

Adozione: 23 giugno 2017
Pubblicazione: 24 agosto 2017

Publico
GrecoRC3(2017)10

Terzo ciclo di valutazione

Quarto rapporto *intermedio* di conformità sulla Svizzera

« Trasparenza del finanziamento dei partiti »

Adottato dal GRECO
In occasione della 76^a assemblea plenaria
(Strasburgo, 19-23 giugno 2017)

I. INTRODUZIONE

1. Il rapporto di valutazione del terzo ciclo sulla Svizzera è stato adottato in occasione della 52^a assemblea plenaria del GRECO (21 ottobre 2011) e pubblicato il 2 dicembre 2011 con il consenso della Svizzera (Greco Eval III Rep [2011] 4F, [tema I](#) e [tema II](#)).
2. Conformemente al regolamento interno del GRECO, le autorità svizzere hanno presentato un rapporto sulle misure adottate per attuare le raccomandazioni.
3. Nel rapporto di conformità adottato in occasione della 61^a assemblea plenaria (18 ottobre 2013), il GRECO ha concluso che la Svizzera ha attuato in modo soddisfacente tre delle undici raccomandazioni contenute nel rapporto di valutazione del terzo ciclo. Tenuto conto di questo risultato, ha qualificato la scarsa conformità con le raccomandazioni come «globalmente insufficiente» ai sensi dell'articolo 31 paragrafo 8.3 del regolamento interno. Il GRECO ha quindi deciso di applicare l'articolo 32, riguardante i membri che non rispettano le raccomandazioni contenute nel rapporto di valutazione reciproca e, fondandosi sul paragrafo 2(i) di tale articolo, ha chiesto al Capo della delegazione svizzera di sottoporgli, al più tardi entro il 30 aprile 2014, un rapporto sullo stato di attuazione delle raccomandazioni pendenti (ovvero le raccomandazioni i e iii riguardanti il tema I e le raccomandazioni i-vi riguardanti il tema II).
4. Nel rapporto intermedio di conformità e nel secondo rapporto intermedio di conformità, adottati rispettivamente in occasione della 64^a e della 68^a assemblea plenaria (20 giugno 2014 e 19 giugno 2015), il GRECO ha qualificato nuovamente come «globalmente insufficiente» il livello di conformità della Svizzera, dal momento che il numero totale delle raccomandazioni pendenti è rimasto invariato.
5. Nel terzo rapporto intermedio di conformità, adottato in occasione della 72^a assemblea plenaria (1° luglio 2016), il GRECO ha ritenuto ormai attuate in modo soddisfacente le due raccomandazioni pendenti in relazione con il tema I. Il GRECO ha quindi chiuso la procedura di conformità su questo tema dal momento che tutte le raccomandazioni sono state attuate. Per contro, in assenza di una valutazione positiva riguardante il tema II, il GRECO ha concluso che il livello globale di conformità della Svizzera con le raccomandazioni restava «globalmente insufficiente» e ha quindi chiesto al Capo della delegazione svizzera di sottoporgli, al più tardi entro il 30 aprile 2017, un rapporto sullo stato di attuazione di tali raccomandazioni (ovvero le raccomandazioni i-vi riguardanti il tema II). Tale rapporto, sottoposto il 12 maggio 2017, costituisce la base del quarto rapporto intermedio di conformità sulla Svizzera.
6. Il GRECO ha incaricato la Francia di designare un relatore per la procedura di conformità ed è stata nominata la signora Agnès MAITREPIERRE, con incarico presso il Direttore degli affari giuridici, Ministero degli affari esteri. La signora MAITREPIERRE ha stilato il presente rapporto di conformità con il sostegno della Segreteria del GRECO.

II. ANALISI

Tema II: Trasparenza del finanziamento dei partiti

7. Si ricorda che, nel rapporto di valutazione, il GRECO ha rivolto alla Svizzera sei raccomandazioni sul tema II. Nel rapporto di conformità e nei tre rapporti intermedi di conformità, il GRECO ha ritenuto che tutte le raccomandazioni, illustrate qui di seguito, non sono state attuate.

Raccomandazioni i-vi

8. *Il GRECO aveva raccomandato di:*

- *(i) introdurre regole contabili che impongano ai partiti e ai comitati elettorali di tenere una contabilità completa e adeguata; (ii) provvedere affinché le entrate, le uscite, gli attivi e i passivi siano contabilizzati in modo dettagliato e completo e presentati in una forma comprensibile; (iii) esaminare le possibilità di consolidamento dei conti al fine di includere le sezioni cantonali e comunali dei partiti come pure le entità cui sono legate direttamente o indirettamente o che controllano; (iv) provvedere affinché vengano fornite facilmente e in tempo utile informazioni finanziarie adeguate e accessibili al pubblico; e (v) invitare i Cantoni, se del caso, ad adeguare la loro normativa alla presente raccomandazione (raccomandazione i);*

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

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

- *(i) garantire, nel limite del possibile, una verifica contabile indipendente delle campagne elettorali e dei partiti soggetti all'obbligo di tenere una contabilità; e (ii) invitare i Cantoni a fare altrettanto (raccomandazione iv);*

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

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

9. Come nei rapporti precedenti, le informazioni fornite dalle autorità svizzere sono di carattere generale e non riguardano nello specifico le singole raccomandazioni. In mancanza di informazioni da segnalare a livello cantonale, esse illustrano i nuovi sviluppi intervenuti a livello federale dopo la pubblicazione del terzo rapporto intermedio di conformità.

10. Le autorità ricordano che il 12 novembre 2014 il Governo svizzero aveva deciso, dopo averne discusso con i presidenti dei partiti di governo e dei gruppi parlamentari, di non legiferare in materia ritenendo che le peculiarità del sistema politico svizzero non siano conciliabili con una legge sul finanziamento dei partiti e delle campagne elettorali. La democrazia diretta e le frequenti votazioni popolari che ne conseguono fanno dei partiti solamente uno dei molti attori della vita politica svizzera. I Cantoni godono inoltre di un'ampia autonomia: imporre loro una normativa nazionale uniforme in materia di finanziamento sarebbe in contrasto con i principi del

federalismo. Infine, in Svizzera lo Stato non viene considerato responsabile della vita politica e del finanziamento dei partiti, percepiti invece come questioni prevalentemente private. Grazie al sistema di milizia, i partiti svizzeri, rispetto a quelli degli altri Paesi, necessitano di risorse decisamente inferiori. Da allora il Governo politica non ha cambiato la sua posizione.

11. Il 1° luglio 2017 il Consiglio nazionale (una delle due camere del Parlamento) ha esaminato due interventi parlamentari depositati il 19 giugno 2015 dal Gruppo dei Verdi: la mozione 15.3715 (Trasparenza sul finanziamento dei partiti)¹ e la mozione 15.3714 (Campagne politiche per votazioni ed elezioni. Trasparenza sul finanziamento)². Entrambe invitano il Consiglio federale a presentare un disegno di legge che crei trasparenza sul finanziamento dei partiti e delle campagne politiche per votazioni ed elezioni, obbligando le persone fisiche e giuridiche a rendere pubblici i versamenti, superiori a un determinato importo, ai partiti o in favore di campagne politiche. Il Consiglio federale si è opposto a queste due mozioni proponendo al Parlamento di respingerle, e il Consiglio nazionale ha effettivamente deciso di farlo rispettivamente con 121 voti contro, 67 a favore e due astenuti e 122 voti contro, 67 a favore e un astenuto.
12. Le autorità svizzere ricordano inoltre che è stata lanciata un'iniziativa popolare federale «Per più trasparenza nel finanziamento della politica (Iniziativa sulla trasparenza)»³ il cui obiettivo è di introdurre nella Costituzione un nuovo articolo 39a «Pubblicità del finanziamento dei partiti, delle campagne elettorali e delle campagne di voto». Il 12 aprile 2016⁴ la Cancelleria federale ha sottoposto il testo dell'iniziativa a un esame preliminare.
13. L'articolo costituzionale proposto dall'iniziativa prevede che la Confederazione svizzera legiferi sulla pubblicità del finanziamento dei partiti e delle campagne in vista di elezioni all'Assemblea federale e di votazioni a livello federale (art. 39a cpv. 1). I partiti rappresentati nell'Assemblea federale devono comunicare annualmente alla Cancelleria federale il loro bilancio e conto economico nonché l'importo e la provenienza di ogni liberalità in denaro o in natura di valore superiore a 10 000 franchi all'anno per persona; ogni liberalità deve essere attribuibile al suo autore (art. 39a cpv. 2). Chiunque impiega più di 100 000 franchi in vista di un'elezione nell'Assemblea federale o di una votazione federale comunica alla Cancelleria federale, prima del giorno dell'elezione o della votazione, il preventivo globale, l'ammontare dei fondi propri nonché l'importo e la provenienza di ogni liberalità in denaro o in natura di valore superiore a 10 000 franchi per persona; ogni liberalità deve essere attribuita al suo autore (art. 39a cpv. 3).
14. La Cancelleria federale pubblica annualmente le informazioni relative al bilancio e al conto economico dei partiti. Pubblica le informazioni relative alle liberalità in tempo utile prima dell'elezione o della votazione; dopo l'elezione o la votazione pubblica il conto finale (art. 39a cpv. 4).
15. L'accettazione di liberalità anonime in denaro o in natura è vietata. La legge disciplina le eccezioni (art. 39a cpv. 5) e determina le sanzioni in caso di inosservanza (art. 39a cpv. 6).
16. Infine, l'iniziativa prevede che, se il Parlamento non ha adottato le necessarie disposizioni d'esecuzione entro tre anni dall'adozione dell'articolo costituzionale 39a, il Consiglio federale le emana entro un anno (art. 197 n. 12).

¹ <https://www.parlament.ch/it/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20153715>

² <https://www.parlament.ch/it/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20153714>

³ <https://www.admin.ch/ch/i/pore/vi/vis466.html>

⁴ FF 2016 3195, <https://www.admin.ch/opc/it/federal-gazette/2016/3195.pdf>

17. Affinché l'iniziativa sia sottoposta al voto popolare, i promotori devono raccogliere 100 000 firme entro il 26 ottobre 2017. In tal caso, il Consiglio federale e il Parlamento dovranno esprimersi sull'iniziativa: potranno raccomandare di respingerla, di accettarla oppure potranno opporle un controprogetto. Il Popolo svizzero sarà chiamato a pronunciarsi nel 2020 o nel 2021.
18. Il GRECO si rammarica ancora una volta del fatto che il Governo federale abbia ribadito, nuovamente sostenuto dalle ultime decisioni del Consiglio nazionale, la volontà di non legiferare sulla trasparenza del finanziamento dei partiti e delle campagne elettorali. Inoltre prende atto degli attuali sviluppi per quanto riguarda l'iniziativa popolare in fase di raccolta delle firme. Il GRECO spera vivamente che le autorità competenti la sostengano, in quanto l'iniziativa tiene conto a grandi linee delle raccomandazioni formulate in tema di finanziamento politico.
19. Il GRECO conclude che le raccomandazioni i-vi restano non attuate.

III. CONCLUSIONI

20. Tenuto conto di quanto precede, il GRECO conclude che la Svizzera non ha fatto progressi tangibili per quanto riguarda l'attuazione globale delle raccomandazioni che il rapporto di conformità del terzo ciclo aveva ritenuto non attuate. Il numero totale delle raccomandazioni attuate o evase in modo soddisfacente – cinque su undici – resta immutato rispetto al terzo rapporto *intermedio* di conformità.
21. Per quanto concerne il tema I (incriminazioni), il GRECO ricorda che tutte le raccomandazioni (i-v) erano state attuate in modo soddisfacente allo stadio del terzo rapporto *intermedio* di conformità. Per quanto riguarda il tema II (trasparenza del finanziamento dei partiti), tutte le raccomandazioni (i-vi) restano invece non attuate.
22. Riguardo alla trasparenza del finanziamento dei partiti, il GRECO deplora che le autorità federali continuino a non legiferare sulla trasparenza del finanziamento dei partiti e delle campagne elettorali. Ricorda che, nell'aprile del 2013, due membri del Consiglio federale avevano ricevuto una delegazione del GRECO senza sviluppo positivo della situazione. Visto che attualmente non vi è una maggioranza politica favorevole a un disciplinamento in tale ambito, il GRECO si augura che l'iniziativa popolare federale sulla trasparenza, per la quale è in corso la raccolta di firme, sia l'occasione per avviare un dibattito pubblico sulla questione in grado di sbloccare la situazione e di mettere fine all'eccezione svizzera relativa alla trasparenza del finanziamento politico.
23. Tenuto conto di quanto precede, il GRECO conclude che la conformità con le raccomandazioni resta «globalmente insufficiente» ai sensi dell'articolo 31 paragrafo 8.3 del regolamento interno.
24. In virtù dell'articolo 32 paragrafo 2(i) del regolamento interno, il GRECO invita il Capo della delegazione svizzera a sottoporgli, entro il 31 marzo 2018, un rapporto sullo stato di attuazione delle raccomandazioni pendenti (ossia le raccomandazioni i-vi del tema II).
25. Inoltre, conformemente all'articolo 32 paragrafo 2(iii), il GRECO invita le autorità svizzere a ricevere una missione ad alto livello allo scopo di esaminare in loco, insieme alle parti coinvolte, come accelerare le modifiche legislative e politiche evidenziate nel presente rapporto.
26. Infine, il GRECO invita le autorità svizzere ad autorizzare quanto prima la pubblicazione del presente rapporto e a tradurlo e diffonderlo nelle lingue ufficiali.