



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Adozione: 21 giugno 2024
Pubblicazione: 17 ottobre 2024

Pubblico
GrecoRC4(2024)7

QUARTO CICLO DI VALUTAZIONE

Prevenzione della corruzione di parlamentari,
giudici e pubblici ministeri

SECONDO ADDENDUM AL SECONDO RAPPORTO DI CONFORMITÀ SVIZZERA

Adottato dal GRECO in occasione della 97^a assemblea plenaria
(Strasburgo, 17–21 giugno 2024)

I. INTRODUZIONE

1. Il secondo addendum al secondo rapporto di conformità valuta le misure adottate dalle autorità svizzere per attuare le raccomandazioni in sospenso formulate nel rapporto sul quarto ciclo di valutazione della Svizzera «Prevenzione della corruzione di parlamentari, giudici e pubblici ministeri» (cfr. n. 2).
2. Il [rapporto sul quarto ciclo di valutazione della Svizzera](#) è stato adottato dal GRECO in occasione della 74^a assemblea plenaria (2 dicembre 2016) e pubblicato il 15 marzo 2017 con il consenso della Svizzera. Il corrispondente [rapporto di conformità](#) è stato adottato dal GRECO in occasione dell'82^a assemblea plenaria (22 marzo 2019) e pubblicato il 13 giugno 2019 con il consenso della Svizzera. Il [secondo rapporto di conformità](#) è stato adottato dal GRECO in occasione dell'87^a assemblea plenaria (25 marzo 2021) e pubblicato il 10 giugno 2021.
3. Nell'[addendum al secondo rapporto di conformità](#), adottato dal GRECO in occasione della 92^a assemblea plenaria (2 dicembre 2022) e pubblicato l'11 maggio 2023, era stato stabilito che la Svizzera avesse attuato o trattato in modo soddisfacente cinque delle dodici raccomandazioni contenute nel rapporto sul quarto ciclo di valutazione. Delle restanti raccomandazioni, cinque sono state attuate in parte e due non sono state attuate.
4. Conformemente al regolamento interno del GRECO, le autorità svizzere hanno presentato un rapporto sulle misure adottate per attuare le raccomandazioni. Tale documento, ricevuto il 28 dicembre 2023, serve da base per il secondo addendum al secondo rapporto di conformità.
5. Il Greco ha incaricato l'Italia e la Francia di designare due relatori per la procedura di conformità (rispettivamente per le assemblee parlamentari e le istituzioni giudiziarie). Per l'Italia è stata nominata la signora Emma RIZZATO e per la Francia la signora Lise CHIPAULT. Nel redigere il presente secondo addendum al secondo rapporto di conformità, le relatrici sono state assistite dal Segretariato del GRECO.

II. ANALISI

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

Prevenzione della corruzione dei parlamentari

Raccomandazione ii

7. *Il GRECO ha raccomandato (i) l'adozione di un codice deontologico destinato ai membri dell'Assemblea federale corredato di commenti esplicativi e/o esempi concreti; e (ii) la sua concretizzazione con misure di sensibilizzazione e di consulenza. Il codice dovrà essere pubblico.*
8. Il GRECO ricorda che nel rapporto precedente questa raccomandazione era stata considerata attuata in parte. In seguito all'adozione della «Guida all'attenzione dei parlamentari concernente l'accettazione di vantaggi, gli obblighi di trasparenza e il trattamento delle informazioni» da parte degli Uffici delle due Camere del Parlamento

federale, la prima parte della raccomandazione è stata giudicata completamente attuata, la seconda solo in parte. Le diverse misure di sensibilizzazione adottate – consegna della guida a tutti i parlamentari, recapiti dei servizi che forniscono informazioni, promemoria annuale dell’obbligo di rendere noti gli interessi e corso online obbligatorio per i collaboratori dei servizi del Parlamento sulla prevenzione della corruzione e sul codice deontologico – erano infatti state giudicate insufficienti dal GRECO. Questo perché nessuna misura di formazione era stata imposta ai parlamentari stessi e perché il Consiglio nazionale si era pronunciato contro l’introduzione di un organo preposto alla consulenza personale per i parlamentari.

9. Le autorità svizzere riferiscono che, dopo le elezioni federali del 22 ottobre 2023, la «Guida all’attenzione dei parlamentari concernente l’accettazione di vantaggi, gli obblighi di trasparenza e il trattamento delle informazioni» è stata aggiornata nonché distribuita a tutti i parlamentari ed è inoltre disponibile in Internet¹. Gli Uffici dei due Consigli raccomandano espressamente la trasparenza (cfr. cap. 3.4 della Guida). In caso di domande, il Servizio giuridico continua a offrire consulenze personali ai parlamentari.
10. Al termine di ogni anno della legislatura in corso, i parlamentari ricevono inoltre una lettera della presidenza, che ricorda loro l’obbligo di dichiarazione invitandoli a verificare e ad aggiornare i dati nel registro degli interessi e sensibilizzandoli ulteriormente sul tema. Tale misura, che risale alla fine del 2020, è quindi portata avanti.
11. Il GRECO ritiene che i dati comunicati non indicano nessuna nuova misura d’attuazione della seconda parte della raccomandazione, sia riguardo alla formazione sia riguardo alla consulenza personale all’indirizzo dei parlamentari.
12. Il GRECO conclude che la raccomandazione ii resta attuata in parte.

Raccomandazione iv

13. *Il GRECO aveva raccomandato (i) di completare l’attuale sistema di dichiarazione con dati quantitativi sugli interessi finanziari ed economici dei parlamentari e con informazioni sugli elementi principali del loro passivo; e (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).*
14. Il GRECO ricorda che questa raccomandazione era stata attuata in parte. La seconda parte era stata considerata attuata in un rapporto precedente, mentre la prima parte restava non attuata vista la mancata adozione di misure tangibili per darvi seguito.
15. Le autorità svizzere segnalano che la questione è stata oggetto di dibattito in Parlamento nel quadro dell’esame dell’iniziativa parlamentare 22.485 «Trasparenza per categoria di reddito da attività accessorie dei parlamentari», depositata dalla consigliera agli Stati Lisa Mazzone. Questa iniziativa chiede che ogni parlamentare sia tenuto a indicare, per ciascuna delle attività accessorie che esercita, l’intervallo in cui rientra la retribuzione percepita. In un primo momento, la Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati (CIP-S) aveva dato seguito all’iniziativa (19 ottobre 2023)². Poiché la Commissione omologa del Consiglio nazionale (CIP-N) non ha aderito a questa decisione (12 gennaio 2024), la CIP-S ha ripreso il dossier nella seduta del 9 aprile 2024 proponendo al Consiglio degli Stati di non dare seguito all’iniziativa, in particolare perché i parlamentari devono già comunque indicare le

¹ <https://www.parlament.ch/centers/documents/it/leitfaden-ratsmitglieder-i.pdf>.

² <https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-spk-s-2023-10-20.aspx?lang=1040>.

loro attività accessorie e specificare se sono remunerate o no. La CIP-S non ritiene opportuno estendere ulteriormente gli obblighi di trasparenza, in quanto il mandato parlamentare non è esercitato a titolo principale. Il 28 maggio 2024 il Consiglio degli Stati ha seguito la sua Commissione decidendo, con 22 voti contro 18 e un'astensione, di non dare seguito all'iniziativa, dunque definitivamente liquidata.

16. Il GRECO prende atto con rammarico del rigetto dell'iniziativa parlamentare che chiedeva di rendere pubblico l'intervallo in cui rientra la retribuzione percepita dai parlamentari per ciascuna della attività accessorie che esercitano. La prima parte della raccomandazione resta quindi non attuata. Per quanto riguarda la seconda parte, il GRECO ricorda che era già stata attuata.
17. Il GRECO conclude che la raccomandazione iv resta attuata in parte.

Raccomandazione v

18. *Il GRECO aveva raccomandato di adottare misure appropriate per rafforzare il controllo e l'applicazione degli obblighi di dichiarazione e delle norme di condotta applicabili ai membri dell'Assemblea federale.*
19. Il GRECO ricorda che questa raccomandazione era stata attuata in parte. Gli Uffici delle due Camere avevano mandato delle lettere ai parlamentari per rammentare loro l'obbligo di dichiarazione e invitarli ad attestare per via elettronica che le loro dichiarazioni fossero aggiornate. Tuttavia Il GRECO aveva rilevato la mancanza di misure volte a introdurre un sistema di controllo da parte del Parlamento.
20. Le autorità svizzere indicano che dopo le elezioni federali dell'ottobre 2023 i parlamentari hanno verificato le informazioni che sono tenuti a dichiarare secondo la legge sul Parlamento, confermando espressamente che sono complete e aggiornate. Nel corso della legislatura i parlamentari vengono periodicamente invitati a verificare e aggiornare le informazioni che sono tenuti a dichiarare.
21. Il GRECO deplora che il Parlamento non abbia introdotto un sistema per controllare il rispetto, da parte dei parlamentari, degli obblighi di dichiarazione e delle norme comportamentali cui devono attenersi. Il controllo periodico da parte dei parlamentari delle informazioni divulgate che li riguardano consente senz'altro di aggiornarle e di rimediare a errori o omissioni fatti in buona fede; tuttavia non permette di individuare eventuali errori o omissioni commessi volontariamente.
22. Il GRECO conclude che la raccomandazione v rimane attuata solo in parte.

Prevenzione della corruzione dei giudici

Raccomandazione vi

23. *Il GRECO aveva raccomandato di adottare determinate misure per rafforzare e migliorare la qualità e l'obiettività del reclutamento dei giudici presso i tribunali della Confederazione.*
24. Il GRECO ricorda che questa raccomandazione non era stata attuata. Un'iniziativa popolare sulla giustizia, che avrebbe reso più obiettivo il reclutamento dei giudici, era stata respinta in votazione popolare. La Commissione giudiziaria del Parlamento federale aveva tuttavia deciso di dotarsi di un regolamento per rendere più trasparenti i lavori preparatori alle elezioni dei giudici e il regolamento era già in corso di preparazione. Aveva anche invitato le commissioni legislative competenti a valutare la possibilità di istituire un comitato consultivo specializzato per la preselezione delle candidature. Le due commissioni avevano aderito ed erano state

avviate discussioni in vista dell'istituzione del comitato. Seppur accogliendo con interesse queste misure, il GRECO aveva ritenuto che i lavori fossero in una fase troppo precoce per poter considerare parzialmente attuata la raccomandazione.

25. Le autorità svizzere spiegano che la Commissione giudiziaria ha ormai finalizzato il progetto di regolamento sotto forma di «Principi operativi per la preparazione delle elezioni». Il documento è stato pubblicato il 15 febbraio 2023 (FF 2023 666³).
26. Per quanto riguarda il progetto d'istituzione del comitato consultivo, il 7 novembre 2023 la Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati (CAG-S) ha deciso, con 6 voti contro 6 e il voto decisivo del presidente, di non proseguire i lavori. La CAG-S ha espresso i propri dubbi circa l'efficacia di un comitato di questo genere; a suo parere, spetta alla Commissione giudiziaria adottare le misure necessarie per approfondire l'esame delle candidature e migliorare ulteriormente una procedura che, nel complesso, si è dimostrata valida (comunicato stampa dell'8 novembre 2023⁴).
27. Nella seduta del 22 novembre 2023, la Commissione giudiziaria ha preso atto della decisione di non portare avanti il progetto e ha deciso di rimandare a una prossima seduta la discussione sulle possibilità di migliorare ulteriormente la procedura di selezione dei candidati nel quadro legale attuale. A tal fine ha incaricato la sua segreteria di valutare tutte le possibilità (in particolare in relazione all'esame delle candidature o alla strutturazione delle audizioni) e di farle rapporto. I lavori proseguiranno dunque nel 2024. Una nuova iniziativa parlamentare (23.485)⁵, depositata il 22 dicembre 2023, chiede inoltre l'istituzione di un comitato consultivo che assista la Commissione giudiziaria nelle sue procedure di selezione e la creazione delle basi legali che le permettano di ottenere più ampie referenze per valutare i candidati.
28. Il GRECO accoglie con favore l'adozione e la pubblicazione, da parte della Commissione, del regolamento «Principi operativi per la preparazione delle elezioni», che definisce ed esplica i principi di reclutamento dei giudici della Confederazione, come richiesto dal rapporto di valutazione. Le altre preoccupazioni del GRECO riportate in tale rapporto continuano però a persistere: l'appartenenza politica dei candidati resta un criterio determinante nella scelta della Commissione e dell'Assemblea federale e non è da escludere che sia addirittura preponderante rispetto alle competenze dei candidati. Pertanto il GRECO deplora che il progetto d'istituzione di un comitato consultivo per la preselezione delle candidature non sia, per il momento, andato a buon fine. Prende nota della nuova iniziativa parlamentare dedicata volta a meglio verificare le competenze dei candidati, pur incoraggiando vivamente la Commissione giudiziaria a continuare il suo lavoro teso a migliorare l'obiettività nel reclutare i candidati alla carica di giudice.
29. Il GRECO conclude che la raccomandazione vi resta attuata solo in parte.

Raccomandazione vii

30. *Il GRECO aveva raccomandato (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.*

³ <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2023/666/it>.

⁴ <https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-rk-s-2023-11-08.aspx>.

⁵ <https://www.parlament.ch/it/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20230485>.

31. Il GRECO ricorda che nei rapporti precedenti questa raccomandazione era stata considerata parzialmente attuata: la prima parte non era stata attuata, la seconda trattata in modo soddisfacente e la terza completamente attuata.
32. Le autorità svizzere ricordano che il nuovo regime di trasparenza dei finanziamenti dei partiti, entrato in vigore il 23 ottobre 2022, prevede che i contributi dei giudici (nonché dei membri investiti di un mandato pubblico) vadano dichiarati indipendentemente dall'importo.
33. Il GRECO aveva già preso atto nel rapporto precedente del nuovo obbligo di trasparenza applicabile ai giudici. Sebbene ritenga positivo che i contributi siano resi trasparenti, deplora che non siano stati soppressi come richiesto nella prima parte della raccomandazione.
34. Il GRECO conclude che la raccomandazione vii resta attuata in parte.

Raccomandazione viii

35. *Il GRECO aveva raccomandato (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 aveva raccomandato di far conoscere ai cittadini l'esistenza di tali norme e infine (ii) di adottare misure complementari di attuazione, destinate ai giudici della Confederazione, come offerte di consulenza confidenziale e di formazione pratica.*
36. Il GRECO ricorda che nei rapporti di conformità precedenti questa raccomandazione era stata considerata attuata in parte. Il Tribunale federale (TF) e il Tribunale penale federale (TPF) avevano attuato le due parti della raccomandazione. Per quanto riguarda il Tribunale amministrativo federale (TAF), il GRECO aveva ritenuto che la prima parte della raccomandazione era stata attuata in parte, la seconda invece del tutto. Per quanto riguarda il Tribunale federale dei brevetti (TFB), il GRECO aveva considerato attuata la prima parte della raccomandazione e non attuata la seconda.
37. Per quanto concerne il TAF, le autorità svizzere ricordano che il Tribunale disponeva già di una Carta etica di un certo spessore (cfr. rapporto di valutazione, par. 142).
38. Il gruppo di lavoro creato per concretizzare i principi della Carta etica in un codice di condotta si è riunito a varie riprese discutendo a fondo prime proposte concrete. I giudici sono pertanto stati coinvolti in un dialogo di fondo e i risultati del gruppo di lavoro sono stati discussi durante il ritiro dei giudici di fine maggio 2024.
39. Occorre inoltre precisare che la Carta etica e i suoi principi vengono presentati in occasione del giuramento dei nuovi giudici davanti al plenum del Tribunale e che una parte del programma introduttivo per i nuovi giudici è dedicata alla Carta etica e alle regole di collaborazione all'interno del Tribunale.
40. Per quanto riguarda il TFB, le autorità svizzere ricordano che il 26 settembre 2022 ne è stato adottato e pubblicato il codice di condotta.
41. Il codice di condotta è stato letto ad alta voce davanti all'intera corte in occasione del giuramento dei quattro nuovi giudici non di carriera nella sessione plenaria dell'11 novembre 2023. L'obiettivo era ricordare a tutti i giudici i loro doveri.

42. La lettura del codice di condotta nel corso del giuramento è una nuova prassi che il Tribunale intende portare avanti per mantenere costante la sensibilizzazione di tutti i giudici ai vari aspetti trattati nel codice. Questa misura va a completare le intense e proficue discussioni intervenute tra i giudici durante la stesura del codice. Considerate le dimensioni del TFB – che conta attualmente 2 giudici ordinari e 41 giudici non di carriera –, tali discussioni avevano già permesso di sensibilizzare i giudici in modo adeguato sul contenuto concreto e la portata pratica del codice.
43. Il GRECO accoglie con favore i lavori in corso al TAF per concretizzare in un codice di condotta i principi della Carta etica, ma non ha avuto la possibilità di esaminare il testo definitivo dato che i lavori sono ancora in corso. Il GRECO prende atto delle misure complementari di sensibilizzazione illustrate e ricorda che la seconda parte della raccomandazione era già stata attuata dal TAF, mentre la prima parte rimane per il momento attuata in parte.
44. Per quanto riguarda l'attuazione della seconda parte della raccomandazione ad opera del TFB, il GRECO prende atto delle misure adottate e, in particolare, delle intense discussioni durante la stesura del codice di condotta. Queste discussioni sul valore e l'attuazione pratica dei principi sanciti nel codice ne determinano appunto l'utilità ai fini della sensibilizzazione. Il GRECO constata inoltre che il Tribunale intende continuare a sensibilizzare i nuovi giudici, in particolare leggendo pubblicamente il codice durante il giuramento. Adottando queste misure, il TFB attua in modo adeguato la seconda parte della raccomandazione. Il GRECO incoraggia ulteriori discussioni sull'attuazione e/o l'eventuale aggiornamento del codice in modo da continuare a sensibilizzare i giudici alla questione.
45. Il GRECO conclude che la raccomandazione viii resta attuata in parte.

Raccomandazione ix

46. *Il GRECO aveva raccomandato (i) l'adozione di un sistema disciplinare volto a sanzionare, mediante altri provvedimenti diversi dalla destituzione, le mancanze dei giudici dei tribunali della Confederazione ai propri doveri professionali; aveva inoltre raccomandato (ii) l'adozione di misure volte a conservare informazioni e dati affidabili e sufficientemente dettagliati relativi a procedimenti disciplinari nei confronti di questi giudici, compresa un'eventuale pubblicazione di questa giurisprudenza nel rispetto dell'anonimato delle persone coinvolte.*
47. Il GRECO ricorda che questa raccomandazione non era stata attuata.
48. Le autorità svizzere ricordano che esiste già la possibilità di destituire i giudici federali di prima istanza e di non rieleggere i giudici del Tribunale federale per sanzionare le violazioni gravi dei doveri d'ufficio. Il GRECO aveva raccomandato di introdurre sanzioni formali per violazioni meno gravi. A tal proposito non va segnalato alcun progresso, anche se sono in corso riflessioni concrete in merito alla vigilanza sui tribunali federali.
49. Il GRECO prende atto delle riflessioni in corso in merito alla vigilanza sui tribunali federali. Tuttavia, in questa fase non sembrano emergere misure tangibili per l'attuazione della raccomandazione. La raccomandazione resta dunque non attuata.
50. Il GRECO conclude che la raccomandazione ix resta non attuata.

III. CONCLUSIONI

51. **Tenuto conto delle conclusioni dell'addendum al secondo rapporto di conformità sul quarto ciclo della Svizzera e in considerazione di quanto**

precede, il GRECO constata dei leggeri progressi nell'attuazione globale delle raccomandazioni. La Svizzera ha attuato o trattato in modo soddisfacente soltanto cinque delle dodici raccomandazioni contenute nel rapporto sul quarto ciclo di valutazione, mentre sei restano attuate in parte e una non attuata del tutto.

52. In particolare, le raccomandazioni i, x e xii sono state attuate in modo soddisfacente, le raccomandazioni iii e xi sono state trattate in modo soddisfacente, le raccomandazioni ii, iv, v, vi, vii e viii sono state attuate in parte e la raccomandazione ix non è stata attuata.
53. Per quanto concerne i parlamentari, non si rileva alcun progresso. I parlamentari non dispongono ancora di un organo di consulenza in materia di integrità e non seguono formazioni in merito. La dichiarazione dei loro interessi non contiene ancora dati quantitativi né informazioni sul loro passivo e non è ancora controllata dai servizi del Parlamento.
54. Per quanto riguarda i giudici, vanno segnalati alcuni progressi. I tribunali della Confederazione sono sulla buona strada nell'attuare la raccomandazione sulle norme deontologiche e la sensibilizzazione alla questione. La Commissione giudiziaria del Parlamento federale ha pubblicato un regolamento per rendere più trasparenti i suoi lavori di preselezione dei giudici, tuttavia l'appartenenza politica dei candidati resta un fattore determinante in questa sede. I giudici continuano a versare una parte della loro retribuzione ai partiti, anche se ora sono tenuti a dichiararla. Infine, non sono state adottate misure per introdurre sanzioni fuorché la destituzione dei giudici in caso di mancanza ai loro doveri d'ufficio.
55. Nel complesso, l'attuazione delle raccomandazioni resta perfezionabile. Dopo quasi otto anni dall'adozione del rapporto di valutazione, sette delle dodici raccomandazioni non sono ancora pienamente attuate.
56. L'adozione di questo secondo addendum al secondo rapporto di conformità conclude la procedura di conformità del quarto ciclo riguardante la Svizzera. Le autorità svizzere possono tuttavia informare il GRECO di eventuali futuri sviluppi per quanto riguarda l'attuazione delle raccomandazioni in sospeso.
57. Il GRECO invita le autorità svizzere ad autorizzare quanto prima la pubblicazione del presente rapporto nonché a tradurlo e diffonderlo nelle altre lingue ufficiali.