



Groupe d'Etats contre la corruption
Group of States against corruption

DIRECTION GÉNÉRALE I - DROITS DE L'HOMME ET ETAT DE DROIT
DIRECTION DE LA SOCIÉTÉ DE L'INFORMATION ET DE LA LUTTE CONTRE LA CRIMINALITÉ



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Strasburgo, 21 ottobre 2011

Greco Eval III Rep (2011) 4F
Tema II

Terzo ciclo di valutazione

Rapporto di valutazione sulla Svizzera Trasparenza del finanziamento dei partiti politici

(Tema II)

Approvato dal GRECO
in occasione della 52° assemblea plenaria
(Strasburgo, 17-21 ottobre 2011)

I. INTRODUZIONE

1. Il 1° luglio 2006, la Svizzera ha aderito al GRECO. Nella sua 37° assemblea plenaria (31 marzo - 4 aprile 2008), quest'ultimo ha approvato il rapporto sulla Svizzera concernente le valutazioni congiunte del primo e del secondo ciclo (Greco Eval I-II Rep (2007) 1F) che, unitamente al rapporto di conformità, è disponibile sul sito <http://www.coe.int/greco>.
2. Il terzo ciclo di valutazione del GRECO, avviato il 1° gennaio 2007, è attualmente in corso e tratta i seguenti temi:
 - **Tema I – Incriminazioni:** articoli 1a e 1b, 2-12, 15-17, 19 paragrafo 1 della Convenzione penale sulla corruzione (STE 173), articoli 1-6 del relativo Protocollo addizionale (STE 191) e principio guida 2 (incriminazione 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 guida 15 (finanziamento dei partiti politici e delle campagne elettorali).
3. Il gruppo di valutazione del GRECO che si è occupato del tema II (di seguito GVG) è stato in Svizzera dall'11 al 13 maggio 2011 ed era composto da Edmond DUNGA (capo della Segreteria anticorruzione e membro della Segreteria dell'iniziativa regionale anticorruzione in Albania) e da Richard GHEVONTIAN (professore di università, vicepresidente dell'università Paul Cézanne di Aix-Marseille III, incaricato degli affari giuridici e statutari, direttore delle ricerche all'istituto Louis Favoreu e del Groupe d'Etudes et de Recherches sur la Justice Constitutionnelle, Francia). Il GVG era accompagnato da Sophie MEUDAL-LEENDERS della segreteria del GRECO. Prima della visita in Svizzera, il GVG aveva ricevuto le risposte delle autorità al questionario di valutazione (Greco Eval III (2011) 5F, tema II), corredate dei testi legislativi pertinenti.
4. Il GVG ha incontrato dei rappresentanti dell'Ufficio federale di giustizia, della Cancelleria federale, della Commissione delle istituzioni politiche del Parlamento e dei Cantoni del Ticino e di Ginevra. Il gruppo ha anche incontrato dei rappresentanti dei seguenti partiti politici: PLR, I Liberali, Partito evangelico svizzero, Partito socialista svizzero e Partito popolare democratico. Infine ha avuto la possibilità di intrattenersi con dei rappresentanti degli ambienti accademici, della stampa e di Transparency International.
5. Il presente rapporto sul tema II del terzo ciclo di valutazione del GRECO concerne la trasparenza del finanziamento dei partiti ed è stato elaborato sulla base delle risposte alle domande del questionario e delle informazioni raccolte durante la visita in Svizzera. Il suo principale obiettivo è di valutare le misure adottate dalle autorità elvetiche per conformarsi agli obblighi derivanti dalle disposizioni di cui al paragrafo 2. Il rapporto contiene una descrizione della situazione, seguita da un'analisi critica. Le conclusioni riportano un elenco di raccomandazioni adottate dal GRECO e rivolte alla Svizzera per consentirle di conformarsi maggiormente alle disposizioni esaminate.
6. Il rapporto sul tema I dedicato alle incriminazioni è contenuto nel documento Greco Eval III Rep (2011) 4F, tema I.

II. TRASPARENZA DEL FINANZIAMENTO DEI PARTITI – PARTE GENERALE

7. La Svizzera è una democrazia parlamentare che vanta una lunga tradizione. Si compone di 26 Cantoni riuniti nella Confederazione Svizzera, la cui unità politica è stata sancita dalla Costituzione del 1848. Nel processo di formazione della Confederazione, i Cantoni hanno ceduto parte della propria sovranità allo Stato centrale, conservando tuttavia le loro prerogative. Tale regime è rimasto essenzialmente invariato fino a oggi.
8. Il potere legislativo è esercitato da un Parlamento bicamerale composto dal Consiglio nazionale e dal Consiglio degli Stati che, riuniti, formano l'Assemblea federale. L'Assemblea federale è eletta per quattro anni e si riunisce quattro volte all'anno in sessioni plenarie della durata di tre settimane. È un Parlamento di milizia, poiché i deputati esercitano parallelamente un'attività professionale. Il Consiglio nazionale si compone di 200 membri eletti secondo il sistema proporzionale (20 Cantoni) o il sistema maggioritario (6 Cantoni). Ogni Cantone ha diritto a un numero compreso fra 1 e 34 seggi, in funzione della sua popolazione. Il Consiglio degli Stati conta 46 seggi. 20 Cantoni hanno diritto a due seggi, agli altri sei, che fino al 1999 erano Semicantoni, spetta un seggio ciascuno.
9. Dopo l'elezione del Parlamento, che si svolge ogni quattro anni in ottobre – la prossima è prevista il 23 ottobre 2011 – le due Camere si riuniscono in assemblea plenaria, a inizio dicembre, per eleggere i membri del Governo o Consiglio federale. I consiglieri federali sono sette, godono degli stessi poteri e sono eletti per una legislatura di quattro anni. Ognuno di essi è a capo di un dipartimento (ministero). Ogni anno l'Assemblea federale elegge tra i membri del Consiglio federale il presidente della Confederazione e il vicepresidente del Consiglio federale (art. 176 della Costituzione federale) per un periodo di un anno, secondo una rotazione basata sul principio di anzianità. Il fatto che il Governo sia un'autorità collegiale, garantisce il rispetto delle diverse sensibilità politiche, delle lingue e delle regioni del Paese. Poiché il sistema politico svizzero è basato sulla concordanza, è impossibile che un partito detenga la maggioranza in Governo o in Parlamento. Questo principio è garantito dal referendum popolare.
10. La struttura federalista della Svizzera comprende tre livelli, quello federale, quello cantonale e quello comunale. I Cantoni possono organizzarsi autonomamente, purché rispettino due condizioni sancite dalla Costituzione: dotarsi di una costituzione cantonale democratica e di un parlamento eletto a suffragio universale diretto. Possono invece scegliere se far eleggere il proprio Governo direttamente dal Popolo oppure dal Parlamento. Tutti hanno optato per la prima soluzione. Sono pure liberi di definire il funzionamento delle proprie autorità, l'organizzazione territoriale interna ecc. L'autonomia comunale è anch'essa garantita dalla Costituzione federale, ma soltanto entro i limiti fissati dal diritto cantonale. Ciò significa che generalmente, accanto a quello federale e cantonale, vi è anche il livello comunale, con delle leggi, un'amministrazione, un organo esecutivo e un organo legislativo. L'autonomia concessa ai Comuni dipende comunque in ampia misura dal diritto cantonale.
11. La democrazia diretta è una caratteristica del sistema politico svizzero e può manifestarsi in diverse forme, tra cui l'iniziativa popolare e il referendum a livello federale. Con un'iniziativa i cittadini possono proporre la revisione totale della Costituzione federale (art. 138 della Costituzione federale) o chiedere di sottoporre al voto popolare una loro proposta di modifica della Costituzione (redatta dal comitato d'iniziativa). Per la riuscita formale di un'iniziativa – e per l'organizzazione di una votazione – sono necessarie le firme di 100 000 aventi diritto di voto, da raccogliere entro 18 mesi. Affinché l'iniziativa sia accettata, è necessaria la doppia maggioranza di Popolo e Cantoni. L'iniziativa popolare può proporre un testo costituzionale già elaborato, il cui

tenore non può essere modificato né dal Parlamento, né dal Governo. Le autorità possono contrapporre a un'iniziativa popolare un controprogetto, che solitamente ha un tenore più moderato nella speranza che Popolo e Cantoni prediligano quest'ultimo. Dal 1987 esiste la possibilità del doppio sì, vale a dire che possono essere approvati sia l'iniziativa sia il controprogetto. La decisione risolutiva viene allora presa con l'ausilio di una domanda aggiuntiva su quale dei due testi debba entrare in vigore nel caso in cui entrambi ottengano la maggioranza dei votanti e dei Cantoni. Poiché non provengono dal Parlamento o dal Governo, ma dai cittadini, le iniziative popolari sono considerate il motore della democrazia diretta¹. Un altro importante strumento della democrazia diretta è il referendum facoltativo², con il quale 50 000 cittadini possono chiedere che le leggi adottate dal Parlamento federale siano sottoposte al voto popolare. In determinati casi la Costituzione federale prevede il referendum obbligatorio (art. 140 della Costituzione federale), ad esempio per le modifiche della Costituzione, l'adesione a organizzazioni di sicurezza collettiva o a comunità supranazionali o per leggi federali dichiarate urgenti, ma prive di base costituzionale.

12. I partiti politici non sono dunque gli unici protagonisti della vita politica elvetica. Il lancio di un'iniziativa o di un referendum può essere chiesto da un comitato d'iniziativa o da un comitato di referendum istituito ad hoc, indipendente da uno o più partiti politici. D'altra parte, il fatto che si possa sempre lanciare un referendum contro le leggi federali obbliga la classe politica a trovare soluzioni consensuali che abbiano buone probabilità di essere accettate dal popolo.

Definizione di partito politico

13. I testi legislativi svizzeri non definiscono il concetto di partito politico. Questa nozione appare per la prima volta nella Costituzione federale del 18 aprile 1999, la quale statuisce che «i partiti partecipano alla formazione dell'opinione e della volontà popolari» (art. 137). La definizione figura pure nell'ordinanza dell'Assemblea federale del 13 dicembre 2002 sul registro dei partiti, la quale sancisce che «è considerata partito politico ai sensi dell'articolo 76a della legge federale sui diritti politici l'associazione che, in virtù dei suoi statuti, persegue principalmente fini politici» (art. 1).

Creazione e iscrizione

14. Nella maggior parte dei casi i partiti politici svizzeri adottano la forma dell'associazione (art. 52 e 60-79 del Codice civile svizzero, CC) per conseguire la personalità giuridica. Possono anche optare per la forma giuridica della società semplice (art. 530-552 del Codice delle obbligazioni), nel qual caso non hanno personalità giuridica.
15. I partiti non sono tenuti a farsi registrare. Un partito può tuttavia farsi iscrivere in un registro della Cancelleria federale se adempie determinate condizioni, ossia se riveste la forma giuridica dell'associazione ed è rappresentato da almeno un membro nel Consiglio nazionale o da una deputazione di al minimo tre membri in almeno tre parlamenti cantonali. Per l'iscrizione il partito deve fornire i seguenti documenti alla Cancelleria federale: un esemplare degli statuti di cui deve notificare le modifiche, il nome ufficiale e la sede del partito, il nome e l'indirizzo del presidente e del segretario del partito nazionale. I partiti iscritti beneficiano di alcune agevolazioni amministrative in occasione delle elezioni federali³.

¹ Delle 175 iniziative sottoposte a votazione popolare dal 1874, 18 sono state accettate.

² Anche i Cantoni hanno la possibilità di chiedere un referendum. Infatti, se 8 Cantoni lo richiedono, si deve organizzare una votazione popolare su un disegno di legge approvato dal Parlamento federale.

³ Un partito politico registrato presso la Cancelleria federale è esonerato dall'obbligo del quorum se presenta una sola proposta nel circondario elettorale (art. 24 cpv. 3 lett. b della legge federale del 17 dicembre 1976 sui diritti politici) e se:

16. La Cancelleria federale tiene il registro pubblico con i dati forniti dai partiti politici⁴. Attualmente vi figurano 12 partiti politici⁵: Partito evangelico svizzero (PEV), PLR. I Liberali (PLR), Unione democratica federale (UDF), Partito svizzero del lavoro (PSdL), Partito popolare democratico (PPD), Partito socialista svizzero (PS), I Verdi – Partito ecologista svizzero (I Verdi), Unione democratica di centro (UDC), Partito cristiano sociale (PCS), Partito verde liberale, Partito borghese-democratico svizzero (PBD), Lega dei Ticinesi (Lega).

Partecipazione alle elezioni nazionali, rappresentanza dei partiti in Parlamento

17. Tutte le persone di cittadinanza svizzera che hanno compiuto 18 anni hanno il diritto di votare e di essere eletti, siano esse domiciliate in Svizzera o all'estero; i cittadini svizzeri residenti all'estero devono tuttavia farsi registrare. Per le elezioni federali le proposte di candidatura vengono trasmesse ai Cantoni, che fungono da circondari elettorali. I partiti non hanno sempre lo stesso nome in tutti i Cantoni. Per le elezioni federali del 2007, nei 20 Cantoni in cui si vota secondo il sistema proporzionale sono state presentate 311 liste⁶.

Consiglio nazionale

18. Dei 200 membri del Consiglio nazionale, 6 sono eletti secondo il sistema maggioritario e 194 secondo il sistema proporzionale. Ogni Cantone costituisce un circondario elettorale. I seggi sono ripartiti tra i Cantoni proporzionalmente alla popolazione residente. Il loro numero varia da 34 (Cantone di Zurigo) a 1 per ciascuno dei 6 Cantoni più piccoli. Nei sei circondari elettorali che hanno diritto a un solo seggio, l'elezione al Consiglio nazionale si svolge secondo il sistema maggioritario. Nei Cantoni che applicano il sistema proporzionale, gli elettori ricevono una lista prestampata per ogni partito (recante il nome del partito, il numero progressivo della lista e i nomi dei candidati) e una scheda bianca. L'elettore può quindi scegliere tra varie opzioni: votare in blocco una lista di partito, stralciare dei candidati da una lista e aggiungere candidati di altre liste, scrivere due volte il nome di un candidato su una scheda, oppure utilizzare una scheda bianca nella quale iscrivere i nomi dei candidati di sua scelta; su questa scheda può anche inserire in alto la sigla di un partito e il relativo numero di lista.
19. Ogni voto a un candidato (voto personale) è nel contempo un voto al suo partito. Se una scheda reca il nome di un partito e l'elettore ha iscritto un numero di candidati inferiore ai seggi da distribuire nel circondario, le linee lasciate in bianco sono contate a favore del partito. È questa la differenza fra i voti personali e voti ai partiti, che, in effetti, sono contati separatamente. Innanzitutto si stabilisce, in base al numero dei voti raccolti da ogni partito, il numero di seggi ottenuto da ciascuno di essi (art. 40 e 41 della legge federale sui diritti politici). A tal fine si applica il metodo Hagenbach-Bischoff. In seguito (art. 43 della legge federale sui diritti politici) si determina quali candidati di ogni partito sono eletti (quelli che hanno raccolto il maggior numero

-
- nella legislatura uscente è rappresentato in Consiglio nazionale per lo stesso circondario; o
 - in occasione dell'ultimo rinnovo integrale ha ottenuto almeno il 3 per cento dei suffragi nel medesimo Cantone (art. 24 cpv. 3 lett. c LDP).

Il partito che adempie queste tre condizioni deve depositare soltanto le firme valide di tutti i candidati e delle persone preposte alla presidenza e alla gestione (art. 24 cpv. 4 LDP).

⁴ Il registro è consultabile su Internet: http://www.admin.ch/ch/i/pore/pa/par_2_2_2_3.html

⁵ Alcuni partiti sono stati radiati dal registro perché non soddisfacevano più le condizioni di iscrizione.

⁶ I seguenti link contengono gli elenchi delle candidature cantonali per le elezioni 2011:

- Consiglio nazionale: <http://parlamentswahlen-2011.ch/les-candidats.html>
- Consiglio degli Stati: <http://parlamentswahlen-2011.ch/les-candidats-384.html>
- Cancelleria federale: <http://www.bk.admin.ch>

di voti nominativi). Le opzioni a disposizione dell'elettore non sono sempre facili da comprendere, ma egli ha comunque sempre la possibilità di votare in blocco una lista di partito. Nonostante la sua complessità, il sistema ha il vantaggio di permettere all'elettore di fare scelte mirate.

20. È possibile congiungere delle liste. In questi casi nella prima ripartizione (determinazione del numero di seggi ottenuto da ciascun partito in base al numero di voti raccolti) le schede congiunte sono trattate come una lista unica (art. 42 della legge federale sui diritti politici). Nella seconda fase, il totale dei seggi ottenuti è ripartito tra le due liste. Molti partiti ricorrono alla congiunzione delle liste, ma ciò non significa che facciano campagna insieme. La congiunzione deve essere indicata sulle liste elettorali prestampate (art. 31 cpv. 2 della legge federale sui diritti politici) ed è pubblicata nei fogli ufficiali cantonali.

Consiglio degli Stati

21. Il Consiglio degli Stati è composto di 46 deputati dei Cantoni. La procedura di elezione è determinata dai Cantoni (art. 150 cpv. 3 della Costituzione federale). Tutti i Cantoni, salvo il Cantone del Giura e prossimamente anche il Cantone di Neuchâtel, hanno optato per l'elezione secondo il sistema maggioritario. Ne consegue che spesso deve essere organizzato un turno di ballottaggio perché nessun candidato ha ottenuto più del 50 per cento di voti validi al primo turno.
22. Le seguenti tabelle contengono i risultati delle elezioni federali del 2003 e del 2007 e il numero di membri dei gruppi parlamentari nella 48° legislatura (2007-2011).

Consiglio nazionale / anni	2003	2007	+/-
Candidati	2836	3089	253
Candidati di sesso maschile	1843	2001	158
In percento rispetto al totale di candidati	64.99	64.78	-0.21
Candidati di sesso femminile	993	1088	95
In percento rispetto al totale di candidati	35.01	35.22	0.21
Candidature di Svizzeri all'estero	17	44	27
Totale di liste	262	311	49
Congiunzioni di liste	67	70	3
Sottocongiunzioni di liste	39	67	28

Statistiche del Consiglio nazionale*	2003	in %	2007	in %
Elettori iscritti	4,781,887		4,913,442	
Votanti	2,161,921	45.2%	2,400,373	48.9%
Parlamentari neoeletti	59	29.50%	53	26.5%
Parlamentari non rieletti	23	11.50%	22	11.50%
Donne	50	25.00%	57	29.50%
Età media	51.6		51.3	
Età del parlamentare più giovane	25.5		25.1	
Età del parlamentare più anziano	69.2		76.2	

* Queste cifre non tengono conto del Cantone di Nidvaldo, il cui unico candidato in lizza per il Consiglio nazionale è stato eletto tacitamente.

Consiglio nazionale – Risultati per partito	Sigla	2003		2007			
		% dei voti	Seggi	% dei voti	+/-	Seggi	+/-
Unione democratica di centro	UDC	26.6	55	29	2.4	62	7
Partito socialista svizzero	PS	23.3	52	19.5	-3.8	43	-9
Partito radicale democratico	PRD	17.3	36	15.6	-1.7	31	-5
Partito popolare democratico	PPD	14.4	28	14.6	0.2	31	3
Partito ecologista svizzero	PES	7.4	13	9.6	2.2	20	7
Partito liberale svizzero	PLS	2.2	4	1.8	-0.4	4	0
Partito evangelico popolare	PEV	2.3	3	2.4	0.1	2	-1
Partito verde liberale	PVL	0	0	1.4	1.4	3	3
Partito cristiano sociale	PCS	0.4	1	0.4	0	1	0
Partito svizzero del lavoro	PSdL	0.7	2	0.7	0	1	-1
Unione democratica federale	UDF	1.3	2	1.3	0	1	-1
Lega dei Ticinesi	LdT	0.4	1	0.6	0.2	1	0
Lista alternativa	ASV	0.5	1	0.2	-0.3	0	-1
Democratici svizzeri	DS	1	1	0.5	-0.5	0	-1
SolidaritéS	Sol	0.5	1	0.4	-0.1	0	-1
Partito svizzero della libertà	PSL	0.2	0	0.1	-0.1	0	0
Altri		1.6	0	1.8	0.2	0	0

200

200

Consiglio degli Stati – Risultati per partito	Sigle	2003	2007	
		Seggi	Seggi	+/-
Partito popolare democratico	PPD	15	15	
Partito radicale democratico	PRD	14	12	-2
Unione democratica di centro	UDC	8	7	-1
Partito socialista svizzero	PS	9	9	
Partito ecologista svizzero	PES		2	+2
Partito verde liberale di Zurigo	PEL	0	1	+1
Totale		46	46	

Gruppo ⁷	Abbr.	Ripartizione	T
Gruppo dell'Unione democratica di centro	V	64 UDC, 1 Lega, 1 UDF	60
Gruppo socialista	S	49 PS	49
Gruppo liberale radicale	RL	47 PLR	47
PPD/PEV/PVL	CEg	44 PDC, 1 PCS, 2 PEV, 5 PVL	52
Gruppo ecologista	G	22 PES, 1 PCS, 1 PdT	24
Gruppo PBD	BD	6 BDP	6
http://www.parlament.ch/F/ORGANE-MITGLIEDER/BUNDESVERSAMMLUNG/FRAKTIONEN/FRAKTIONEN-48-LEGISLATUR/FRAKTIONSLOS Non iscritto	1		1

⁷ Tramite i seguenti link si accede alle pagine dei gruppi parlamentari dell'Assemblea federale:

- A. V: <http://www.parlament.ch/i/organe-mitglieder/bundesversammlung/fraktionen/fraktionen-48-legislatur/fraktion-v/pagine/default.aspx>
- B. S: <http://www.parlament.ch/i/organe-mitglieder/bundesversammlung/fraktionen/fraktionen-48-legislatur/fraktion-s/pagine/default.aspx>
- C. RL: <http://www.parlament.ch/i/organe-mitglieder/bundesversammlung/fraktionen/fraktionen-48-legislatur/fraktion-rl/pagine/default.aspx>
- D. CEg: <http://www.parlament.ch/i/organe-mitglieder/bundesversammlung/fraktionen/fraktionen-48-legislatur/fraktion-ceg/pagine/default.aspx>
- E. G: <http://www.parlament.ch/i/organe-mitglieder/bundesversammlung/fraktionen/fraktionen-48-legislatur/fraktion-g/pagine/default.aspx>
- F. PBD: <http://www.parlament.ch/i/organe-mitglieder/bundesversammlung/fraktionen/fraktionen-48-legislatur/fraktion-bdp/pagine/default.aspx>
- G. Non iscritto: <http://www.parlament.ch/i/organe-mitglieder/bundesversammlung/fraktionen/fraktionen-48-legislatur/fraktionslos/pagine/default.aspx>

Il sistema di finanziamento della politica

23. Poiché il federalismo in Svizzera induce i partiti a organizzarsi formando associazioni cantonali o comunali di dimensioni anche molto ridotte, le strutture dei partiti a livello federale dispongono di mezzi e risorse molto modesti⁸. Sul piano cantonale e comunale, l'attività dei partiti poggia ampiamente sul sistema di milizia⁹, tanto che soltanto il 45 per cento di essi impiega personale salariato a livello cantonale, essenzialmente per mansioni amministrative.
24. A livello federale la Svizzera non prevede regole specifiche per il finanziamento dei partiti e delle campagne elettorali. Sebbene la problematica del finanziamento venga regolarmente affrontata negli interventi parlamentari, non sono stati avviati lavori legislativi sul piano federale. Nel 1996, nell'ambito della riforma della Costituzione federale, il Consiglio federale aveva proposto una nuova disposizione, ossia l'articolo 127a capoverso 2, secondo cui l'esercizio dei diritti politici e il relativo finanziamento, sarebbero stati disciplinati per legge. Si trattava innanzitutto di obbligare i comitati d'iniziativa e di referendum a rendere pubblici i loro rapporti economici con terzi e, così facendo, di regolamentare le votazioni (iniziative e referendum), ovvero l'esercizio della democrazia diretta. Il Parlamento non ha accolto questa disposizione, peraltro molto criticata durante la procedura di consultazione. In generale, secondo le persone con cui si è intrattenuto il GVG, gli interventi parlamentari che chiedono di disciplinare il finanziamento dei partiti e la trasparenza della vita politica non sono motivati dalla preoccupazione di lottare contro la corruzione, ma piuttosto dal desiderio di garantire la parità dei mezzi in occasione di votazioni su iniziative o referendum. Secondo le autorità, nelle risposte a vari interventi parlamentari, il Consiglio federale aveva spesso sostenuto che era impossibile provare l'esistenza di una correlazione tra le risorse finanziarie degli ambienti favorevoli a un'iniziativa o a un referendum e l'esito di uno scrutinio. In effetti, votazioni come quelle sull'internamento a vita o sull'imprescrittibilità dei reati di pornografia infantile sono state vinte da comitati d'iniziativa che disponevano di risorse finanziarie molto contenute. Nel 1987, ad esempio, il comitato promotore della modifica costituzionale che permetteva di sostenere sia un'iniziativa sia il relativo controprogetto del Consiglio federale («doppio sì») ha vinto con un budget di soli 26 000 CHF (circa 21 400 EUR¹⁰). Questi fondi erano stati messi a disposizione dal Partito socialista svizzero (PSS), dal Partito popolare democratico (PPD), dall'Anello degli indipendenti (AdI, sciolto nel 1999), dall'Unione sindacale svizzera e dalla Federazione svizzera dei sindacati cristiani (FSSC). Dal canto loro, gli avversari disponevano di oltre un milione di franchi (circa 823 500 EUR).
25. Lo Stato federale non finanzia direttamente né i partiti né le campagne elettorali. Tuttavia, in virtù della legge federale del 18 marzo 1988 sulla retribuzione e l'infrastruttura dei parlamentari e sui contributi ai gruppi (legge sulle indennità parlamentari, LI, raccolta sistematica, RS 171.21), i membri dell'Assemblea federale e i gruppi parlamentari ricevono un finanziamento pubblico. Il contributo annuo versato ai gruppi parlamentari per coprire le spese delle rispettive segreterie si compone di un importo di base di 94 500 CHF (circa 77 800 EUR) per gruppo, al quale si

⁸ Secondo i dati del 2007, l'organico delle segreterie generali dei principali partiti era di:

- PLR: 21 persone, equivalenti a 18 posti a tempo pieno;
- PSS: 18 persone a tempo pieno;
- PPD: 18 persone, equivalenti a 12 posti a tempo pieno;
- UDC: 10,9 posti ;
- I Verdi: 3,25 posti;
- Partito evangelico: 3,10 posti.

⁹ Per «sistema di milizia» si intende una forma di organizzazione nella quale i cittadini ordinari svolgono compiti pubblici per un determinato periodo parallelamente all'attività professionale principale. Queste mansioni sono talvolta esercitate a titolo gratuito, il più delle volte dietro modesta retribuzione.

¹⁰ Al tasso di cambio del 4 ottobre 2011: 1 CHF = 0,82 EUR

aggiungono 17 500 CHF (circa 14 400 EUR) per ciascun deputato (art. 12 LI). Attualmente il totale dei contributi pubblici ammonta a circa 4,8 milioni di CHF (circa 4 milioni di EUR). L'articolo 10 capoverso 2 dell'ordinanza dell'Assemblea federale del 18 marzo 1988 concernente la legge sulle indennità parlamentari (RS 171.211), entrato in vigore il 1° gennaio 2010, stabilisce che ogni anno, entro fine marzo, i gruppi parlamentari presentano alla Delegazione amministrativa dell'Assemblea federale un resoconto sull'impiego dei contributi nell'esercizio precedente. Il 13 maggio 2011, la Delegazione amministrativa ha stilato per la prima volta un rapporto sul 2010.

26. Non vi sono regole né limitazioni specifiche per il finanziamento privato dei partiti e delle campagne elettorali. Nemmeno il Codice civile prevede regole sul finanziamento delle associazioni e invita queste ultime a disciplinare la questione nei loro statuti (art. 60 cpv. 2).
27. A titolo di esempio, il GVG ha consultato lo statuto di alcuni partiti nel quale sono riportate le varie fonti di entrate previste. La seguente enumerazione riporta le varie voci riscontrate (alcuni statuti prevedono tutte le voci, altri soltanto alcune): a) quota annuale; b) donazioni; c) ricavi della vendita di prodotti e servizi; d) contributi del gruppo parlamentare; e) contributi dei parlamentari, dei giudici e dei magistrati affiliati al partito.
28. Dalle risposte al questionario risulta che il Tribunale federale¹¹, la massima autorità giudiziaria svizzera, ha ritenuto anticostituzionale una disposizione di legge del Cantone Ticino che prevede un importo massimo di 50 000 CHF per i finanziamenti di terzi a campagne in vista di elezioni cantonali sentenziando che: «La norma della legge sull'esercizio dei diritti politici del Cantone Ticino che prevede un limite di 50 000.- CHF al finanziamento da parte di terzi di un candidato alle elezioni cantonali viola sia il principio delle pari opportunità, sia il principio della proporzionalità». Nel corso della visita del GVG, è stato precisato che il Tribunale ha ritenuto anticostituzionale non tanto il principio di limitare il finanziamento da parte di terzi, quanto l'importo stabilito, considerato troppo basso.

Altri aspetti

29. Di recente, nella legge federale del 12 giugno 2009 sulla deducibilità fiscale dei versamenti ai partiti sono state introdotte deduzioni fiscali per le donazioni fatte ai partiti, modificando così le disposizioni di legge federali e cantonali applicabili in materia. Con la nuova legge possono essere dedotti dall'imposta federale i contributi dei membri e i versamenti ai partiti per un importo massimo di 10 000 CHF (circa 8200 EUR) purché sia data una delle condizioni seguenti: a) il partito è iscritto nel registro dei partiti (cfr. paragrafi 15 e 16); b) il partito è rappresentato in un Parlamento cantonale; c) il partito ha ottenuto almeno il 3 per cento dei voti nell'ultima elezione di un Parlamento cantonale (art. 33. cpv.1 lett. i della legge federale del 14 dicembre 1990 sull'imposta federale diretta modificata dalla legge summenzionata). I contributi e i versamenti ai partiti che soddisfano una delle tre condizioni di rappresentatività summenzionate sono deducibili dal reddito imponibile per le imposte cantonali fino a concorrenza di un importo stabilito dal diritto cantonale in virtù dell'articolo 9 capoverso 2 lettera I della legge federale del 14 dicembre 1990 sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni, modificato dalla legge federale menzionata all'inizio del paragrafo. I Cantoni sono tenuti ad adeguare la loro legislazione entro due anni dall'entrata in vigore della modifica. Scaduto tale termine, la modifica si applica direttamente laddove il diritto cantonale fiscale prevede disposizioni divergenti. Vengono quindi applicati gli importi di cui all'articolo 33 capoverso 1 lettera i della legge federale del 14 dicembre 1990 sull'imposta federale diretta.

¹¹ Decisione del Tribunale federale del 10 luglio 1999, DTF 125 I 441 (consid. 3a-b).

III. TRASPARENZA DEL FINANZIAMENTO DEI PARTITI – PARTE SPECIFICA

30. L'assenza di regole sul finanziamento dei partiti e delle campagne elettorali si colloca nel contesto più ampio di una mancanza quasi totale nella legislazione svizzera di disposizioni specifiche in materia di trasparenza e controllo del finanziamento e, di conseguenza, di sanzioni specifiche.

(i) Trasparenza (articoli 11, 12 e 13b della Raccomandazione Rec(2003)4)

Contabilità

Regole federali

31. Essendo generalmente organizzati come associazioni, i partiti politici devono, in virtù dell'articolo 69a del Codice civile (CC), tenere la contabilità delle entrate e delle uscite e della situazione patrimoniale. Non vi sono regole particolari sui requisiti formali o il grado di dettaglio richiesto. Le risposte al questionario precisano tuttavia che i prestiti devono figurare nel resoconto sulla situazione patrimoniale dell'associazione e che tutte le spese devono essere riportate nel registro delle spese. Le associazioni sono invece libere di decidere come contabilizzare concretamente le donazioni.
32. Se l'associazione è tenuta a iscriversi nel registro di commercio, si applicano le disposizioni del Codice delle obbligazioni in materia di contabilità commerciale. Tale regola vale per le associazioni che gestiscono un'attività commerciale e per quelle che sottostanno all'obbligo di revisione (art. 61 CC). L'obbligo di sottoporre i conti a revisione diventa effettivo quando l'associazione o la società oltrepassa per due esercizi consecutivi due dei valori seguenti: somma di bilancio di 10 milioni di CHF (circa 8,2 milioni di EUR), cifra d'affari di 20 milioni di CHF (circa 16,4 milioni di EUR) o una quantità media di 50 posti di lavoro a tempo pieno sull'arco dell'anno. Le risposte al questionario indicano che generalmente i partiti non gestiscono un'attività commerciale e che i valori soglia menzionati non vengono raggiunti, visto che i budget cantonali dei partiti oscillano fra qualche decina a qualche centinaio di migliaia di franchi. Il Partito ecologista svizzero (I Verdi) è l'unico iscritto nel registro di commercio. Probabilmente si tratta di una decisione volontaria, considerato che il partito non soddisfa le condizioni dell'articolo 61 CC.
33. Anche le entità legate ai partiti sono generalmente costituite sotto forma di associazioni e pertanto, sono rette dalle stesse regole di quelle appena menzionate. Alcune sono costituite sotto forma di società semplici (art. 530 e seguenti del Codice delle obbligazioni, che non prevedono disposizioni specifiche in materia di contabilità).
34. Non esistono disposizioni specifiche nemmeno sulla contabilità del finanziamento delle campagne elettorali dei partiti politici.

Regole cantonali

35. Gli unici due Cantoni che prevedono obblighi di trasparenza sono Ticino e Ginevra.
36. Nel Cantone Ticino i partiti sono tenuti a notificare alla Cancelleria di Stato tutte le donazioni superiori ai 10 000 CHF (circa 8200 EUR). Per i candidati alle elezioni, i comitati di referendum e d'iniziativa, l'obbligo di notifica si applica alle donazioni superiori ai 5000 CHF (circa 4100 EUR).

37. Nel Cantone di Ginevra, in virtù dell'articolo 29A della legge cantonale sull'esercizio dei diritti politici (loi cantonale du 15 octobre 1982 sur l'exercice des droits politiques; RSG A 5 05¹²), i partiti, le associazioni o i gruppi che presentano ufficialmente una o più liste di candidati per le elezioni cantonali o municipali in comuni con oltre 10 000 abitanti devono sottoporre ogni anno all'autorità competente (Ispettorato fiscale cantonale) i conti annuali, corredati di un elenco dei donatori. Sono vietate le donazioni anonime e con pseudonimi. Inoltre, i gruppi che formulano una raccomandazione di voto in vista di una votazione federale, cantonale o comunale sono tenuti a presentare all'Ispettorato fiscale cantonale, entro 60 giorni, i conti relativi a tale votazione, compreso l'elenco dei donatori.

Obblighi di comunicazione e di pubblicazione dei conti

38. I partiti politici o i partiti candidati alle elezioni non sottostanno ad alcun obbligo di comunicazione o di pubblicazione né dei conti ordinari né dei conti delle campagne. Le risposte al questionario precisano che, in virtù del Codice delle obbligazioni, gli obblighi di pubblicazione si applicano unicamente ai conti annuali di determinate società, in particolare le società anonime quotate in Borsa. In Svizzera i partiti politici non sono quindi mai tenuti a pubblicare i propri documenti contabili.
39. Nel Cantone di Ginevra, i conti notificati dei partiti, delle associazioni e dei gruppi che partecipano alle elezioni, possono essere consultati da chiunque sia domiciliato nel Cantone o vi esercita i diritti politici.
40. Ai sensi del Codice di procedura civile (art. 160 cpv. 1 lett. b), i partiti sono tenuti, come qualsiasi persona fisica o giuridica, a collaborare all'assunzione delle prove e a produrre i documenti richiesti. Benché nel diritto penale e fiscale esistano disposizioni analoghe, nessuna di esse è destinata specificamente ai partiti politici.

Conservazione dei documenti

41. In virtù dell'articolo 962 del Codice delle obbligazioni – applicabile anche alle associazioni tenute a iscriversi nel registro di commercio – i libri, i documenti contabili e la corrispondenza d'affari devono essere conservati per dieci anni. Il termine di conservazione decorre a partire dalla fine dell'esercizio annuale nel quale sono state fatte le ultime iscrizioni, allestiti i documenti contabili ed è stata ricevuta o spedita la corrispondenza d'affari.

(ii) Controllo (articolo 14 della Raccomandazione Rec(2003)4)

42. Dalle risposte al questionario emerge che nel caso delle associazioni è usuale che i revisori contabili – che possono essere membri dell'associazione e non devono necessariamente vantare competenze specifiche – procedano a un controllo contabile interno e allestiscano un rapporto destinato ai membri dell'associazione.
43. Per quanto concerne il controllo esterno, gli unici controlli previsti dalla legislazione federale sono quelli applicabili alle associazioni obbligate a iscriversi nel registro di commercio e che soddisfano le condizioni menzionate in precedenza (cfr. paragrafo 32). Apparentemente, quindi, non si applicano ai partiti. Secondo l'articolo 3 della legge federale del 16 dicembre 2005

¹² Raccolta sistematica del diritto cantonale ginevrino, <http://www.ge.ch/legislation>. Questa legge è stata modificata dalla legge del 27 gennaio 2011 che modifica la legge sull'esercizio dei diritti politici (loi sur la transparence et le financement des partis politiques, LEDP).

sull'abilitazione e la sorveglianza dei revisori, le persone fisiche e le imprese di revisione che forniscono servizi di revisione necessitano di un'abilitazione.

44. Tra le legislazioni cantonali che sanciscono obblighi di trasparenza, quella ticinese non prevede modalità di controllo delle informazioni finanziarie comunicate dai partiti e dai candidati. Nel Cantone di Ginevra gli elenchi dei donatori comunicati dai partiti sono verificati da un organo di controllo designato da ciascun partito, generalmente un ente fiduciario, che rilascia un attestato di conformità.

(iii) Sanzioni (articolo 16 della Raccomandazione Rec(2003)4)

45. Poiché manca una regolamentazione sulla trasparenza e sul controllo dei partiti e delle campagne elettorali non esistono nemmeno sanzioni a livello federale.
46. A Ginevra e in Ticino gli obblighi di trasparenza previsti dalla legislazione cantonale contemplano anche delle sanzioni. Nel Cantone di Ginevra, l'inosservanza degli obblighi di trasparenza (cfr. paragrafo 39) è sanzionata con il non versamento da parte dello Stato del contributo alle spese elettorali del partito, gruppo o candidato (art. 29A della legge cantonale del 15 ottobre 1982 sull'esercizio dei diritti politici). In Ticino la mancata comunicazione delle informazioni sui finanziamenti ricevuti può comportare per i partiti la riduzione o la soppressione del contributo assegnato al gruppo parlamentare e per i candidati a un'elezione o i comitati di referendum o d'iniziativa una multa di 7000 CHF (circa 5700 EUR).

Immunità, prescrizione, statistiche

47. Dalle risposte al questionario risulta che non esistono né una regolamentazione specifica in materia di immunità o di prescrizione, né statistiche sulle sanzioni.

IV. ANALISI

Considerazioni generali

48. La Svizzera è una democrazia parlamentare e diretta che vanta una lunga tradizione e presenta un certo numero di specificità. Si compone di 26 Cantoni riuniti nella Confederazione Svizzera, la cui unità politica è stata sancita dalla Costituzione del 1848. Nel processo di formazione della Confederazione, i Cantoni hanno ceduto parte della propria sovranità allo Stato centrale, conservando tuttavia le loro prerogative. Questo regime si è mantenuto fino ad oggi e il federalismo – con una struttura a tre livelli (federale, cantonale e comunale) – è una delle caratteristiche fondamentali del sistema politico elvetico. I Cantoni e i Comuni sono liberi di organizzare il proprio governo, la propria amministrazione e il proprio sistema elettorale nei limiti fissati dalla Costituzione federale e, per i Comuni, dal diritto cantonale. Il sistema elettorale svizzero, fondato sulla rappresentazione proporzionale, favorisce generalmente la diversità e il pluralismo politico, offrendo agli elettori varie opzioni di voto, compresa la possibilità di votare candidati appartenenti ad altre liste (panachage) e di stralciare candidati dalla lista prestampata. Questo sistema gode di ampi consensi sia nella popolazione, sia sul piano internazionale.
49. Un'altra particolarità della Svizzera è il sistema politico di concordanza che impedisce a un partito politico di detenere la maggioranza in Governo o in Parlamento. Questo sistema implica la ricerca costante del consenso tra i partiti rappresentati negli organi del potere legislativo ed esecutivo che sono, necessari per varare nuove leggi. Il referendum facoltativo, garante di questo sistema,

è una delle forme di democrazia diretta specifiche della Svizzera e permette a 50 000 cittadini o a 8 Cantoni di sottoporre a votazione popolare una legge adottata dal Parlamento. Esistono altre forme di democrazia diretta, ad esempio il referendum obbligatorio previsto in alcuni casi dalla Costituzione federale, o l'iniziativa popolare, che permette a cittadini o a gruppi di interesse di chiedere che una modifica della Costituzione venga sottoposta a votazione popolare. Queste consultazioni popolari indette a livello federale, cantonale o comunale scandiscono la vita politica analogamente alle elezioni federali e locali. I partiti non sono quindi gli unici attori politici: anche i comitati d'iniziativa, i comitati di referendum o altri gruppi di interesse possono influenzare in modo significativo il contesto legislativo e politico.

50. La Svizzera è uno dei rari Paesi in Europa a non disporre di una regolamentazione specifica sui partiti, sul loro finanziamento e su quello delle campagne elettorali. Benché i testi normativi non contengano alcuna definizione per i partiti, questi sono menzionati nell'articolo 137 della Costituzione federale della Confederazione svizzera, il quale sancisce che «*i partiti partecipano alla formazione dell'opinione e della volontà popolari*». Generalmente, si costituiscono come associazioni di diritto privato per acquisire personalità giuridica. In teoria, possono organizzarsi anche come società semplici, ma questa forma non conferisce loro una personalità giuridica. I partiti possono iscriversi nel registro gestito dalla Cancelleria federale. L'iscrizione nel registro non è obbligatoria e dà diritto ad alcune agevolazioni amministrative in occasione delle elezioni federali. L'assenza di regolamentazioni è riconducibile a una concezione tradizionale, ancora molto diffusa nella classe politica e nell'opinione pubblica, secondo cui i partiti sono l'emanazione della sfera privata e come tali devono poter operare liberamente, senza interferenze o controlli da parte dello Stato. Nella pratica e data la struttura federalista, i partiti politici svizzeri sono organizzati in associazioni cantonali e comunali di dimensioni anche molto ridotte che poggiano ampiamente sul sistema di milizia¹³, occupano soltanto pochi collaboratori salariati e ricorrono in misura molto contenuta a professionisti della politica. Poiché anche le strutture, i centri decisionali e la contabilità sono molto decentralizzati, gli organi di partito a livello federale dispongono generalmente di risorse limitate ed esercitano soltanto un'influenza modesta sulla politica del partito.
51. A livello federale e in quasi tutti i Cantoni, i partiti politici e le campagne per le elezioni o le votazioni politiche non beneficiano di finanziamenti pubblici¹⁴. L'assenza di finanziamenti pubblici rispecchia anch'essa una concezione tradizionale secondo cui lo Stato non deve intervenire nel funzionamento dei partiti, che sono entità di diritto privato e tra i quali la concorrenza non deve essere ostacolata. La questione è tuttora delicata, tanto che la maggior parte dei partiti che il GVG ha incontrato sembrano contrari o restii a introdurre un finanziamento pubblico poiché manca il consenso popolare. Gli interventi parlamentari presentati su questo tema nel 2003, 2006 e 2009 sono infatti state respinte.
52. Quella privata rappresenta quindi l'unica fonte di finanziamento dei partiti e delle campagne per le elezioni o le votazioni. Come in altri Paesi, anche in Svizzera la parte delle quote versate dagli iscritti rispetto al budget complessivo dei partiti è in calo da alcuni anni. È consuetudine che i rappresentanti eletti in Consiglio federale, in Parlamento o talvolta anche giudici o magistrati versino al partito una parte delle indennità o dello stipendio e che i candidati alle elezioni o i comitati promotori di iniziative popolari contribuiscano al finanziamento delle campagne. Altre

¹³ Vedi nota a piè di pagina 9.

¹⁴ Fanno eccezione i Cantoni di Friburgo e Ginevra, che prevedono il versamento diretto di contributi pubblici ai partiti politici, alle associazioni o ai gruppi di candidati per cofinanziare le spese di campagna. Inoltre, la Confederazione concede un finanziamento pubblico indiretto ai membri dell'Assemblea federale e ai gruppi parlamentari per un totale pari a circa 4,8 milioni di CHF (circa 3,7 milioni di EUR).

fonti di reddito sono i contributi delle varie sezioni dei partiti e, in misura minore, i ricavi della vendita di articoli promozionali o di altri beni e servizi. Una parte importante del budget dei partiti politici e delle campagne è tuttavia rappresentata dalle donazioni elargite da privati, aziende, banche, sindacati, associazioni mantello¹⁵, associazioni di sostegno e altri gruppi di interesse.

53. Poiché mancano regole sul finanziamento dei partiti e delle campagne, non vi sono nemmeno disposizioni specifiche sulla trasparenza e il controllo di tale finanziamento né sanzioni pertinenti. Secondo il GVG, bisogna anche considerare la percezione che la società elvetica ha del denaro. Quando si tratta del finanziamento dei partiti e delle campagne politiche, essa è scioccata dall'impiego del termine «corruzione», accetta con reticenza quello di «trasparenza» e sembra prediligere quello di «discrezione». La discrezione sulle questioni finanziarie è uno degli elementi fondamentali del consenso sociale elvetico ed è comprensibile che questa visione ostacoli l'adozione di testi normativi sul finanziamento delle campagne politiche e dei partiti. Ciò nonostante, la trasparenza è un tema dibattuto ormai da tempo, anche se, salvo nei Cantoni di Ginevra e del Ticino, non si è giunti all'adozione di regole vincolanti per mancanza del consenso necessario tra i partiti. Alcuni partiti, più favorevoli all'introduzione di regole in questo senso, hanno presentato vari interventi parlamentari in Consiglio nazionale e nel Consiglio degli Stati¹⁶, scontrandosi tuttavia con l'opposizione conservatrice dei partiti di diverso orientamento. Va segnalato tuttavia che su questo tema non è ancora stata lanciata un'iniziativa popolare. Alcuni interlocutori del GVG ritengono che ciò sia dovuto alla mancanza di interesse da parte dell'opinione pubblica e al fatto che i partiti preferiscono mantenere lo status quo.
54. Da una decina d'anni si osserva un cambiamento dovuto alla forte progressione di un partito che, stando agli osservatori e agli interlocutori del GVG, dispone di importanti mezzi finanziari. Queste risorse gli hanno permesso di destinare ingenti somme di denaro alle recenti campagne elettorali associandole a una personalizzazione finora poco diffusa in Svizzera e di lanciare o sostenere determinate iniziative popolari. A prescindere dalla controversia suscitata dai temi e dai metodi di campagna, l'entità dei mezzi di cui tale partito dispone ha provocato, secondo vari osservatori, una rottura dell'equilibrio a scapito di altri partiti. Quest'evoluzione, che va di pari passo con un aumento generale delle spese di campagna¹⁷, suscita interrogativi nella classe politica e nell'opinione pubblica in merito all'assenza di regolamentazioni e di trasparenza del finanziamento della politica. Secondo recenti sondaggi, la grande maggioranza dei cittadini svizzeri vorrebbe essere meglio informata sulle finanze dei partiti e sul finanziamento delle campagne¹⁸. A conferma di quest'evoluzione, in concomitanza con la visita del GVG la Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati – la Camera alta del Parlamento – ha adottato a stretta maggioranza un nuovo intervento parlamentare che incarica il Consiglio

¹⁵ Gruppi di aziende o di associazioni.

¹⁶ A parte alcune iniziative su questioni specifiche legate alle campagne che precedono le votazioni, come la pubblicazione delle somme importanti destinate al finanziamento (99.430 Gross Andreas) o il finanziamento pubblico (03.434 Rechsteiner-Basel, 06.407 Fehr Hans-Jürg, 09.416 Gross Andreas), buona parte degli interventi parlamentari riguarda l'introduzione di regole sul finanziamento dei partiti politici e delle campagne elettorali e tratta temi quali i partiti politici, i candidati alle elezioni, i comitati di campagna e le entità analoghe (gruppi, associazioni). Cfr. in particolare gli interventi 02.3714 Maillard Pierre-Yves (*Instaurazione di regole per il finanziamento dei partiti politici e delle campagne elettorali*), 06.406 Nordmann Roger (*Trasparenza del finanziamento dei partiti politici, delle lobby, delle campagne elettorali e delle campagne di votazione*), 07.471 Bonhôte (*Limitazione delle spese elettorali*), 09.415 Gruppo socialista (*Maggiore trasparenza nella politica svizzera*), 09.442 Hodgers Antonio (*Trasparenza dei conti dei partiti politici*).

¹⁷ Secondo il rapporto di valutazione delle elezioni federali del 2007 allestito dalla missione OCSE/ODIHR, le spese di campagna dei partiti politici sono state sensibilmente superiori a quelle delle elezioni precedenti. Ciò nonostante, le spese elettorali pro capite in Svizzera sono comparabili a quelle di altre democrazie occidentali.

¹⁸ Secondo recenti sondaggi, il 64% degli Svizzeri sarebbe favorevole a misure volte alla pubblicazione dei dati relativi al finanziamento delle campagne e l'87% auspica maggiore trasparenza nel finanziamento della vita politica (cfr. in particolare *Neue Zürcher Zeitung*, 22.10.2007 e *L'Hebdo*, 9.02.2011).

federale di istituire le basi legali per rendere obbligatoria la pubblicazione delle fonti di finanziamento delle campagne che precedono le votazioni¹⁹. L'intervento non concerne le fonti di finanziamento dei partiti e delle campagne elettorali. Secondo alcuni interlocutori del GVG, è infatti più facile ottenere un consenso sulla questione della trasparenza delle campagne che precedono le votazioni, visto che in alcuni casi vengono investite ingenti somme ripartite in modo disuguale. In seno a uno dei partiti politici è peraltro in corso una riflessione su una futura iniziativa popolare in materia. Inoltre, l'Ufficio federale di giustizia ha pubblicato di recente un rapporto di diritto comparato²⁰ in vista dell'adozione del presente rapporto. Il GVG incoraggia queste riflessioni e iniziative perché ritiene che potranno servire a creare consapevolezza in merito agli effetti negativi dell'assenza di regolamentazioni sulla trasparenza del finanziamento della politica. Auspica che il presente rapporto e le conclusioni che scaturiranno dall'osservazione della campagna per le elezioni federali del 23 ottobre 2011 contribuiranno a far riconoscere la necessità di disciplinare la questione prendendo lo spunto dalla Raccomandazione Rec(2003)4 del Consiglio d'Europa sulle norme comuni contro la corruzione nel finanziamento dei partiti politici e delle campagne elettorali.

55. Dato che il documento summenzionato non concerne le campagne che precedono le votazioni popolari, le raccomandazioni formulate nel presente rapporto non si applicano a quest'ultime. Ciononostante, alcuni dei problemi identificati non riguardano soltanto i partiti politici e le campagne elettorali, ma anche le campagne che precedono le votazioni. Il GVG ritiene che, data l'importanza che queste hanno nella vita politica svizzera, i legami esistenti tra determinate campagne e comitati referendari e determinati partiti politici, come pure gli ingenti flussi finanziari che apparentemente ne scaturiscono, giustificerebbero in un certo numero di casi l'applicazione di regole simili. Nel quadro delle riflessioni sui passi da intraprendere in seguito al presente rapporto, le autorità svizzere sono pertanto invitate ad adottare una visione globale e a tener conto della specificità delle campagne di votazione.

Trasparenza

56. I partiti politici non sono sottoposti a regole contabili particolari. La maggior parte dei partiti e delle entità collegate con essi, organizzati come associazioni, è semplicemente tenuta a rispettare le disposizioni dell'articolo 69a del Codice civile, ossia tenere la contabilità delle entrate, delle uscite e della situazione patrimoniale. Non vi sono regole particolari sui requisiti formali, sulle categorie di entrate e uscite prescritte o sul grado di dettaglio richiesto. Per le associazioni iscritte nel registro di commercio (è il caso di un partito) si applicano le regole sulla contabilità commerciale. I partiti e le entità organizzati come società semplici, ossia senza personalità giuridica, non sono sottoposti ad alcuna regola contabile. Non vi sono nemmeno regole che disciplinano la contabilità delle campagne elettorali o delle campagne che precedono le votazioni. Il GVG è stato informato dell'esistenza, in certi casi, di regole finanziarie interne, ma queste non bastano a ovviare all'attuale eterogeneità delle pratiche contabili applicate dai partiti.
57. Durante la sua visita, il GVG è rimasto sorpreso dalla marcata opacità dei conti di gran parte dei partiti e dei budget delle campagne (a prescindere che si tratti di campagne elettorali o di campagne che precedono le votazioni). Quest'opacità si ritrova anche all'interno dei partiti; basti pensare che gli organi direttivi mettono a disposizione dei membri soltanto una versione sommaria dei conti. Inoltre, le strutture e i conti dei partiti a livello federale, cantonale e comunale

¹⁹ Mozione 11.3467 : http://www.parlament.ch/i/suche/pagine/geschaefte.aspx?gesch_id=20113467

²⁰ http://www.bj.admin.ch/content/bj/it/home/dokumentation/medieninformationen/2011/ref_2011-07-14.html (rapporto disponibile soltanto in francese)

sono separati, e gli organi federali non conoscono i dettagli contabili delle sezioni cantonali e locali. Poiché l'ammontare delle donazioni e l'identità dei donatori sono informazioni riservate anche all'interno dei partiti (cfr. di seguito), il GVG non ha potuto stabilire in che misura le donazioni in denaro o in natura debbano essere registrate contabilmente. Pare inoltre che i partiti non siano tenuti a riportare nei libri contabili le informazioni sulle entità con cui sono legati o che controllano in qualche maniera. I partiti e gli organizzatori di campagne non sono tenuti né a comunicare i conti a un'autorità pubblica né a pubblicarli. Di loro spontanea iniziativa alcuni partiti pubblicano sul loro sito informazioni finanziarie quali il bilancio annuale, ma questi documenti contengono soltanto poche informazioni. Quest'assenza totale di regole sia a livello federale sia nella quasi totalità dei Cantoni è chiaramente contraria agli articoli 11 e 13 della Raccomandazione Rec(2003)4, che invitano i partiti politici e gli organizzatori di campagne elettorali a tenere una contabilità completa e adeguata e a presentare regolarmente informazioni contabili. In questo senso è fondamentale, ai fini della trasparenza, che il pubblico disponga di informazioni sufficientemente dettagliate e comprensibili in merito alle entrate e alle uscite dei partiti e delle campagne. Tali obblighi dovrebbero tuttavia essere formulati in modo da non imporre vincoli troppo onerosi ai numerosi piccoli partiti, poco professionalizzati. Visto quanto precede, il GVG raccomanda 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 presentate 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.**

58. Non vi sono restrizioni sui contributi finanziari o in natura versati ai partiti politici e alle campagne (elettorali o in vista di votazioni popolari). Le persone fisiche e giuridiche possono versare contributi senza restrizioni e, se lo desiderano, lo possono fare in forma anonima. Il GVG è stato informato del fatto che certi partiti hanno adottato regole interne per limitare l'importo delle donazioni e vietare le donazioni anonime. Inoltre, l'ammontare delle donazioni e l'identità dei donatori sono informazioni molto riservate, persino in seno ai partiti politici, e la comunicazione e la pubblicazione degli importi ricevuti non sono obbligatorie né a livello federale né in gran parte dei Cantoni²¹. La maggior parte dei partiti che il GVG ha incontrato durante la propria visita ha dichiarato che questi dettagli sono noti soltanto ad alcuni dirigenti. Anche i partiti più favorevoli all'introduzione di regole sulla trasparenza e che hanno adottato misure in questo senso esitano a estenderle alle donazioni, che costituiscono una fonte essenziale di finanziamento. Uno degli argomenti avanzati dai rappresentanti dei partiti è che la mancanza di trasparenza garantisce l'indipendenza dei rappresentanti eletti nei confronti dei grandi finanziatori del partito. Un fattore indubbiamente più decisivo è il fatto che certi esponenti politici temono che la pubblicazione dell'identità dei donatori e dell'ammontare delle donazioni comporti la diminuzione di questa fonte di finanziamento. Si oppongono a qualsiasi passo avanti sul fronte della trasparenza affermando che una trasparenza maggiore dovrebbe essere accompagnata da un finanziamento pubblico dei partiti e/o delle campagne e che è difficile introdurre un simile provvedimento in Svizzera.
59. Il GVG non è convinto della fondatezza di questi argomenti. Innanzitutto, sebbene non abbia la competenza di esprimersi a favore di una determinata modalità di finanziamento dei partiti o delle campagne, rileva che la trasparenza e il finanziamento pubblico non devono necessariamente

²¹ Nel Cantone di Ginevra vigono obblighi di comunicazione degli importi ricevuti a titolo di donazione dal 1998, nel Cantone Ticino dal 1999 (cfr. paragrafi 36-37 e 39).

andare di pari passo. Per quanto attiene al timore di un calo delle donazioni, l'esempio di altri Paesi nei quali vige una maggiore trasparenza in materia di finanziamento della politica – come pure dei Cantoni di Ginevra e del Ticino che hanno introdotto regole in questo senso – mostra che questa paura è infondata. I rappresentanti dei Cantoni summenzionati, che il GVG ha incontrato durante la sua visita, hanno spiegato che le regole introdotte in materia di trasparenza non hanno modificato fundamentalmente il sistema precedente. Le ragioni che possono indurre le persone fisiche o giuridiche a sostenere finanziariamente i partiti politici e le campagne (adesione alle idee e ai programmi politici, volontà di sostenere l'esercizio della democrazia, interesse economico o fiscale) non perdono importanza con l'aumento della trasparenza. Il GVG sottolinea soprattutto che gli osservatori della vita politica svizzera e certi interlocutori incontrati durante la visita hanno denunciato gli effetti perversi dell'opacità attualmente esistente: informazione incompleta del cittadino che si ripercuote sull'autodeterminazione, mentre secondo l'articolo 34 della Costituzione federale la garanzia dei diritti politici «*protegge la libera formazione della volontà e l'espressione fedele del voto*»; incoraggiamento delle congetture e supposizioni sui mezzi ricevuti da un partito o da un candidato, che ledono la fiducia dei cittadini nel sistema democratico. Pertanto, il GVG raccomanda di **(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.**

60. L'introduzione di una normativa sulla trasparenza come quella descritta qui sopra sarebbe incompleta se non tenesse conto della partecipazione di terzi al finanziamento (ossia persone o entità esterne ai partiti e organizzatori delle campagne). Nulla impedisce infatti a terzi – e il GVG ha appreso durante la visita che questo succede – di farsi carico direttamente delle spese della campagna di un candidato o di un comitato di iniziativa, senza che le somme corrispondenti transitino dai conti della campagna. Vari interlocutori del GVG hanno sottolineato l'importanza di certe fondazioni, associazioni di categoria o gruppi di interesse che forniscono un sostegno finanziario considerevole – e spesso non visibile – alle campagne di alcuni partiti e/o candidati e a determinate campagne che precedono le votazioni. Anche in questo caso l'opacità incoraggia le congetture e le supposizioni, tanto che il GVG ha constatato una forte domanda di maggiore trasparenza in questo ambito. Raccomanda quindi di **(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.**

Controllo e sanzioni

61. In Svizzera non vigono obblighi di verifica della contabilità dei partiti o delle organizzazioni affiliate, ad eccezione delle eventuali società commerciali, iscritte nel registro di commercio, controllate dai partiti politici. Poiché i partiti sono generalmente organizzati come associazioni, è consuetudine che i revisori dei conti – che possono essere membri dell'associazione e non devono necessariamente vantare competenze specifiche – procedano a un controllo contabile interno e allestiscano un rapporto destinato ai membri. Il GVG ritiene che siano necessari miglioramenti anche se il sistema di finanziamento attuale poggia principalmente su fonti private. La verifica corretta e appropriata dei conti eseguita da un esperto contabile indipendente sarebbe uno strumento di controllo importante, soprattutto se non esiste nessun altro meccanismo di supervisione. Tale procedura si applicherebbe in linea di massima a tutti i partiti, anche se occorre una certa flessibilità per evitare vincoli eccessivi, segnatamente per i piccoli partiti che dispongono di risorse limitate. Il GVG raccomanda di **(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.

62. Vista l'assenza di regole specifiche in materia di trasparenza del finanziamento politico in Svizzera e della relativa contabilità, non esiste un meccanismo o un organo di controllo federale. Numerosi interlocutori che il GVG ha incontrato durante la visita si sono mostrati reticenti a introdurre un meccanismo di questo tipo, adducendo come motivo l'elevato costo per la collettività. Il GVG rileva che l'instaurazione di regole di trasparenza è credibile unicamente se va di pari passo con l'introduzione di un sistema di controllo efficace, senza il quale sarebbe facile eludere le regole. Pur non indicando una preferenza in merito al livello al quale dovrebbe situarsi tale organo di controllo, il GVG precisa – in linea con la posizione espressa più volte dal GRECO – che i meccanismi di supervisione o di controllo devono beneficiare di un grado di autonomia adeguato ed essere dotati di mezzi sufficienti per garantire un controllo preventivo sostanziale (compresa la verifica materiale delle informazioni) e di poteri di indagine. Di conseguenza, il GVG raccomanda di **(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.**
63. È inoltre fondamentale che l'organo di controllo abbia la possibilità di utilizzare mezzi efficaci, comprese le sanzioni, per garantire un'applicazione concreta della futura legislazione sul finanziamento della politica. Se la Svizzera creerà un contesto coerente per assicurare una maggiore trasparenza del sistema di finanziamento, sarà necessario corredare le regole pertinenti di sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive, conformemente all'articolo 16 della Raccomandazione Rec(2003)4. Il GRECO ha rilevato in varie occasioni quanto è importante disporre di un'ampia gamma di sanzioni (sanzioni flessibili per le violazioni meno gravi senza escludere l'adozione di sanzioni penali per i casi più gravi). Il GVG raccomanda pertanto di **aggiungere alle future regole sul finanziamento dei partiti e delle campagne elettorali sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive.**

V. CONCLUSIONI

64. La democrazia parlamentare svizzera vanta una lunga tradizione e una grande stabilità e il sistema politico gode di un elevato consenso nella popolazione e sul piano internazionale. A causa di alcune particolarità di questo sistema (in particolare il federalismo, il regime politico di concordanza e la democrazia diretta) i partiti sono soltanto una delle categorie dei protagonisti della vita politica. Per tradizione, i partiti fanno parte della sfera privata e la concorrenza tra loro deve funzionare senza ostacoli, in particolare di tipo statale. Forte di questa tradizione la Svizzera è quasi l'unico paese in Europa a non disporre, né a livello federale né in quasi tutti i Cantoni, di norme giuridiche che disciplinano la trasparenza del finanziamento dei partiti e delle campagne elettorali. Ciò è contrario alle norme contenute nella Raccomandazione Rec(2003)4 del Consiglio d'Europa sulle norme comuni contro la corruzione nel finanziamento dei partiti politici e delle campagne elettorali. I partiti non sono sottoposti a norme obbligatorie di trasparenza e non esiste alcun sistema di supervisione che verifichi le entrate e le uscite. Lo stesso discorso vale per le campagne elettorali o per quelle che precedono votazioni popolari. Tuttavia la trasparenza del finanziamento della vita politica è un tema cruciale in un Paese come la Svizzera dove, in assenza di un finanziamento pubblico diretto, i partiti e i comitati di campagna dipendono del tutto o in gran parte da finanziamenti privati. La questione è dibattuta da tempo senza esito definitivo, vista la mancanza di consenso tra i partiti rappresentati in

Governo e in Parlamento. Alla luce della lacuna giuridica attuale e dei suoi effetti negativi, di cui la società elvetica sembra diventare sempre più consapevole, occorrerebbe adottare una regolamentazione che garantisca una trasparenza e un controllo adeguato del finanziamento dei partiti e delle campagne elettorali, a prescindere dalla scelta di introdurre un meccanismo di finanziamento pubblico. Occorre che i partiti e i candidati tengano una contabilità completa e presentino i conti e le informazioni sulle donazioni che superano una determinata somma a un'autorità indipendente, incaricata di verificare l'osservanza delle regole di trasparenza del finanziamento e autorizzata ad adottare misure in caso di inosservanza (sanzioni comprese). Sarebbe inoltre opportuno introdurre regole analoghe per le campagne che precedono le votazioni popolari, considerata la loro importanza nella vita politica svizzera. L'introduzione di nuove norme dev'essere pianificata con prudenza per garantire il giusto equilibrio tra l'interesse legittimo del rispetto dell'indipendenza degli attori politici e dell'impegno civico nella vita politica da un lato e l'interesse altrettanto legittimo dei cittadini di disporre delle informazioni necessarie per l'espressione fedele del voto.

65. Visto quanto precede, il GRECO formula le seguenti raccomandazioni:

- i. **(i) introdurre regole contabili che prevedano la tenuta di una contabilità completa e adeguata dei partiti e delle campagne elettorali; (ii) provvedere affinché le entrate, le uscite, le attività e le passività siano contabilizzate in modo dettagliato e completo e siano presentate 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 collegate con essi direttamente o indirettamente o sotto il loro controllo; (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 (paragrafo 57);**
- ii. **(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 (paragrafo 59);**
- iii. **(i) cercare 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 sulla questione (paragrafo 60);**
- iv. **(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 (paragrafo 61);**
- v. **(i) garantire in modo effettivo 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 (paragrafo 62);**
- vi. **corredare le future regole sul finanziamento dei partiti e delle campagne elettorali di sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive (paragrafo 63).**

66. Conformemente al punto 30.2 del suo regolamento interno, il GRECO chiede alle autorità svizzere di presentare entro il 30 aprile 2013 un rapporto sulla realizzazione delle raccomandazioni elencate.
67. Il GRECO, infine, invita le autorità svizzere ad autorizzare quanto prima la pubblicazione del presente rapporto, come pure la sua traduzione e distribuzione nelle altre lingue ufficiali.