



Adozione: 21 giugno 2019
Pubblicazione: 17 settembre 2019

Pubblico
GrecoRC3(2019)5

Terzo ciclo di valutazione

Sesto rapporto *intermedio* di conformità sulla Svizzera

«Trasparenza del finanziamento dei partiti»

Adottato dal GRECO
In occasione dell'83^a assemblea plenaria
(Strasburgo, 17-21 giugno 2019)

I. INTRODUZIONE

1. Il rapporto di valutazione del terzo ciclo sulla Svizzera è stato adottato in occasione della 52^a assemblea plenaria del GRECO (21 ottobre 2011) e pubblicato il 2 dicembre 2011 con il consenso della Svizzera (Greco Eval III Rep [2011] 4F, [tema I](#) e [tema II](#)).
2. Conformemente al regolamento interno del GRECO, le autorità svizzere hanno presentato un rapporto sulle misure adottate per attuare le raccomandazioni.
3. Nel rapporto di conformità adottato in occasione della 61^a assemblea plenaria (18 ottobre 2013), il GRECO ha concluso che la Svizzera ha attuato in modo soddisfacente tre delle undici raccomandazioni contenute nel rapporto di valutazione del terzo ciclo. Tenuto conto di questo risultato, ha qualificato la scarsa conformità con le raccomandazioni come «globalmente insufficiente» ai sensi dell'articolo 31 paragrafo 8.3 del regolamento interno. Il GRECO ha quindi deciso di applicare l'articolo 32, riguardante i membri che non rispettano le raccomandazioni contenute nel rapporto di valutazione reciproca e, fondandosi sul paragrafo 2(i) di tale articolo, ha chiesto al Capo della delegazione svizzera di sottoporgli un rapporto sullo stato di attuazione delle raccomandazioni pendenti (ovvero le raccomandazioni i e iii riguardanti il tema I e le raccomandazioni i-vi riguardanti il tema II).
4. Nel rapporto intermedio di conformità e nel secondo rapporto intermedio di conformità, adottati rispettivamente in occasione della 64^a e della 68^a assemblea plenaria (16-20 giugno 2014 e 15-19 giugno 2015), il GRECO ha qualificato nuovamente come «globalmente insufficiente» il livello di conformità della Svizzera, dal momento che il numero totale delle raccomandazioni pendenti è rimasto invariato.
5. Nel terzo rapporto intermedio di conformità, adottato in occasione della 72^a assemblea plenaria (1° luglio 2016), il GRECO ha ritenuto ormai attuate in modo soddisfacente le due raccomandazioni pendenti in relazione con il tema I. Il GRECO ha quindi chiuso la procedura di conformità su questo tema dal momento che tutte le raccomandazioni sono state attuate. Per contro, in assenza di una valutazione positiva riguardante il tema II, il GRECO ha concluso che il livello globale di conformità della Svizzera restava «globalmente insufficiente».
6. Nel quarto rapporto intermedio di conformità, adottato in occasione della 76^a assemblea plenaria (23 giugno 2017), il GRECO ha ritenuto non ancora attuate le raccomandazioni pendenti in relazione con il tema II. Pertanto, conformemente all'articolo 32 paragrafo 2(iii), ha invitato le autorità svizzere a ricevere una missione ad alto livello allo scopo di esaminare in loco, insieme a tutte le parti coinvolte, come accelerare le modifiche legislative e politiche evidenziate; al contempo ha chiesto al Capo della delegazione svizzera di sottoporgli, entro il 31 marzo 2018, un rapporto sullo stato di attuazione delle raccomandazioni pendenti. Tale rapporto, presentato il 28 marzo 2018, costituisce la base del quinto rapporto intermedio di conformità.
7. Nel quinto rapporto intermedio di conformità, adottato in occasione dell'80^a assemblea plenaria (22 giugno 2018), il GRECO ha ritenuto che l'attuale scarsa conformità con le raccomandazioni permane «globalmente insufficiente» ai sensi dell'articolo 31 paragrafo 8.3 del regolamento interno e ha chiesto al Capo della delegazione svizzera di sottoporgli, entro il 31 marzo 2019, un rapporto sullo stato di attuazione delle raccomandazioni pendenti. Tale rapporto presentato il 29 marzo 2019, unitamente a un rapporto complementare del 16 maggio 2019, funge da base al sesto rapporto intermedio di conformità.

8. Il GRECO ha incaricato la Francia di designare un relatore per la procedura di conformità ed è stata nominata la signora Agnès MAITREPIERRE, che ha stilato il presente rapporto di conformità con il sostegno della Segreteria del GRECO.

II. ANALISI

Tema II: Trasparenza del finanziamento dei partiti

9. Si ricorda che, nel rapporto di valutazione, il GRECO ha rivolto alla Svizzera sei raccomandazioni sul tema II. Nel rapporto di conformità e nei cinque rapporti intermedi di conformità, il GRECO ha ritenuto che tutte le raccomandazioni, illustrate qui di seguito, non sono state attuate.
10. Le autorità ricordano che, a livello federale, l'iniziativa popolare «Per più trasparenza nel finanziamento della politica (Iniziativa sulla trasparenza)» è formalmente riuscita il 31 ottobre 2017¹. L'obiettivo è d'introdurre nella Costituzione un nuovo articolo 39a intitolato «Pubblicità del finanziamento dei partiti, delle campagne elettorali e delle campagne di voto»².
11. Il 29 agosto 2018 il Consiglio federale ha sottoposto al Parlamento il messaggio concernente l'iniziativa popolare sulla trasparenza³ proponendo di respingere l'iniziativa senza controprogetto⁴.
12. Tuttavia, il 22 gennaio 2019 la Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati (CIP-S), prima delle due commissioni parlamentari a esaminare l'iniziativa, ha deciso di elaborare disposizioni legali sulla pubblicazione delle informazioni relative al finanziamento delle attività politiche⁵. La CIP-S ammette la necessità di elaborare norme in materia di trasparenza per il finanziamento dei partiti e delle campagne di elezione e di voto. Ritiene tuttavia preferibile agire a livello di legge, piuttosto che inserire disposizioni di dettaglio nella Costituzione, come proposto dall'iniziativa popolare sulla trasparenza. Ecco perché ha deciso – con 8 voti favorevoli, 3 contrari e 2 astensioni – di elaborare un'iniziativa commissionale (19.400 Iv. Pa. CIP-S. Più trasparenza nel finanziamento della politica⁶).
13. Come la sua omologa del Consiglio degli Stati, anche la Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale (CIP-N) ha ritenuto necessario intervenire in merito alla trasparenza del finanziamento dei partiti, delle campagne elettorali e delle campagne di voto⁷. Il 22 febbraio 2019 ha perciò approvato l'iniziativa della CIP-S con 12 voti favorevoli, 11 contrari e 1 astensione.
14. La CIP-S ha pertanto elaborato un controprogetto indiretto all'iniziativa popolare sulla trasparenza. Il progetto di modifica della legge federale sui diritti politici (LPD) e il rapporto esplicativo sono stati pubblicati il 7 maggio 2019 e posti in consultazione pubblica fino al 28 agosto 2019⁸.
15. In funzione dei risultati di tale consultazione, la CIP-S finalizzerà il progetto e lo sottoporrà per parere al Consiglio federale. Il progetto di legge, corredato di rapporto esplicativo e parere del

¹ Foglio federale 2017 5901, <https://www.admin.ch/opc/it/federal-gazette/2017/5901.pdf>

² Foglio federale 2016 3195, <https://www.admin.ch/opc/it/federal-gazette/2016/3195.pdf>

³ <https://www.admin.ch/opc/it/federal-gazette/2018/4729.pdf>

⁴ <https://www.admin.ch/gov/it/pagina-iniziale/documentazione/comunicati-stampa/comunicati-stampa-consiglio-federale.msg-id-71984.html>

⁵ Cfr. il comunicato stampa del Parlamento:

<https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-spk-s-2019-01-22.aspx?lang=1040>

⁶ <https://www.parlament.ch/it/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20190400>

⁷ Cfr. il comunicato stampa del Parlamento:

<https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-spk-n-2019-02-22.aspx?lang=1040>

⁸ <https://www.parlament.ch/it/organe/commissioni/commissioni-tematiche/commissioni-cip/rapporti-consultazioni-cip/consultazione-cip-19-400>

Consiglio federale, sarà poi trattato seguendo l'iter parlamentare ordinario, prima dal Consiglio degli Stati, poi dal Consiglio nazionale. Il progetto è adottato solo se entrambe le Camere lo approvano.

16. Il progetto commissionale intende sancire per legge le regole di trasparenza applicabili ai partiti e ai comitati incaricati delle campagne elettorali e di votazione. Poiché le elezioni del Consiglio degli Stati non rientrano nella competenza della Confederazione, la CIP-S ha predisposto un dispositivo speciale: i consiglieri agli Stati saranno soggetti agli obblighi di trasparenza in materia di finanziamento della campagna soltanto se eletti.
17. A livello cantonale, il 12 marzo 2019 il Parlamento vodese (terzo cantone svizzero per numero di abitanti) ha accolto una mozione che mira segnatamente a introdurre un obbligo di trasparenza per le donazioni ai partiti e le campagne elettorali e di voto su scala cantonale⁹. Il Governo vodese dovrebbe proporre le relative misure nel corso della revisione della legge cantonale sui diritti politici. Il 19 maggio 2019 i cittadini svizzeri hanno accolto con il 54,4 per cento dei voti la legge cantonale sulla trasparenza della vita politica¹⁰, che concretizza le disposizioni costituzionali già approvate in votazione popolare lo scorso anno.

Raccomandazione i

18. *Il GRECO aveva raccomandato di (i) (i) introdurre regole contabili che impongano ai partiti e ai comitati elettorali di tenere una contabilità completa e adeguata; (ii) provvedere affinché le entrate, le uscite, gli attivi e i passivi siano contabilizzati in modo dettagliato e completo e presentati in una forma comprensibile; (iii) esaminare le possibilità di consolidamento dei conti al fine di includere le sezioni cantonali e comunali dei partiti come pure le entità cui sono legate direttamente o indirettamente o che controllano; (iv) provvedere affinché vengano fornite facilmente e in tempo utile informazioni finanziarie adeguate e accessibili al pubblico; e (v) invitare i Cantoni, se del caso, ad adeguare la loro normativa alla presente raccomandazione.*
19. Il GRECO ricorda che nei rapporti precedenti questa raccomandazione era considerata non attuata.
20. Le autorità svizzere rimarcano che l'articolo costituzionale proposto in iniziativa popolare federale prevede che la Confederazione legiferi sulla pubblicità del finanziamento dei partiti e delle campagne in vista di elezioni all'Assemblea federale e di votazioni a livello federale (art. 39a cpv. 1). I partiti rappresentati nell'Assemblea federale devono comunicare annualmente alla Cancelleria federale il loro bilancio e conto economico nonché l'importo e la provenienza di ogni liberalità in denaro o in natura di valore superiore a 10 000 franchi all'anno per persona; ogni liberalità deve essere attribuibile al suo autore (art. 39a cpv. 2). Chiunque impiega più di 100 000 franchi in vista di un'elezione nell'Assemblea federale o di una votazione federale comunica alla Cancelleria federale, prima del giorno dell'elezione o della votazione, il preventivo globale, l'ammontare dei fondi propri nonché l'importo e la provenienza di ogni liberalità in denaro o in natura di valore superiore a 10 000 franchi per persona; ogni liberalità deve essere attribuita al suo autore (art. 39a cpv. 3). La Cancelleria federale pubblica annualmente le informazioni relative al bilancio e al conto economico dei partiti. Pubblica le informazioni relative alle liberalità in tempo

⁹ <https://www.vd.ch/toutes-les-autorites/grand-conseil/depute-e-s/detail-objet/id/650569/membre/20277/> (disponibile soltanto in francese)

¹⁰ https://www.sz.ch/public/upload/assets/40863/Abstimmungsbroesch%C3%BCre_19_Mai_2019.pdf (disponibile soltanto in tedesco)

utile prima dell'elezione o della votazione; dopo l'elezione o la votazione pubblica il conto finale (art. 39a cpv. 4).

21. Il controprogetto di legge della CIP-S (art. 76b cpv. 1), dal canto suo, sancisce il principio della trasparenza del finanziamento dei partiti rappresentati nell'Assemblea federale. L'articolo 76c introduce l'obbligo di rendere pubblico il finanziamento delle campagne di voto e di elezione, come pure delle campagne su scala federale per la raccolta di firme a favore di un'iniziativa o un referendum. L'articolo 76d disciplina i termini e le modalità dell'obbligo di dichiarazione. L'articolo 76f prevede la pubblicazione d'informazioni e documenti da parte della competente autorità (art. 76g). Con lettera del 15 febbraio 2012, l'allora capo del Dipartimento federale di giustizia e polizia aveva già invitato i Cantoni ad adottare una propria normativa in materia.
22. Il GRECO rileva che entrambi i testi proposti si allineano allo spirito della raccomandazione. Il prospettato articolo costituzionale prevede che i partiti e gli organizzatori di campagne elettorali e di votazione comunichino alla Cancelleria federale il loro bilancio e conto economico. Il controprogetto dal canto suo impone di comunicare le entrate, ma non le uscite, il che è rincreasevole. Pare piuttosto elevata anche la soglia di attivazione degli obblighi di trasparenza, ossia CHF 250 000, a confronto della più appropriata soglia di CHF 100 000 proposta dall'iniziativa. Entrambi i progetti contemplano la pubblicazione in tempo utile delle informazioni comunicate, il che è apprezzabile. Per il GRECO non è tuttavia chiaro in che misura i due progetti impongano ai partiti un consolidamento dei conti, come chiesto dalla terza parte della raccomandazione. Infine il GRECO ricorda di avere, in occasione di un rapporto precedente, già preso atto favorevolmente della lettera del Capodipartimento che invitava i Cantoni ad adottare una normativa propria.
23. Il GRECO rileva che il controprogetto di legge è opera della competente commissione del Consiglio degli Stati, la quale riunisce tutti i partiti rappresentati in questa camera, e che anche l'omologa commissione del Consiglio nazionale ha accettato l'iniziativa parlamentare alla base del controprogetto. Il progetto è stato pubblicato in Internet ed è attualmente in fase di consultazione pubblica. Il GRECO osserva inoltre che, in questa fase della procedura legislativa, il Consiglio federale non ha più la facoltà di bloccare o modificare il progetto della CIP-S. Dal canto suo, il prospettato articolo costituzionale sarà sottoposto a voto popolare obbligatorio, a meno che il comitato d'iniziativa non decida di ritirarlo. Alla luce di quanto esposto, il GRECO ritiene che la raccomandazione vada considerata in parte attuata.
24. Il GRECO conclude che la raccomandazione i è in parte attuata.

Raccomandazione ii

25. *Il GRECO aveva raccomandato di (i) introdurre l'obbligo generale per i partiti e i candidati alle elezioni di comunicare le liberalità ricevute (anche quelle in natura) che superano un determinato importo, come pure l'identità dei donatori; (ii) introdurre un divieto generale di accettare liberalità da persone o entità che non dichiarano la loro identità al partito o al candidato; e (iii) invitare i Cantoni che non l'hanno ancora fatto ad adottare misure in tal senso.*
26. Il GRECO ricorda che nei rapporti precedenti questa raccomandazione era risultata non attuata.
27. Le autorità svizzere ricordano che il nuovo articolo costituzionale prospettato contiene regole di trasparenza per le donazioni (cfr. n. 20). Gli articoli 76b e 76c del controprogetto di legge impongono di comunicare alla competente autorità tutte le entrate e le donazioni superiori a CHF 25 000 per donatore e anno. L'articolo 76d capoversi 3 e 4 specifica il contenuto della dichiarazione richiesta; i vari elementi vanno poi pubblicati secondo l'articolo 76f. Quanto alla seconda parte della raccomandazione, l'articolo 76h del progetto vieta di accettare donazioni anonime. Per la

terza parte della raccomandazione, le autorità rimandano alla lettera del Capodipartimento che invitava i Cantoni ad adottare una normativa propria (cfr. n. 21).

28. Il GRECO accoglie con favore le regole di trasparenza per le donazioni e il divieto di donazioni anonime, previsti dai due progetti. Ritiene tuttavia elevate le soglie proposte per l'attivazione di tali regole, in particolare quella di CHF 25 000 contemplata nel progetto di legge. Il GRECO invita pertanto le autorità a riconsiderare questo punto.
29. Il GRECO conclude che la raccomandazione ii è in parte attuata.

Raccomandazione iii

30. *Il GRECO aveva raccomandato di (i) individuare i mezzi per aumentare la trasparenza del finanziamento di partiti e campagne elettorali da parte di terzi; e (ii) invitare le autorità cantonali ad avviare una riflessione anche su questo aspetto.*
31. Il GRECO ricorda che nei rapporti precedenti questa raccomandazione era risultata non attuata.
32. Le autorità svizzere non forniscono alcuna informazione specifica in merito a questa raccomandazione.
33. Il GRECO ricorda che questa raccomandazione è tesa ad assicurare la trasparenza dei conti delle entità legate ai partiti e conclude che la raccomandazione iii permane non attuata.

Raccomandazione iv

34. *Il GRECO aveva raccomandato di (i) garantire, nel limite del possibile, una verifica contabile indipendente delle campagne elettorali e dei partiti soggetti all'obbligo di tenere una contabilità; e (ii) invitare i Cantoni a fare altrettanto.*
35. Il GRECO ricorda che nei rapporti precedenti questa raccomandazione era risultata non attuata.
36. Le autorità svizzere non forniscono alcuna informazione specifica in merito a questa raccomandazione.
37. Il GRECO ricorda che questa raccomandazione mira alla verifica dei conti del finanziamento politico ad opera di un perito contabile indipendente e conclude che la raccomandazione iv permane non attuata.

Raccomandazione v

38. *Il GRECO aveva raccomandato di (i) garantire in modo concreto la supervisione indipendente del finanziamento dei partiti e delle campagne elettorali conformemente all'articolo 14 della Raccomandazione (2003) 4 del Consiglio d'Europa sull'adozione di regole comuni contro la corruzione nel finanziamento dei partiti e delle campagne elettorali; e (ii) invitare i Cantoni a fare altrettanto.*
39. Il GRECO ricorda che nei rapporti precedenti questa raccomandazione era risultata non attuata.
40. Le autorità svizzere segnalano che l'articolo 76e del progetto di legge prevede un controllo dei documenti ad opera di un'autorità nominata dal Consiglio federale (art. 76g), la quale dovrà adire le autorità penali in caso d'irregolarità (art. 76e cpv. 3).

41. Il GRECO apprezza che il progetto preveda l'istituzione di un'autorità incaricata di vigilare sul rispetto delle regole di trasparenza del finanziamento. Vanno ancora definiti composizione, ruolo e attribuzioni di tale autorità.

42. Il GRECO conclude che la raccomandazione v è in parte attuata.

Raccomandazione vi

43. *Il GRECO aveva raccomandato di provvedere a che le future regole sul finanziamento dei partiti e delle campagne elettorali siano accompagnate da sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive.*

44. Il GRECO ricorda che nei rapporti precedenti questa raccomandazione era risultata non attuata.

45. Le autorità svizzere precisano che sia l'iniziativa popolare federale (art. 39a cpv. 6) sia il controprogetto (art. 76j) prevedono sanzioni.

46. Il GRECO si rallegra del fatto che entrambi i progetti prevedano sanzioni. Rileva che l'iniziativa popolare rimanda a una legge futura per disciplinare i dettagli. Il progetto di legge invece contempla una penale massima di CHF 40 000 per le violazioni intenzionali e una di CHF 20 000 se la violazione è riconducibile a negligenza.

47. Il GRECO conclude che la raccomandazione vi è in parte attuata.

III. CONCLUSIONI

48. **Tenuto conto di quanto precede, il GRECO conclude che la Svizzera ha fatto qualche progresso per quanto riguarda l'attuazione globale delle raccomandazioni che il rapporto di conformità del terzo ciclo aveva ritenuto non attuate. Il numero totale delle raccomandazioni attuate o evase in modo soddisfacente – cinque su undici – resta immutato rispetto al quinto rapporto *intermedio* di conformità.** Delle altre raccomandazioni, quattro sono attualmente in parte attuate, mentre due risultano non attuate.
49. Per quanto concerne il tema I (incriminazioni), il GRECO ricorda che tutte le raccomandazioni (i-v) erano state attuate in modo soddisfacente allo stadio del terzo rapporto *intermedio* di conformità. Per quanto riguarda il tema II (trasparenza del finanziamento dei partiti), le raccomandazioni i, ii, v e vi sono in parte attuate, mentre le raccomandazioni iii e iv restano non attuate.
50. Riguardo al tema II (trasparenza del finanziamento dei partiti), il GRECO apprezza il progetto di modifica della legge federale sui diritti politici elaborato dalla Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati. Tale progetto, come pure l'articolo costituzionale proposto dall'iniziativa popolare federale, aderisce alla maggior parte delle raccomandazioni formulate nel rapporto di valutazione del 2011 – sebbene taluni punti restino ottimizzabili, come la soglia di attivazione delle regole di trasparenza. Il GRECO incoraggia pertanto le autorità svizzere a portare avanti i lavori tesi a condurre a buon fine l'uno o l'altro dei due progetti. Il GRECO si rallegra infine del fatto che il Parlamento vodese abbia deciso di far evolvere la legislazione cantonale verso una maggiore trasparenza delle donazioni ai partiti e che il Canton Svitto si sia dotato di una legge sulla trasparenza della vita politica.
51. Tenuto conto di quanto precede, il GRECO conclude che la conformità con le raccomandazioni non è più «globalmente insufficiente» ai sensi dell'articolo 31 paragrafo 8.3 del regolamento interno. Il GRECO decide pertanto di discontinuare l'applicazione dell'articolo 32 rivolto ai membri che non rispettano le raccomandazioni formulate nel rapporto di valutazione.
52. In applicazione dell'articolo 31 paragrafo 8.2 del regolamento interno, il GRECO invita il Capo della delegazione svizzera a sottoporgli, entro il 31 giugno 2020, un rapporto sullo stato di attuazione delle raccomandazioni pendenti (ossia le raccomandazioni i-vi del tema II).
53. Infine, il GRECO invita le autorità svizzere ad autorizzare quanto prima la pubblicazione del presente rapporto e a tradurlo e diffonderlo nelle lingue ufficiali.