



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



COUNCIL OF EUROPE  
  
CONSEIL DE L'EUROPE

Adozione: 22 marzo 2019  
Pubblicazione: 13 giugno 2019

Pubblico  
GrecoRC4(2019)2

## QUARTO CICLO DI VALUTAZIONE

Prevenzione della corruzione di parlamentari,  
giudici e pubblici ministeri

## RAPPORTO DI CONFORMITÀ SVIZZERA

Adottato dal GRECO in occasione della 82<sup>a</sup> assemblea plenaria  
(Strasburgo, 18-22 marzo 2019)

## **I. INTRODUZIONE**

1. Il rapporto di conformità valuta le misure prese dalle autorità svizzere per attuare le raccomandazioni formulate nel rapporto di valutazione del quarto ciclo sulla Svizzera adottato dal GRECO in occasione della 74<sup>a</sup> assemblea plenaria (2 dicembre 2016) e pubblicato il 15 marzo 2017, in seguito all'autorizzazione della Svizzera ([GrecoEval4Rep\(2016\)5](#)). Il quarto ciclo di valutazione del GRECO è incentrato sulla prevenzione della corruzione di parlamentari, giudici e pubblici ministeri.
2. Conformemente al regolamento interno del GRECO, le autorità svizzere hanno presentato il loro rapporto sulla situazione riguardante le misure prese per realizzare le raccomandazioni. Tale rapporto, ricevuto il 28 settembre 2018, e le informazioni successivamente fornite sono serviti da base per il rapporto di conformità.
3. Il GRECO ha incaricato l'Italia (a livello di Parlamenti) e la Francia (a livello di istituzioni giudiziarie) di designare due relatori per la procedura di conformità. Per l'Italia è stato nominato il signor Gaetano PELELLA, e per la Francia la signora Agnès MAITREPIERRE. Per la stesura del presente rapporto di conformità, i relatori hanno potuto rivolgersi alla Segreteria del GRECO.
4. Il rapporto di conformità esamina la realizzazione delle raccomandazioni formulate nel rapporto di valutazione e fornisce una valutazione globale del livello di conformità dello Stato membro rispetto alle raccomandazioni attuate. L'attuazione di eventuali raccomandazioni pendenti (le raccomandazioni non attuate o solo in parte) sarà valutata in occasione di un altro rapporto sulla situazione che le autorità dovranno presentare entro 18 mesi dall'adozione del presente rapporto di conformità.

## **II. ANALISI**

5. Nel suo rapporto di valutazione il GRECO ha rivolto alla Svizzera 12 raccomandazioni. Qui di seguito viene esaminata la loro attuazione.
6. In modo generale, le autorità svizzere spiegano che il Governo ha esaminato le raccomandazioni del GRECO che almeno in parte erano di sua competenza (raccomandazioni vii e ix) nel quadro del suo messaggio. Quest'ultimo propone al Parlamento di rivedere la legge federale sul Tribunale federale (LTF)<sup>1</sup>.
7. Il Parlamento ha invece trasmesso il rapporto del GRECO a diversi organi parlamentari affinché possano trattare le raccomandazioni di loro competenza. La Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale (CIP-N) ha quindi integrato in particolare le raccomandazioni i, iii e iv nei suoi lavori che hanno portato a una revisione del diritto parlamentare, adottata il 15 giugno 2018 (iniziativa parlamentare 16.457<sup>2</sup>). Sono stati sollecitati anche gli Uffici del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati (raccomandazioni ii e v), la Commissione giudiziaria (raccomandazioni vi e vii) nonché la Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale (raccomandazioni xi).

### *Prevenzione della corruzione dei parlamentari*

#### **Raccomandazione i**

---

<sup>1</sup> Messaggio del 15 giugno 2018 concernente la modifica della legge sul Tribunale federale (LTF), pubblicato nel Foglio federale (FF) 2018 3925 e sul sito Internet: <https://www.admin.ch/opc/it/federal-gazette/2018/3925.pdf>

<sup>2</sup> Cfr. in particolare il rapporto della Commissione del 18 agosto 2017, pubblicato nel Foglio federale (FF) 2017 5807 e sul sito Internet: <https://www.admin.ch/opc/it/federal-gazette/2017/5807.pdf>

8. *Il GRECO ha raccomandato di esaminare l'opportunità di aumentare la trasparenza (i) dei dibattiti e delle votazioni nelle commissioni delle due Camere nonché (ii) delle votazioni del Consiglio degli Stati.*
9. Per quanto riguarda la prima parte della raccomandazione, le autorità svizzere segnalano che la Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale (CIP-N) ha affrontato la questione della trasparenza dei dibattiti e delle votazioni in seno alle commissioni parlamentari. Ha sentito un membro della delegazione svizzera presso il GRECO e integrato le raccomandazioni del GRECO nelle sue riflessioni. La Commissione ha quindi approfondito tale argomento in una discussione, le cui proposte sono state trattate e infine definitivamente approvate dal Consiglio nazionale e dal Consiglio degli Stati in occasione del voto finale sul progetto, il 15 giugno 2018. Le varie argomentazioni sono state descritte in dettaglio in un documento pubblico<sup>3</sup>.
10. D'ora in poi i documenti delle commissioni dovranno essere pubblicati in misura maggiore rispetto a oggi (art. 47a LParl<sup>4</sup> e art. 8 Oparl<sup>5</sup>) affinché i documenti importanti delle commissioni siano ampiamente accessibili al pubblico. Il nuovo quadro giuridico non permette soltanto la resa pubblica di determinati documenti ma esige dalle commissioni che valutino sistematicamente se determinati documenti sono essenziali per la comprensione delle proposte presentate al consiglio.
11. La Commissione parlamentare ritiene invece che la confidenzialità dei verbali delle sedute delle commissioni vada mantenuta. In caso contrario il lavoro stesso di queste ultime verrebbe sensibilmente ridimensionato. In primo luogo occorrerebbe mettere in conto che i loro interlocutori (Consiglio federale, amministrazione, esperti, rappresentanti di gruppi d'interesse ascoltati durante le audizioni, ecc.) non trasmettano infatti più determinate informazioni importanti. A risentirne sarebbero in particolare i compiti legati all'alta vigilanza, ma anche altri compiti del Parlamento, compresa l'attività legislativa. I lavori preliminari alle decisioni parlamentari verrebbero delegati a istanze informali che interverrebbero prima del dibattito parlamentare, che non opererebbero secondo le regole della democrazia parlamentare e la cui composizione non sarebbe rappresentativa.
12. Per quanto riguarda la seconda parte della raccomandazione, le autorità svizzere sottolineano prima di tutto che un elenco nominativo delle votazioni nel Consiglio degli Stati è già pubblicato in virtù del regolamento del Consiglio degli Stati (art. 44a cpv. 4<sup>6</sup>) nelle votazioni che richiedono il consenso della maggioranza qualificata, nelle votazioni sul complesso del progetto (alla fine dell'esame) e nelle votazioni finali (adozione formale dell'atto, alla fine della procedura parlamentare) nonché a richiesta di almeno dieci deputati.
13. La trasparenza delle votazioni nel Consiglio degli Stati è stata oggetto di un nuovo esame svolto sulla base dell'iniziativa parlamentare 17.432, che chiede di pubblicare le votazioni nel Consiglio degli Stati sotto forma di un elenco nominativo. La Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati (CIP-S) ha quindi condotto una discussione approfondita su questo tema e il 20 giugno 2017 ha approvato un progetto in tal senso con 10 dieci voti favorevoli, 2 contrari e un'astensione. L'Ufficio del Consiglio degli Stati aveva in precedenza espresso il suo parere negativo sul progetto.

---

<sup>3</sup> Cfr. pag. 5808 e 5813-5814 del rapporto della Commissione del 18 agosto 2017, pubblicato nel Foglio federale (FF) 2017 6425 e sul sito Internet: <https://www.admin.ch/opc/it/federal-gazette/2017/5807.pdf>

<sup>4</sup> Legge sul Parlamento (LParl), RS 171.10, pubblicata sul sito Internet: <https://www.admin.ch/gov/it/pagina-iniziale/diritto-federale/raccolta-sistematica.html>

<sup>5</sup> Ordinanza sull'amministrazione parlamentare (Oparl), RS 171.115

<sup>6</sup> Regolamento del Consiglio degli Stati (RCS), RS 171.14

14. Il rapporto della commissione<sup>7</sup> illustra in dettaglio le varie argomentazioni e menziona inoltre la raccomandazione del GRECO (pag. 5014-5016). Il rapporto sostiene che vi è già una trasparenza del voto nel Consiglio degli Stati, poiché è sempre possibile seguire le votazioni grazie alla riproduzione video dei dibattiti in Internet. Tuttavia, la modifica proposta avrebbe consentito di presentare i risultati sotto forma di elenco nominativo già predisposto, evitando agli interessati di doverlo allestire essi stessi sulla base dei video dei dibattiti.
15. La maggioranza del Consiglio degli Stati ha tuttavia considerato che la possibilità, offerta agli osservatori politici da un elenco nominativo, di « profilare » sommariamente e in modo molto schematico i deputati, avrebbe minato la cultura di dialogo costruttivo e la ricerca di soluzioni specifiche in seno al Consiglio degli Stati. Il processo decisionale in tale Consiglio si svolge in un altro modo rispetto a quello nel Consiglio nazionale, dove l'opposizione tra le parti è molto più marcata. Le differenze di funzionamento delle due Camere federali legittimano l'esistenza stessa di queste due istituzioni, anche se hanno esattamente le stesse competenze. Queste differenze facilitano anche la ricerca di un compromesso e, di conseguenza, il consenso tra le due Camere. Il 12 settembre 2017, il Consiglio degli Stati ha quindi rifiutato di entrare nel merito del progetto con 27 contro 17 e 1 astensione, dopo ampie discussioni<sup>8</sup>.
16. Il GRECO constata che le due parti della raccomandazione sono state oggetto di un esame pertinente, approfondito e ben documentato da parte di entrambe le Camere del Parlamento svizzero. Per quanto riguarda la prima parte della raccomandazione, il GRECO approva il fatto che la legge sul Parlamento e l'ordinanza sull'amministrazione parlamentare siano state modificate per consentire alle commissioni di pubblicare più documenti. Su questo punto, le autorità svizzere si sono spinte oltre la prima parte della raccomandazione, che si limitava a raccomandare che tale misura fosse presa in considerazione. Tuttavia, il GRECO deplora che le altre misure raccomandate, vale a dire garantire una maggiore trasparenza dei voti nelle commissioni (prima parte della raccomandazione) e nel Consiglio degli Stati (seconda parte della raccomandazione), non siano state adottate dal Parlamento svizzero. Poiché la questione è stata esaminata conformemente ai criteri del GRECO, la raccomandazione va tuttavia considerata pienamente attuata.
17. Il GRECO conclude che la raccomandazione i è stata attuata in modo soddisfacente.

### **Raccomandazione ii**

18. *Il GRECO ha raccomandato 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.*
19. Le autorità svizzere riferiscono che gli Uffici del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati hanno deciso che, in vista dell'inizio della 51<sup>a</sup> legislatura (inverno 2019), sarà redatto un documento di sintesi sotto la direzione dell'Ufficio del Consiglio nazionale. Quest'ultimo deve fornire una panoramica dei diritti e dei doveri dei parlamentari, con i commenti e gli esempi necessari, ponendo particolare attenzione alla prevenzione della corruzione. Sostituirà le varie direttive e lettere esistenti (incompatibilità, relazioni d'interesse, prevenzione della corruzione, ecc.).

<sup>7</sup> Rapporto della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati del 20 giugno 2017, pubblicato nel Foglio federale (FF) 2017 5009 e sul sito Internet: <https://www.admin.ch/opc/it/federal-gazette/2017/5009.pdf>

<sup>8</sup> Bollettino ufficiale (BO) 2017 523 segg. <https://www.parlament.ch/it/ratsbetrieb/amtliches-bulletin/amtliches-bulletin-die-verhandlungen?SubjectId=40894>

20. In particolare, si prevede di riunire le norme applicabili ai conflitti di interesse e alle relazioni d'interesse in generale (compreso il contenuto del relativo registro), nonché quelle inerenti alla confidenzialità, all'immunità, alle attività accessorie, alle incompatibilità, ai rapporti con terzi che cercano di influenzare i parlamentari, alle tessere di accesso (e al contenuto del relativo registro), ai vantaggi, agli inviti, ai regali e ai viaggi (compreso il nuovo registro dei viaggi ufficiali dei deputati all'estero). Questo lavoro dovrebbe inoltre consentire di riesaminare la pertinenza del contenuto dei testi in vigore e di precisare alcuni aspetti.
21. Raggruppando i vari testi in un unico documento, gli uffici intendono migliorarne la ricezione e consentire una migliore attuazione. L'adozione di questo nuovo documento sarà anche l'occasione per sensibilizzare nuovamente i parlamentari sulla prevenzione della corruzione e ricordare loro le possibilità di consulenza.
22. Il documento finale sarà emanato da entrambi gli Uffici all'attenzione dei parlamentari federali. Sarà accessibile a tutti e costituirà un valido aiuto per le persone a contatto con i parlamentari (lobbisti, organizzatori di eventi che desiderano invitare parlamentari, datori di lavoro, media, ecc.).
23. Inoltre, l'opuscolo che presenta le attività parlamentari è stato completamente rivisto nel febbraio 2017 e appare ora in un nuovo formato e con un nuovo titolo. Le numerose informazioni concrete e dettagliate, nonché i numerosi link ad altre informazioni e documenti, offrono un approccio al contempo più pragmatico e più ampio rispetto al documento di sintesi attualmente in preparazione e descritto in precedenza. Si tratta di un'utile aggiunta alle altre informazioni più formali fornite ai deputati. Anche tale opuscolo sarà aggiornato all'inizio della prossima legislatura e disponibile su Internet<sup>9</sup>.
24. Il GRECO accoglie con favore l'intenzione degli Uffici delle due Camere dell'Assemblea federale di riunire in un unico documento tutti i diritti e i doveri dei parlamentari e di cogliere l'occasione per rivedere queste disposizioni. Anche il fatto che questo documento debba prevedere commenti ed esempi, ponendo particolare attenzione alla prevenzione della corruzione, è positivo. In attesa dell'esame di questo documento e della sua adozione, la prima parte della raccomandazione è al momento da considerarsi solo parzialmente attuata. Per la seconda parte della raccomandazione non sono invece state segnalate misure concrete, motivo per cui al momento attuale è considerata non attuata.
25. Il GRECO conclude che la raccomandazione ii è stata attuata in parte.

### **Raccomandazione iii**

26. *Il GRECO ha raccomandato 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.*
27. Le autorità svizzere spiegano che, nel quadro della recente revisione della legge parlamentare (iniziativa parlamentare 16.457, cfr. par. 7 del presente rapporto), la Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale (CIP-N) ha esaminato gli obblighi di indicazione dei parlamentari.
28. A questo proposito, le autorità ricordano che l'articolo 11 LParl distingue tra gli interessi che vanno indicati all'entrata in funzione e all'inizio di ogni anno civile e iscritti in un registro pubblico (cpv. 1 e 2), e quelli che devono essere indicati

---

<sup>9</sup> <https://www.parlament.ch/centers/documents/it/naechster-halt-bundeshaus-i.pdf>

oralmente quando il deputato si esprime nella Camera o in una Commissione (cpv. 3). Queste due categorie di interessi sono di natura diversa: da un lato, derivano, in astratto, da attività professionali e altre funzioni svolte (cpv. 1 e 2) e, dall'altro sono interessi personali direttamente connessi a un oggetto specifico in deliberazione, in un caso concreto (cpv. 3).

29. Nel suo rapporto pubblicato il 18 agosto 2017<sup>10</sup> la Commissione ha rilevato che l'articolo 11 capoverso 3 LParl prevede già che ogni parlamentare che ha un interesse personale diretto in un oggetto in deliberazione è tenuto a indicarlo quando si esprime nella Camera o in una Commissione e che «l'obbligo di trasparenza di cui all'articolo 11 capoverso 3 LParl vige infatti anche se il conflitto fra interessi privati specifici e l'oggetto in deliberazione può essere desunto dal registro pubblico di cui al capoverso 2».
30. L'esame della raccomandazione del GRECO ha quindi permesso di chiarire l'interpretazione dell'articolo 11 LParl. Come interpretato e comunicato nel rapporto della Commissione del 18 agosto 2017, l'attuale situazione giuridica soddisfa, secondo le autorità, la raccomandazione del GRECO e costituisce un chiaro riferimento alla regola in un documento pubblico e attuale.
31. Il GRECO prende atto delle spiegazioni fornite dalle autorità svizzere. Apprezza la posizione della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale, secondo cui l'obbligo di indicare gli interessi personali di un parlamentare è indipendente dal fatto che tali interessi possano essere desunti dal registro pubblico. Questa interpretazione, conforme allo spirito della raccomandazione iii, sembra contraddire certe informazioni ricevute durante la redazione del rapporto di valutazione, da cui emerge che «quest'obbligo di segnalazione non riguarda le relazioni di interesse pubblicate, ritenute già note». Al fine di sensibilizzare e fornire informazioni complete ai parlamentari cui si applica tale obbligo, il GRECO invita le autorità a registrare e diffondere questa interpretazione nel documento contenente i diritti e gli obblighi dei parlamentari di cui alla raccomandazione ii.
32. Il GRECO conclude che la raccomandazione iii è stata attuata in modo soddisfacente.

#### **Raccomandazione iv**

33. *Il GRECO ha raccomandato (i) di completare l'attuale sistema di dichiarazione con dati quantitativi sugli interessi finanziari ed economici dei parlamentari e con informazioni sugli elementi principali del loro passivo; inoltre 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).*
34. Per quanto riguarda la prima parte della raccomandazione, le autorità svizzere comunicano che la già citata revisione della legge parlamentare (cfr. par. 7), adottata il 15 giugno 2018, ha introdotto obblighi di dichiarazione supplementari. I membri devono ora indicare le loro attività professionali (e non più solo la loro professione) e specificare la loro funzione e il loro datore di lavoro se sono salariati (art. 11 cpv. 1 lett. a LParl). Inoltre, devono indicare se le altre attività segnalate sono assolute a titolo onorifico o dietro compenso.
35. Il Parlamento ha invece rinunciato a prendere ulteriori misure. La possibilità di includere nel sistema di dichiarazione dati quantitativi sugli interessi finanziari ed economici dei deputati è quindi stato esplicitamente respinto prima dalla

---

<sup>10</sup> Cfr. pag. 5814 del rapporto della Commissione del 18 agosto 2017, pubblicato nel Foglio federale (FF) 2017 5807 e sul sito Internet: <https://www.admin.ch/opc/it/federal-gazette/2017/5807.pdf>

Commissione, poi dal Consiglio nazionale, in particolare sostenendo che la portata dell'impegno dei parlamentari a difendere determinati interessi non dipende da quanto questi siano indennizzati dai gruppi di interesse in questione<sup>11</sup>.

36. Anche la seconda parte della raccomandazione è stata esaminata dalla Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale (CIP-N) nell'ambito della suddetta revisione. La Commissione ha sentito un membro della delegazione svizzera presso il GRECO e ha in seguito condotto una discussione sull'argomento, riassumendo la sua posizione nel modo seguente<sup>12</sup>: «La Commissione ha inoltre valutato la possibilità di estendere ai familiari l'obbligo di indicazione degli interessi conformemente a quanto richiesto da una raccomandazione, ma ha poi deciso di non darvi seguito poiché una normativa in tal senso lederebbe interessi di terzi degni di protezione e solleverebbe delicatissimi problemi di delimitazione».
37. Il GRECO accoglie positivamente l'aggiunta di alcuni chiarimenti supplementari nell'ambito degli obblighi di dichiarazione dei parlamentari, come l'indicazione delle attività professionali o delle funzioni e del datore di lavoro per i parlamentari salariati. Tuttavia, queste informazioni non sono direttamente oggetto della raccomandazione che mira nella sua prima parte ad includere informazioni quantitative sugli interessi finanziari ed economici dei deputati, nonché sugli elementi principali del loro passivo. Il GRECO deplora che il Parlamento non abbia risposto a questa richiesta perché, come sottolineato a più riprese nei suoi rapporti «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»<sup>13</sup>. Il fatto che un parlamentare detenga solo poche azioni di una società o, al contrario, una parte significativa del suo capitale non è un'indicazione neutra, bensì un'informazione che può essere importante per illuminare l'opinione pubblica e la società civile. La prima parte della raccomandazione non viene pertanto attuata.
38. Anche per quanto riguarda la seconda parte della raccomandazione, il GRECO deplora che il Parlamento abbia respinto l'idea di includere nelle dichiarazioni dei parlamentari alcune informazioni sui coniugi e membri della famiglia a carico. Tuttavia, non vi è dubbio che questa proposta sia stata oggetto di un esame pertinente, approfondito e documentato da parte della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale (CIP-N). Questa parte della raccomandazione è pertanto attuata in modo soddisfacente, per cui la raccomandazione è nel complesso considerata in parte attuata.
39. Il GRECO conclude che la raccomandazione iv è stata attuata in parte.
40. *Il GRECO ha 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.*
41. A questo proposito, le autorità svizzere ricordano che l'articolo 11 capoverso 1 LParl obbliga i deputati a indicare le loro relazioni d'interesse all'entrata in funzione e all'inizio di ogni anno civile. La Segreteria generale dei Servizi del Parlamento ha il compito di raccogliere informazioni e di assistere i parlamentari nell'adempimento dei loro obblighi di indicazione. In caso di dubbi sull'estensione dell'obbligo, i

---

<sup>11</sup> Cfr. pag. 5814 e 5815 del rapporto della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale del 18 agosto 2017, pubblicato nel Foglio federale (FF) 2017 5807 e sul sito Internet:

<https://www.admin.ch/opc/it/federal-gazette/2017/5807.pdf>

<sup>12</sup>Cfr. pag. 5814 del rapporto della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale del 18 agosto 2017, pubblicato nel Foglio federale (FF) 2017 5807 e sul sito Internet:

<https://www.admin.ch/opc/it/federal-gazette/2017/5807.pdf>

<sup>13</sup> Rapporto di valutazione Svizzera, par 67

parlamentari possono far capo al servizio giuridico dei Servizi del Parlamento, cosa che fanno regolarmente.

42. Da quando il flusso di informazioni è stato digitalizzato, il lavoro è stato semplificato per i Servizi del Parlamento, ma anche e soprattutto per i parlamentari, che possono facilmente inserire e trasmettere le varie informazioni che li riguardano, in particolare quelle relative alle loro relazioni di interesse. Dall'introduzione del formulario elettronico, la Segreteria generale ha constatato un notevole aumento degli aggiornamenti delle informazioni relative alle relazioni di interesse.
43. Alla fine di ogni anno civile, la Segreteria generale ricorda per mail a tutti i membri che sono tenuti ad aggiornare le informazioni fornite. Il sistema informatico collegato al modulo elettronico fornisce una panoramica delle modifiche introdotte dai parlamentari. La Segreteria generale può così inviare una (seconda) e-mail di sollecito ai parlamentari inadempienti.
44. I collaboratori della Segreteria generale colgono l'occasione dei contatti diretti per ricordare ai parlamentari l'obbligo di indicare le relazioni d'interesse e la possibilità di farlo in modo semplice, utilizzando il modulo elettronico. Capita anche, in media tra cinque e dieci volte l'anno, che terzi informino la Segreteria generale sulle mancate indicazioni di relazioni d'interesse. In tali casi la Segreteria generale contatta direttamente il parlamentare interessato per invitarlo ad adempiere ai suoi obblighi.
45. Tuttavia, c'è ancora margine di miglioramento. Secondo l'Ufficio del Consiglio nazionale, l'attuale adempimento degli obblighi di dichiarazione non è pienamente soddisfacente, allora quando l'indicazione degli interessi di cui all'articolo 11 LParl svolge un ruolo essenziale per comprendere l'interazione tra economia, società e politica nonché per promuovere la trasparenza. Per questo motivo l'Ufficio del Consiglio nazionale ha proposto di accettare il postulato 16.3276<sup>14</sup> del Gruppo dei Verdi, depositato il 26 aprile 2016 e adottato dal Consiglio nazionale il 16 dicembre 2016. L'Ufficio del Consiglio nazionale ha il compito di condurre uno studio per valutare l'efficacia del sistema attuale, individuare le lacune e proporre eventuali misure correttive.
46. In termini più generali, la redazione di un documento riassuntivo che fornisca una panoramica dei diritti e degli obblighi dei parlamentari, presentato ai paragrafi 18-21, mira anche a migliorare l'applicazione delle varie norme.
47. Il GRECO rileva che nel rapporto di valutazione è già stato tenuto conto delle informazioni fornite in merito all'impegno per istituire rapporti diretti con i parlamentari, gli avvisi e la consulenza fornita dai Servizi del Parlamento. Accoglie con favore sia la conclusione dell'Ufficio del Consiglio nazionale secondo cui l'attuazione degli obblighi di dichiarazione non è pienamente soddisfacente, sia l'annuncio di un prossimo studio per valutare l'efficacia del sistema attuale e proporre eventuali misure correttive. Tuttavia i lavori intrapresi in questo senso sono ancora in una fase iniziale, per cui non è possibile concludere che la raccomandazione sia stata attuata, neanche in parte.
48. Il GRECO conclude che la raccomandazione v non è stata attuata.

*Prevenzione della corruzione dei giudici*

### **Raccomandazione vi**

---

<sup>14</sup> <https://www.parlament.ch/it/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20163276>

49. *Il GRECO ha raccomandato di adottare determinate misure per rafforzare e migliorare la qualità e l'obiettività del reclutamento dei giudici presso i tribunali della Confederazione.*
50. Le autorità svizzere riferiscono che la Commissione giudiziaria del Parlamento ha discusso il rapporto di valutazione del GRECO e le sue raccomandazioni nella riunione del 28 agosto 2017, dopo aver sentito un membro della delegazione svizzera al GRECO. In tale occasione ha esaminato in particolare la procedura di reclutamento dei giudici, concludendo che non occorrono modifiche in tale fase. Constata che la procedura di assunzione segue uno schema ben definito e trasparente, che la messa a concorso è pubblica e che tutte le candidature sono esaminate dalla sua sottocommissione, che effettua una preselezione delle candidature e un controllo delle referenze fornite dai candidati, comprese audizioni con esperti. I candidati preselezionati vengono ascoltati dalla commissione plenaria, che decide se proporre o meno la loro elezione all'Assemblea federale.
51. Il GRECO deplora che la Commissione giudiziaria del Parlamento abbia deciso di non dare seguito a questa raccomandazione. Ricorda che tale raccomandazione risponde all'osservazione che l'appartenenza politica dei candidati a cariche giudiziarie è un criterio determinante per il loro reclutamento, che può talvolta prevalere sulla loro competenza. Questo sistema rende inoltre molto difficile, se non impossibile, eleggere giudici senza un'affiliazione politica nota, indipendentemente dalla loro competenza. Tale problematica continua ad essere di attualità.
52. Il GRECO conclude che la raccomandazione vi non è stata attuata.

#### **Raccomandazione vii**

53. *Il GRECO ha raccomandato 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) 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.*
54. Per quanto concerne la prima parte della raccomandazione, le autorità svizzere spiegano che il Governo ha affrontato la questione nel suo messaggio menzionato al paragrafo 6<sup>15</sup>. Il Governo ammette che per i tributi sui mandati versati dai giudici si pongono diverse questioni relative all'indipendenza di questi ultimi e alla percezione nell'opinione pubblica, riferendosi in particolare a un articolo della dottrina critico a tale proposito. Tuttavia, il Governo ritiene che l'abolizione di questo contributo incontrerebbe attualmente una significativa opposizione politica e si astiene quindi dal proporre un simile divieto.
55. Per quanto riguarda la seconda parte della raccomandazione, le autorità ricordano che il rapporto di valutazione (par. 101), pur esprimendo alcune preoccupazioni circa il rapporto tra i giudici e il potere politico, aveva constatato che la stabilità del sistema, il principio di concordanza e il modo in cui il Parlamento è eletto costituiscono garanzie importanti ed efficaci. Aveva inoltre notato che fino ad allora i giudici dei tribunali della Confederazione erano sempre stati rieletti in blocco.
56. Lo stesso vale per tutte le rielezioni avvenute successivamente al rapporto di valutazione. Anche in occasione del rinnovo integrale del Tribunale amministrativo federale per il periodo 2019-2024, 61 giudici uscenti hanno ottenuto tra 199 e 208

---

<sup>15</sup> Cfr. cap.1.4, pag. 4735 del messaggio del 15 giugno 2018 concernente la modifica della legge sul Tribunale federale (LTF), pubblicato nel Foglio federale (FF) 2018 3925 e sul sito Internet: <https://www.admin.ch/opc/it/federal-gazette/2018/3925.pdf>

voti - su 208 schede valide. Gli altri otto giudici hanno ottenuto da 156 a 179 voti, con una maggioranza assoluta di 105 voti<sup>16</sup>.

57. Anche in occasione del rinnovo integrale del Tribunale federale dei brevetti per il periodo 2018-2023, i 33 giudici supplenti uscenti hanno ottenuto 196 voti o più su 207 schede valide, con una maggioranza assoluta di 104 voti. Per quanto riguarda il giudice ordinario, ha ottenuto 207 voti su 215 schede valide, con una maggioranza assoluta di 108 voti<sup>17</sup>. Ciò dimostra che la non-rielezione rimane un rischio teorico e che la situazione da evitare menzionata nella seconda parte della raccomandazione non si è concretizzata.
58. La terza parte della raccomandazione è stata esaminata al più alto livello politico e riassunta in un documento pubblico. Infatti, nel messaggio di cui al paragrafo 6<sup>18</sup>, il Governo presenta le argomentazioni del GRECO e le ragioni a favore del sistema attuale e conclude che, nel complesso, il sistema ha dato prova della sua validità e che l'opinione politica maggioritaria si opporrebbe all'abolizione della procedura di rielezione.
59. Dal canto suo, anche la Commissione giudiziaria del Parlamento ha discusso il rapporto di valutazione del GRECO e le raccomandazioni in esso contenute, come già menzionato, nella riunione del 28 agosto 2017, dopo aver sentito un membro della delegazione svizzera al GRECO. In tale occasione ha esaminato la norma che prevede l'elezione dei giudici dei tribunali federali per un periodo determinato e quindi la loro rielezione alla fine di tale periodo. Ha concluso che il principio di legittimazione democratica, che affonda le sue radici in una lunga tradizione svizzera, è ancora attuale e pertinente. La Commissione ha pertanto deciso di non proporre modifiche alla procedura di rielezione dei giudici dei tribunali della Confederazione.
60. Per quanto concerne la prima parte della raccomandazione, il GRECO si compiace che il Governo riconosca nel suo messaggio che per i tributi sui mandati versati dai giudici si pongono diverse questioni relative all'indipendenza di questi ultimi e alla percezione nell'opinione pubblica. Deplora pertanto la decisione del Governo di non proporre al Parlamento un divieto di tali tributi a causa di un'opposizione politica significativa, e invita le autorità svizzere a riconsiderare tale posizione. Poiché non è stata intrapresa alcuna misura concreta, questa parte della raccomandazione non è attuata.
61. Per quanto concerne la seconda parte della raccomandazione, il GRECO si compiace che i timori di non rielezione dei giudici per motivi legati alle loro decisioni non si siano concretizzati dal suo rapporto di valutazione. Ritiene tuttavia che i due rinnovi integrali che hanno avuto luogo nel frattempo non siano sufficienti per dissipare i suoi timori e desidera approfondire ulteriormente questo argomento. Questa parte della raccomandazione è quindi attuata solamente in parte.
62. Per quanto riguarda la terza parte della raccomandazione, il GRECO deplora che il Governo e il Parlamento hanno deciso di mantenere lo *status quo* e quindi di mantenere l'esigenza della rielezione periodica dei giudici federali. A suo avviso, questa procedura è problematica tanto dal punto di vista dell'indipendenza della magistratura quanto da quello riguardante i summenzionati tributi sui mandati versati dai giudici ai partiti. Tuttavia, il GRECO riconosce che la questione è stata esaminata

---

<sup>16</sup> Rielezioni del 14 marzo 2018: <https://www.parlament.ch/it/ratsbetrieb/amtliches-bulletin/amtliches-bulletin-die-verhandlungen?SubjectId=42854>

<sup>17</sup> Rielezioni del 27 settembre 2017: <https://www.parlament.ch/it/ratsbetrieb/amtliches-bulletin/amtliches-bulletin-die-verhandlungen?SubjectId=41171>

<sup>18</sup> Cfr. cap. 1.4, pag. 3946 del messaggio concernente la modifica della legge sul Tribunale federale (LTF), del 15 giugno 2018, pubblicato nel Foglio federale (FF) 2018 3925 e sul sito Internet: <https://www.admin.ch/opc/it/federal-gazette/2018/3925.pdf>

e documentata al più alto livello politico - Governo e Parlamento – adempiendo i suoi criteri. Questa parte della raccomandazione è pertanto attuata in modo soddisfacente e la raccomandazione nel suo insieme va considerata parzialmente attuata.

63. Il GRECO conclude che la raccomandazione vii è stata attuata in parte.

#### **Raccomandazione viii**

64. *Il GRECO ha raccomandato di (i) sviluppare le norme deontologiche applicabili ai giudici dei tribunali della Confederazione, di completarle con commenti esplicativi e/o esempi concreti, in particolare sui conflitti d'interesse e altri temi legati all'integrità come l'accettazione di doni e inviti, oppure i rapporti con terzi, ecc. Inoltre 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.*

65. Riguardo ai quattro Tribunali della Confederazione le autorità svizzere forniscono le informazioni seguenti.

66. Tribunale federale (TF): i 38 membri del TF hanno discusso il rapporto di valutazione del GRECO nella sessione plenaria del 25 settembre 2017. In precedenza, la Commissione amministrativa del TF, composta dal presidente del TF, dalla vicepresidente del TF, da un terzo giudice ordinario e dal segretario generale, aveva deciso di adottare una Carta etica. Ha pertanto proposto alla Corte plenaria di istituire un gruppo di lavoro. Il gruppo di lavoro è composto da 12 membri del TF, ossia i tre membri della Commissione amministrativa, due presidenti delle corti, compreso il presidente della Conferenza dei presidenti, e sette giudici ordinari. Tutte le corti del TF hanno almeno un rappresentante nel gruppo di lavoro, che finora si è riunito tre volte, per la prima volta il 19 febbraio 2018. È stato così elaborato un progetto preliminare di raccomandazioni di condotta per i giudici del Tribunale federale. Il progetto è stato discusso nella sessione plenaria del TF dell'11 novembre 2018. I giudici federali hanno deciso di adottare, ora sotto forma scritta, un codice incentrato sull'esercizio della funzione, sulla garanzia dell'indipendenza nonché sulla condotta in pubblico. Dopo l'approvazione delle tre versioni linguistiche, il documento sarà pubblicato su Internet.

67. Tribunale amministrativo federale (TAF): le autorità svizzere ricordano che il TAF disponeva già di una Carta etica, qualificata di un certo spessore (cfr. rapporto di valutazione par. 142). Per quanto riguarda la seconda parte della raccomandazione, comunicano che i principi etici sanciti dalla Carta vengono regolarmente ricordati, in particolare in occasione del giuramento dei nuovi giudici, che ne ricevono una copia personale. Durante questa cerimonia, il Presidente in carica presenta un passaggio del documento.

68. L'etica è trattata anche in eventi speciali, come ad esempio in occasione di una conferenza di un giudice della Corte costituzionale tedesca che verterà sull'etica dei giudici in materia di asilo.

69. Per quanto riguarda la formazione iniziale, il programma introduttivo destinato ai giudici di nuova nomina comprende un modulo sulla Carta etica e la partecipazione a un corso di condotta per i quadri federali. Questo corso comprende un modulo dedicato alla corruzione, spiegato in particolare mediante una componente interattiva di e-learning sulla piattaforma online della Confederazione.

70. Rispetto alla possibilità di ottenere consulenze confidenziali, i giudici possono contattare la presidenza del Tribunale o della loro corte nonché i loro colleghi con più

esperienza qualora ne ravvisino la necessità. Possono essere organizzati anche coaching individuali in caso di bisogno.

71. Tribunale penale federale (TPF): le autorità riferiscono che nel 2019 un numero relativamente elevato di nuovi giudici assumerà le sue funzioni, in quanto è stata istituita una corte d'appello all'interno del TPF. Sarà l'occasione per approfondire la riflessione sulla deontologia. La questione di un codice deontologico è ancora allo studio. Per quanto riguarda la seconda parte della raccomandazione, il TPF dispone di un servizio di ombudsman istituzionalizzato, destinato non solo ai giudici ma a tutto il personale giudiziario. Anche le questioni deontologiche sono di sua competenza.
72. Tribunale federale dei brevetti (TFB): le autorità confermano la conclusione del rapporto di valutazione, secondo cui sono i conflitti di interesse a presentarsi con maggiore intensità nel TFB, aumentati a causa dei numerosi giudici supplenti che compongono il tribunale. Questo tema ricorrente è preso molto sul serio. Dal 2011 esistono linee guida dettagliate sull'indipendenza, pubblicate sul sito del tribunale<sup>19</sup> e regolarmente aggiornate.
73. Per quanto riguarda la seconda parte della raccomandazione, la formazione introduttiva dei giudici di nuova nomina prevede anche il tema dell'indipendenza giudiziaria nonché la relativa giurisprudenza. Inoltre, quando si tratta di determinare l'esistenza di potenziali conflitti di interesse in un caso specifico, i giudici contattano regolarmente il presidente per discuterne. Le sessioni plenarie, che riuniscono due volte all'anno i giudici del TFB, sono utilizzate per la formazione interna e il perfezionamento e vi partecipano tutti i giudici e la prima cancelliera. Il tema dell'indipendenza della giustizia viene quindi discusso regolarmente.
74. Per quanto riguarda il TF, il GRECO approva che la Corte plenaria stia mettendo a punto un documento sulle pratiche che i giudici del TF devono seguire nell'esercizio delle loro funzioni, sulla garanzia della loro indipendenza e sul loro comportamento in pubblico, documento che sembra essere in grado di rispondere alla prima parte della raccomandazione. Tuttavia, poiché il GRECO non è stato in grado di prendere conoscenza della bozza del testo, non è ancora in grado di concludere che ne risulti un'attuazione parziale della raccomandazione.
75. Il TAF non segnala alcuna nuova misura intrapresa in risposta alla raccomandazione. Il GRECO ricorda che se nel suo rapporto di valutazione aveva parlato di una Carta etica del TAF di un certo spessore, sottolineando anche la necessità di svilupparla e di integrarla con commenti esplicativi e/o esempi concreti. Durante la visita di valutazione i rappresentanti del TAF si erano dimostrati aperti nei confronti di tale possibilità ed è un peccato che non sia stata ancora concretizzata.
76. Il GRECO prende atto che il TPF continua a valutare l'opportunità di adottare un codice deontologico e lo invita a intensificare le sue riflessioni al riguardo. Approva l'esistenza di un servizio di ombudsman istituzionalizzato, che potrebbe fornire una prima risposta alla seconda parte della raccomandazione. Tuttavia, non vi è alcun riferimento a misure riguardanti la formazione dei giudici su questioni deontologiche.
77. Infine, per quanto riguarda il TFB, il GRECO osserva che le direttive in materia di indipendenza - già esistenti al momento dell'adozione della relazione di valutazione - affrontano solo la questione dei conflitti di interesse. La prima parte della raccomandazione mira a sviluppare un testo che tratta in modo più ampio tutte le questioni deontologiche, come i regali, le attività accessorie, i rapporti con i terzi, la confidenzialità, ecc. Per quanto riguarda le attività di formazione riportate, esse

---

<sup>19</sup> <https://www.bundespatentgericht.ch/it/basi-legali/>

sembrano anche limitarsi alla questione dell'indipendenza e non trattare la deontologia in senso lato.

78. Il GRECO conclude che la raccomandazione viii non è stata attuata.

#### **Raccomandazione ix**

79. *Il GRECO ha raccomandato (i) l'adozione di un sistema disciplinare volto a sanzionare, mediante altri provvedimenti diversi dalla destituzione, le mancanze dei giudici dei tribunali della Confederazione ai propri doveri professionali; inoltre 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.*

80. Le autorità svizzere comunicano che nel messaggio menzionato al paragrafo 6 il Governo si astiene dal proporre al Parlamento un sistema di sanzioni disciplinari per i giudici. Egli spiega in particolare che non sono sorti problemi di rilievo ai sensi della legislazione vigente e che i procedimenti disciplinari in corso potrebbero indebolire il potere giudiziario. Dopo aver discusso la relazione del GRECO, anche la Commissione giudiziaria del Parlamento ha deciso di non proporre una modifica del quadro giuridico. Infine, le autorità ricordano che l'elevato controllo parlamentare della magistratura, esercitato in particolare dalle commissioni di gestione, consente di seguire l'evoluzione della situazione per quanto riguarda le violazioni delle norme deontologiche.

81. Il GRECO deplora che non sia stata intrapresa alcuna misura per attuare la raccomandazione. Egli ricorda che l'attuale sistema, in cui solo la destituzione dei giudici consente di sanzionare gravi violazioni delle regole etiche, risulta piuttosto opaco per quanto riguarda la sanzione, se avviene veramente, di comportamenti meno gravi. Non permette di garantire il rispetto dei diritti dei giudici chiamati in causa e, dando l'impressione d'impunità, tranne nei casi molto gravi, non è in grado di rafforzare la fiducia dei cittadini nel sistema giudiziario. Il GRECO invita le autorità svizzere a riconsiderare la loro posizione in materia.

82. Il GRECO conclude che la raccomandazione ix non è stata attuata.

*Prevenzione della corruzione dei pubblici ministeri/procuratori*

#### **Raccomandazione x**

83. *Il GRECO ha raccomandato (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.*

84. Per quanto riguarda la prima parte della raccomandazione, le autorità svizzere riferiscono che il Codice di comportamento per il Ministero pubblico della Confederazione (MPC) è entrato in vigore il 1° luglio 2017 sotto forma di direttiva del Procuratore generale. L'elaborazione del Codice ha integrato le riflessioni dei procuratori di tutti i livelli gerarchici. Il Codice di comportamento è stato pubblicato

sul sito Internet del MPC alla fine di settembre 2017<sup>20</sup>. È anche menzionato, assieme alla raccomandazione del GRECO, nel rapporto annuale 2017 del MPC<sup>21</sup>.

85. Il Codice contiene norme in materia di indipendenza, imparzialità, recusazione, integrità, dignità e prevenzione dei conflitti di interesse – sia in relazione all'esercizio di un'attività accessoria, sia in relazione alla concessione di doni e consulenze a terzi – nonché di gestione patrimoniale (operazioni per conto proprio). Richiede inoltre che il personale del MPC informi la direzione su una serie di questioni relative ai temi di cui sopra.
86. Per quanto riguarda la seconda parte della raccomandazione, le autorità riferiscono che è stata istituita una Commissione consultiva, come previsto dall'articolo 8 del Codice. È indipendente dalla direzione del MPC ed è composta da personale che rappresenta la più ampia gamma possibile di funzioni e regioni linguistiche del MPC. La sua missione è assicurare che il Codice sia diffuso e ben noto al personale del MPC, proporre eventuali modifiche o integrazioni al Procuratore Generale e rispondere a qualsiasi domanda posta dai collaboratori. La Commissione redige un rapporto annuale sulle sue attività e pubblica i suoi pareri in forma anonima, al fine di garantire il principio di confidenzialità.
87. Nell'estate del 2017 la direzione del MPC ha presentato il Codice di comportamento ai procuratori e al personale amministrativo del MPC. La Commissione consultiva lo ha presentato in occasione della riunione annuale del MPC nel dicembre 2017 e degli incontri con i collaboratori di ogni divisione e sede. Incaricata di garantire la formazione continua dei collaboratori in materia di deontologia, continuerà a incontrare annualmente i collaboratori del MPC per presentare i suoi pareri consultivi e rispondere alle loro eventuali domande. Dall'ottobre 2017 le richieste sono aumentate e il 31 gennaio 2018 è stato redatto un primo reporting anonimo dei pareri espressi dalla Commissione consultiva per la deontologia. Responsabile anche della formazione etica dei nuovi collaboratori, dal febbraio 2018 la Commissione ha integrato tale argomento nella giornata introduttiva.
88. Le autorità riferiscono inoltre che anche i Cantoni di Berna e Zurigo hanno adottato un codice deontologico per i procuratori e che un gruppo di lavoro della Conferenza latina dei procuratori ha elaborato un modello di codice deontologico che è stato messo a disposizione dei Cantoni membri dell'associazione.
89. Infine, è stato nominato un procuratore federale per la formazione in materia di deontologia, nell'ambito della formazione per giovani procuratori istituita dall'Ecole romande de la magistrature (CASMAP, Ecole ARC a Neuchâtel). Questa formazione è stata impartita per la prima volta nel gennaio 2018.
90. Per quanto riguarda la prima parte della raccomandazione, il GRECO accoglie con favore l'entrata in vigore e la pubblicazione del Codice di comportamento del MPC, che si applica a tutti i collaboratori, compresi il procuratore generale e i procuratori generali supplenti. Questo documento è completo, illustrato con commenti e il GRECO apprezza il fatto che sia concepito in modo evolutivo, in particolare sulla base dei pareri e dei chiarimenti che la Commissione consultiva istituita dal Codice sarà tenuta a fornire. Rileva inoltre che l'inosservanza del Codice può costituire una violazione degli obblighi professionali e dar luogo a misure disciplinari. La prima parte della raccomandazione è pertanto attuata in modo soddisfacente.
91. Per quanto riguarda la seconda parte della raccomandazione, il GRECO accoglie con favore l'istituzione della Commissione consultiva, indipendente dalla direzione del

---

<sup>20</sup> <https://www.bundesanwalt.ch/mpc/it/home/die-bundesanwalt/schaft/code-of-conduct.html>

<sup>21</sup> Cfr. cap. 2.2, pag. 4 e cap. 4 e 5, pag. 28. Pubblicato sul sito Internet:

<https://www.bundesanwalt.ch/mpc/it/home/taetigkeitsberichte/taetigkeitsberichte-der-ba.html>

MPC e la cui composizione riflette la diversità dell'organizzazione e delle funzioni del MPC, nonché delle regioni linguistiche della Svizzera. Prende atto che tale organo fornisce consulenza in merito a questioni etiche su richiesta dei procuratori, dei collaboratori o della direzione del MPC. Tali opinioni vengono rilasciate su richiesta e sono confidenziali e pubblicate in forma anonima. Inoltre, la Commissione può in qualsiasi momento proporre alla direzione del MPC un adeguamento del codice - come ha già fatto - e organizza regolarmente attività di formazione iniziale e continua in materia di deontologia. Tutti questi elementi sono in linea con la soddisfacente attuazione della seconda parte della raccomandazione.

92. Infine, il GRECO constata con soddisfazione che anche i Cantoni di Berna e Zurigo hanno adottato un codice deontologico per i procuratori e che la Conferenza latina dei procuratori ha elaborato un modello di codice deontologico messo a disposizione dei Cantoni membri dell'associazione. Anche la formazione sulla deontologia organizzata dall'Ecole romande de la magistrature è da accogliere con favore.
93. Il GRECO conclude che la raccomandazione x è stata attuata in modo soddisfacente.

#### **Raccomandazione xi**

94. *Il GRECO ha raccomandato 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.*
95. Le autorità svizzere ricordano che i membri dell'Autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione (AV-MPC) non possono, in base al diritto vigente, esercitare il patrocinio dinanzi alle autorità penali della Confederazione (art. 24 cpv. 2 LOAP<sup>22</sup>). L'iniziativa parlamentare 15.473, ancora pendente al momento della valutazione, intendeva sopprimere tale restrizione legale, portando il GRECO a formulare la presente raccomandazione.
96. Nella riunione del 28 e 29 giugno 2018, la Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati (CAG-S) ha deciso di non sopprimere questa restrizione legale. Su raccomandazione del GRECO non è stato dato seguito alla iniziativa parlamentare 15.473.
97. Il GRECO approva che le autorità rinuncino ad abolire la norma che vieta ai membri dell'AV-MPC di esercitare il patrocinio dinanzi alle autorità penali della Confederazione e non diano seguito all'iniziativa parlamentare 15.473, che aveva portato alla presente raccomandazione.
98. Il GRECO conclude che la raccomandazione xi è stata attuata in modo soddisfacente.

#### **Raccomandazione xii**

99. *Il GRECO ha raccomandato 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.*
100. Le autorità svizzere ricordano che i procedimenti disciplinari contro il Procuratore generale e i suoi due sostituti sono già elencati nei rapporti annuali dell'AV-MPC<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> Legge federale sull'organizzazione delle autorità penali della Confederazione (LOAP), RS 173.71

<sup>23</sup> Cfr. par. 274 del rapporto di valutazione

Sin dalla sua istituzione nel 2011, l'autorità menzionata dedica nel suo rapporto una sezione speciale a tale argomento. I suoi rapporti sono pubblicati in Internet. In particolare il rapporto 2017<sup>24</sup> menziona un ricorso disciplinare nei confronti del Procuratore generale. L'AV-MPC non ha dato seguito alla contestazione poiché non vi era nessun indizio di violazione dei doveri di ufficio.

101. Secondo il paragrafo 281 del rapporto di valutazione, la raccomandazione del GRECO verte quindi sulle procedure disciplinari di competenza del Procuratore generale e in particolare sull'assenza d'informazioni generali all'organico del MPC e al pubblico a tale riguardo. In risposta alla raccomandazione, il MPC ha deciso di seguire la stessa pratica dell'AV-MPC nel proprio rapporto annuale, anch'esso pubblicato su Internet. Il rapporto di gestione 2017<sup>25</sup> menziona quindi la raccomandazione del GRECO e le ragioni che hanno portato a questa nuova sezione nonché le principali norme applicabili al regime disciplinare applicato ai procuratori pubblici. Conclude che nell'anno in esame non sono stati presentati ricorsi disciplinari.
102. Il GRECO approva la creazione, nel rapporto annuale del MPC, di una nuova sezione sulle indagini e sulle eventuali misure disciplinari riguardanti i procuratori pubblici del MPC. Questa misura, così come l'analoga sezione già inclusa nei rapporti annuali dell'AV-MPC riguardanti il Procuratore generale e i suoi supplenti, risponde all'obiettivo perseguito dalla raccomandazione, ovvero conservare e pubblicare i dati sulle questioni disciplinari.
103. Il GRECO conclude che la raccomandazione xii è stata attuata in modo soddisfacente.

### **III. CONCLUSIONI**

104. **In considerazione di quanto precede, il GRECO conclude che la Svizzera ha attuato o trattato in modo soddisfacente cinque delle dodici raccomandazioni contenute nel Rapporto di valutazione del quarto ciclo.** Per quanto riguarda le altre raccomandazioni, tre sono state attuate in parte e quattro non sono state attuate.
105. 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 e vii sono state parzialmente attuate e le raccomandazioni v, vi, viii e ix non sono state attuate.
106. Per quanto concerne i parlamentari, il GRECO accoglie con favore l'intenzione degli Uffici delle due Camere dell'Assemblea federale di riunire in un unico documento, illustrato con commenti ed esempi, tutti i diritti e i doveri dei parlamentari. Altri progressi comprendono il fatto che le commissioni parlamentari devono ora pubblicare maggiori informazioni sui loro documenti importanti e fornire dettagli sull'attività professionale nelle dichiarazioni degli interessi. Il GRECO apprezza il chiarimento fornito dalla Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale, secondo cui l'obbligo di indicare gli interessi personali di un parlamentare *non dipende dal fatto che tale conflitto sia indicato nel registro degli interessi*. Il GRECO deplora invece che l'Assemblea federale non abbia dato seguito ad altre raccomandazioni come per esempio quella di includere nel sistema di dichiarazione dati quantitativi sugli interessi finanziari ed economici dei deputati e di rafforzare il controllo delle dichiarazioni d'interesse.
107. Per quanto riguarda i giudici, sono pochi i progressi da segnalare. Il Tribunale federale sta ultimando un documento contenente regole di comportamento per i suoi giudici

---

<sup>24</sup> cfr. cap. 3.1, pag. 11. Pubblicato su Internet: <http://www.ab-ba.ch/it/rapporto.php>

<sup>25</sup> cfr. cap. 6.3, pag. 29. Pubblicato su Internet:

<https://www.bundesanwaltschaft.ch/mpc/it/home/taetigkeitsberichte/taetigkeitsberichte-der-ba.html>

e il Tribunale penale federale sta studiando la questione. Tuttavia, ciò non vale per il Tribunale amministrativo federale e il Tribunale federale dei brevetti e nessuno dei quattro tribunali federali ha adottato misure supplementari di sensibilizzazione e di formazione deontologica. Né sono state prese misure per migliorare la qualità e l'obiettività del reclutamento dei giudici per tali tribunali, per abolire la procedura di rielezione di tali giudici e i tributi ai partiti politici prelevati dagli stipendi dei giudici, nonostante il Governo riconosca che queste prassi siano problematiche dal punto di vista dell'indipendenza del potere giudiziario. Anche la raccomandazione di istituire un sistema di sanzioni disciplinari (diverse dalla destituzione) per i giudici non è stata attuata. Il GRECO invita quindi le autorità a compiere sforzi più decisi per attuare le raccomandazioni relative ai giudici.

108. Il GRECO si compiace invece che tutte le sue raccomandazioni relative ai procuratori siano già state attuate. Il Ministero pubblico della Confederazione (MPC) si è dotato di un Codice di comportamento e di una commissione consultativa, indipendente dalla direzione del MPC, per monitorare l'attuazione del Codice, fornire consulenza e organizzare la formazione in materia deontologica. Il GRECO approva anche che non si abbia dato seguito all'iniziativa parlamentare 15.473, che intendeva sopprimere il divieto per i membri dell'Autorità di vigilanza MPC di esercitare il patrocinio dinanzi alle autorità penali della Confederazione. Va accolta con favore anche la pubblicazione nel rapporto annuale del MPC di informazioni su eventuali procedimenti disciplinari e sanzioni nei confronti dei procuratori federali.
109. In considerazione di quanto precede, il GRECO constata che le misure adottate nei confronti dei procuratori e, in misura minore, dei parlamentari hanno permesso alla Svizzera di raggiungere un livello accettabile di conformità con le raccomandazioni. Occorre proseguire gli sforzi per quanto riguarda questi ultimi e in particolare per quanto riguarda i giudici. Il GRECO invita pertanto il capo della delegazione svizzera a presentare ulteriori informazioni sull'attuazione delle raccomandazioni ii, iv e v in ix entro il 30 settembre 2020.
110. Infine, il GRECO invita le autorità svizzere ad autorizzare quanto prima la pubblicazione del presente rapporto, a tradurlo nelle altre lingue ufficiali e a rendere pubbliche le traduzioni.