciplinare.

264. Come accennato, gli impiegati del MPC sono tenuti al segreto professionale, al segreto d'affari e al segreto d'ufficio nei termini previsti dal diritto del personale (art. 94 OPers). Possono divulgare informazioni su questioni di servizio che non sono di dominio pubblico solo nella misura in cui sia permesso e necessario ai fini dell'adempimento dei compiti di servizio. Mantengono il segreto anche dopo la cessazione del rapporto di lavoro presso l'Amministrazione federale. È loro vietato utilizzare informazioni che non sono di dominio pubblico per ottenere un vantaggio per sé o per terzi così come dare indicazioni o raccomandazioni sulla base di esse. Questa regola vale in particolare quando la divulgazione di informazioni che non sono di dominio pubblico potrebbe in maniera prevedibile influenzare la quotazione di valori immobiliari e valute (art. 94c OPers).

265. Inoltre, il procuratore generale ha emanato una direttiva specifica sull'informazione del pubblico in merito ai procedimenti pendenti (art. 19 LOAP) entrata in vigore il 1° gennaio 2011 e valida per tutti i collaboratori del MPC. In questo modo il

⁸³ Legge del 19 giu. 2015 sull'infrastruttura finanziaria, RS **958.1**

MPC informa quanto prima i mass media e il pubblico in modo obiettivo e tenendo conto degli interessi del perseguimento penale ma soprattutto del principio della presunzione d'innocenza. L'alta responsabilità dell'informazione presso il MPC compete al procuratore generale. In pratica questa responsabilità (pianificazione, pratica, coordinamento) è affidata alla direzione del Servizio stampa e comunicazione del MPC, che, a tale scopo, collabora a stretto contatto con il procuratore generale e i suoi sostituti nonché, se occorre, con chi coordina il procedimento. Secondo le informazioni raccolte dal GVG, ogni trimestre il MPC riceve 5000 domande d'informazione da parte degli organi di stampa.

266. Non esistono regole specifiche sull'abuso di informazioni confidenziali; in questi casi si applicano le disposizioni del Codice penale, in particolare l'articolo 320 sulla violazione del segreto d'ufficio, e quelle che puniscono lo sfruttamento di informazioni privilegiate (art. 154 LIMF).

Dichiarazione del patrimonio, delle entrate, del passivo e degli interessi

267. Non vi sono altri meccanismi di dichiarazione per queste voci, al di fuori delle regole citate sulle incompatibilità, la ricsuzione e le occupazioni accessorie. I procuratori sono tenuti a presentare la dichiarazione fiscale delle entrate, del patrimonio e dei debiti come tutti gli altri contribuenti.

268. Inoltre, come ricordato nei capitoli sui parlamentari, la legge sul riciclaggio di denaro (LRD), modificata nel gennaio del 2016, estende la nozione di «persone politicamente esposte (PPE)» a coloro ai quali sono o sono state affidate in Svizzera funzioni pubbliche dirigenziali nella politica, nell'amministrazione, nell'esercito e nella giustizia, nonché ai membri del consiglio d'amministrazione o della direzione di imprese statali d'importanza nazionale (persone politicamente esposte in Svizzera, PPE nazionali, art. 2a lett. b LRD). Il messaggio che accompagna la legge precisa che i procuratori federali figurano tra le PPE nazionali. Sono considerate legate a PPE le persone fisiche che sono riconoscibilmente legate a loro per motivi familiari, personali o d'affari (art. 2a cpv. 2 LRD). Le PPE non sono più considerate tali 18 mesi dopo aver cessato l'esercizio della funzione. Lo statuto di PPE per gli intermediari finanziari comporta un obbligo di diligenza superiore, se sussistono determinati rischi.

Controllo e attuazione

Controllo

269. La regolamentazione delle occupazioni accessorie è affidata allo stesso MPC, che concede le autorizzazioni, effettua i controlli, chiede eventualmente informazioni complementari e revoca le autorizzazioni.

270. In generale, il procuratore generale e il MPC sono sottoposti alla vigilanza tecnica e amministrativa dell'AV-MPC, un'autorità indipendente i cui sette membri sono eletti dall'Assemblea federale (art. 23 segg. LOAP). Come ricordato più sopra, l'AV-MPC verifica il rispetto della legalità, della conformità all'ordinamento vigente, dell'adeguatezza, dell'efficacia, e dell'economicità dell'azione del MPC. Conduce ispezioni annuali, affronta regolarmente temi concernenti la vigilanza con il procuratore generale e può chiedere in ogni momento al MPC informazioni e rapporti sull'attività. In pratica, l'AV-MPC chiede che le venga presentato due volte l'anno un rendiconto di tutti i procedimenti in corso e le analisi relative in particolare alla strategia di perseguimento penale, al rispetto dei termini e alla procedura di archiviazione. I membri dell'AV-MPC si riuniscono mensilmente e in tale occasione incontrano il procuratore generale e i suoi sostituti. Se l'AV-MPC rileva una carenza sistematica, può impartire istruzioni generali su come il MPC debba adempiere i compiti. Sono escluse istruzioni nel singolo caso sull'apertura, lo svolgimento e la chiusura di un procedimento, come pure istruzioni per l'accusa in giudizio e per

l'esercizio dei rimedi giuridici. I membri del pubblico sfruttano spesso la possibilità che hanno di rivolgersi all'AV-MPC.

271. Il Parlamento esercita l'alta vigilanza sul MPC nella persona del procuratore generale e dei suoi sostituti, attraverso l'intermediazione delle sue commissioni di gestione (CdG) e della sua Delegazione delle finanze. Queste ultime controllano il rispetto della legalità, della conformità all'ordine vigente, dell'adeguatezza, dell'efficacia e dell'efficienza economica della gestione del MPC. In pratica, il Parlamento verifica se vi siano problemi strutturali che esulano dal campo d'intervento dell'AV-MPC; inoltre è interessato ai progetti, alle attività e alle riforme in corso. L'alta vigilanza parlamentare non comprende la competenza di modificare o abrogare decisioni, né di controllare il contenuto delle decisioni del MPC. Tuttavia, se viene concretamente segnalato il comportamento corrotto di un procuratore, le CdG possono avviare un'inchiesta e comunicano alla Commissione giudiziaria i loro accertamenti che mettono seriamente in dubbio l'idoneità professionale del procuratore generale o dei suoi sostituti (art. 40a cpv. 6 LParl).

272. Conformemente alle norme sul personale (art. 3 cpv. 1 lett. f LPers e art. 22 cpv. 2 LOAP), il procuratore generale ha competenze disciplinari nei confronti dei procuratori federali. Se un procuratore viola un obbligo professionale, e per questo può essere denunciato da persone interne o estere al MPC, il procuratore generale può aprire un procedimento disciplinare, se un avvertimento scritto allegato al fascicolo personale del procuratore in questione non dovesse bastare. Designa la persona incaricata di svolgere tale procedimento, che non deve essere necessariamente qualcuno all'interno dell'Amministrazione federale. La Direzione del MPC, nel suo insieme, prende parte al processo decisionale.

273. I procuratori federali forniscono indicazioni sulla loro situazione finanziaria (patrimonio, debiti) nel quadro delle inchieste e delle audizioni che si tengono ogni cinque anni in occasione del loro controllo di sicurezza (cfr. par. 215-216). Se si ritiene che la persona rappresenti un rischio per la sicurezza, l'autorità di controllo emana una dichiarazione di rischio. Spetta al procuratore generale prendere le misure necessarie per prevenire i rischi e, se necessario, decidere di interrompere il rapporto di lavoro.

Sanzioni

274. L'AV-MPC può proporre all'Assemblea federale di destituire il procuratore generale e i suoi sostituti (art. 31 cpv. 1 LOAP). Può pronunciare un avvertimento o un ammonimento, o disporre una riduzione dello stipendio nei loro confronti se hanno violato i loro doveri d'ufficio (art. 31 cpv. 2 LOAP). Tra il 2011 e il 2015, l'AV-MPC non ha mai preso misure simili⁸⁴.

275. La competenza disciplinare che il procuratore può esercitare sui procuratori federali gli consente di prendere le misure di seguito elencate nel caso in cui il procedimento disciplinare confermi la violazione degli obblighi professionali (art. 99 OPers):

- in caso di negligenza: un avvertimento o la modifica dell'ambito di attività;
- in caso di negligenza grave o di violazione intenzionale dei propri obblighi: riduzione dello stipendio del 10 per cento al massimo per non più di un anno, multa fino a 3000 franchi (2762 euro), modifica della durata del lavoro o cambiamento del luogo di lavoro.

276. Se l'esecuzione corretta dei compiti è compromessa, il procuratore generale può sospendere il procuratore (art. 103 OPers); può anche destituirlo prima della scadenza

⁸⁴ Cfr. i rapporti d'attività dell'AV-MPC, disponibili al sito: <http://www.ab-ba.ch/it/rapporto.php>

del suo mandato se questi, intenzionalmente o per negligenza grave, ha violato gravemente i suoi doveri d'ufficio (art. 21 lett. a LOAP).

277. Se il procuratore ha violato i suoi obblighi professionali e il suo comportamento è nel contempo punibile penalmente (p. es. perché ha violato il segreto d'ufficio ai sensi dell'art. 320 CP), il caso è sottoposto all'AV-MPC che designa un collaboratore del MPC o nomina un procuratore straordinario (esterno), spesso scelto tra i procuratori cantonali, cui affidare la direzione del procedimento penale (art. 67 cpv. 1 LOAP). Solitamente in questi casi si nomina un procuratore straordinario, in quanto la designazione di un collaboratore è riservata ai casi in cui appare subito chiaro che la denuncia è manifestamente infondata. Se lo stesso fatto conduce a un'inchiesta disciplinare e a un procedimento penale, la decisione in merito a misure disciplinari è rinviata fino al termine del procedimento penale (art. 98 cpv. 4 OPers). La causa penale è giudicata dal Tribunale penale federale, ossia l'autorità competente per tutti i reati commessi dagli impiegati federali nel quadro delle loro funzioni. Con decisione del 24 settembre 2014 il Tribunale penale federale ha condannato un ex procuratore federale⁸⁵.

278. In caso di sospetto di reato penale non attinente all'attività professionale, tale comportamento va denunciato all'autorità penale competente secondo l'obbligo di denuncia delle autorità penali (art. 302 CPP). L'autorità penale competente può anche essere un'autorità competente secondo il diritto penale amministrato, come per esempio un'autorità fiscale.

279. Contro le decisioni del procuratore generale può essere interposto ricorso al Tribunale amministrativo federale.

280. Negli ultimi tre anni, nessun procuratore federale ha violato gli obblighi del personale in modo tale da richiedere l'apertura di un procedimento o il ricorso a una sanzione disciplinare.

281. Il GVG nota che le misure disciplinari adottate dal procuratore generale sono comunicate alla Direzione del MPC e al superiore diretto della persona in oggetto, ma non al pubblico né all'organico del MPC, a meno che il procuratore generale non ritenga che da un'inchiesta disciplinare possano essere tratte conclusioni pertinenti per tutti i collaboratori del MPC. Il gruppo di valutazione ritiene tale prassi lacunosa in quanto è fermamente convinto che la trasparenza sia uno strumento utile per aumentare la fiducia dei cittadini nel buon funzionamento del MPC ed evitare che il pubblico abbia l'impressione che l'attività principale di questa categoria professionale sia tutelare sé stessi e i propri interessi. Di conseguenza, **il GRECO raccomanda di adottare misure affinché siano conservati dati e informazioni affidabili e sufficientemente dettagliati in materia di procedimenti disciplinari riguardanti i procuratori, compresa un'eventuale pubblicazione di detta giurisprudenza, nel rispetto dell'anonimato delle persone coinvolte.**

Immunità

282. I procuratori sono sottoposti agli stessi procedimenti penali previsti per qualsiasi altro cittadino. Tuttavia, non si può procedere penalmente contro un procuratore per un reato attinente alla sua attività o alla sua condizione ufficiale (fanno eccezione le infrazioni al codice stradale) senza il permesso del procuratore generale (art. 15 cpv. 1 lett. d LRCF⁸⁶). Questa prassi intende proteggere i procuratori da denunce penali diffamatorie, azzardate, infondate o inopportune. L'autorità competente può adottare anche prima del permesso del procuratore generale misure conservative indifferibili, anche di natura coercitiva (art. 303 cpv. 2 CPP). Se appaiono avvertiti gli estremi di un

⁸⁵ Decisione della Corte penale del Tribunale penale federale del 24 sett. 2014, SK.2014.16. I fatti risalgono all'inizio del 2009.

⁸⁶ Legge del 14 mar. 1958 sulla responsabilità, RS **170.32**

reato e le condizioni di un'azione penale, il permesso può essere ricusato soltanto nei casi lievi e ove, considerate tutte le circostanze, l'infrazione di una misura disciplinare possa sembrare bastevole (art. 15 cpv. 3 LResp). La decisione del procuratore generale di non concedere l'autorizzazione a procedere penalmente può essere impugnata dinanzi al Tribunale amministrativo federale⁸⁷. Secondo la prassi, tale decisione deve essere comunicata all'AV-MPC che, se ritiene ingiustificato il diniego, può nominare un procuratore straordinario per ricorrere contro la decisione del procuratore generale.

283. Il procuratore generale e i suoi sostituti godono della stessa immunità dei giudici del TF, del TAF, del TPF e del TFB per i reati connessi con la loro attività ufficiale o la loro posizione (cfr. par. 181-183).

Consulenze, formazione e sensibilizzazione

284. In virtù dell'articolo 4 OPers, il MPC organizza corsi di formazione e perfezionamento interni e concede un sostegno finanziario per frequentarne di esterni. Questi corsi hanno in particolare lo scopo di sviluppare le competenze specialistiche e le metodologie e tecniche di lavoro, come anche le competenze relazionali, lo spirito di squadra e la capacità di conduzione del personale.

285. Un'altra occasione di formazione interna per i procuratori è costituita dalla Conferenza dei procuratori, che riunisce tutti i giuristi del MPC come anche gli esperti e gli specialisti economici. La Conferenza si tiene quattro volte l'anno ed è obbligatoria.

286. In Svizzera, corsi facoltativi specifici per i procuratori sono offerti in tedesco dalla «*Staatsanwaltsakademie*» dell'Università di Lucerna, e in francese dall'*Ecole romande de la magistrature pénale (ERMP)* dell'*Haute Ecole de Gestion* di Neuchâtel. Oltre alla formazione continua proposta alle autorità inquirenti, questi due atenei offrono un «*Certificate of Advanced Studies*» forense da assolvere parallelamente all'attività lavorativa. Scopo di tale ciclo di studi è permettere agli inquirenti di nuova nomina di acquisire le conoscenze fondamentali indispensabili per l'esercizio della loro professione. Il programma del corso comprende nozioni di criminalità economica (corruzione in senso lato) e di assistenza giudiziaria. L'ERMP offre un corso di due ore sull'etica professionale. Queste formazioni sono seguite da tutti i nuovi procuratori federali e assistenti procuratori federali. Inoltre, parallelamente all'attività professionale diversi procuratori, tra cui alcuni della divisione Analisi finanziaria forense, seguono o hanno seguito un master in criminalità economica offerto dall'Università di Lucerna o dall'*Haute école de gestion* di Neuchâtel su vari aspetti legati alla corruzione.

287. Ogni anno, numerosi collaboratori si iscrivono a corsi di formazione continua. Il procuratore generale e i procuratori sono inoltre regolarmente invitati a intervenire come relatori in diversi corsi, in particolare per illustrare temi che hanno a che fare con la corruzione in senso lato e anche per sensibilizzare i funzionari o gli ambienti economici.

288. I procuratori federali seguono regolarmente le formazioni offerte dalle seguenti istituzioni: *Zürcher Tagungen Zum Wirtschaftsstrafrecht*, *Europa Institut Uni Zürich*, Associazione svizzera dei magistrati, Società svizzera di diritto penale, Gruppo Svizzero di Criminologia, *International Association of Anti-Corruption Authorities*.

289. I collaboratori del MPC che necessitano una consulenza particolare dovrebbero anzitutto rivolgersi al loro superiore diretto (per i procuratori, il procuratore capo). Possono anche rivolgersi direttamente al procuratore generale o al servizio giuridico del MPC.

290. Il GVG è del parere che si possono prendere misure complementari per introdurre

⁸⁷ Cfr. la giurisprudenza del TAF (ATAF 2013/28, sentenza del 26 mar. 2013, causa A-4920/2011, consid. 4.3).

un sistema di consulenze e sviluppare un'adeguata formazione pratica sulle nozioni di etica professionale e d'integrità. A tale riguardo, il gruppo di valutazione fa riferimento alla pertinente raccomandazione di cui al paragrafo 244.

VI. RACCOMANDAZIONI E PASSI SUCCESSIVI

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

Per quanto riguarda i parlamentari

- i. esaminare l'opportunità di aumentare la trasparenza (i) dei dibattiti e delle votazioni nelle commissioni delle due Camere nonché (ii) delle votazioni nel Consiglio degli Stati (paragrafo 27);**
- ii. l'adozione di un codice deontologico, destinato ai membri dell'Assemblea federale, corredato da commenti esplicativi e/o da esempi concreti; il codice dovrà essere pubblico (ii) e completato da misure concrete di sensibilizzazione e di consulenza (paragrafo 39);**
- iii. estendere l'obbligo di indicare gli interessi personali a qualsiasi conflitto tra interessi privati specifici di un parlamentare e l'oggetto in discussione in un procedimento parlamentare, presso le Camere o in commissione, a prescindere dal fatto che tale conflitto sia indicato nel registro degli interessi (paragrafo 45);**
- iv. 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 raccomanda (ii) di esaminare l'opportunità di prevedere dichiarazioni più ampie affinché comprendano informazioni sul coniuge e sui familiari a carico (fermo restando che tali informazioni non saranno necessariamente pubblicate) (paragrafo 67);**
- v. 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 (paragrafo 75);**

Per quanto riguarda i giudici

- vi. adottare determinate misure per rafforzare e migliorare la qualità e l'obiettività del reclutamento dei giudici presso i tribunali della Confederazione (paragrafo 99);**
- vii. abbandonare la pratica secondo cui i giudici dei tribunali della Confederazione versano una parte prestabilita o una percentuale della loro retribuzione ai partiti politici; (ii) vigilare affinché nessuna mancata rielezione di un giudice da parte dell'Assemblea federale sia dovuta alle decisioni prese da quest'ultimo e (iii) esaminare l'opportunità della revisione o della soppressione della procedura di rielezione di questi giudici da parte dell'Assemblea federale (paragrafo 101);**
- viii. 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 raccomanda 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 (paragrafo 143);

- ix. 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 raccomanda (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 (paragrafo 180);**

Per quanto riguarda i procuratori

- x. concludere i lavori per l'introduzione di regole deontologiche specifiche per i membri del Ministero pubblico della Confederazione, di completarle con commenti esplicativi e/o esempi concreti e di farle conoscere ai cittadini, inoltre raccomanda (ii) di adottare misure complementari di attuazione, nella fattispecie un'offerta di consulenze riservate e una formazione di ordine pratico destinate ai procuratori federali (paragrafo 244);**
- xi. assicurarsi che, in caso di revisione, le regole e le procedure relative all'autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione tengano debitamente conto dei conflitti d'interesse potenziali che potrebbero coinvolgere i membri che esercitano il patrocinio davanti alle autorità penali della Confederazione (paragrafo 246);**
- xii. adottare misure affinché siano conservati dati e informazioni affidabili e sufficientemente dettagliati in materia di procedimenti disciplinari riguardanti i procuratori, compresa un'eventuale pubblicazione di detta giurisprudenza, nel rispetto dell'anonimato delle persone coinvolte (paragrafo 281).**

292. Conformemente all'articolo 30.2 del Regolamento Interno, il GRECO invita le autorità svizzere a presentare un rapporto sulle misure adottate per attuare le summenzionate raccomandazioni entro il 30 giugno 2018. Dette misure saranno esaminate dal GRECO nell'ambito della sua specifica procedura di conformità.

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