



24 agosto 2022

Ordinanza sulla trasparenza nel finanziamento della politica

Rapporto esplicativo



Indice

1	Situazione iniziale	3
1.1	Iniziativa popolare «Per più trasparenza nel finanziamento della politica (Iniziativa sulla trasparenza)»	3
1.2	Controprogetto indiretto.....	3
2	Illustrazione degli articoli 76b–76k LDP	4
2.1	<i>Art. 76b</i> Obbligo dei partiti di rendere pubblico il loro finanziamento.....	4
2.2	<i>Art. 76c</i> Obbligo di rendere pubblico il finanziamento di campagne in vista di elezioni o votazioni	4
2.3	<i>Art. 76d</i> Termini e modalità dell’obbligo di rendere pubblico il finanziamento	4
2.4	<i>Art. 76e</i> Controllo	4
2.5	<i>Art. 76f</i> Pubblicazione	5
2.6	<i>Art. 76g</i> Servizio competente.....	5
2.7	<i>Art. 76h</i> Liberalità anonime e liberalità provenienti dall’estero	5
2.8	<i>Art. 76i</i> Trattamento di dati personali e scambio di informazioni	5
2.9	<i>Art. 76j</i> Disposizioni penali	5
2.10	<i>Art. 76k</i> Riserva della legislazione cantonale.....	6
3	Necessità di un’ordinanza che concretizzi le disposizioni legali	6
4	Commento alle disposizioni dell’ordinanza	7
4.1	Sezione 1: Oggetto e definizioni	7
4.2	Sezione 2: Obbligo dei partiti e dei membri senza partito dell’Assemblea federale di rendere pubblico il loro finanziamento.....	10
4.3	Sezione 3: Obbligo degli addetti alle campagne di rendere pubblico il loro finanziamento.....	11
4.4	Sezione 4: Servizio competente e procedura di comunicazione	13
4.5	Sezione 5: Controllo e pubblicazione.....	16
4.6	Sezione 6: Restituzione di liberalità di provenienza illecita	21
4.7	Sezione 7: Disposizioni finali	22

1 Situazione iniziale

1.1 Iniziativa popolare «Per più trasparenza nel finanziamento della politica (Iniziativa sulla trasparenza)»

Il 10 ottobre 2017 è stata depositata l'iniziativa popolare federale «Per più trasparenza nel finanziamento della politica (Iniziativa sulla trasparenza)», che voleva in particolare imporre ai partiti e ai comitati di rendere pubblico il loro finanziamento (ossia bilancio e conto economico, nonché importo e provenienza delle liberalità superiori a CHF 10 000). Nel messaggio del 29 agosto 2018, il Consiglio federale ha proposto al Parlamento di raccomandare il «no» all'iniziativa senza opporle un controprogetto diretto o indiretto.

1.2 Controprogetto indiretto

Il 21 gennaio 2019, la Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati (CIP-S) ha deciso di elaborare un controprogetto indiretto all'iniziativa sulla trasparenza proponendo allo scopo un'iniziativa commissionale (Iv. Pa. CIP-S 19.400. Più trasparenza nel finanziamento della politica), poi approvata da entrambe le Camere.

Il controprogetto indiretto s'ispira al tenore dell'iniziativa sulla trasparenza. Disciplina le modalità per rendere pubblico il finanziamento dei partiti e delle campagne in vista di elezioni e di votazioni, pur contemplando in parte obblighi meno incisivi di quelli previsti dall'iniziativa¹:

- i partiti rappresentati nell'Assemblea federale devono rendere pubbliche ogni anno le loro entrate e le liberalità superiori a 15 000 franchi per donatore e anno. Devono inoltre comunicare i contributi dei loro membri investiti di un mandato pubblico;
- se i fondi impiegati per una campagna in vista di elezione o votazione superano i 50 000 franchi, vanno rese pubbliche le entrate preventivate e consuntivate, nonché le liberalità superiori a 15 000 franchi per donatore e campagna. I consiglieri agli Stati sono soggetti a una disposizione particolare, applicabile soltanto dal momento in cui assumono la carica (questo perché le elezioni del Consiglio degli Stati non rientrano nella competenza federale);
- i dati e i documenti trasmessi sono controllati e pubblicati da un'autorità designata dal Consiglio federale. L'autorità verifica che i dati e i documenti giungano tutti entro il termine stabilito e siano completi; ne accerta quindi la correttezza per campionatura. Denuncia alle autorità inquirenti le eventuali irregolarità riscontrate (se l'intimazione di porvi rimedio rimane infruttuosa);
- è vietato accettare liberalità anonime o provenienti dall'estero;
- i contravventori rischiano una multa fino a 40 000 franchi.

Il 18 giugno 2021 il Parlamento ha approvato il controprogetto indiretto, adottando in pratica una revisione parziale della legge federale del 17 dicembre 1976² sui diritti politici (LDP). Le norme sulla trasparenza figurano agli articoli 76b–76k LDP.

La revisione della legge sui diritti politici approvata dal Parlamento corrisponde in sostanza alle richieste del comitato d'iniziativa, che il 18 giugno 2021 ha pertanto ritirato l'iniziativa sulla trasparenza a titolo condizionale, confermando poi il ritiro definitivo l'8 ottobre 2021, dopo che il termine referendario era scaduto inutilizzato³.

¹ Il controprogetto è comunque più severo dell'iniziativa quanto alla soglia che fa scattare gli obblighi di trasparenza (CHF 50 000 anziché CHF 100 000).

² RS 161.1

³ FF 2021 1504; FF 2021 2309

2 Illustrazione degli articoli 76b–76k LDP

2.1 Art. 76b Obbligo dei partiti di rendere pubblico il loro finanziamento

I partiti rappresentati nell'Assemblea federale sono tenuti a rendere pubbliche sia le loro entrate sia le liberalità monetarie e non monetarie superiori a 15 000 franchi per donatore e anno. Devono inoltre segnalare i contributi ricevuti dai loro membri investiti di un mandato politico. I membri senza partito dell'Assemblea federale devono rendere pubbliche soltanto le liberalità monetarie e non monetarie.

2.2 Art. 76c Obbligo di rendere pubblico il finanziamento di campagne in vista di elezioni o votazioni

L'obbligo di rendere pubblico il finanziamento si applica alle persone fisiche e giuridiche e alle società di persone che conducono una campagna in vista di elezioni o votazioni. Oltre ai partiti nazionali e cantonali, rientrano in tale cerchia segnatamente i comitati ad hoc e singoli individui. Sono contemplate le campagne elettorali all'Assemblea federale e le votazioni federali. Per le campagne con spese superiori a 50 000 franchi in vista di votazioni o di elezioni nel Consiglio nazionale, vanno rese pubbliche le entrate preventivate e il conto finale delle entrate. Vanno inoltre comunicati importo e provenienza di tutte le liberalità ricevute nei 12 mesi precedenti la votazione o l'elezione e il cui valore è superiore a 15 000 franchi per donatore e per campagna.

Per le campagne elettorali al Consiglio degli Stati che si concludono con l'elezione del candidato, vanno resi pubblici soltanto il conto finale delle entrate nonché le liberalità monetarie e non monetarie superiori a 15 000 franchi concesse nei 12 mesi precedenti il successo elettorale.

Nel caso di una campagna condotta *in comune* da più persone o società di persone, le entrate preventivate e il conto finale delle entrate vanno presentati congiuntamente, sommando anche le liberalità e le spese.

2.3 Art. 76d Termini e modalità dell'obbligo di rendere pubblico il finanziamento

La legge prevede vari termini e modalità per l'obbligo di rendere pubblico il finanziamento. I partiti rappresentati nell'Assemblea federale devono comunicare i loro dati annualmente. Nel caso di votazioni e di elezioni al Consiglio nazionale, le entrate preventivate vanno comunicate 45 giorni prima della votazione o dell'elezione, il conto finale delle entrate e le liberalità invece fino a 60 giorni dopo. Vanno comunicate senza indugio le liberalità ricevute negli ultimi 44 giorni prima della votazione o elezione. Per le elezioni al Consiglio degli Stati, il conto finale delle entrate e le liberalità vanno comunicati 30 giorni dopo l'assunzione della carica.

Per le liberalità superiori a 15 000 franchi vanno indicati valore e data, nonché cognome, nome e Comune di domicilio per le persone fisiche, oppure ragione sociale e sede per le persone giuridiche.

2.4 Art. 76e Controllo

La legge affida vari compiti al servizio competente: prima deve controllare se tutti i dati e i documenti sono stati trasmessi entro il termine stabilito; poi deve accertare per campionatura la correttezza materiale delle informazioni ricevute. Se constata carenze nei dati e nei documenti trasmessi, il servizio competente ingiunge di porvi rimedio entro un termine ad hoc. Dopo l'infruttuoso sollecito deve infine denunciare alla competente autorità inquirente gli eventuali reati di cui viene a conoscenza in occasione del controllo, cosa che comunica nel momento in cui impartisce il termine per rimediare alle carenze.

2.5 Art. 76f Pubblicazione

La legge stabilisce che il servizio competente, terminati i controlli formali e materiali, pubblica sul suo sito Internet i dati e i documenti ricevuti dai partiti e dagli addetti alle campagne.

Prevede vari termini di pubblicazione: annualmente per le entrate e le liberalità dei partiti e dei deputati senza partito che siedono nell'Assemblea federale; al più tardi 15 giorni dopo la ricezione per le entrate preventivate, il conto finale delle entrate e le liberalità nel caso di votazioni federali e di elezioni al Consiglio nazionale; lo stesso vale per il conto finale delle entrate e le liberalità nelle campagne elettorali al Consiglio degli Stati, sempre che il candidato sia stato eletto. Il servizio competente deve pubblicare in modo continuativo i dati, comunicatigli senza indugio, relativi alle liberalità monetarie e non monetarie ricevute nei 44 giorni precedenti la votazione o l'elezione al Consiglio nazionale.

2.6 Art. 76g Servizio competente

La legge incarica il Consiglio federale di designare il servizio competente per il controllo e la pubblicazione.

2.7 Art. 76h Liberalità anonime e liberalità provenienti dall'estero

La legge vieta espressamente di accettare liberalità anonime o provenienti dall'estero. Il divieto si applica, indipendentemente dal valore della liberalità, ai partiti rappresentati nell'Assemblea federale e agli addetti alle campagne in vista di votazioni federali e di elezioni al Consiglio nazionale.

Se ricevono una liberalità anonima, questi attori politici sono tenuti per legge a individuarne l'autore o a restituirla per quanto possibile. Se la restituzione non è possibile o ragionevolmente esigibile, la liberalità va segnalata al servizio competente e versata alla Confederazione.

Anche le liberalità provenienti dall'estero vanno restituite, sempre che sia possibile e ragionevolmente esigibile; altrimenti vanno segnalate al servizio competente e versate alla Confederazione alla stregua delle liberalità anonime.

Nel caso di un'elezione riuscita al Consiglio degli Stati, le liberalità anonime e quelle provenienti dall'estero vanno rese pubbliche con il conto finale, indipendentemente dal loro valore.

2.8 Art. 76i Trattamento di dati personali e scambio di informazioni

La legge autorizza il servizio competente a trattare determinati dati personali per adempiere i suoi compiti legali, in particolare il controllo e la pubblicazione dei dati e dei documenti trasmessi.

Lo autorizza inoltre a scambiare informazioni sugli attori politici con le autorità cantonali e comunali alle quali compete garantire la trasparenza nel finanziamento della politica secondo il diritto cantonale, nonché con le competenti autorità inquirenti, purché sia necessario per effettuare i controlli e procedere alla pubblicazione.

2.9 Art. 76j Disposizioni penali

La legge commina multe fino a 40 000 franchi per la violazione intenzionale dell'obbligo di rendere pubblico il finanziamento e la violazione degli obblighi in materia di liberalità anonime o provenienti dall'estero.

2.10 Art. 76k Riserva della legislazione cantonale

La legge specifica che, nell'esercitare i diritti politici a livello federale, i Cantoni possono prevedere disposizioni più severe in materia di trasparenza nel finanziamento degli attori politici cantonali.

3 Necessità di un'ordinanza che concretizzi le disposizioni legali

Vari articoli della legge sui diritti politici incaricano espressamente il Consiglio federale di disciplinare i dettagli (art. 76c cpv. 4, 76d cpv. 6 e 76g LDP). L'attuazione pratica delle norme in materia di trasparenza richiede inoltre che siano concretizzate anche altre disposizioni della legge.

Vanno in particolare definiti svariati *concetti*, ad esempio le entrate e le liberalità monetarie e non monetarie. Occorre inoltre specificare le circostanze che contraddistinguono una campagna, come pure il concetto di spese.

Nell'ordinanza va inoltre designato il *servizio competente* chiamato a ricevere, controllare e pubblicare i dati finanziari degli attori politici. Vanno poi specificate le *voci di entrata* che gli attori politici devono indicare separatamente. Anche l'*obbligo di rendere pubbliche le liberalità* dev'essere circoscritto: va in particolare definito chi è da considerarsi l'autore della liberalità e in quali circostanze una liberalità è considerata concessa, per poi stabilire la *procedura* e le modalità applicabili alla comunicazione dei dati (p. es. forma della comunicazione).

Per i *partiti* va precisato chi è concretamente soggetto all'obbligo di rendere pubblico il finanziamento ed entro quando e per quale periodo vanno comunicati i dati. Occorre inoltre fissare il periodo nel quale deve comunicare i dati un deputato che lascia il partito nel corso dell'anno in cui va reso pubblico il finanziamento.

Sono necessarie norme specifiche anche riguardo all'*obbligo degli addetti alle campagne di rendere pubblico il finanziamento*: l'ordinanza deve stabilire i dati che sono tenuti a rendere pubblici e in quali circostanze, nonché quando devono comunicare le entrate se il termine di comunicazione scade prima che possano rendersi conto del superamento del valore soglia. Va inoltre determinata la precisione con cui indicare le entrate e la campagna stessa.

In merito ai *controlli* va definito il meccanismo applicabile ai controlli formali e a quelli materiali per campionatura. Inoltre l'ordinanza deve precisare come gli attori politici devono contribuire all'accertamento dei fatti.

Occorre stabilire il termine ultimo per la *pubblicazione* dei dati trasmessi, in tempo o in ritardo, dagli attori politici. Vanno inoltre disciplinate le modalità della pubblicazione, in particolare la durata.

Per le *liberalità illecite* vanno stabiliti i termini di restituzione o di comunicazione e consegna.

Il trattamento dei dati personali, le disposizioni penali e la riserva della legislazione cantonale non richiedono alcuna concretizzazione in un'ordinanza poiché sono già definiti con sufficiente precisione nella legge.

Per finire, l'ordinanza deve indicare quando gli obblighi entrano in vigore esplicitando effetto per gli attori politici.

4 Commento alle disposizioni dell'ordinanza

4.1 Sezione 1: Oggetto e definizioni

Art. 1 Oggetto

Da un lato, l'ordinanza disciplina le modalità dell'obbligo di rendere pubblico il finanziamento, imposto ai partiti rappresentati nell'Assemblea federale, ai membri senza partito dell'Assemblea federale e agli addetti alle campagne elettorali per il Consiglio nazionale o il Consiglio degli Stati; dall'altro determina il servizio competente per ricevere, controllare e pubblicare i dati comunicati specificando i dettagli per la comunicazione, il controllo e la pubblicazione. Infine disciplina anche la restituzione delle liberalità di provenienza illecita.

Art. 2 Definizioni

L'ordinanza specifica vari concetti introdotti nelle nuove disposizioni della legge sui diritti politici, nonché nell'ordinanza stessa.

a) Entrate

Comprendono in primo luogo l'afflusso una tantum o ricorrente di denaro o di beni materiali, quali ad esempio tutte le donazioni in denaro o in natura, ma anche i contributi dei membri. Rientrano in questa categoria anche i servizi commerciali ricevuti gratuitamente o a un prezzo inferiore a quello di mercato, che il fornitore è solito proporre a titolo commerciale (p. es. una sala conferenze messa a disposizione a titolo gratuito anziché affittata a pagamento). Per il calcolo delle entrate è determinante il valore di mercato.

Infine sono da considerarsi entrate anche i fondi propri monetari impiegati per una determinata campagna, il che permette ai cittadini di ricostruire l'importo che gli addetti alla campagna hanno investito di tasca propria. Soltanto questa informazione consente alle autorità di controllo e ai cittadini di farsi un'idea complessiva dei fondi di cui dispongono gli addetti alla campagna.

b) Liberalità monetarie

Comprendono tutti i vantaggi finanziari concessi da persone fisiche o giuridiche o da società di persone tramite la consegna di contanti o il bonifico su un conto bancario, inclusi i trasferimenti di denaro con mezzi di pagamento mobili (p. es. Twint, Apple Pay, Google Pay, Alipay, PayPal ecc.). Sono considerate liberalità monetarie anche le assunzioni e i condoni di debito (p. es. il rimborso di un prestito)⁴.

c) Liberalità non monetarie

L'ordinanza le definisce in primo luogo come beni materiali o servizi forniti da persone fisiche o giuridiche o da società di persone, gratuitamente o a un prezzo inferiore a quello di mercato. Tuttavia, i servizi possono considerarsi liberalità non monetarie soltanto se solitamente sono forniti a titolo commerciale. La presenza di una liberalità non monetaria presuppone inoltre che al beneficiario appaia evidente, alla luce delle circostanze, che la prestazione è destinata a sostenere un partito o una campagna.

⁴ Cfr. il rapporto del 24 ottobre 2019 della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati sull'iniziativa parlamentare «Più trasparenza nel finanziamento della politica», FF 2019 6555, in particolare 6566 (rapporto CIP-S).

Ordinanza sulla trasparenza nel finanziamento della politica

A differenza delle liberalità monetarie, comprendenti tutte le forme di denaro, quelle illustrate – generalmente non contabilizzate – racchiudono prestazioni di altro genere, dal valore monetizzabile. Sono beni materiali segnatamente i prodotti pubblicitari (opuscoli, manifesti, gadget), la cancelleria per ufficio e le attrezzature, nonché i mezzi di trasporto (veicoli). Costituisce invece un servizio mettere a disposizione dei partiti o degli organizzatori delle campagne locali a titolo gratuito o a prezzo ridotto (sale riunioni, uffici, depositi materiale, ma anche tendoni e teche) oppure effettuare lavori informatici (allestire siti, programmi per computer, piattaforme di social media, pagine Internet per candidati), realizzare la veste grafica di opuscoli e manifesti, mettere a disposizione spazi pubblicitari nei media elettronici, affiggere manifesti, istruire candidati e iscritti al partito in vista di elezioni e votazioni, ma anche offrire pasti a membri di partito o di campagna o a sponsor.

Il bene materiale o il servizio dev'essere fornito a titolo gratuito o a un prezzo inferiore a quello di mercato (ossia scontato). Il prezzo di mercato è quello chiesto di norma quando si acquista un determinato bene o servizio, tenuto conto di eventuali differenze regionali. Se il prezzo chiesto è inferiore a quello di mercato, va comunicata soltanto la differenza. L'attore politico che non conosce il valore di tale differenza è tenuto a domandare al fornitore qual è il prezzo non scontato che pratica di solito; indi va resa pubblica la differenza tra il prezzo di mercato e quello pagato effettivamente.

I servizi sono considerati liberalità non monetarie soltanto se solitamente sono forniti a titolo commerciale, il che esclude dall'obbligo di trasparenza i semplici «lavori di milizia» svolti nel proprio partito o comitato di campagna. Non vanno pertanto segnalate le impegnative prestazioni proprie fornite a titolo hobbistico ed effettuate nel tempo libero dagli affiliati al partito o alla campagna, come ad esempio l'affissione di manifesti per intere giornate e nottate o la programmazione informatica con la realizzazione e la cura di siti per intere settimane. Vanno per contro contabilizzate le prestazioni che un membro del partito o dell'organizzazione è solito fornire a titolo commerciale (p. es. un imprenditore informatico che imposta gratuitamente i computer per il suo partito o una grafica che cura il layout di opuscoli a prezzo fortemente ridotto per il partito). La legge intende rendere trasparenti potenziali dipendenze e condizionamenti da parte di finanziatori influenti, senza tuttavia «burocratizzare» il lavoro di milizia svolto a favore del partito o della campagna. Contabilizzare tali impegni potrebbe anzi falsare il quadro della situazione.

Inoltre, sono considerate liberalità non monetarie soltanto le prestazioni che il beneficiario può, date le circostanze, riconoscere come destinate a sostenere un partito o una campagna. Anche tale condizione è introdotta alla luce dello scopo perseguito con le disposizioni sulla trasparenza: gli obblighi di rendere pubblico il finanziamento intendono informare il pubblico dei flussi finanziari atti a condizionare un partito o una campagna. Se per il beneficiario non è evidente che una liberalità è destinata a una determinata campagna o a un determinato partito, non deve informarne il pubblico. In tale contesto, non fa stato l'evidenza soggettiva, ma occorre piuttosto giudicare, in base alle circostanze concrete, se al beneficiario poteva oggettivamente apparire evidente che la liberalità era destinata a sostenere una determinata campagna o un determinato partito.

d) Conduzione di una campagna

Ai sensi dell'ordinanza, conduce una campagna chi svolge attività impiegando mezzi pecuniari o non pecuniari, per influenzare un'elezione alle Camere federali oppure una votazione federale, a condizione che le attività siano tese a esercitare un'influenza *diretta* sull'elezione o sulla votazione. Un gruppo di persone che raccoglie fondi per una campagna, ad esempio,

Ordinanza sulla trasparenza nel finanziamento della politica

intende influenzarne l'esito soltanto indirettamente. L'importo che ne risulta per gli addetti alla campagna va in seguito dichiarato, se supera i 50 000 franchi.

È irrilevante che le attività siano finalizzate a condizionare la propria elezione o quella di un terzo. Ai termini dell'ordinanza non importa nemmeno se l'attività è compiuta una sola volta o si ripete. È considerato addetto alla campagna chi incarica terzi di svolgere le attività del caso, come ad esempio affiggere manifesti, distribuire volantini, organizzare uno o più eventi o fare pubblicità telefonica.

Tuttavia, non è soggetto all'obbligo di rendere pubblico il finanziamento chiunque compia una tale attività, ma soltanto chi *conduce* la campagna *impiegando più di 50 000 franchi*. Stando al rapporto della CIP-S, il criterio del condurre una campagna permette di circoscrivere gli attori che si limitano a parteciparvi (p. es. elargendo una liberalità), in quanto la conduzione presuppone un impegno di una certa intensità e continuità volto a incidere sul risultato dell'elezione o della votazione⁵. La continuità non va però definita in termini troppo restrittivi, dal momento che l'obbligo di rendere trasparente il finanziamento deve applicarsi anche a un singolo evento che superi il valore soglia (p. es. un grande e costoso evento in vista della votazione).

Il rapporto della CIP-S specifica inoltre che una campagna può anche essere condotta da più attori politici, in qual caso si applica l'articolo 76c capoverso 4 LDP. Le spese e le liberalità vanno sommate e trasmesse congiuntamente.

Oltre al fatto di condurre la campagna, l'obbligo di rendere pubblico il finanziamento presuppone che siano impiegati più di 50 000 franchi: chi conduce una campagna senza spendere una somma tanto cospicua ne è quindi esentato. Il concetto di spese è definito all'articolo 2 lettera e.

e) Spese

Comprendono tutte le spese erogate in denaro o beni materiali al fine di condurre una campagna, nonché il valore dei servizi forniti per la campagna gratuitamente o a un prezzo inferiore a quello di mercato, se il servizio è solitamente proposto a titolo commerciale. La realizzazione gratuita di un opuscolo da parte di un grafico va ad esempio dichiarata come spesa, mentre non rientrano nella categoria le prestazioni fornite da membri del partito a titolo hobbistico⁶. Il valore del servizio fornito è determinato dal prezzo di mercato; oltre al prezzo pagato va comunicata la differenza tra il prezzo di mercato e quello pagato effettivamente.

Nel caso di eventi organizzati per altri obiettivi oltre alla campagna (p. es. l'acquisizione di nuovi membri), sono considerati spese soltanto i costi attribuibili alla campagna, ad esempio discorsi su un determinato oggetto in votazione e relativi opuscoli distribuiti in occasione di un evento finalizzato in primis ad acquisire nuovi membri. È determinante in particolare la rilevanza temporale e materiale che la campagna assume all'interno dell'evento: il corrispettivo valore sarà difficile da calcolare, basta però che il calcolo si fondi su criteri materiali e risulti oggettivamente comprensibile.

⁵ Rapporto CIP-S, pag. 6569

⁶ Cfr. quanto illustrato riguardo al concetto di liberalità non monetarie secondo l'art. 2 lett. c.

4.2 Sezione 2: Obbligo dei partiti e dei membri senza partito dell'Assemblea federale di rendere pubblico il loro finanziamento

Art. 3 Obbligo dei partiti dell'Assemblea federale di rendere pubblico il loro finanziamento

L'articolo 76b capoverso 1 LDP impone ai partiti e ai deputati senza partito che siedono nell'Assemblea federale di rendere pubblico il loro finanziamento. Nell'Assemblea federale sono attualmente rappresentati l'Unione democratica di centro (UDC), il Partito socialista svizzero (PSS), i Liberali radicali (PLR), i Verdi, il Centro, i Verdi liberali (PVL), il Partito evangelico (PEV), l'Unione democratica federale (UDF), il Partito svizzero del Lavoro (PdL), la Lega dei ticinesi e Ensemble à Gauche (EAG). Tutti questi partiti differiscono in termini organizzativi.

La legge prevede una cadenza annuale per la comunicazione (art. 76d cpv. 1 lett. a LDP) e l'ordinanza precisa che s'intende l'anno civile (cpv. 1). Vanno comunicati i dati di cui all'articolo 76b LDP, comprendenti sia le entrate, così come specificate all'articolo 9, sia le liberalità secondo le regole stabilite all'articolo 10. Non vanno invece comunicate le spese, ragion per cui non va trasmessa la contabilità integrale. Il Controllo federale delle finanze (CDF) può tuttavia chiedere agli attori politici di presentare determinati documenti contabili richiamandosi al loro obbligo di collaborare secondo l'articolo 13.

I dati vanno comunicati al CDF entro il 30 giugno dell'anno civile successivo a quello determinante (cpv. 2). I partiti hanno quindi tempo a sufficienza per allestire i propri consuntivi e farli approvare dagli organi partitici competenti, e anche il CDF ha il tempo di controllare e pubblicare i dati di modo che, negli anni elettorali, il finanziamento dei partiti sia consultabile dal pubblico prima ancora delle elezioni federali, che di solito si svolgono in ottobre.

L'obbligo si applica a tutti i partiti rappresentati nell'Assemblea federale, che siano organizzati su scala nazionale oppure esclusivamente a livello cantonale, regionale o comunale (cpv. 3). I grandi partiti organizzati su scala nazionale si compongono di sezioni cantonali, a loro volta spesso suddivise sul piano comunale, e talvolta comprendono anche sezioni giovanili a sé stanti. In presenza di un'organizzazione nazionale, soltanto il partito nazionale è tenuto a rendere pubblico il proprio finanziamento, mentre non sono soggette all'obbligo le singole sezioni cantonali, comunali, giovanili o di altro tipo se fanno parte del partito nazionale. I partiti attualmente rappresentati nell'Assemblea federale organizzati sul piano nazionale sono UDC, PSS, PLR, i Verdi, il Centro, PVL e POP⁷; il LDP di Basilea Città è per contro una sezione cantonale del PLR⁸ e pertanto non è tenuto a rendere pubblico il proprio finanziamento.

Nell'Assemblea federale siedono anche partiti senza strutture nazionali, presenti ad esempio soltanto in determinati Cantoni: attualmente sono la Lega dei Ticinesi e il partito ginevrino Ensemble à Gauche. È anche possibile che un deputato federale sia iscritto a un partito comunale (p. es. di una delle grandi città svizzere, dotate di un bacino elettorale sufficientemente vasto). Sono anche ipotizzabili partiti organizzati sul piano regionale, rappresentanti ad esempio una regione linguistica. Nei casi in cui manca un'organizzazione sul piano nazionale, l'obbligo di rendere pubblico il finanziamento si applica al rispettivo partito cantonale, regionale o comunale.

⁷ Nella Svizzera tedesca: Partei der Arbeit (PdA)

⁸ Nel Cantone di Basilea Città, sia il PLR di Basilea Città sia il LDP formano sezioni cantonali del Partito liberale-radical svizzero, per cui il PLR ha 27 sezioni cantonali, proprio come il Christlich-Soziale Volkspartei Oberwallis, attualmente non rappresentato nell'Assemblea federale, sarebbe una sezione del «Centro».

Art. 4 Obbligo dei membri senza partito dell'Assemblea federale di rendere pubbliche le liberalità

Devono rendere pubbliche le liberalità anche i membri senza partito dell'Assemblea federale (art. 76b cpv. 3 LDP), che possono essere stati eletti come tali o essere divenuti apartitici nel corso del loro mandato, sia perché usciti o espulsi dal partito sia perché il loro partito si è sciolto.

Alla stregua di quanto si applica ai partiti, è determinante l'anno civile (cpv. 1); i dati vanno comunicati al CDF entro il 30 giugno dell'anno civile successivo (cpv. 2).

I deputati senza partito devono tuttavia rendere pubbliche soltanto le liberalità monetarie e non monetarie superiori a 15 000 franchi ottenute una volta decaduta l'affiliazione al partito (cpv. 3): se ciò accade nel corso dell'anno, vanno comunicate soltanto le liberalità ricevute a partire da tale momento; la comunicazione per il periodo precedente è integrata in quella del partito in cui il deputato era iscritto.

4.3 Sezione 3: Obbligo degli addetti alle campagne di rendere pubblico il loro finanziamento

La sezione 3 contiene le disposizioni applicabili agli addetti alle campagne tenuti a rendere pubblico il finanziamento.

Art. 5 Obbligo di rendere pubbliche le entrate preventivate e le liberalità

L'articolo 5 specifica che vanno rese pubbliche le entrate preventivate (art. 76c LDP) destinate a finanziare una campagna di votazione o di elezione. Lo strumento per pianificare il finanziamento delle attività previste è costituito dal bilancio preventivo⁹.

Quando avviano una campagna, gli attori politici non possono sempre prevedere se spenderanno più di 50 000 franchi, superando quindi il valore soglia che fa scattare l'obbligo di rendere pubblico il finanziamento. Il capoverso 1 ne tiene conto imponendo loro di dichiarare, entro i termini legali di cui all'articolo 76d capoverso 1 LDP (45 giorni prima della votazione o dell'elezione), le entrate preventivate e le liberalità superiori a 15 000 franchi, se possono presumere, in buona fede, che le spese sostenute supereranno i 50 000 franchi. Se le entrate preventivate e le liberalità per campagne precedenti erano superiori a 50 000 franchi, è probabile che anche questa volta venga raggiunto il valore soglia determinante.

Lo stesso vale per le campagne comuni (cpv. 1 secondo periodo). Si ha conduzione di una campagna comune quando più persone fisiche o giuridiche o società di persone svolgono o fanno svolgere insieme attività, agendo insieme in termini di pianificazione e di presenza pubblica. Lo scopo consiste nel coordinarsi per influenzare secondo il proprio volere l'esito di un'elezione o di una votazione federale. L'articolo 76c capoverso 4 si applica soltanto se sono adempiuti entrambi i criteri, ossia pianificazione e presenza pubblica; non si ha ad esempio campagna comune se gli attori politici si limitano a concordare il modo di procedere.

La pianificazione congiunta può ad esempio consistere nel definire obiettivi e una posizione comuni o nell'organizzare eventi insieme; si ha segnatamente una presenza pubblica comune quando le persone o le società di persone organizzano insieme un evento o difendono e pubblicano una posizione congiunta.

⁹ Rapporto CIP-S, pag. 6569

Ordinanza sulla trasparenza nel finanziamento della politica

Conducono campagne comuni ad esempio gruppi che si organizzano come società semplici e che, come tali, non hanno una personalità giuridica (segnatamente comitati d'iniziativa e di referendum). Una possibilità consiste in svariate associazioni che insieme conducono una campagna elettorale (quali un partito nazionale e le sue sezioni cantonali)¹⁰. Va tuttavia verificato caso per caso se sono adempiute le condizioni di una campagna comune; soltanto in questo caso si applica l'articolo 76c capoverso 4 LDP e si considera la campagna condotta da più persone e/o società di persone.

Nel caso di campagne comuni, ogni persona e società di persone è soggetta all'obbligo di rendere pubblico il finanziamento ed è responsabile della trasmissione integrale e corretta dei dati: deve garantire che le entrate preventivate e il conto finale delle entrate siano trasmessi secondo gli articoli 76b–76d LDP. L'obiettivo della responsabilità congiunta è di ridurre il rischio di mantenere nel vago le responsabilità finali, il che finirebbe per rendere inefficaci le disposizioni legali. Ogni persona e società di persone che conduce una campagna può violare gli obblighi previsti dalla legge ed essere punita ai sensi dell'articolo 76j LDP.

Nelle campagne comuni è indispensabile che i singoli attori politici si coordinino abbastanza per conoscere tutte le spese e poter dichiarare correttamente le loro entrate. Ogni persona e società di persone deve garantire che le spese siano calcolate correttamente e che la somma delle liberalità monetarie e non monetarie sia comunicata conformemente alla legge. Di norma converrà designare una persona che si assuma la responsabilità di comunicare correttamente i dati finanziari, il che però non esonera gli altri dalla loro responsabilità nei confronti di terzi e dello Stato ai sensi degli articoli 76c–76k LDP.

Il capoverso 2 stabilisce che le entrate preventivate e le liberalità monetarie e non monetarie superiori a 15 000 franchi ricevute per campagne di elezione e di votazione vanno comunicate al CDF anche se gli attori politici si rendono conto soltanto una volta scaduto il termine legale di 45 giorni che il valore soglia verrà superato; il termine per la comunicazione ex post è di dieci giorni lavorativi.

L'articolo 76d capoverso 2 LDP impone di comunicare senza indugio le liberalità monetarie e non monetarie superiori a 15 000 franchi ricevute dopo la scadenza del termine di trasmissione delle entrate preventivate (tra i 44 giorni precedenti l'elezione o votazione e il giorno dell'elezione o votazione). La disposizione assicura che le liberalità cospicue, che in genere rivestono un interesse particolare per l'opinione pubblica, siano rese pubbliche entro il giorno dell'elezione o della votazione¹¹. Intende inoltre impedire che il momento del bonifico possa essere pilotato in modo da non dover comunicare la liberalità prima della data dell'elezione o della votazione. Il capoverso 3 precisa che la comunicazione va fatta entro cinque giorni lavorativi dalla ricezione o dalla presa di conoscenza della liberalità promessa. La decorrenza dei termini alla ricezione della liberalità garantisce che la persona soggetta all'obbligo non possa svincolarsene omettendo di controllare gli accrediti in conto: sussiste pertanto un obbligo di controllare regolarmente se sono pervenute liberalità. In questa fase della campagna è infatti lecito attendersi che gli accrediti vengano controllati regolarmente.

Art. 6 Obbligo di rendere pubblico il conto finale

L'articolo 6 indica le modalità applicabili al conto finale delle entrate impiegate per finanziare una campagna di votazione o di elezione.

¹⁰ Rapporto CIP-S, pag. 6568

¹¹ Rapporto CIP-S, pag. 6571

In virtù dell'articolo 76d capoverso 1 lettera b LDP, gli addetti alla campagna devono comunicare il conto finale delle entrate e le liberalità monetarie e non monetarie superiori a 15 000 franchi 60 giorni dopo la votazione o l'elezione. Nel caso di elezioni al Consiglio degli Stati, il termine è di 30 giorni dopo l'entrata in carica (art. 76d cpv. 1 lett. c LDP). Al termine della campagna, gli addetti sono pertanto tenuti ad allestire tempestivamente un conto finale con le cifre definitive se devono presumere che per la campagna sono stati spesi oltre 50 000 franchi (cpv. 1). Devono comunicare il conto finale al CDF se quanto presunto si rivela esatto e risultano effettivamente spese superiori a 50 000 franchi.

Il capoverso 2 stabilisce che il conto finale deve comprendere i dati di cui all'articolo 9, specificando quindi le varie fonti d'entrata. Nel preventivo e nel consuntivo vanno resi pubblici soltanto le entrate e/o i fondi preventivati o impiegati per finanziare una determinata campagna. La legge rinuncia espressamente a chiedere la comunicazione delle spese e la situazione patrimoniale, poiché, stando al rapporto della CIP-S, i cittadini vogliono sapere chi finanzia i partiti o una determinata campagna, e non sono interessati a sapere se il denaro è speso per il personale o per prestazioni materiali. Pertanto il Parlamento ha anche rinunciato a introdurre l'obbligo di rendere pubblici il bilancio e il conto economico (ai sensi degli art. 958 segg. CO¹² e così come proposto dall'iniziativa)¹³. Tuttavia, gli attori politici soggetti all'obbligo sono eventualmente tenuti a consegnare al CDF determinati documenti contabili in virtù del loro obbligo di collaborare previsto all'articolo 13.

4.4 Sezione 4: Servizio competente e procedura di comunicazione

Le disposizioni di questa sezione concretizzano a chi e in che modo gli attori politici devono comunicare i propri dati finanziari. Si applicano in linea di massima all'obbligo di rendere pubblico il finanziamento imposto sia ai partiti e ai deputati senza partito che siedono nell'Assemblea federale sia alle persone e alle società di persone che conducono una campagna in vista di una votazione o elezione federale.

Art. 7 Servizio competente

L'articolo 76g LDP incarica il Consiglio federale di designare l'autorità cui competono il controllo dei dati e dei documenti secondo l'articolo 76e LDP e la pubblicazione secondo l'articolo 76f LDP. L'articolo 7 capoversi 1 e 2 attribuisce al CDF tale compito, consistente nel ricevere, controllare e pubblicare le comunicazioni degli attori politici, in quanto dispone delle competenze necessarie in materia contabile. Attribuire tale incarico al CDF risulta inoltre meno oneroso che creare un apposito servizio (p. es. una commissione extraparlamentare). Pur essendo indipendente, ossia non vincolato a istruzioni, il CDF fa parte dell'Amministrazione decentralizzata, per cui è sufficiente una base nell'ordinanza per attribuirgli i compiti (art. 2 cpv. 3 della legge del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione [RS 172.010] in combinato disposto con gli art. 6 e 7a cpv. 1 lett. b e l'all. 1 lett. B. n. V./2.1.1 dell'ordinanza del 25 novembre 1998 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione [RS 172.010.1]).

Art. 8 Trasmissione delle comunicazioni

Gli attori politici devono inserire in un registro informatizzato i dati da pubblicare, che vanno comunicati in tempo utile e di propria iniziativa (cpv. 1). Il registro informatizzato è messo a disposizione e gestito dal CDF (cpv. 2).

¹² RS 220

¹³ Rapporto CIP-S, pag. 6565

Ordinanza sulla trasparenza nel finanziamento della politica

Se la trasmissione elettronica non è possibile o ragionevolmente esigibile, l'ordinanza prevede, in via eccezionale, la trasmissione in forma cartacea per via postale (cpv. 3). Il CDF mette a disposizione gli appositi moduli e può fornire anche dei documenti esplicativi.

Art. 9 Dati richiesti

L'articolo 9 elenca i dati richiesti, segnatamente tutte le fonti d'entrata da indicare e quantificare nella comunicazione.

Gli attori politici sono tenuti a rendere pubblici il loro cognome, nome, indirizzo e Comune di domicilio oppure la ragione sociale e la sede (lett. a)¹⁴, il che permette di identificarli e attribuire loro i dati e i documenti registrati. La comunicazione di tali dati è indispensabile sia ai fini del controllo sia alla luce della trasparenza perseguita dalla legge. Gli attori politici possono inserire nel registro informatizzato i loro dati personali ancor prima di trasmettere i dati e i documenti finanziari di cui agli articoli 76b e 76c LDP, facilitando quindi il rispetto dei termini legali sia per se stessi sia per l'autorità di controllo.

Indicare separatamente le fonti d'entrata agevola sia la trasparenza per i cittadini, che apprendono la provenienza delle entrate attese o conseguite dai partiti o gli addetti alle campagne, sia il controllo di completezza e correttezza delle informazioni fornite. Conoscendo soltanto l'importo complessivo delle entrate senza attribuzione alle singole fonti, sarebbe infatti praticamente impossibile verificare i dati e risulterebbe anche molto più difficile individuare eventuali false indicazioni.

Oltre al totale delle entrate, vanno indicati almeno gli importi complessivi delle entrate conseguite da liberalità sia monetarie sia non monetarie, comprese quelle inferiori al valore soglia di 15 000 franchi. L'indicazione separata, imposta anche dall'articolo 76d capoverso 3 LDP, crea trasparenza sulla campagna o sul partito che riceve o prevede di ricevere liberalità monetarie e non monetarie, nonché sul loro ammontare. Per i grossi afflussi finanziari, ossia le liberalità superiori a 15 000 franchi vanno inoltre resi pubblici i singoli importi per ogni liberalità, compresi il valore, la data e l'identità del donatore (cfr. art. 76d cpv. 4 LDP). I contributi statutari (p. es. contributi dei membri) non sono da considerarsi prestazioni volontarie e non vanno pertanto resi pubblici. Se invece un membro versa una somma superiore al contributo minimo richiesto, l'importo eccedente è da considerarsi un contributo volontario da rendere pubblico come liberalità monetaria, a condizione che sia possibile documentarlo.

Vanno inoltre indicate separatamente le entrate da manifestazioni o dalla vendita di beni e l'accettazione di servizi. In aggiunta, i partiti devono dichiarare i contributi legati a un mandato che hanno incassato o intendono incassare, obbligo già previsto dall'articolo 76b capoverso 2 lettera c LDP. I partiti devono indicare anche le entrate attese o risultanti dai contributi dei membri e i fondi propri monetari che saranno impiegati in vista di una campagna.

Poiché anche alcuni Cantoni prevedono obblighi di trasparenza nel finanziamento della politica, è possibile che determinati attori politici debbano rendere pubblici i propri dati finanziari su scala nazionale e cantonale, e che nei due casi non vengano richiesti gli stessi dati (comprese le diverse fonti d'entrata da indicare singolarmente).

Oltre alle entrate, gli attori politici devono segnalare anche le campagne alle quali sono destinate le entrate (lett. i). In questo modo si eviterà che il finanziamento sia reso pubblico senza che gli elettori vengano a sapere in quali campagne gli attori politici intendono impiegare i

¹⁴ Il domicilio si determina in base agli articoli 23–26 CC e la sede in base all'articolo 56 CC; cfr. anche il rapporto CIP-S, pag. 6572.

fondi. La trasparenza sui fondi che finanziano le singole campagne costituisce il nocciolo della nuova normativa.

Dal momento che però vanno rese pubbliche soltanto le entrate e non le spese, gli attori politici non devono specificare le singole attività finanziate: possono limitarsi a indicare i candidati o i gruppi di candidati che intendono sostenere o l'esito auspicato della votazione.

Art. 10 Modalità di comunicazione delle liberalità

L'articolo 10 disciplina i dettagli dell'obbligo di rendere pubbliche le liberalità superiori a 15 000 franchi destinate a una campagna.

Ai fini della comunicazione, i dati di cui all'articolo 76d capoverso 4 LDP vanno inseriti nel registro informatizzato e, conformemente al capoverso 1, documentati alla ricezione della liberalità o al più tardi con il conto finale, presentando un estratto contabile e un estratto bancario o una conferma del donatore¹⁵. Per le liberalità già elargite, funge da conferma una corrispondente ricevuta. Nel registro informatizzato va indicato se si tratta di una liberalità effettivamente ricevuta o soltanto promessa.

I partiti devono comunicare annualmente le liberalità generiche, che non hanno ricevuto per una campagna specifica (art. 76d cpv. 1 lett. a LDP).

Il capoverso 2 definisce il soggetto i cui dati vanno comunicati nel caso di liberalità superiori a 15 000 franchi, vale a dire chi è da considerarsi l'autore della liberalità ai sensi dell'articolo 76d capoverso 4 LDP: si tratta della persona o società di persone che l'ha elargita in origine allo scopo di sostenere l'attore politico. Tale definizione intende evitare che le disposizioni possano essere facilmente aggirate per il tramite di terzi (come p. es. le associazioni)¹⁶. Nel caso delle persone fisiche, l'autore della liberalità è l'avente diritto economico originario della prestazione, che ha elargito la liberalità per sostenere l'attore politico. Nel caso delle persone giuridiche, vanno distinte due situazioni: se una persona giuridica, ad esempio una società anonima, elargisce una liberalità per sostenere un partito o una campagna, vanno comunicati i dati societari (nome, sede); se invece un privato fornisce una prestazione alla società anonima affinché quest'ultima sostenga il partito o la campagna, è il privato a dover essere qualificato come autore della liberalità. Gli attori politici devono effettuare accertamenti solo se sussistono indizi che l'autore di una liberalità si nasconde dietro una società anonima. Nel caso di un servizio, è considerato l'autore della liberalità chiunque se ne assuma il costo o la elargisca a titolo gratuito o a un prezzo inferiore a quello di mercato.

In base alle disposizioni legali (art. 76b cpv. 2 lett. b, 76c cpv. 2 lett. c e 76d cpv. 3 LDP), i partiti e gli addetti alle campagne soggetti all'obbligo devono rendere pubbliche tutte le liberalità concesse a titolo volontario, come fonte d'entrata oppure singolarmente se superiori ai 15 000 franchi. Secondo il capoverso 3, la liberalità è considerata concessa in primo luogo se il destinatario ne dispone (lett. a). L'obbligo potrebbe essere facilmente eluso promettendo una liberalità prima della votazione o elezione per poi elargirla soltanto in seguito, con l'effetto che i cittadini non verrebbero a sapere per tempo del sostegno fornito dal donatore. Ne tiene conto la lettera b del capoverso 3, la quale stabilisce che, per le campagne, la liberalità è considerata concessa se la prestazione è stata promessa, ma non ancora fornita, e il destinatario può, in buona fede, presumere di riceverla. La presenza di tali circostanze va valutata caso per caso. Può in particolare rivelarsi determinante il rapporto tra chi promette la liberalità e

¹⁵ Cfr. art. 76d cpv. 5 LDP e il rapporto CIP-S, pag. 6572.

¹⁶ Cfr. anche il rapporto CIP-S, pag. 6572.

il presunto beneficiario: se tra le due persone esiste un rapporto di fiducia e l'autore della promessa ha ad esempio già elargito liberalità per campagne precedenti, se ne può desumere una promessa sufficientemente certa, che pertanto va resa pubblica come entrata op-pure – se supera il valore soglia di 15 000 franchi – come liberalità corredata delle generalità del donatore. Può essere determinante anche l'autore della promessa (p. es una banca). Se una liberalità promessa non perviene, rendendo quindi errate le informazioni pubblicate, è possibile chiedere al CDF di rettificarle in base alla legge federale 19 giugno 1992¹⁷ sulla protezione dei dati (art. 5 cpv. 2 e 25 cpv. 3 lett. a LPD). Non sono considerati liberalità promesse i fondi propri eventualmente utilizzati a copertura di un disavanzo a campagna ultimata.

Il capoverso 4 stabilisce che nel comunicare le liberalità non monetarie vanno indicati il valore materiale e il tipo di servizio fornito. Queste informazioni interessano gli elettori e i votanti che vogliono sapere come sono finanziati i partiti e le campagne di elezione e di votazione. Inoltre sono indispensabili per controllare se i dati trasmessi sono corretti. Lo stesso vale per l'obbligo di illustrare come è stato calcolato il valore economico comunicato della liberalità (ossia il suo valore di mercato). Le informazioni sono sufficienti se il CDF riesce a ricostruire il calcolo effettuato.

4.5 Sezione 5: Controllo e pubblicazione

Secondo l'articolo 76e capoverso 1 LDP, il servizio competente deve controllare i dati forniti prima della loro pubblicazione (art. 76f LDP). La procedura di comunicazione e di controllo prevista dalla legge si svolge in quattro fasi. In un primo momento, gli attori politici trasmettono al CDF tutti i dati e i documenti necessari (art. 76b–76d LDP). Indi il CDF controlla se i dati e i documenti trasmessi sono completi e – per campionatura – se sono corretti in termini materiali (art. 76e cpv. 1 LDP). In una terza fase il CDF impartisce un termine supplementare se constata che taluni dati o documenti sono incompleti o non corretti (art. 76e cpv. 2 LDP). Infine, se i dati e i documenti necessari non sono forniti entro il termine impartito o presentano lacune materiali, il CDF denuncia le violazioni degli obblighi di rendere pubblico il finanziamento (art. 76e cpv. 3 LDP), deferendo quindi l'affare al pubblico ministero che, in presenza di un sufficiente indizio di reato, avvia un procedimento penale (art. 309 CPP).

La sezione 5 dell'ordinanza concretizza le modalità del controllo formale e materiale e della pubblicazione dei dati finanziari degli attori politici.

Art. 11 Controllo formale

Il controllo formale si limita alla verifica se le comunicazioni riguardanti le singole fonti di entrata e le liberalità sono complete e trasmesse entro il termine stabilito. Sono soggetti a tale verifica tutti i partiti rappresentati nell'Assemblea federale, tutti i membri senza partito dell'Assemblea federale e tutti gli attori politici coinvolti in un'elezione o votazione. Significa che tutti i dati e i documenti di cui agli articoli 76b e 76c LDP sono sottoposti a un controllo della loro esaustività (art. 9) e della tempestività della loro trasmissione (art. 76d LDP).

Oltre ai dati trasmessi in ritardo, in parte, non trasmessi del tutto o non corredatai dei giustificativi richiesti dalla legge, sono considerati non trasmessi integralmente anche i dati e i docu-

¹⁷ LPD; RS 235.1

Ordinanza sulla trasparenza nel finanziamento della politica

menti che presentano manifeste lacune materiali. La normativa riflette la volontà del legislatore e figura già in questa forma nel rapporto della CIP-S¹⁸. Il CDF ha inoltre la possibilità di effettuare un controllo materiale per campionatura.

Art. 12 Controllo materiale

La versione originale del controprogetto indiretto all'iniziativa sulla trasparenza non prevedeva il controllo per campionatura, introdotto nella legge soltanto nella fase finale del dibattito parlamentare (art. 76e cpv. 1 secondo periodo LDP).

Il capoverso 1 stabilisce quindi che, a ogni votazione ed elezione per gli addetti alla campagna, nonché a intervalli annuali per i partiti, il CDF accerta la correttezza dei dati effettuando controlli per campionatura. Si tratta di controlli materiali, tesi ad accertare se i dati e i documenti trasmessi sono corretti in termini di contenuto, ossia se le fonti di entrata, le liberalità e gli importi indicati sono esatti e completi.

In base al capoverso 2, il CDF può anche verificare se gli attori politici hanno omesso, contravvenendo ai propri obblighi, di comunicare tutti i dati e i documenti e di presentare eventuali giustificativi. Se ad esempio un partito non trasmette alcun preventivo in vista di una determinata votazione, il CDF può controllare se effettivamente non sono adempiuti i criteri legali per rendere pubblico il finanziamento. Il CDF procede a un tale controllo in particolare quando, alla luce delle circostanze concrete, suppone che l'importo di 50 000 franchi per una campagna sia probabilmente stato superato.

Effettua i controlli a campione o se sospetta una violazione degli obblighi di rendere pubblico il finanziamento; il numero dei controlli per ogni elezione o votazione nonché di quelli annuali presso i partiti è alla sua discrezione e può variare.

I controlli per campionatura possono svolgersi anche sul posto, vale a dire nei locali o negli uffici delle persone fisiche o giuridiche o delle società di persone soggette all'obbligo (cpv. 3). La disposizione intende agevolare i controlli nei casi in cui una verifica in loco appare meno complicata e più efficace rispetto, ad esempio, alla trasmissione dei documenti nel quadro dell'obbligo di collaborare (art. 13). Lo scopo è di permettere all'autorità di controllo di appurare velocemente se i dati sono corretti o se deve eventualmente sporgere denuncia. Il CDF non dispone tuttavia di mezzi coattivi per imporre controlli sul posto, i quali si svolgono pertanto previo accordo con gli attori politici.

Art. 13 Collaborazione

Gli articoli 76b–76k LDP non prevedono un esplicito obbligo di collaborare. Nella procedura amministrativa, tale obbligo può tuttavia risultare dal principio della buona fede (art. 5 cpv. 3 Cost.)¹⁹, anche se l'articolo 13 PA²⁰ non è applicabile e il procedimento è stato aperto d'ufficio. Un corrispondente obbligo di collaborare si applica in particolare nei casi in cui i fatti giuridicamente rilevanti non sono accessibili alle autorità o lo sono soltanto con difficoltà²¹. È quanto si può presumere per il controllo dei dati finanziari secondo l'articolo 76e LDP, anche

¹⁸ Rapporto CIP-S, pag. 6572

¹⁹ AUER CHRISTOPH/BINDER ANJA MARTINA, in: Christoph Auer/Markus Müller/Benjamin Schindler (editori), Kommentar VwVG, Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, 2a ed., Zurigo 2019 (Komm. VwVG), n. 30 ad art. 13 PA.

²⁰ RS 172.021

²¹ Komm. VwVG, n. 30 ad art. 13 PA.

Ordinanza sulla trasparenza nel finanziamento della politica

perché l'autorità di controllo non ha accesso ai giustificativi e agli estratti contabili, necessari per valutare la correttezza dei dati forniti dagli attori politici.

Il CDF può chiedere agli attori oggetto del controllo di collaborare agli accertamenti e di fornire la documentazione e le informazioni necessarie²². Ai fini di un controllo rapido ed efficace, gli attori politici possono presentare, di propria iniziativa, i giustificativi ed eventuali documenti complementari già quando trasmettono i propri dati finanziari.

Un obbligo di collaborare al di là di quello previsto all'articolo 13 non sarebbe conforme alla legge e non corrisponderebbe alla volontà del legislatore. Dai verbali dei dibattiti parlamentari emerge che all'autorità di controllo non sono attribuite competenze istruttorie (come ad esempio a un pubblico ministero)²³. Il legislatore ha sì introdotto un controllo materiale per campionatura da parte del servizio competente, ma lo ha anche volutamente limitato: nei casi sospetti l'inchiesta passa al pubblico ministero che, in presenza di un sospetto sufficientemente fondato, avvia un procedimento penale.

Se gli attori politici non trasmettono i documenti richiesti, il CDF sporge denuncia alla competente autorità inquirente, sempre che sussistano sufficienti indizi di una violazione degli obblighi e che il termine supplementare impartito per trasmettere correttamente tutti i dati ai sensi dell'articolo 76e capoverso 2 LDP sia scaduto infruttuosamente (art. 76e cpv. 3 LDP).

Art. 14 Pubblicazione dei dati e dei documenti

Una volta effettuato il controllo, il servizio competente, vale a dire il CDF, pubblicherà sul suo sito Internet i dati e i documenti ricevuti in merito al finanziamento degli attori politici (art. 76f cpv. 2 in combinato disposto con l'art. 76d cpv. 1 lett. a–c LDP). Il controllo politicamente auspicato da parte del CDF si limita pertanto a verificare i dati in termini sia formali sia materiali (nel secondo caso per campionatura) al fine di decidere se sporgere denuncia o meno (cfr. anche commenti all'art. 13). Il CDF non è autorizzato a correggere di propria iniziativa i dati comunicati o ad aggiungervi informazioni che potrebbero far pesare sospetti con rilevanza penale sugli attori politici oggetto dei controlli. Poiché tali sospetti potrebbero influenzare in maniera irreversibile l'esito di una votazione o di un'elezione, anche se si dovessero dimostrare poi infondati, la pubblicazione di tali informazioni implicherebbe un procedimento amministrativo di tutela giurisdizionale, irrealizzabile visti i termini previsti per legge. Il legislatore ha deliberatamente affidato alla giustizia penale la verifica dei dati, optando così per una soluzione che non consenta al CDF di indicare eventuali dati errati. La responsabilità per la correttezza dei dati pubblicati permane quindi in capo agli attori politici (art. 76f LDP), sotto minatoria di sanzioni penali in caso di mancato rispetto dell'obbligo di trasparenza.

Al momento della pubblicazione, il CDF può segnalare di non garantire la correttezza dei dati e dei documenti pubblicati (art. 15 cpv. 1); viene pertanto tenuto conto del fatto che le informazioni pubblicate potrebbero veicolare un'immagine errata. Del resto non va sottovalutato l'effetto preventivo dell'obbligo di rendere pubblico il finanziamento: gli attori politici sanno che potrebbero essere sottoposti a un controllo materiale per campionatura in qualsiasi momento ed essere oggetto di una denuncia penale se dichiarano deliberatamente il falso. Se condannati, rischiano di rovinarsi la reputazione; possono quindi sentirsi indotti a fornire dati corretti

²² Non rientra nell'obbligo di collaborare la consegna di documenti inerenti ai contatti tra una parte e il suo avvocato autorizzato a esercitare la rappresentanza in giudizio in Svizzera secondo legge sugli avvocati (RS 935.61; cfr. art. 13 cpv. 1^{bis} PA).

²³ Cfr. p. es. Boll. Uff. CN 2020, pag. 1611. Il CDF non può in particolare obbligare gli attori politici a procedere a una revisione per pubblicare rapporti di revisione. Se tuttavia gli attori politici dispongono di rapporti del genere, sono liberi di presentarli; cfr. in merito anche il rapporto CIP-S, pag. 6573.

Ordinanza sulla trasparenza nel finanziamento della politica

anche per timore di non essere rieletti o di essere esclusi dal partito. Senza contare che anche la multa comminata funge da deterrente.

Il CDF può illustrare la propria attività di controllo nel rapporto annuale nel rispetto delle disposizioni di legge. Può pubblicare un elenco degli attori politici che sono stati sottoposti a un controllo materiale (cfr. cpv. 4).

Gli ulteriori sviluppi in materia di open government data determineranno se il CDF deve attecchire alla corrispondente strategia della Confederazione. L'articolo 11 dell'avamprogetto di legge federale concernente l'impiego di mezzi elettronici per l'adempimento dei compiti delle autorità (LMeCA) propone un disciplinamento dell'open government data, ma soltanto per le unità amministrative dell'Amministrazione federale centrale²⁴. Nel quadro del progetto è previsto di appurare anche se i dati finanziari di cui agli articoli 76b e 76c LDP vanno pubblicati seguendo la strategia di open government data.

Per rendere i dati e i documenti pubblicati più comprensibili ai votanti e agli elettori, il CDF può aggiungere informazioni fattuali e statistiche, ma soltanto nella misura in cui servono a illustrare e concretare i dati di cui agli articoli 76b e 76c LDP. In particolare, le informazioni pubblicate dal CDF (in base alle disposizioni dell'art. 76f LDP) non devono essere più esaustive di quanto chiede la legge in merito al finanziamento degli attori pubblici. Vanno inoltre rispettate anche le altre disposizioni legali, come ad esempio le normative in materia di protezione dei dati.

Il capoverso 2 stabilisce che non sono pubblicati i documenti giustificativi, come ad esempio estratti bancari e contabili o ricevute, che servono al CDF per verificare l'esattezza dei dati comunicati. Non è necessario pubblicare tali documenti per informare i cittadini in merito al finanziamento dei partiti e delle campagne; allo scopo è infatti sufficiente rendere pubblici i dati e i documenti finanziari di cui agli articoli 76b e 76c LDP.

Il capoverso 3 precisa che il termine di 15 giorni per la pubblicazione secondo l'articolo 76f capoverso 2 lettera b LDP, applicabile alle votazioni e alle elezioni, resta immutato anche se viene impartito un termine supplementare in seguito a una comunicazione tardiva o non corretta (art. 76e cpv. 2 LDP). La disposizione si giustifica ai fini della trasparenza auspicata in tempo prima delle elezioni e delle votazioni: l'intento è di pubblicare i dati quando gran parte degli elettori non ha ancora votato.

In linea di massima, le informazioni sono pubblicate al termine del controllo (art. 76f cpv. 1 LDP), ma nei casi più complessi può capitare che il CDF non riesca a terminare i controlli materiali per campionatura entro 15 giorni dalla trasmissione dei dati. In questi casi i dati trasmessi sono comunque pubblicati entro il termine previsto dalla legge; non sussiste alcun motivo oggettivo per posticipare il termine, dal momento che vengono pubblicati soltanto i dati comunicati all'autorità di controllo. La responsabilità dei dati permane in capo agli attori politici; il CDF non può correggerli e pubblicarli in forma modificata senza prima consultare i soggetti controllati.

Il capoverso 4 stabilisce che il CDF può pubblicare un elenco degli attori politici che sono stati sottoposti a un controllo materiale, il che garantisce trasparenza sulle attività di controllo del CDF e mostra che i controlli materiali non sono eseguiti sempre sugli stessi attori politici.

²⁴ L'avamprogetto completo di rapporto esplicativo è consultabile all'indirizzo www.admin.ch/Documentazione/Comunicati stampa/ «Il Consiglio federale avvia la procedura di consultazione sulla legge federale concernente l'impiego di mezzi elettronici per l'adempimento dei compiti delle autorità».

Art. 15 Modalità della pubblicazione

Il capoverso 1 stabilisce che, al momento della pubblicazione, il CDF può segnalare di non garantire la correttezza dei dati e dei documenti pubblicati. Il CDF può anche specificare che taluni controlli materiali sono ancora in corso; può inoltre segnalare che i dati di cui agli articoli 76b e 76c LDP vengono pubblicati così come comunicati dagli attori politici.

I dati e i documenti trasmessi sono pubblicati anche se si sospettano violazioni degli obblighi ed è avviato un procedimento penale (cpv. 2). Rinunciare alla pubblicazione potrebbe anche dar adito alla congettura che contro determinati attori politici sia stata sporta denuncia. Un tale cenno implicito è inammissibile tanto quanto l'esplicita menzione che è stato avviato un procedimento penale. Rendere pubbliche le denunce penali sporte contro attori politici costituisce un'ingerenza illecita nei diritti fondamentali (protezione della personalità, libertà elettorale: l'art. 34 cpv. 2 Cost. tutela in particolare il diritto elettorale passivo e intende garantire al contempo le pari opportunità²⁵). Rendere pubblica una denuncia penale può infatti pregiudicare fortemente la personalità dei candidati e la loro campagna elettorale – anche se non ancora condannati e pertanto presunti innocenti. Non esiste alcuna base legale per una tale ingerenza nei diritti fondamentali (art. 36 cpv. 1 Cost.); inoltre la denuncia penale fa parte della procedura penale, per cui non rientra nel campo di applicazione della legge sulla trasparenza (LTras)²⁶ e quindi non andrebbe resa pubblica nemmeno in base a tale legge.

Se una sentenza penale è passata in giudicato, il CDF la segnala nei dati e nei documenti (cpv. 3), creando quindi trasparenza sul fatto che le informazioni del caso non sono corrette. La segnalazione è un rimando senza commento alla sentenza. Il CDF non può rettificare da sé i dati comunicati, ma può invitare gli attori politici interessati a chiederne la rettifica per poi correggere i dati pubblicati.

Art. 16 Data di pubblicazione dei dati dei partiti e dei membri senza partito dell'Assemblea federale

Il CDF pubblica i dati comunicati dai partiti e dai membri senza partito dell'Assemblea federale per l'anno precedente entro il 31 agosto, il che gli permette di verificare i dati trasmessi a fine giugno e di pubblicarli in maniera tale da concedere ai votanti e, negli anni elettorali, agli elettori, tempo a sufficienza per consultare le informazioni.

Art. 17 Durata della pubblicazione e conservazione

Per le campagne elettorali, i partiti e i deputati senza partito, conviene mettere i dati a disposizione del pubblico per due periodi elettorali. Poiché le entrate preventivate e le liberalità vanno comunicate già 45 giorni prima dell'elezione del Consiglio nazionale, un termine di pubblicazione di cinque anni appare adeguato (cpv. 1). In questo modo i dati sono disponibili per due elezioni di seguito: quella per la quale i dati sono comunicati e quella di quattro anni dopo, il che permette ai cittadini di farsi un'idea dei dati finanziari degli attori politici nell'ottica di un'eventuale rielezione. Il termine decorre dalla ricezione dei dati e dei documenti da parte del CDF.

Appare opportuno prevedere un termine unico per i partiti, i deputati senza partito e le campagne di votazione e di elezione, poiché i partiti maggiormente impegnati nelle campagne elettorali sono di regola coinvolti anche nelle campagne di votazione. Sussiste pertanto un

²⁵ Cfr. GEROLD STEINMANN, in: Ehrenzeller/Schindler/Schweizer/Vallender (editori), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3a ed., 2014, nn. 21 ad art. 34 Cost.

²⁶ Art. 3 cpv. 1 lett. a n. 2 LTras; RS 152.3

giustificato interesse da parte dei cittadini di conoscere o poter consultare per cinque anni, prima di un'elezione o di una rielezione, tutti i dati finanziari pubblicati degli attori politici, campagne di votazione comprese.

Il capoverso 2 precisa che la conservazione dei dati e dei documenti è retta dalla legge federale del 26 giugno 1998²⁷ sull'archiviazione (legge sull'archiviazione, LAr).

4.6 Sezione 6: Restituzione di liberalità di provenienza illecita

Art. 18

L'articolo 76h LDP vieta agli attori politici di accettare liberalità anonime o provenienti dall'estero. Sono considerate anonime le liberalità il cui autore non è identificabile.

Sono considerate provenienti dall'estero le liberalità il cui autore non è domiciliato in Svizzera. Il divieto di accettare questo tipo di liberalità si fonda su una richiesta a parte, riconducibile all'iniziativa parlamentare 18.423 del consigliere agli Stati Fournier, e – a differenza dell'obbligo di rendere pubblico il finanziamento – non punta alla trasparenza, ma intende piuttosto impedire che gli attori politici impieghino denaro straniero per le loro campagne. Lo scopo è di contrastare l'influenza di forze straniere sulla politica svizzera.

Il capoverso 1 definisce i termini entro i quali vanno restituite le liberalità anonime o provenienti dall'estero: 30 giorni dalla ricezione dovrebbero bastare affinché gli attori politici possano procedere alla restituzione e, previamente, tentare di accertare la provenienza di quelle anonime (in genere contattando la banca). Durante il termine di 30 giorni è vietato utilizzare la liberalità, che può essere depositata su un conto bloccato.

Comunicare i donatori al CDF indicando uno pseudonimo o un falso nome è considerato trasmettere dati non corretti e costituisce quindi una violazione dell'obbligo di rendere pubblico il finanziamento. Tuttavia, la negligenza non è punibile ai sensi dell'articolo 76j LDP; incorre nella multa soltanto chi trasmette intenzionalmente dati non corretti. A seconda del caso, possono però essere adempiute altre fattispecie penali (p. es. la falsità in documenti, art. 251 CP²⁸).

Il capoverso 2 stabilisce il termine ultimo per la comunicazione al CDF e la consegna alla Confederazione se emerge che non è possibile o ragionevolmente esigibile restituire la liberalità. Il termine di cinque giorni decorre scaduto il termine di 30 giorni di cui al capoverso 1.

La restituzione è inesigibile quando il beneficiario, pur avendo intrapreso misure proporzionate per restituire la liberalità, non vi è riuscito, vale a dire quando il dispendio per individuare il donatore è sproporzionato. Il dispendio è sproporzionato quando il tempo e il denaro necessari per restituire la liberalità risultano eccessivi rispetto all'importo da restituire: una situazione del genere si presenta tanto più piccolo è l'importo e quanto più grande è il dispendio²⁹. È comunque esigibile contattare la propria banca per identificare l'autore della liberalità.

²⁷ RS 152.1

²⁸ RS 311.0

²⁹ Cfr. anche il rapporto CIP-S, pag. 6574, che illustra come per una liberalità di 100 franchi non sarà necessario prendere misure così onerose come nel caso di una liberalità del valore di 10 000 franchi.

Il CDF disciplina le modalità della consegna alla Confederazione e comunica agli interessati il numero del conto per i bonifici di denaro e il luogo per la consegna dei beni materiali³⁰.

4.7 Sezione 7: Disposizioni finali

Art. 19 Inizio dell'obbligo di rendere pubblici i finanziamenti

L'articolo 19 riflette la volontà politica di scaglionare l'inizio dei vari obblighi di rendere pubblico il finanziamento.

L'obbligo dei partiti e dei membri senza partito dell'Assemblea federale di rendere pubblico il loro finanziamento si applica per la prima volta per l'anno civile 2023. Pertanto il capoverso 1 stabilisce che l'obbligo di cui all'articolo 76b LDP si applica a partire dal 1° gennaio 2023. Come stabilito dall'articolo 3 capoverso 2 e dall'articolo 4 capoverso 2, i dati e i documenti richiesti per legge vanno trasmessi entro il 30 giugno dell'anno successivo, la prima volta quindi entro il 30 giugno 2024.

Il capoverso 2 stabilisce che l'obbligo di rendere pubblico il finanziamento in vista delle elezioni nel Consiglio nazionale del 22 ottobre 2023 si applica a partire dal 23 ottobre 2022, imponendo quindi agli attori politici di registrare le eventuali liberalità per le loro campagne elettorali nei 12 mesi precedenti l'elezione, come previsto all'articolo 76c capoverso 2 lettera b LDP. Sono soggetti all'obbligo gli addetti alle campagne che per le elezioni 2023 del Consiglio nazionale spendono più di 50 000 franchi: a partire dal 23 ottobre 2022, sono tenuti a registrare interamente le entrate preventivate, il conto finale delle entrate e le liberalità superiori a 15 000 franchi e a comunicare il tutto al CDF al più tardi 45 giorni prima delle elezioni. Per le elezioni successive al 2023 vanno comunicate anche le entrate realizzate più di 12 mesi prima dell'elezione.

Per le elezioni cantonali al Consiglio degli Stati che si svolgono in concomitanza con le elezioni 2023 del Consiglio nazionale, gli addetti alle campagne devono rendere pubblico il finanziamento dopo l'assunzione della carica da parte del consigliere eletto agli Stati se le spese superano i 50 000 franchi. Anche in questo caso, l'obbligo si applica a partire dal 23 ottobre 2022.

Per le campagne di votazione federale, gli obblighi di rendere pubblico il finanziamento sono previsti soltanto dopo le elezioni del Consiglio nazionale indette per ottobre del 2023, ragion per cui non si applicheranno alle votazioni del 27 novembre 2022, del 12 marzo 2023 e del 18 giugno 2023.

La prima votazione federale cui si applicheranno i nuovi obblighi è quella del 3 marzo 2024: tutte le persone fisiche e giuridiche e le società di persone che conducono una campagna in vista di una votazione in tale data spendendo più di 50 000 franchi devono rendere pubblico il finanziamento, comunicando le entrate preventivate e il conto finale delle entrate, nonché le liberalità monetarie e non monetarie ricevute negli ultimi 12 mesi e superiori a 15 000 franchi per donatore e per campagna. Per consentire il rispetto del termine di 12 mesi per le liberalità, il capoverso 3 stabilisce che tali obblighi si applicano a partire dal 4 marzo 2023. Lo stesso vale per l'obbligo di rendere pubbliche le entrate secondo l'articolo 9: per le elezioni successive vanno comunicate anche le entrate realizzate più di 12 mesi prima della votazione.

³⁰ Cfr. anche il rapporto CIP-S, pag. 6574.

Ordinanza sulla trasparenza nel finanziamento della politica

Art. 20 Entrata in vigore

L'ordinanza entrerà in vigore insieme alla nuova normativa sulla trasparenza nel finanziamento della politica (modifica del 18 giugno 2021 della legge sui diritti politici). D'intesa con i vari attori politici, le elezioni nazionali indette per ottobre del 2023 saranno la prima occasione per applicare i nuovi obblighi di rendere pubblico il finanziamento.

L'entrata in vigore è pertanto fissata il 23 ottobre 2022. L'articolo 76c capoverso 2 lettera b LDP impone di rendere pubbliche le liberalità monetarie e non monetarie superiori a 15 000 franchi per donatore e per campagna concesse nei 12 mesi precedenti l'elezione. La data scelta per l'entrata in vigore consente di registrare per tempo queste liberalità ricevute in vista delle elezioni del 22 ottobre 2023.