

Lo sporco segreto della democrazia svizzera

Per diventare giudici bisogna pagare. Il denaro va ai partiti, che quindi non intendono cambiare lo status quo. Ma tutto questo è legale? Non lede l'indipendenza dei giudici? Un'iniziativa popolare chiede che i giudici, in futuro, vengano designati mediante sorteggio. **Di Thomas Isler**

Per avere una poltrona al tribunale supremo della Svizzera, il prezzo più alto si paga ai Verdi. Un giudice di questo schieramento deve versare 20 000 franchi all'anno nelle casse del partito. E cosa fa quest'ultimo, in cambio? Propone il suo nome alle elezioni. Può sembrare una contropartita ridicola per un esborso di 20 000 franchi. Ma di fatto non c'è altro modo per ottenere la carica di giudice federale, e il relativo salario annuo di 350 000 franchi.

Dal 1942 al Tribunale federale non è stato più eletto un giudice che non appartenesse a un partito politico. I Verdi sono solo i più cari. Ma anche gli altri partiti vendono il loro appoggio in cambio di una tassa annua, che nel caso del PS e del Partito Verde Liberale può arrivare fino a 13 000 franchi. L'UDC esige circa 7000 franchi, il PDC 6000 e il PLR 3000. I dati provengono da uno studio di Giuliano Racioppi, giudice del Tribunale amministrativo cantonale dei Grigioni. Nell'ambito di una formazione post-diploma, Racioppi ha condotto un'ampia indagine presso giudici federali e partiti i cui risultati sono stati pubblicati nel 2017 sulla rivista svizzera dei magistrati.

Sponsoring? O abuso di autorità?

L'idea di una carica in cambio di denaro

fa pensare spontaneamente alla cosiddetta venalità degli uffici, pratica nota dai corsi di storia medievale. Nel diritto odierno, il sistema svizzero di elezione dei giudici – unico nel suo genere – si potrebbe comparare, sotto il profilo del diritto civile, a un contratto di sponsoring o a una provvigione di intermediazione, mentre sotto il profilo del diritto penale si potrebbe definire un abuso di autorità commesso da parlamentari. Secondo l'articolo 312 del Codice penale, infatti, chi abusa dei poteri della propria carica «al fine di procurare a sé o ad altri [ad esempio un partito] un indebito profitto» viene punito.

Il Consiglio federale però non si scompone. Nel Messaggio concernente la modifica della legge sul Tribunale federale del 2018, in tutta tranquillità, chiama il fenomeno con il nome utilizzato nei contesti politici ufficiali: tassa sul mandato. E spiega perché questo tributo è indispensabile per le casse dei partiti svizzeri: «In assenza di un finanziamento statale dei partiti», recita il Messaggio, «i tributi volontari o convenuti sulle retribuzioni dei mandatari (...) costituiscono un contributo determinante per le casse dei partiti.» Per questo il Consiglio federale non intende abolire la tassa sul mandato e afferma: «Riteniamo che il divieto della tassa sul mandato non troverebbe il

sostegno politico di una maggioranza.» Sorprendentemente, però, in una nota a piè di pagina spiega come si potrebbe disciplinare una possibile abolizione inserendo un nuovo articolo di legge: «I giudici non possono impegnarsi a versare a un partito somme superiori ai contributi ordinari previsti per i membri.»

I partiti non finirebbero comunque sul lastrico: da tempo, infatti, non sono solo i giudici a pagare queste tasse sul mandato, ma anche i Consiglieri di Stato, i parlamentari e i consiglieri federali. Nel caso di un politico è normale che si sia un legame stretto tra la sua attività e il sostegno offerto dal partito. L'essenza della politica, d'altronde, consiste proprio nel rappresentare e difendere gli interessi dei partiti. Ma lo stesso non si può dire riguardo all'attività di un giudice. Questi regolari trasferimenti di denaro operati tramite i partiti dal potere giudiziario al potere legislativo, che nomina i giudici ogni sei anni, è difficilmente compatibile con l'indipendenza delle toghe. E non solo per la gente comune. Già nel 2017 il Gruppo di Stati contro la Corruzione del Consiglio d'Europa aveva raccomandato alla Svizzera di abolire la prassi secondo cui i giudici federali effettuano versamenti fissi ai partiti.

Si tratta di tributi volontari, ribattono

Giudici nominati per sorteggio? Sembra quasi uno scherzo. Ma Gasser fa sul serio. E la procedura, in effetti, è meno strana di quanto possa sembrare.

prontamente i partiti. Questa sarà anche la versione ufficiale. Ma sta di fatto che se qualcuno paga in ritardo scatta la diffida. Nell'indagine sopra citata condotta tra i giudici, alcuni hanno dichiarato in forma anonima, e quindi molto schiettamente, che durante il loro ultimo mandato non intendono più pagare tasse ai partiti. E questo la dice lunga sul carattere volontario dei tributi.

Il problema della dipendenza dei giudici dal Parlamento si è esacerbato, in quanto i giudici non solo interpretano il diritto, ma intervengono anche legiferando ed emettono sentenze politicamente controverse. Ad esempio come è accaduto nel caso di UBS in cui è stata approvata la trasmissione dei dati bancari alla Francia, o nel caso delle decisioni sulla libera circolazione delle persone o ancora nel caso di una recente deliberazione pubblica, che ha suscitato grande scalpore con la decisione di estendere il diritto al ricongiungimento familiare. Il giudice dell'UDC Yves Donzallaz ha appoggiato l'interpretazione creativa della legge della giudice verde e del giudice del PS. La pressione su di lui aumenterà, possiamo scommetterci.

Non per niente le democrazie nel mondo hanno escogitato i meccanismi più disparati per garantire l'indipendenza dei giudici: ad esempio con cariche a vita o la separazione tra procedura di candidatura e procedura di elezione.

In Svizzera, invece, la dipendenza è piuttosto aumentata. I partiti sono riusciti addirittura a incrementare il volume delle tasse sui mandati: il nuovo Tribunale amministrativo federale di San Gallo, nel 2007, ha rilevato il lavoro di 36 Commissioni di ricorso e Servizi di ricorso, presso i quali operavano funzionari di cui nessuno conosceva l'appartenenza politica. Oggi al loro posto ci sono 76 giudici, ciascuno dei quali verserà la propria tassa.

Questo sistema non cambierà, almeno finché i partiti ne ricavano delle entrate. Tuttavia non è così impossibile abolire la

tassa sul mandato dei giudici. In Svizzera, le iniziative popolari consentono di «immettere» idee nel processo politico anche al di fuori dell'establishment dei partiti. Chi potrebbe essere d'aiuto in questo caso? Ad esempio un oppositore politico a cui non mancano le risorse finanziarie. Uno come Adrian Gasser, 77 anni. L'ex proprietario di una filanda, con un passato da padrone litigioso, negli anni Novanta è stato la bestia nera dei sindacati e oggi è riuscito a presentare l'iniziativa sulla giustizia quasi in solitaria. Gasser chiede che in futuro i giudici federali vengano designati tramite sorteggio, tra una rosa di candidati idonei e competenti. Questa, in pratica, sarebbe la fine della tassa sul mandato.

Giudici nominati per sorteggio? Sembra quasi uno scherzo. Ma Gasser fa sul serio. E la procedura, in effetti, è meno strana di quanto possa sembrare. Non c'è nulla di più equo, sostiene l'ex imprenditore: «Dobbiamo creare un sistema che permetta ai giudici di coltivare una certa solitudine e indipendenza.» Per lui, l'unica cosa che conta è la giustizia e garantire la reale indipendenza dei giudici. Già negli anni Settanta si era ripromesso che un giorno avrebbe provato a realizzare questo progetto in Svizzera, non appena avesse avuto i mezzi finanziari necessari.

La Svizzera come laboratorio della democrazia

Nel frattempo Gasser ha messo da parte il denaro necessario e, mosso da un certo spirito radical-democratico, è pronto a dar seguito al suo giuramento e a battersi contro il clientelismo e l'establishment. L'imprenditore, che ha già infranto un cartello e che afferma di aver «sempre portato avanti fino alla fine ogni causa importante», vuole che l'iniziativa sulla giustizia venga approvata, costi quel che costi. «Sono disposto a spendere anche milioni di franchi», sostiene solennemente, «ma non intendo mollare.»

Di Gasser e del suo temperamento si può pensare ciò che si crede. Ma in termi-

ni di rilevanza politica e radicalità, la sua è una tra le proposte più originali presentate in Svizzera. Il nostro Paese diventerebbe un laboratorio della democrazia e sarebbe costretto a porsi alcune domande fondamentali. La carica di giudice è una carica politica per cui gli interessi e i valori ad essa legati devono essere rappresentati proporzionalmente secondo le diverse sensibilità politiche presenti nel Paese? O un giudice è un professionista neutrale? Come cambierebbe la giurisprudenza, se i giudici venissero estratti a sorte da una rosa di candidati la cui idoneità è stata verificata preliminarmente da una commissione di esperti? Quanto sono indipendenti i giudici nominati a vita tramite sorteggio? Il sorteggio può impedire la politicizzazione della giustizia?

Il Consiglio federale ha deciso di respingere l'iniziativa e ha annunciato un messaggio per l'estate. Nessuno dei principali partiti si schiererà a favore di questa causa. Ma la discussione non finisce qui.

Gasser ha la testa dura, molti soldi e, a suo dire, un grande asso nella manica: il Patto federale del 1291, che recita: «Abbiamo pure, per comune consenso e deliberazione unanime, promesso, statuito ed ordinato di non accogliere né riconoscere in qualsiasi modo, nelle suddette valli, alcun giudice il quale abbia acquistato il proprio ufficio mediante denaro od altra prestazione.»

Traduzione italiana: Vita Iannella

*Questo articolo è apparso sulla «NZZ am Sonntag» del 21 giugno 2020 nella rubrica Hintergrund Justiz («Retrospectiva Giustizia»). Ringraziamo il redattore capo per l'autorizzazione alla riproduzione.

I candidati alla carica di giudice sono proposti dai partiti. Ciò suscita l'indignazione del commentatore ospite Peter V. Kunz.

«Scandalo/i della giustizia» in Svizzera?

«Something is rotten in the state of Denmark» («C'è del marcio in Danimarca»), diceva William Shakespeare nell'«Amleto» nel XVI secolo. Più di quattro secoli dopo, alcuni si chiedono: «C'è del marcio anche in Svizzera?». No, per una volta non si tratta del Covid-19, bensì di un ambito del quale noi svizzeri andiamo molto fieri: la giustizia.

Quando discutiamo dei pregi della Svizzera rispetto agli altri Paesi, ci viene spontaneo elogiare la giustizia (e la sua indipendenza). Quando parliamo dei vantaggi competitivi di cui godono le aziende in Svizzera, non possiamo fare a meno di citare la giustizia (e la certezza del diritto). E quando celebriamo l'imparzialità e l'integrità delle nostre istituzioni, è inevitabile esprimere commenti positivi sulla giustizia.

E all'improvviso si parla di «scandali della giustizia»? Sgombriamo subito il campo da equivoci: non mi riferisco a un ex ministro della giustizia che esige la pensione da ex consigliere federale con effetto retroattivo di 13 anni (in questo caso, più che di uno «scandalo» si tratta di una richiesta inspiegabile e vergognosa, semplicemente imbarazzante). Di recente si sono verificati numerosi episodi che si possono definire «scandali della giustizia» e che minano la credibilità delle istituzioni statali coinvolte:

Il Ministero pubblico della Confederazione a Berna (e la minaccia di destituzione del procuratore generale), il Tribunale federale di Losanna e il suo presidente (con i suoi commenti indelicati e altri comportamenti censurabili), il Tribunale penale federale di Bellinzona (in seguito alle accuse di «eccessi di spesa» e «sessismo», la «Aargauer Zeitung» ha parlato di «decadenza dei costumi») e il Tribunale cantonale dei Grigioni a Coira (e l'indagine penale contro il suo presidente in seguito a una sentenza relativa a una disputa di eredità). A questo punto, mi chiedo seriamente: «Is there something

«Cos'ha a che fare la qualifica di un giudice – sperabilmente buona – con la sua appartenenza a un partito?»

rotten in the judicial state of Switzerland?», ovvero «C'è del marcio nel sistema giudiziario svizzero?».

Questi «scandali della giustizia» hanno offerto alla politica un'occasione formidabile per lanciare l'«iniziativa sulla giustizia», che l'anno scorso è stata presentata con 130 100 firme valide. Questa iniziativa popolare esige che i giudici federali vengano designati «mediante sorteggio», e che l'ammissione al sorteggio venga stabilita «sulla base di criteri oggettivi di idoneità professionale e personale» a esercitare la funzione di giudice. Il Consiglio federale ha respinto l'iniziativa, e quasi certamente i partiti politici faranno lo stesso. Perché? Come vengono «selezionati» i giudici in Svizzera?

I partiti sono il perno attorno al quale ruota l'elezione dei giudici in Svizzera, un fatto che mi irrita da più di 30 anni, da quando ne sentii parlare per la prima volta da giovane durante i miei studi di giurisprudenza. Senza partiti politici non se ne fa nulla, a nessun livello. Che si tratti di tribunali distrettuali, corti d'appello, altri tribunali o del Tribunale federale, da sempre i partiti propongono i «loro» candidati. Perché funziona così? Cos'ha a che fare la qualifica di un giudice –

sperabilmente buona – con la sua appartenenza ad esempio all'UDC, al PS, al PLR, al PDC o ai Verdi?

Conosco personalmente diversi giudici che hanno aderito al «loro» partito, anche se non ne condividevano (e tuttora non ne condividono) le idee politiche, solo per avere la possibilità di ottenere un posto in tribunale: quindi l'opportunismo rientra tra le qualifiche di un giudice? I partiti si fanno indennizzare il supporto che offrono ai candidati, in quanto i giudici eletti versano nelle casse del partito una quota piuttosto consistente del loro salario annuo. Questo, per me, rappresenta un vero e proprio «scandalo della giustizia»: le elezioni dei giudici come strumento per finanziare i partiti? Per il resto, i recenti «scandali della giustizia» mi sembrano quantomeno confortanti, nel senso che confermano una verità antica come il mondo: i giudici (e gli ufficiali giudiziari) sono persone come le altre, con energie positive e negative, difetti e debolezze caratteriali. Non sono peggiori, ma sicuramente neppure migliori di chiunque di noi.

Traduzione italiana: Vita Iannella

Peter V. Kunz

L'autore è decano della facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Berna e docente ordinario di diritto economico e diritto comparato.

*Questo commento è apparso con alcune modifiche redazionali nella maggior parte dei giornali del gruppo «CH-Media».

Ringraziamo la direzione pubblicitaria per l'autorizzazione alla riproduzione.

Rubrica giuridica «Alles, was Recht ist»

Le cariche di giudice andrebbero estratte a sorte

Markus Felber*, 13 maggio 2018

I giudici devono essere legittimati e qualificati a ricoprire il loro ruolo, ma al contempo essere anche indipendenti. L'elezione politica in base al partito di appartenenza, tipica del nostro Paese, conferisce loro una solida legittimità democratica, ma non garantisce la qualifica sul piano tecnico-professionale. Il requisito dell'indipendenza perde totalmente ogni valenza nel momento in cui gli aspiranti giudici aderiscono a un partito e devono candidarsi ogni certo numero di anni per la rielezione.

Questa selezione che caratterizza anche le nomine al Tribunale federale ricorda ineluttabilmente una repubblica delle banane. I partiti assegnano i seggi loro «spettanti» ai propri accoliti, che in cambio ogni anno versano nelle loro casse un obolo tutt'altro che trascurabile. Nonostante presumibilmente non si tratti di una compravendita illecita di cariche, all'esito non è che un leasing sulle anime dei giudici.

Dal punto di vista dello Stato di diritto, l'aspetto ancora più problematico è il fatto che i giudici federali devono candidarsi ogni sei anni per essere rieletti, per cui –

consciamente o inconsciamente – nelle decisioni delicate strizzano l'occhio al Parlamento e al proprio partito. È così che viene meno il requisito dell'indipendenza. Il fatto che a nessun giudice federale sia effettivamente mai stata negata la rielezione dimostra semplicemente come regni il principio della cieca obbedienza.

Porvi rimedio sarebbe semplice: basterebbe un organo collegiale che verifichi minuziosamente il profilo dei candidati. Tra i soggetti ritenuti idonei si potrà quindi tranquillamente estrarre a sorte chi diventerà giudice federale e potrà rimanerli fino all'età di pensionamento. Se prima di allora dovesse risultare che non è più all'altezza del suo ruolo, occorrerà mettere in atto una regolare procedura di revoca.

È questo lo spirito di un'iniziativa popolare che sarà presentata nei prossimi giorni. Non resta che sperare che riceva la benedizione del popolo e dei Cantoni – superando la resistenza dei partiti politici, tanto di destra quanto di sinistra, che temono per le loro ricche prebende.

**Markus Felber è stato corrispondente per la NZZ al Tribunale federale.*

Il rapporto giudice – partito politico come rapporto di clientelismo

La realtà della magistratura presenta le seguenti caratteristiche tipiche di un rapporto di clientelismo: i partiti controllano di fatto l'accesso alle cariche di giudice, di per sé universalmente disponibili (secondo il principio della «decisione esclusiva in merito a risorse di per sé universali»), e

gli aspiranti giudici approvati dai partiti si assicurano l'accesso alla carica mediante regolari pagamenti in denaro (a titolo di «tangente») nonché attività «pro bono» di vario genere per i partiti. Dal canto loro, questi ultimi si aspettano dai giudici lealtà e non tollerano né defezioni né tanto meno un accesso autonomo, da parte loro, alla rispettiva carica (principio: «rinuncia del cliente a un accesso alle risorse in autonomia»).

Dr. Mark M. Livschitz, 2002
Zürcher Studien zum öffentlichen Recht
(studi zurighesi in materia di diritto pubblico)

Alleanza per la giustizia

Guggiweg 3 · CH-6300 Zugo
Telefono +41 (0)41 709 05 60
info@alleanza-per-la-justizia.ch
www.alleanza-per-la-justizia.ch

Pioniera al Tribunale federale

L'Università di Zurigo conferisce la laurea honoris causa alla giurista Vera Rottenberg Liatowitsch.

[...]I giudici sono sponsorizzati dai partiti politici. La loro permanenza in carica è limitata, dopodiché devono ricandidarsi per l'elezione. «Il PS non ha mai cercato di mettermi sotto pressione. Durante la mia carriera non ho mai dovuto agire in ottica politica», afferma [Vera Rottenberg]. Ciò nonostante oggi, a distanza di qualche anno, rileva un processo di politicizzazione della magistratura: «È estremamente pericoloso. Se una sentenza è condizionata da riflessioni di natura politica, a prescindere dal risultato c'è un elemento estraneo che si insinua nella giurisprudenza, il che limita l'indipendenza dei giudici».

Kathrin Alder, Neue Zürcher Zeitung,
30 aprile 2018

Come la giustizia ha trattato i bambini in collocamento forzato

«E poiché per il giudice non esiste praticamente nulla di più sicuro di ciò che risulta agli atti, ci sono stati non pochi procedimenti sospesi ingiustamente, o neppure aperti, o conclusi con il proscioglimento dell'attore».

Markus Felber, NZZ am Sonntag,
17 settembre 2017

I propri diritti bisogna permetterseli

«Nel Cantone Zurigo [...] risulta che il numero di cause sia diminuito del 20 per cento. Il motivo sarebbe in primo luogo l'elevato costo dei processi.

I ricchi, in realtà, possono continuare a permettersi di far valere senza problemi i propri diritti. [...] Chi invece, come la maggior parte di noi al giorno d'oggi, non è né ricco né povero, in genere non ha la possibilità di difendere i propri diritti dinanzi a un tribunale».

Markus Felber, NZZ am Sonntag,
6 maggio 2018