

Adozione: 20 giugno 2014
Pubblicazione: 4 luglio 2014

Publico
Greco RC-III (2014) 14

Terzo ciclo di valutazione

Rapporto intermedio di conformità sulla Svizzera

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

* * *

« Trasparenza del finanziamento dei partiti politici »

Adottato dal GRECO
in occasione della 64^a assemblea plenaria
(Strasburgo, 16-20 giugno 2014)

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, [Thème I](#) e [Thème II](#)).
2. Conformemente al regolamento interno del GRECO, le autorità svizzere hanno presentato un rapporto sulle misure adottate per attuare le raccomandazioni. 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 ed europei. I relatori hanno steso il presente rapporto di conformità con il sostegno della Segreteria del GRECO.
3. Nel rapporto di conformità adottato in occasione della sua 61^a assemblea plenaria (Strasburgo, 14-18 ottobre 2013), il GRECO ha concluso che la Svizzera ha attuato in modo soddisfacente tre delle undici misure contenute nel rapporto di valutazione del terzo ciclo. Tenuto conto di questo risultato, ha qualificato il livello molto basso di conformità con le raccomandazioni come «globalmente insufficiente» ai sensi dell'articolo 31 paragrafo 8.3 del suo regolamento interno. Il GRECO ha quindi deciso di applicare l'articolo 32 concernente i membri che non rispettano le raccomandazioni contenute nel rapporto di valutazione reciproca e chiede al capo della delegazione svizzera di sottoporgli un rapporto sullo stato dell'attuazione delle raccomandazioni pendenti (ovvero le raccomandazioni i e iii riguardanti il Tema I e le raccomandazioni i-vi riguardanti il Tema II) al più tardi entro il 30 aprile 2014 conformemente al paragrafo 2(i) di questo articolo.
4. Il presente rapporto intermedio di conformità esamina l'evoluzione dell'attuazione delle raccomandazioni pendenti dall'adozione del rapporto di conformità e offre una valutazione globale del livello di conformità della Svizzera con queste raccomandazioni.

II. ANALISI

Tema I : Incriminazioni

5. Si ricorda che nel suo rapporto di valutazione, il GRECO aveva rivolto alla Svizzera 5 raccomandazioni concernenti il Tema I. Dal rapporto di conformità è emerso che tre di queste raccomandazioni – le raccomandazioni ii, iv e v – sono state attuate in modo soddisfacente. La conformità con le altre raccomandazioni è esaminata qui di seguito.
6. A titolo preliminare, le autorità svizzere ricordano che, come illustrato nel paragrafo 7 del rapporto di conformità (paragrafo 7), il 15 maggio 2013 il Governo svizzero (Consiglio federale) ha deciso di porre in consultazione un avamprogetto di legge e il relativo rapporto esplicativo volti a rafforzare le norme penali sulla corruzione. Questi testi sono pertanto stati inviati ai Cantoni, ai partiti e alle altre cerchie interessate affinché esprimano un parere entro il 5 settembre 2013. Il 30 aprile 2014, il Governo svizzero ha preso atto dei risultati della consultazione e ha adottato un disegno di legge e il relativo messaggio all'attenzione del Parlamento.

Raccomandazione i.

7. *Il GRECO ha raccomandato di assicurarsi che i reati di concessione e di accettazione di vantaggi secondo gli articoli 322^{quinquies} e 322^{sexies} del Codice penale considerino senza ambiguità i casi in cui il vantaggio è destinato a terzi.*
8. Il GRECO ricorda che nel rapporto di conformità aveva ritenuto questa raccomandazione parzialmente attuata. L'avamprogetto di legge posto in consultazione integrava infatti la formulazione degli articoli 322^{quinquies} e 322^{sexies} del Codice penale (di seguito CP) con il termine «terzi», la cui assenza, nel rapporto di valutazione era stata segnalata come fonte d'incertezza.
9. Le autorità svizzere osservano che il progetto legislativo menzionato al paragrafo 6 riprende la soluzione proposta nell'avamprogetto del 15 maggio 2013. Questa soluzione è stata accolta favorevolmente in occasione della consultazione. Il Governo svizzero propone quindi al Parlamento di modificare gli articoli 322^{quinquies} e 322^{sexies} CP al fine di incriminare esplicitamente tutti i casi in cui l'indebito vantaggio è concesso a un terzo, inclusi i casi in cui l'agente pubblico non ha legami patrimoniali diretti con il terzo. Le autorità rilevano che in questo modo sarà soppressa l'ambiguità che sussisteva in tale ambito.
10. Il GRECO prende atto della presentazione al Parlamento di un progetto di modifica degli articoli 322^{quinquies} e 322^{sexies} CP. Ricorda che già nel rapporto di conformità aveva ritenuto che la formulazione degli articoli proposta permetteva di eliminare l'ambiguità riguardo ai casi in cui il vantaggio è concesso a un terzo. Il GRECO non può tuttavia considerare del tutto attuata questa raccomandazione, poiché le modifiche del CP non sono ancora entrate in vigore.
11. Il GRECO conclude che la raccomandazione i resta attuata soltanto in parte.

Raccomandazione iii.

12. *Il GRECO ha raccomandato di eliminare la condizione della querela di parte per l'avvio di procedimenti per corruzione nel settore privato.*
13. Il GRECO ricorda di aver considerato questa raccomandazione parzialmente attuata, alla luce della proposta d'introdurre i nuovi articoli 322^{octies} e 322^{novies} CP contenuti nell'avamprogetto di legge del 15 maggio 2013. Questi articoli, che incriminano rispettivamente la corruzione privata attiva e passiva e sostituiscono gli articoli 4a e 23 della legge federale contro la concorrenza sleale, prevedono infatti che i due reati menzionati siano perseguiti d'ufficio.
14. Le autorità svizzere spiegano che il disegno di legge summenzionato riprende la soluzione proposta nell'avamprogetto del 15 maggio 2013, prevedendo di eliminare la condizione della querela di parte nel settore privato. Anche se una parte dei partecipanti alla consultazione ha respinto questa modifica, in particolare certe organizzazioni dell'economia, il Governo svizzero ritiene che questa modifica sia giustificata dall'interesse pubblico preponderante di poter perseguire la corruzione privata, indipendentemente dal fatto che sia stata sporta o meno una denuncia.
15. Il GRECO prende atto della prosecuzione dei lavori legislativi volti a integrare il Codice penale con i reati di corruzione privata, permettendo quindi di perseguirli d'ufficio. È soddisfatto del parere delle autorità svizzere secondo le quali l'interesse pubblico preponderante legittima la

possibilità di perseguire la corruzione privata, indipendentemente dal fatto che sia stata sporta o meno una denuncia.

16. Il GRECO conclude che la raccomandazione iii resta attuata in parte.

Tema II : Trasparenza del finanziamento dei partiti

17. Si ricorda che nel suo rapporto di valutazione il GRECO ha rivolto alla Svizzera 6 raccomandazioni sul Tema II. Nel rapporto di conformità, il GRECO ha ritenuto che tutte queste raccomandazioni, illustrate qui di seguito, non siano state attuate.

Raccomandazioni i.-vi.

18. *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 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 (raccomandazione i) ;

- (i) introdurre l'obbligo generale per i partiti politici e i candidati alle elezioni di comunicare le liberalità ricevute (anche quelle in natura) che superano un determinato importo e l'identità dei donatori; (ii) introdurre un divieto generale di accettare liberalità 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 saranno obbligati a tenere una contabilità e delle campagne elettorali; e (ii) invitare i Cantoni a fare altrettanto (raccomandazione 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)4 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) ;

- al garantire che le future regole sul finanziamento dei partiti e delle campagne elettorali siano accompagnate da sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive (raccomandazione vi).

19. Come nel rapporto di conformità, le informazioni fornite dalle autorità svizzere sono di carattere generale e non riguardano ogni singola raccomandazione; illustrano i nuovi sviluppi a diversi livelli in Svizzera intervenuti dal rapporto di conformità.

20. Governo federale: il Consiglio federale ha discusso a due riprese sul seguito da dare alle raccomandazioni del GRECO fondandosi sulle proposte del Dipartimento federale di giustizia e polizia. Non ha ancora preso una decisione in merito ed è prevista una nuova discussione.
21. Parlamento federale: le autorità svizzere ricordano che il 3 maggio 2013 la Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati (CAG-S), una delle due Camere del Parlamento, aveva 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». Questa iniziativa, su cui è già stato riferito nel rapporto di conformità (paragrafo 36), chiede che:
- le società anonime quotate in borsa informino i loro azionisti sulle liberalità elargite ad attori politici qualora il loro importo superi i 10 000 franchi svizzeri;
 - le società dominate dalla Confederazione o da altri enti pubblici (Cantoni, Comuni) siano sottoposte allo stesso regime.
22. Il 23 gennaio 2013, la Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale (CAG-N), l'altra Camera del Parlamento, non ha tuttavia dato seguito a questa iniziativa (soltanto per un voto). Ha proposto di elaborare un'iniziativa di commissione che riprenda la seconda richiesta dell'iniziativa Minder, ovvero l'elaborazione delle basi legali necessarie per obbligare le società in cui la Confederazione o un altro ente pubblico detiene la maggioranza del capitale di pubblicare nei loro conti annuali tutte le liberalità elargite agli attori, ai partiti e alle organizzazioni politiche, nonché il nome dei beneficiari e l'importo delle liberalità.
23. In occasione della sua seduta del 3 aprile 2014, la CAG-S ha riaffermato il suo sostegno all'iniziativa Minder, rifiutando l'iniziativa della CAG-N, perché non ritenuta un controprogetto valido all'iniziativa. Ma il Consiglio degli Stati, in occasione della sua seduta del 10 giugno 2014, ha rifiutato con 26 voti contro 12 di dar seguito a questa iniziativa, che è quindi definitivamente abbandonata. L'iniziativa della CAG-N, rifiutata dalla CAG-S, deve essere nuovamente discussa dalla CAG-N affinché quest'ultima decida se mantenerla e trasmetterla al Consiglio nazionale.
24. Cantoni: le autorità svizzere osservano che nel Cantone di Soletta, un'iniziativa popolare volta a migliorare la trasparenza nell'ambito dei conti dei partiti non ha raccolto le 3000 firme necessarie per organizzare una votazione. Il comitato che l'aveva lanciata l'ha ritirata alla fine di ottobre 2013.
25. Nel Cantone di Argovia, per contro, l'iniziativa cantonale depositata nel mese di aprile 2013 (cfr. rapporto di conformità paragrafo 34) sarà sottoposta al voto del Popolo il 28 settembre 2014. L'iniziativa chiede d'integrare la costituzione cantonale con l'obbligo per i partiti e i comitati d'iniziativa di pubblicare i loro bilanci e le principali fonti di finanziamento. Lo scorso febbraio, il Governo del Cantone di Argovia si è pronunciato contro quest'iniziativa.
26. Il GRECO osserva con interesse che la trasparenza del finanziamento dei partiti politici resta una tematica d'attualità nei dibattiti politici in Svizzera, sia a livello delle autorità federali che di alcuni Cantoni. Nonostante l'assenza di progressi significativi in materia impedisca di affermare che ha avuto luogo un inizio di messa in atto delle raccomandazioni, il GRECO spera che le iniziative in corso e i futuri dibattiti attorno alla questione consentiranno a una maggioranza politica di promuovere l'elaborazione di un disciplinamento. Nel frattempo, e tenuto conto della posizione immutata del Governo svizzero, già espressa nel rapporto di conformità, secondo cui attualmente

non intende mettere in atto le raccomandazioni relative alla trasparenza del finanziamento dei partiti, al GRECO non resta altro che constatare la mancata attuazione delle raccomandazioni.

27. IL GRECO conclude che le raccomandazioni i-vi restano non attuate.

III. CONCLUSIONI

28. Tenuto conto di quanto precede, il GRECO conclude che la Svizzera ha fatto pochi progressi concreti 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 trattate in maniera sufficiente – tre su undici – resta immutato rispetto al rapporto di conformità.

29. Per quanto concerne il Tema I – Incriminazioni, le raccomandazioni i e iii restano attuate in parte. Per quanto riguarda il Tema II – Trasparenza del finanziamento dei partiti, tutte le raccomandazioni (i-vi) restano non attuate.

30. Per quanto concerne le incriminazioni, il GRECO costata che i lavori di riforma del CP volti a punire esplicitamente tutti i casi di concessione e di accettazione di indebito vantaggio in cui quest'ultimo è destinato a terzi e a sopprimere la condizione della querela di parte di modo da permetterne il perseguimento d'ufficio nel settore privato, avanzano in modo soddisfacente, anche se il livello di attuazione delle raccomandazioni resta immutato.

31. Per quanto riguarda la trasparenza del finanziamento dei partiti politici, il GRECO nota che le discussioni avanzano a livello federale e che le iniziative di alcuni Cantoni hanno degli esiti più o meno positivi. Spera che tali discussioni e iniziative permettano a una maggioranza politica di promuovere l'elaborazione di un disciplinamento in materia. Nel frattempo, non può che prendere atto del fatto che la posizione delle autorità svizzere resta la stessa e che al momento non intendono colmare le lacune legislative constatate dal rapporto di valutazione e attuare le raccomandazioni del GRECO.

32. Tenuto conto di quanto precede, il GRECO conclude che il livello attuale molto basso di conformità con le raccomandazioni resta «globalmente insufficiente» ai sensi dell'articolo 31, paragrafo 8.3 del suo regolamento interno.

33. In virtù del paragrafo 2(i) dell'articolo 32 del suo regolamento interno, il GRECO invita il Capo della delegazione svizzera a sottoporgli, entro il 31 marzo 2015, un rapporto sullo stato di dell'attuazione delle raccomandazioni pendenti (ovvero le raccomandazioni i e iii del Tema I e le raccomandazioni i-vi del Tema II).

34. Conformemente all'articolo 32 paragrafo 2 capoverso (ii.a), il GRECO incarica inoltre il suo Presidente di inviare al Capo della delegazione svizzera una lettera – con copia al Presidente del Comitato statutario – che lo renda attento al mancato rispetto delle raccomandazioni in questione e alla necessità di prendere misure efficaci per realizzare progressi concreti il più rapidamente possibile.

35. Infine, il GRECO invita le autorità svizzere ad autorizzare quanto prima la pubblicazione del presente rapporto e a tradurlo nelle altre lingue nazionali rendendo pubbliche le traduzioni.