

Elementi chiave per un controprogetto all'iniziativa sulla giustizia

1. Introduzione

Il 19 agosto 2020, il Consiglio federale ha proposto al Parlamento di sottoporre al voto del popolo e dei cantoni l'iniziativa popolare «Per la designazione dei giudici federali mediante sorteggio (Iniziativa sulla giustizia)», raccomandandone il rigetto, senza presentare una proposta alternativa o un controprogetto¹. Anche l'Associazione svizzera dei magistrati (SVR-ASM) respinge l'iniziativa, ritenuto che la medesima non apporta soluzioni convincenti ai problemi attuali. In particolare, è criticabile la designazione tramite sorteggio dei magistrati, la quale priverebbe quest'ultimi della legittimità democratica conferita da un'elezione parlamentare.²

Tuttavia, l'iniziativa pone, a ragione, l'accento su diversi punti deboli del sistema attuale (infra, par. 2). Non avendo purtroppo il Consiglio federale proposto delle soluzioni nell'ambito di un controprogetto, l'ASM-SVR si appella al Parlamento, affinché si chini su questo importante tema³ e sottopone, tramite la presente presa di posizione, delle soluzioni (par. 3) e degli elementi chiave concreti per un controprogetto (par. 4).

2. Lacune del sistema attuale

2.1 Rielezione periodica

La rielezione periodica aumenta il rischio di pressione sui giudici. La sola eventualità teorica di una non rielezione minaccia la loro indipendenza, sussistendo il rischio, o per lo meno l'apparenza, che le loro decisioni possano essere influenzate da fattori esterni al diritto. Inoltre, visto dall'esterno, lo stesso organo di elezione può apparire non indipendente. Il Gruppo di Stati contro la corruzione del Consiglio d'Europa (GRECO) ha criticato a più riprese il sistema di rielezione, identificandovi un ostacolo all'indipendenza dei giudici⁴.

¹ Messaggio del Consiglio federale del 19 agosto 2020 concernente l'iniziativa popolare «Per la designazione dei giudici federali mediante sorteggio (Iniziativa sulla giustizia)», FF 2020 5977.

² Vedi a tal proposito di comunicati stampa dell'ASM-SVR del 26 agosto 2019 «Iniziativa sulla giustizia: l'associazione (SVR-ASM) auspica un controprogetto» (consultabile sul sito https://www.svr-asm.ch/it/index_htm_files/2019-08-26%20Comunicato%20stampa%20SVR-ASM%20Iniziativa%20sulla%20giustizia.docx.pdf) e del 28 agosto 2020 «Iniziativa sulla giustizia: un controprogetto è necessario» (consultabile sul sito https://www.svr-asm.ch/it/index_htm_files/2020-08-28%20Comunicato%20stampa%20SVR-ASM%20Iniziativa%20sulla%20giustizia%20-%20un%20controprogetto%20e%20necessario.pdf).

³ Comunicato stampa della SVR-ASM del 28 agosto 2020 (Fn. 2).

⁴ Vedi a tal proposito la cifra 101 e la raccomandazione n°. vi (iii) del Rapporto di valutazione del GRECO del 2 dicembre 2016 (consultabile sul sito <https://rm.coe.int/09000016806fcedb>) e le cifre 58ss e 62 del Rapporto di conformità del GRECO del 22 marzo 2019 (consultabile sul sito <https://rm.coe.int/090000168094e861>).

2.2 Contributi legati al mandato

Per di più. l'opinione pubblica può evincere dal versamento (facoltativo o obbligatorio) di un contributo finanziario, a volte significativo, legato al mandato un rapporto di dipendenza tra i giudici ed i loro rispettivi partiti, o, addirittura, che il mandato sia acquistabile. Infatti, i primi hanno bisogno dei secondi per essere eletti o rieletti⁵ 6. La sola apparenza di dipendenza nuoce alla fiducia nell'indipendenza dei tribunali, garantita dalla Costituzione⁷, sebbene, di fatto, la giurisprudenza non sia messa in discussione. A differenza dei contributi legati ai mandati politici in seno agli organi legislativi ed esecutivi, dove i partiti conducono la campagna elettorale, i contributi da parte dei giudici non hanno alcun fondamento né materiale, né diretto e suscitano critiche a livello internazionale⁸.

2.3 Processo di selezione

Il processo attuale di selezione da parte dei gruppi parlamentari e della Commissione giudiziaria limita la scelta di candidati qualificati, ritenuto che quelli non sostenuti da un partito sono praticamente esclusi. Inoltre, la procedura attuale può dare l'impressione che la priorità non sia data ai candidati che dispongono delle migliori competenze personali e personali, ma piuttosto all'equilibrio politico in seno ai tribunali ed a degli accordi tra gruppi parlamentari. L'argomento della legittimità democratica come conseguenza di una rappresentazione politica equilibrata nei ai tribunali perde di rilevanza, nella misura in cui la scelta di adesione ad un determinato partito è influenzata dalle possibilità di elezione in quota a tale partito.

3. Soluzioni

3.1 Introduzione dell'elezione unica

Questa soluzione, già in vigore nel canton Friburgo⁹, permette di rimediare efficacemente ai tentativi di pressione in relazione alla (non-) rielezione. Dovranno essere decise le modalità: elezione fino all'età ordinaria AVS o ad un'età determinata. Una procedura di revoca in caso di violazione grave dei doveri d'ufficio o di perdita durevole della capacità di esercitare la funzione.

3.2 Soppressione / sostituzione dei contributi legati al mandato

La soppressione dei contributi legati al mandato¹⁰ costituirebbe un segnale chiaro a favore dell'indipendenza. Qualora i partiti non potessero rinunciare a tale sostegno finanziario, sarebbero ipotizzabili diverse soluzioni, segnatamente l'aumento dei contributi attribuiti ai partiti e già previsti dalla legge¹¹, nella misura delle perdite subite.

⁵ Vedi sul tema degli importi : GIULIANO RACIOPPI, Die moderne «Paulette»: Mandatssteuern von Richterinnen und Richtern, in: «Justice - Justiz - Giustizia» 2017/3.

⁶ Presa di posizione della Commissione etica del 27 marzo 2019, Mandatssteuern: Auch berufsethisch problematisch?, p. 5 (https://www.svr-asm.ch/de/index_htm_files/Mandatssteuern.pdf).

⁷ Art. 30 cpv. 1 e 191c Cst..

⁸ Vedi sul tema cf. 55 e 60 del Rapporto di conformità del GRECO del 22 marzo 2019 (par. 4).

⁹ Art. 121 cpv. 2 della « Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 ».

¹⁰ Vedi anche l'iniziativa parlamentare 20.468, «Stärkung der richterlichen Unabhängigkeit durch Verbot von Mandatssteuern und Parteispenden für Mitglieder der Gerichte des Bundes».

¹¹ Art. 12 della Legge federale del 18 marzo 1988 sulla retribuzione e l'infrastruttura dei parlamentari e sui contributi ai gruppi (Legge sulle indennità parlamentari, LI; RS 171.21).

3.3 Professionalizzazione del processo di selezione

La procedura di selezione deve essere professionalizzata e, nella misura del possibile, resa oggettiva, segnatamente concretizzando i criteri di selezione, che devono includere, oltre alle competenze giuridiche e l'esperienza del settore giudiziario, anche le competenze sociali e l'esperienza di vita. Vanno altresì considerate una corretta ripartizione linguistica, nonché una giusta rappresentazione di donne e uomini. La composizione del tribunale deve tenere conto delle varie correnti di pensiero, indipendentemente dall'appartenenza o meno dei candidati ad un partito politico. Secondo l'avviso del comitato e della maggioranza dei membri della nostra associazione, al fine di professionalizzare il processo di selezione, si potrebbe costituire un organo indipendente secondo il modello dei cantoni Friburgo¹², Ticino¹³ e Vallese¹⁴. Tale organo dovrebbe essere composto idealmente da membri qualificati provenienti dai tribunali, dall'ambito scientifico e dall'avvocatura con il compito di esaminare le candidature e di formulare una raccomandazione di elezione all'attenzione del Parlamento (eventualmente della Commissione giudiziaria).

4. Elementi chiave concreti per un controprogetto

4.1 Durata del mandato: proposta di modifica dell'art. 145 Cst.

Art. 145 Durata del mandato

¹ 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.~~

² (nuovo) I giudici del Tribunale federale sono eletti una sola volta; il loro mandato dura fino a _ anni- È riservata la revoca per giusta causa ai sensi della legge.

Va inoltre prevista una disposizione transitoria analoga a quella proposta dall'iniziativa.

4.2 Procedura di selezione: proposta di modifica dell'art. 168 Cst.

Art. 168 Elezioni

¹ L'Assemblea federale elegge i membri del Consiglio federale, il cancelliere della Confederazione, ~~i giudici del Tribunale federale~~ e il generale.

^{1bis} (nouveau) L'Assemblea federale elegge i giudici del Tribunale federale sulla base di criteri oggettivi, segnatamente di idoneità professionale e personale, su raccomandazione di una commissione indipendente.

¹² Vedi sul tema gli art. 91ss della « Loi sur la justice du 31 mai 2010 (RSF 130.1) » e gli art. 6 e 27ss. del « Règlement du Conseil de la magistrature du 14 janvier 2019 (RSF 130.21) ».

¹³ Vedi sul tema gli art. 5ss de la Legge sull'organizzazione giudiziaria del 10 maggio 2006 (RST 177.100) et le Regolamento della Commissione d'esperti indipendenti per l'esame e il preavviso delle nuove candidature all'elezione dei magistrati del 24 settembre 2019 (RST 177.415).

¹⁴ Il canton Vallese ha appena introdotto il Consiglio della magistratura, con anche la competenza di preparare le elezioni : vedi sul tema l'art. 46 della « Loi sur le Conseil de la magistrature du 13 septembre 2019 (RS-VS 173.7) ».

² La legge può autorizzare l'Assemblea federale a procedere ad altre elezioni o conferme d'elezioni.

4.3 Divieto di contributi legati al mandato

Di principio, appare più appropriato ancorare il divieto di contributi legati al mandato non nella Costituzione, bensì nella legge. Tuttavia, se il legislatore lo dovesse giudicare opportuno, l'art. 191c Cst. potrebbe essere così completato:

Art. 191c Indipendenza del giudice

Nella loro attività giurisdizionale le autorità giudiziarie sono indipendenti e sottostanno al solo diritto. **È vietato ai loro membri di versare a dei partiti politici dei contributi legati al loro mandato.**

4.4 Altre raccomandazioni

Evidentemente, la Costituzione non può e non deve regolare tutti i dettagli, segnatamente la grandezza e la composizione dell'organo di selezione, la procedura di revoca o la compensazione finanziaria relativa alla soppressione dei contributi legati al mandato. Dovranno quindi essere create o modificate le apposite disposizioni legali. Non va inoltre perso di vista che le riflessioni relative ai giudici del Tribunale federale devono parimenti valere per i membri di tutti i tribunali federali, ciò che renderà indispensabile la modifica dei relativi atti legislativi¹⁵.

¹⁵ Vedi anche: ANDREAS GLASER, Die Justiz-Initiative: Besetzung des Bundesgerichts im Losverfahren? Aktuelle Juristische Praxis (AJP) 10/2018, p. 1251ss, 1260.