

Strasburgo, 18 ottobre 2013

Greco RC-III (2013) 17

## **Terzo ciclo di valutazione**

### **Rapporto di conformità sulla Svizzera**

**«Incriminzioni (STE n. 173 e 191, PDC 2)»**

\*\*\*

**«Trasparenza del finanziamento dei partiti politici»**

Approvato dal GRECO  
in occasione della 61a assemblea plenaria  
(Strasburgo, 14-18 ottobre 2013)

## **I. INTRODUZIONE**

1. Il rapporto di conformità valuta le misure prese dalle autorità svizzere per attuare le 11 raccomandazioni formulate nel rapporto di valutazione del terzo ciclo sulla Svizzera (cfr. paragrafo 2) che vertono sui seguenti due temi:
  - **Tema I – Incriminazioni:** articoli 1 lettera a e b, 2 a 12, 15 a 17 e 19 paragrafo 1 della Convenzione penale sulla corruzione, articoli 1 a 6 del relativo Protocollo addizionale (STCE n. 191) e Principio fondamentale 2 (penalizzazione della corruzione).
  - **Tema II – Trasparenza del finanziamento dei partiti politici:** articoli 8, 11, 12, 13b, 14 e 16 della Raccomandazione Rec(2003)4 sulle norme comuni contro la corruzione nel finanziamento dei partiti politici e delle campagne elettorali e, in un'ottica più generale, Principio fondamentale 15 (finanziamento dei partiti politici e delle campagne elettorali).
2. In occasione della 52a assemblea plenaria (21 ottobre 2011), il GRECO ha approvato il rapporto di valutazione del terzo ciclo), pubblicato il 2 dicembre 2011 con il consenso della Svizzera (Greco Eval III Rep (2011) 4F, [Thème I](#) e [Thème II](#))
3. 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 30 maggio 2013, ha fornito la base per il rapporto di conformità.
4. Il GRECO ha incaricato la Moldova e la Francia di designare due relatori per la procedura di conformità. Per la Moldova è stata nominata la signora Cornelia VICLEANSCHI, capo procuratore della sezione generale, Ufficio del procuratore generale e per la Francia il signor Paul HIERNARD, magistrato, con incarico presso il direttore degli affari giuridici, Ministero degli affari esteri e europei. Per la stesura del presente rapporto di conformità, i relatori hanno potuto rivolgersi alla Segreteria del GRECO.
5. 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**

### **Tema I : Incriminazioni**

6. Nel rapporto di valutazione il GRECO ha rivolto alla Svizzera 5 raccomandazioni concernenti il Tema I. Qui di seguito viene esaminata la loro attuazione.
7. A titolo generale le autorità svizzere informano che in occasione della sua riunione dell'8 gennaio 2012 il Governo svizzero (Consiglio federale) ha preso atto dei due rapporti di valutazione e ha deciso di prendere prime misure per realizzare le raccomandazioni del GRECO. Riguardo al Tema I, il Consiglio federale ha ordinato l'elaborazione di un avamprogetto di legge per rafforzare le disposizioni penali sulla corruzione. Il Consiglio federale ha preso atto dell'avamprogetto e del relativo rapporto esplicativo del 15 maggio 2013 e ha deciso di avviare la

rispettiva procedura di consultazione. L'avamprogetto e il rapporto sono quindi stati inviati ai Cantoni, ai Partiti e alle altre organizzazioni interessate affinché possano esprimere la loro opinione entro il 5 settembre 2013.

#### **Raccomandazione i.**

8. *Il GRECO rivolge alla Svizzera la raccomandazione di assicurarsi che i reati di concessione e di accettazione di vantaggi, puniti negli articoli 322<sup>quinqies</sup> e 322<sup>sexies</sup> del Codice penale, considerino senza ambiguità i casi in cui il vantaggio è destinato a terzi.*
9. Le autorità svizzere ricordano che il tenore attuale degli articoli 322<sup>quinqies</sup> e 322<sup>sexies</sup> del Codice penale (di seguito CP) contempla solo in modo restrittivo i casi in cui l'indebito vantaggio è destinato a terzi. Per costituire un comportamento punibile, il pubblico ufficiale deve beneficiare perlomeno indirettamente dell'indebito vantaggio, ad esempio perché quest'ultimo è destinato a sua moglie.
10. L'avamprogetto di legge menzionato al paragrafo 7 propone di modificare gli articoli 322<sup>quinqies</sup> e 322<sup>sexies</sup> CP al fine di incriminare esplicitamente tutti i casi in cui l'indebito vantaggio è concesso a un terzo, inclusi i casi in cui quest'ultimo non ha legami patrimoniali diretti con il terzo. Le autorità rilevano che in questo modo sarà soppressa l'ambiguità che sussisteva in tale ambito.
11. Il GRECO prende atto delle informazioni fornite e della proposta di modificare gli articoli 322<sup>quinqies</sup> e 322<sup>sexies</sup> CP che intende citare esplicitamente i «terzi». La mancata citazione esplicita era stata rilevata dal rapporto di valutazione (paragrafo 79) ritenendola una possibile fonte di incertezze. Il GRECO tuttavia non può considerare del tutto attuata tale raccomandazione, poiché le modifiche del CP non sono ancora entrate in vigore.
12. Il GRECO conclude che la raccomandazione i è stata attuata soltanto in parte.

#### **Raccomandazione ii**

13. *Il GRECO ha raccomandato di esaminare l'opportunità di estendere l'incriminazione per corruzione di pubblici ufficiali stranieri, pubblici ufficiali internazionali, giudici e pubblici ufficiali di corti internazionali, arbitri e giurati stranieri in modo da includervi gli atti che non costituiscono una violazione dei loro doveri d'ufficio o che non dipendono dal loro potere di apprezzamento e quindi di ritirare o non rinnovare le dichiarazioni fatte in merito all'articolo 36 della Convenzione e all'articolo 9 paragrafo 1 del Protocollo addizionale.*
14. Le autorità svizzere indicano che l'opportunità di estendere l'incriminazione della corruzione agli atti legati dei pubblici ufficiali stranieri e di diversi pubblici ufficiali internazionali è stata esaminata in occasione della revisione del CP, menzionata al paragrafo 7. Il rapporto esplicativo concernente la modifica di legge precisa che i vantaggi di esiguo valore come il pagamento di piccole somme i cosiddetti «*paiements de facilitation*» sono considerati indebiti se il compito da svolgere non è conforme ai doveri d'ufficio o sottosta al suo potere d'apprezzamento. Una decisione del tribunale zurighese del 16 novembre 2010 ha confermato che la concessione di vantaggi di esiguo valore, quindi anche di pochi franchi svizzeri, non è né ammessa né usuale nelle relazioni sociali se induce il pubblico ufficiale a comportarsi in modo contrario ai suoi doveri d'ufficio o se può influenzarne il potere d'apprezzamento. Anche se nel caso in questione si trattava di corruzione attiva nazionale, il rapporto esplicativo sottolinea che tali ragionamenti valgono anche per la corruzione transfrontaliera, poiché da questo punto di vista gli elementi

costitutivi dei due reati menzionati si equivalgono. Il rapporto esplicativo rileva inoltre che nel diritto svizzero la nozione di «atto contrastante con i doveri d'ufficio o sottostante al potere d'apprezzamento del pubblico ufficiale» va intesa in senso lato. Di conseguenza, l'esecuzione più celere di un atto amministrativo o il trattamento di un dossier costituisce già una violazione dei doveri del pubblico ufficiale e del suo potere di apprezzamento. Il rapporto conclude che non vi sono elementi nuovi a tali considerazioni e non è quindi necessario estendere la portata della corruzione straniera o internazionale agli atti conformi ai compiti del pubblico ufficiale che non sottostanno al suo potere d'apprezzamento. La dichiarazione formulata dalla Svizzera in merito all'articolo 36 della Convenzione va quindi mantenuta.

15. Il GRECO prende atto delle ragioni per cui non s'intende estendere l'incriminazione per corruzione di pubblici ufficiali stranieri, pubblici ufficiali internazionali, giudici e pubblici ufficiali di corti internazionali, arbitri e giurati stranieri agli atti legati ai doveri d'ufficio. Rileva che, eccettuata la precisazione secondo la quale il valore del vantaggio non è determinante, gli argomenti addotti non soddisfano i punti rilevati dal rapporto di valutazione (paragrafo 83). Segnatamente perché si rivolge un messaggio ambiguo alle imprese svizzere secondo il quale il versamento di tangenti o bustarelle a funzionari locali non è punibile. Deplora la posizione adottata dalle autorità svizzere, ma costata che la questione è stata esaminata come richiesto dalla raccomandazione.
16. Il GRECO conclude che la raccomandazione ii è stata attuata in modo soddisfacente.

#### **Raccomandazione iii.**

17. *Il GRECO ha raccomandato di eliminare la condizione sospensiva della querela per l'avvio di procedimenti per corruzione nel settore privato.*
18. Le autorità svizzere spiegano che l'avamprogetto di legge summenzionato propone di rinunciare alla condizione sospensiva della querela di parte in materia di corruzione nel settore privato. I nuovi articoli 322<sup>octies</sup> e 322<sup>novies</sup> CP proposti<sup>1</sup>, incriminano rispettivamente la corruzione privata attiva e passiva e sostituiscono gli articoli 4a e 23 della legge federale contro la concorrenza sleale, prevedendo infatti che le menzionate infrazioni siano perseguite d'ufficio.
19. Il GRECO approva l'intenzione della autorità svizzere di includere nel CP le infrazioni di corruzione privata, permettendo così il loro perseguimento d'ufficio. Costata che il tenore dei nuovi articoli 322<sup>octies</sup> e 322<sup>novies</sup> CP è identico a quello dei precedenti articoli 4a e 23 della legge contro la concorrenza sleale e che gli elementi costitutivi di tale infrazione, secondo il GRECO conformi alla Convenzione penale contro la corruzione, rimangono quindi gli stessi. Il GRECO costata parimenti con soddisfazione che la modifica di legge proposta permette di chiarire il campo d'applicazione dell'infrazione di corruzione nel settore privato. Si tratta segnatamente della posizione delle organizzazioni sportive internazionali con sede in Svizzera e

---

<sup>1</sup> Art. 322<sup>octies</sup> (nuovo)

Chiunque offre, promette o procura un indebito vantaggio a un lavoratore, a un socio, a un mandatario o a un altro ausiliario di un terzo nel settore privato, a favore di lui o di terzi, per indurlo a commettere un atto o un'omissione in relazione con la sua attività di servizio o d'affari e contrastante coi doveri d'ufficio o sottostante al suo potere d'apprezzamento, è punito con una pena detentiva sino a tre anni o con una pena pecuniaria.

Art. 322<sup>novies</sup> (nuovo)

Chiunque, in qualità di lavoratore, socio, mandatario o altro ausiliario di terzi nel settore privato domanda, si fa promettere o accetta un indebito vantaggio, per sé o per terzi, per commettere un atto o un'omissione in relazione con la sua attività di servizio o d'affari e contrastante coi doveri d'ufficio o sottostante al suo potere d'apprezzamento, è punito con una pena detentiva sino a tre anni o con una pena pecuniaria.

dell'assegnazione delle grandi manifestazioni sportive come ad esempio i Giochi olimpici o i Campionati del mondo di calcio. In futuro sarà determinante soltanto il criterio dell'attività commerciale o professionale inteso in senso lato, per cui sarà inclusa ogni attività remunerata, permettendo così di contemplare senza ambiguità l'attività delle grandi organizzazioni.

20. Il GRECO conclude che la raccomandazione iii è stata attuata soltanto in parte.

**Raccomandazione iv.**

21. *Il GRECO ha raccomandato di esaminare l'opportunità di incriminare il traffico d'influenza conformemente ai vari elementi dell'articolo 12 della Convenzione penale sulla corruzione (STE n. 173) e quindi ritirare o non rinnovare la riserva a detto articolo.*

22. Le autorità svizzere informano che l'opportunità d'incriminare il traffico d'influenza è stata esaminata in occasione dell'avamprogetto di legge summenzionato. Il rapporto esplicativo concernente la modifica del CP ricorda in primo luogo che i vari contesti del traffico d'influenza sono già puniti dal CP, anche se quest'ultimo non prevede il reato specifico « traffico d'influenza ». Il diritto svizzero incrimina tutti i casi in cui l'intermediario è un pubblico ufficiale, se l'influenza esercitata deriva dall'esercizio della sua funzione. Il rapporto ritiene che l'introduzione di una norma penale pertinente al traffico d'influenza si rivelerebbe poco efficace per le difficoltà pratiche legate alla raccolta delle prove. La distinzione tra i comportamenti leciti, quali il lobbying, e i comportamenti punibili sarebbe inoltre difficile e complessa.

23. Il rapporto considera invece più importante concentrarsi sull'integrità dei pubblici ufficiali che sono l'ultimo anello della catena, poiché gli atti di corruzione commessi da parte loro, possono intaccare la fiducia dei cittadini nell'amministrazione pubblica, piuttosto che punire il comportamento di determinati privati che gravitano attorno alle funzioni pubbliche. Tale è l'approccio applicato nel diritto svizzero che incrimina non soltanto la corruzione dei pubblici ufficiali nel senso stretto, ma anche l'accettazione o la concessione di vantaggi, senza richiedere di dimostrare un legame tra l'indebito vantaggio e un atto determinato o determinabile del pubblico ufficiale. Il rapporto conclude che non è necessario prevedere la fattispecie specifica del traffico d'influenza, né ritirare la riserva formulata all'articolo 12 della Convenzione penale sulla corruzione.

24. IL GRECO deplora che la Svizzera mantenga la sua posizione, già espressa nel rapporto di valutazione (paragrafi 88-89), sull'incriminazione del traffico d'influenza. Costata che la riaffermazione di tale posizione risulta dagli esami formali svolti dalle autorità che si sono quindi occupate di tale raccomandazione nel quadro dei lavori legislativi menzionati nel presente rapporto. Va tuttavia notato che altri Stati membri del GRECO sembrano invece tornati sui loro passi definendo il traffico d'influenza un'infrazione distinta. Il GRECO spera che in futuro anche la Svizzera cambi la sua posizione al riguardo.

25. Il GRECO conclude che la raccomandazione iv. è stata attuata in modo soddisfacente.

#### **Raccomandazione v.**

26. *Il GRECO ha raccomandato di esaminare l'opportunità di eliminare la condizione della doppia punibilità per i reati di corruzione commessi all'estero, e quindi di ritirare o non rinnovare la riserva all'articolo 17 della Convenzione penale sulla corruzione (STE n. 173).*
27. Le autorità svizzere rilevano che anche tale questione è stata trattata nel quadro dell'avamprogetto già menzionato. Il rapporto esplicativo spiega che la doppia punibilità in quanto conseguenza del principio della legalità che ha rango costituzionale, costituisce un principio fondamentale del diritto penale svizzero anche se prevede alcune deroghe, ad esempio quando è in gioco la protezione dello Stato svizzero e la difesa nazionale o per altre infrazioni specifiche molto gravi, come ad esempio la presa d'ostaggio o i crimini contro l'umanità.
28. Il rapporto precisa tuttavia che la condizione della doppia punibilità è interpretata in modo tale che è sufficiente che l'atto in questione sia anche punibile nel luogo in cui è stato commesso, senza che sia necessario che la figura di reato o la sanzione prevista siano identiche (doppia punibilità astratta). Il rapporto rammenta inoltre che la corruzione di pubblici ufficiali nazionali è un reato punito probabilmente da quasi tutti gli Stati del mondo e sancito come obbligo internazionale in diversi strumenti giuridici, tra cui anche la Convenzione dell'ONU contro la corruzione, ratificata da 164 Stati. Il problema della doppia punibilità appare quindi irrilevante anche a livello teorico. Il rapporto aggiunge che nella prassi non è noto alcun caso in cui la condizione della doppia punibilità sia stata un ostacolo. Il rapporto conclude che né la gravità, né le caratteristiche dei reati di corruzione giustificano la rinuncia da parte della Svizzera al principio della doppia punibilità e alla riserva formulata all'articolo 17 della Convenzione penale sulla corruzione.
29. Il GRECO costata che le autorità svizzere hanno esaminato la questione della doppia punibilità e della riserva formulata all'articolo 17 della Convenzione penale sulla corruzione. Deplora che la Svizzera mantenga tale condizione e la rispettiva riserva, senza mettere in questione la sua posizione. Desidera tuttavia sottolineare che gli autori della Convenzione hanno previsto la possibilità per gli Stati membri di formulare riserve che permetteranno di armonizzare progressivamente le loro normative contro la corruzione con le richieste della Convenzione<sup>2</sup>. Il GRECO prende atto dell'esame svolto in conformità con le raccomandazioni e invita le autorità a proseguire il loro processo riflessivo.
30. Il GRECO conclude che la raccomandazione v è stata attuata in modo soddisfacente.

#### **Tema II : trasparenza del finanziamento dei partiti politici**

31. Nel rapporto di valutazione il GRECO ha rivolto alla Svizzera 6 raccomandazioni concernenti il Tema II. Qui di seguito viene esaminata la loro attuazione.

#### **Raccomandazioni i a vi.**

32. *Il GRECO ha raccomandato di:*

*- (i) introdurre regole contabili che prevedano la gestione di una contabilità completa e adeguata dei partiti e delle campagne elettorali; (ii) provvedere affinché le entrate, le uscite, gli attivi e i passivi siano contabilizzati in modo dettagliato e completo e siano presentati in una forma*

---

<sup>2</sup> Cfr. rapporto esplicativo della Convenzione penale sulla corruzione, paragrafo 143, disponibile in francese e inglese.

*comprensibile; (iii) esaminare le possibilità di consolidare i conti al fine di includere le sezioni cantonali e comunali dei partiti come pure le entità con 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 se del caso i Cantoni ad adeguare la loro normativa alla presente (raccomandazione i) ;*

*- (i) introdurre l'obbligo generale per i partiti politici e i candidati alle elezioni di comunicare le donazioni ricevute (anche quelle in natura) che superano un determinato importo e l'identità dei donatori; (ii) introdurre un divieto generale di donazioni da persone o entità che non dichiarano la loro identità al partito politico o al candidato; e (iii) invitare i Cantoni che non l'hanno ancora fatto ad adottare misure in tal senso (raccomandazione ii);*

*- (i) individuare i mezzi per aumentare la trasparenza del finanziamento di terzi ai partiti politici e alle campagne e (ii) invitare le autorità cantonali ad avviare una riflessione anche su questo aspetto (raccomandazione iii) ;*

*- (i) garantire, nel limite del possibile, una verifica contabile indipendente dei partiti che sarebbero obbligati a tenere una contabilità e delle campagne elettorali; e (ii) invitare i Cantoni a fare altrettanto (iv) ;*

*- (i) garantire in modo concreto la supervisione indipendente del finanziamento dei partiti politici e delle campagne elettorali conformemente all'articolo 14 della Raccomandazione (2003)<sup>4</sup> del Consiglio d'Europa sull'adozione di regole comuni contro la corruzione nel finanziamento dei partiti politici e delle campagne elettorali e (ii) invitare i Cantoni a fare altrettanto (raccomandazione v) ;*

*- aggiungere alle future regole sul finanziamento dei partiti e delle campagne elettorali sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive (raccomandazione vi).*

33. Le autorità svizzere non forniscono informazioni specifiche sulle misure prese per le singole raccomandazioni. Indicano tuttavia a titolo generale che sono stati adottati i seguenti provvedimenti. In primo luogo il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) ha incaricato l'istituto di politologia sotomo, che collabora con l'università di Zurigo nell'ambito dell'insegnamento e della ricerca scientifica, di allestire uno studio sul finanziamento delle elezioni e delle votazioni federali per fornire al Consiglio federale una panoramica della situazione. Tale studio<sup>3</sup>, pubblicato il 21 febbraio 2012, evidenzia una marcata fluttuazione dei costi per le campagne e costata che negli ultimi anni le elezioni federali hanno richiesto maggiori risorse. Per quanto riguarda invece le votazioni, i mezzi investiti variano a seconda del soggetto e del partito, senza permettere di identificare un legame tra denaro investito e risultato ottenuto. Alcune campagne elettorali molto costose si sono rivelate un insuccesso, mentre altre, meno onerose, hanno consentito ai partiti di realizzare il successo elettorale.

34. In secondo luogo, le autorità svizzere ricordano che due Cantoni, Ticino e Ginevra, dispongono già di alcune norme concernenti il finanziamento dei partiti. Il 15 febbraio 2012, il capo del DFGP ha scritto a tutti i Governi cantonali per informarli sul rapporto e sulle raccomandazioni del GRECO e invitarli a prenderne atto e a «considerare le eventuali misure suggerite». Da allora, il

---

<sup>3</sup> « Das politische Profil des Geldes », disponibile soltanto in tedesco sul sito DFGP : <http://www.ejpd.admin.ch/content/ejpd/fr/home/dokumentation/mi/2012/2012-02-21.html>

Cantone di Neuchâtel ha introdotto un pertinente regolamento. D'ora in avanti le donazioni ai partiti dovranno essere dichiarate. I partiti e i candidati, i gruppi che si esprimono in occasione delle votazioni nonché i comitati referendari e d'iniziativa dovranno dichiarare le donazioni superiori a 5 000 franchi e i nomi dei loro donatori. Il Gran Consiglio (parlamento cantonale) ha approvato il testo con 59 voti favorevoli e 52 contrari. Nello stesso Cantone, i partiti avevano già l'obbligo di presentare i loro conti annuali se desideravano beneficiare delle indennità previste dalla legge d'organizzazione del Gran Consiglio. L'elenco delle donazioni e dei donatori saranno liberamente consultabili presso la cancelleria. Il 25 settembre 2012 il Parlamento del Cantone di Vaud ha invece respinto con 76 voti contrari, 6 voti favorevoli e 48 astensioni un progetto di legge del Governo che intendeva introdurre maggiore trasparenza nel finanziamento dei partiti. Tale progetto prevedeva in particolare la limitazione delle spese per le campagne elettorali, misure volte a rendere più trasparenti i conti dei partiti che hanno presentato i loro candidati alle elezioni federali, cantonali o comunali nonché l'obbligo di indicare il nome di chi ha donato più di 5 000 franchi. Per delle ragioni simili ai paragrafi 35-36, il 17 giugno 2013 il parlamento cantonale di Zurigo ha respinto con 99 voti contrari e 73 voti favorevoli, un'iniziativa parlamentare che invitava a rendere pubbliche le donazioni superiori a 5 000 franchi. Nel Cantone di Basilea Campagna, è stata respinta un'iniziativa popolare che chiedeva la trasparenza dei conti dei partiti e dei comitati referendari nella votazione popolare del 9 giugno 2013 con 36 625 voti contrari e 27 890 voti favorevoli (tasso di partecipazione : 35,9%). Il Parlamento, con 49 voti contrari e 31 favorevoli, aveva raccomandato ai cittadini di respingere l'iniziativa, anche in questo caso per le stesse ragioni menzionate ai paragrafi seguenti. Nel Cantone di Argovia sono ancora in corso riflessioni, poiché ad aprile 2013 è stata depositata un'iniziativa popolare firmata da 3 610 cittadini. Le summenzionate iniziative dei Cantoni di Basilea Campagna e Argovia sono state lanciate dalla Gioventù socialista svizzera al fine di promuovere la trasparenza.

35. In terzo luogo, l'8 giugno 2012 il Consiglio federale ha presentato prime riflessioni sulle raccomandazioni del GRECO e ha deciso di convocare una riunione con una delegazione del GRECO prima di adottare eventuali misure in merito. L'incontro ha avuto luogo il 10 aprile 2013 tra la consigliera federale Simonetta Sommaruga, capo del Dipartimento federale di giustizia e polizia e il consigliere federale Didier Burkhalter, capo del Dipartimento federale degli affari esteri e la delegazione GRECO composta da Christian Manquet, vicepresidente Wolfgang Rau, segretario esecutivo, e Sophie Meudal-Leenders, membro del Segretariato. I rappresentanti del Consiglio federale hanno insistito su tre caratteristiche che secondo loro impediscono di rendere più trasparente il finanziamento dei partiti in Svizzera:

- la democrazia diretta implica che una gran parte del finanziamento delle attività politiche e delle campagne sia destinato alle numerose votazioni annuali organizzate in Svizzera. In tale contesto sarebbe inefficace sottomettere a regole di trasparenza soltanto i partiti e non i comitati referendari o d'iniziativa nonché i numerosi comitati che si formano in occasione delle votazioni. Un disciplinamento da applicare a tutti questi diversi attori risulterebbe assai oneroso e genererebbe costi considerevoli, sproporzionati rispetto all'obiettivo perseguito e all'effettiva utilità<sup>4</sup>;
- il federalismo concede ai Cantoni un'ampia autonomia; imporre a tutti loro un disciplinamento nazionale uniforme contraddirebbe una larga tradizione svizzera e

---

<sup>4</sup> Le autorità citano a titolo d'esempio gli argomenti addotti dal Cantone di Vaud per opporsi a una legislazione pertinente: il considerevole numero degli scrutini. Questo Cantone organizza di fatto circa 200 votazioni ed elezioni all'anno (a livello, comunale, cantonale e federale). Tale numero è soggetto a forti aumenti se si tratta di un anno in cui vengono svolte elezioni cantonali (elezioni per distretto) e soprattutto comunali (in ogni Comune sono organizzati più scrutini e turni). Tali cifre vanno moltiplicate al numero dei partiti, liste, gruppi o associazioni coinvolti nelle campagne. Per ogni annata piuttosto calma, risulterebbero non meno di mezzo migliaio di conti di campagne da controllare in tale Cantone.

richiederebbe probabilmente una modifica della Costituzione. Come menzionato in precedenza, due Cantoni hanno emanato disposizioni in materia. Gli altri Cantoni sono liberi di seguire l'esempio, ma finora non hanno considerato necessario introdurre disciplinamenti di questo tipo. Una regolamentazione applicata esclusivamente per le attività federali sarebbe inoltre incompleta e inefficace;

- in Svizzera viene attribuita una grande importanza alla responsabilità privata. Il sistema politico poggia ampiamente sul sistema di milizia; la dimensione degli apparati professionali e le loro esigenze finanziarie sono quindi, rispetto all'estero, spesso più modeste<sup>5</sup>. Le esigenze finanziarie sono essenzialmente coperte da contributi privati, poiché in Svizzera il finanziamento pubblico dei partiti non è usuale.

36. Infine, le autorità informano che dall'adozione del rapporto di valutazione, il Parlamento federale si è più volte occupato della trasparenza della vita politica:

- il 26 settembre 2011 il Consiglio degli Stati (Camera alta del Parlamento) ha adottato una mozione depositata dalla sua Commissione delle istituzioni politiche che chiedeva la trasparenza delle fonti di finanziamento delle campagne e votazioni federali. Tale mozione invitava il Consiglio federale a creare le basi legali necessarie per obbligare le entità coinvolte nelle votazioni federali (iniziativa e referendum) a pubblicare l'origine dei mezzi finanziari destinati alle campagne. È opportuno precisare che la mozione escludeva chiaramente i partiti e le campagne elettorali e concerneva soltanto gli strumenti di democrazia diretta. Ciò nonostante il 15 marzo 2012 il Consiglio nazionale (Camera bassa del Parlamento) ha respinto la summenzionata mozione. Di seguito i motivi del rifiuto: numero di scrutini, difficoltà pratiche per attuare una tale raccomandazione, eccesso burocratico e risultati di uno studio politologico che non permettono di creare un legame tra mezzi investiti ed esito della votazione;
- in seguito alla pubblicazione del rapporto di *Transparency International* sulla Svizzera, il 6 giugno 2012, la consigliera nazionale Margret Kiener Nellen ha interrogato il Consiglio federale sulla mancata trasparenza nella vita politica svizzera. Nella sua risposta, il Consiglio federale ha affermato che intendeva incontrare una delegazione del GRECO prima di prevedere eventuali misure;
- l'iniziativa popolare federale «Più chiarezza sui redditi dei politici» non è riuscita per insufficienza del numero di firme, non avendo raggiunto il sostegno necessario di 100 000 cittadini in 18 mesi;
- infine il 3 maggio 2013, la Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati ha deciso di dare seguito a un'iniziativa parlamentare del consigliere agli Stati Thomas Minder dal titolo «Società anonime quotate in borsa e società controllate dall'ente pubblico. Pubblicazione delle liberalità agli attori politici». Secondo tale iniziativa, le società anonime quotate in borsa dovrebbero informare i loro azionisti in merito alle liberalità elargite, se queste ultime superano i 10 000 franchi svizzeri a beneficiario. Lo stesso principio sarebbe applicato alle società controllate dalla Confederazione o dagli enti cantonali. Per «attori politici» s'intendono i candidati, i partiti, le associazioni politiche, i comitati d'elezione e di voto, i comitati d'iniziativa e i comitati referendari

---

<sup>5</sup> Cfr. il rapporto di valutazione, paragrafo 23 e Mathieu Gunzinger, «Analyse comparative des ressources financières des partis politiques suisses», Cahier de l'IDHEAP 240/2008.

nonché organizzazioni promotrici come le fondazioni che sostengono finanziariamente gli «attori politici». La Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale tratterà prossimamente questa iniziativa. Se deciderà di dare seguito all'iniziativa, il Parlamento s'incaricherà di elaborare un progetto.

37. Il GRECO prende nota delle diverse informazioni fornite dalla Svizzera riguardo alle misure prese per dare seguito alle raccomandazioni formulate nel rapporto di valutazione. Poiché tali informazioni sono state presentate in maniera globale, non è necessario analizzare la situazione per ogni singola raccomandazione. Il GRECO rileva in primo luogo che i Cantoni sono stati informati sul rapporto di valutazione e invitati a tenere conto delle raccomandazioni. Approva l'adozione, nel Cantone di Neuchâtel, di un regolamento sulla trasparenza delle donazioni ai partiti politici e osserva con interesse le altre iniziative recenti lanciate a livello cantonale e federale a favore di una maggiore trasparenza del finanziamento politico. Ritiene che tali iniziative attestino il continuo interesse, confermato anche dai numerosi articoli dei media nazionali, da una parte della società e dei partiti svizzeri che si sono espressi a favore di una regolamentazione in materia.
38. Il GRECO è cosciente del fatto che per tale questione non sia stato ancora raggiunto un consenso o una maggioranza politica. A tale proposito tiene conto delle misure prese dalle autorità svizzere per dare seguito al rapporto di valutazione, ma ritiene che non siano sufficienti per essere considerate un inizio di attuazione delle raccomandazioni. Non prevedono, infatti, nessun progetto a livello federale che miri a colmare le lacune segnalate dal rapporto di valutazione, a creare basi giuridiche e introdurre un controllo appropriato del finanziamento dei partiti e delle campagne elettorali conformemente alla raccomandazione Rec(2003)4 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa sulle regole comuni contro la corruzione nel finanziamento dei partiti politici e delle campagne elettorali. Lo studio menzionato al paragrafo 33 e gli argomenti addotti dai Consiglieri federali in occasione dell'incontro con la delegazione GRECO (cfr. paragrafo 35) non aggiungono elementi veramente nuovi all'argomento. Le particolarità della democrazia svizzera summenzionate sono già state oggetto del rapporto di valutazione (cfr. paragrafi 48-50 e 52). Come già sottolineato dalla delegazione in occasione dell'incontro con i Consiglieri federali, il GRECO ritiene che le caratteristiche della democrazia svizzera, i cui punti forti sono noti, non impediscono alla Svizzera di istaurare un sistema di trasparenza del finanziamento politico, alla stregua degli altri Stati membri del GRECO che quasi tutti hanno già legiferato o lo stanno facendo, ai sensi delle raccomandazioni precedenti.
39. Tenendo conto di quanto esposto, il GRECO ritiene che il solo invito rivolto ai Cantoni di tenere conto delle raccomandazioni i a v contenute nel rapporto di valutazione non permette di considerare le raccomandazioni in parte attuate, vista anche la chiara posizione del Governo svizzero, soggetta a discussioni, secondo la quale sono «le caratteristiche [del sistema politico] che ostacolano una maggiore trasparenza nel settore del finanziamento dei partiti»<sup>6</sup>. Di conseguenza il Governo svizzero ha dichiarato che per il momento non prevede di attuare le raccomandazioni contenute in tale rapporto.
40. IL GRECO conclude che le raccomandazioni i-vi non sono state attuate.

### III. CONCLUSIONI

---

<sup>6</sup> Comunicato stampa del Consiglio federale, <http://www.ejpd.admin.ch/content/ejpd/fr/home/dokumentation/mi/2013/2013-04-100.html>

41. In vista di quanto precede, il GRECO conclude che la Svizzera ha attuato o trattato in modo soddisfacente tre delle undici raccomandazioni contenute nel rapporto di valutazione del terzo ciclo. Per quanto concerne il Tema I – Incriminazioni, sono state attuate in modo soddisfacente le raccomandazioni ii, iv e v, le raccomandazioni i e iii sono state attuate in parte. In riferimento al Tema II – trasparenza del finanziamento dei partiti politici, le raccomandazioni i-vi non sono state attuate.
42. Riguardo alle incriminazioni, il GRECO approva il fatto che la Svizzera abbia tenuto conto di ogni raccomandazione. L'avamprogetto di revisione del CP posto in consultazione dovrebbe permettere d'incriminare esplicitamente tutti i casi di accettazione o concessione di indebito vantaggio in cui quest'ultimo è destinato a terzi e di sopprimere la condizione della querela di parte di modo da permetterne la persecuzione d'ufficio nel settore privato. Deplora tuttavia che la Svizzera non preveda per il momento di conformare del tutto la sua legislazione alla Convenzione penale sulla corruzione, segnatamente per quanto riguarda il traffico d'influenza e della doppia punibilità, per cui intende mantenere le sue riserve e le dichiarazioni agli articoli pertinenti del presente rapporto.
43. Per quanto riguarda la trasparenza del finanziamento dei partiti politici, il GRECO prende atto della posizione delle autorità svizzere che non prevedono al momento di colmare le lacune legislative constatate dal rapporto di valutazione e di attuare le raccomandazioni poiché sono « le caratteristiche [del sistema politico] che ostacolano una maggiore trasparenza nel settore del finanziamento dei partiti ». Nota tuttavia con interesse le diverse iniziative lanciate a livello federale e cantonale per promuovere una maggiore trasparenza del finanziamento politico e auspica che queste ultime, o altre iniziative, avranno un esito positivo in futuro, alla stregua della regolamentazione sulla trasparenza delle donazioni ai partiti politici adottata recentemente nel Cantone di Neuchâtel.
44. In virtù di quanto precede e nonostante i progressi costatati riguardo al Tema I, il GRECO conclude che il livello di conformità con le raccomandazioni è attualmente molto debole e « globalmente insufficiente » ai sensi dell'articolo 31, paragrafo 8.3 del regolamento interno del GRECO. Di conseguenza il GRECO decide di applicare l'articolo 32 concernente i membri che non rispettano le raccomandazioni contenute nel rapporto di valutazione mutua e invita il capo della delegazione svizzera a sottoporre non appena possibile ma al più tardi entro il 30 aprile 2014, un rapporto sullo stato di avanzamento riguardo all'attuazione delle raccomandazioni pendenti (trattasi delle raccomandazioni i e iii del Tema I, e le raccomandazioni i a vi del Tema II), in virtù del paragrafo 2(i) di tale articolo.
45. Infine il GRECO invita le autorità svizzere ad autorizzare quanto prima la pubblicazione del presente rapporto, come pure la traduzione nelle altre lingue nazionali e a rendere pubbliche le traduzioni.