

INOFFICIAL TRANSLATION / TRADUCTION INOFFICIELLE

Adozione: 19 giugno 2015
Pubblicazione: 17 agosto 2015

Publico
Greco RC-III (2015) 6
Rapporto intermedio

Terzo ciclo di valutazione

Secondo rapporto *intermedio* di conformità sulla Svizzera

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

«Trasparenza del finanziamento dei partiti politici»

Adottato dal GRECO
in occasione della 68^a assemblea plenaria
(Strasburgo, 15-19 giugno 2015)

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 (Strasburgo, 14-18 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 suo 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 sottoporre, 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 adottato in occasione della 64^a assemblea plenaria (Strasburgo, 15-19 giugno 2014), il GRECO ha qualificato nuovamente come «globalmente insufficiente» il livello di conformità della Svizzera con le raccomandazioni, dal momento che il numero totale delle raccomandazioni pendenti è rimasto invariato. Inoltre, il GRECO ha chiesto al Capo della delegazione svizzera un rapporto sullo stato di attuazione di tali raccomandazioni (ovvero le raccomandazioni i e iii riguardanti il Tema I e le raccomandazioni i-vi riguardanti il Tema II) al più tardi entro il 31 marzo 2015, conformemente all'articolo 32 paragrafo 2(i) del suo regolamento interno. Tale rapporto, sottoposto il 9 aprile 2015, costituisce la base del secondo rapporto intermedio di conformità sulla Svizzera.
5. Il GRECO ha incaricato la Moldova e la Francia di designare due relatori per la procedura di conformità. Per la Moldova è stata nominata la signora Cornelia VICLEANSCHI, capo procuratore della Sezione Generale, Ufficio del procuratore generale, e per la Francia la signora Agnès MAITREPIERRE, con incarico presso il Direttore degli affari giuridici, Ministero degli affari esteri. I relatori hanno steso il presente rapporto di conformità con il sostegno della Segreteria del GRECO.

II. ANALISI

Tema I: Incriminazioni

6. Si ricorda che nel suo rapporto di valutazione, il GRECO aveva rivolto alla Svizzera cinque raccomandazioni concernenti il Tema I. Dal rapporto di conformità è emerso che tre di queste raccomandazioni – le raccomandazioni ii, iv e v – sono state attuate in modo soddisfacente. Il rapporto intermedio di conformità ha concluso che le raccomandazioni i e iii sono state attuate solo in parte. La conformità di queste raccomandazioni è esaminata qui di seguito.

Raccomandazioni i e iii

7. *Il GRECO ha raccomandato:*

- di assicurarsi che i reati di concessione e accettazione di vantaggi secondo gli articoli 322^{quinquies} e 322^{sexies} del Codice penale contemplino senza ambiguità i casi in cui il vantaggio è destinato a terzi (raccomandazione i) e

- di eliminare la condizione della querela di parte per l'avvio di procedimenti per corruzione nel settore privato (raccomandazione iii).

8. Il GRECO ricorda che nel rapporto intermedio di conformità aveva ritenuto queste raccomandazioni parzialmente attuate. Il 30 aprile 2014, il Governo svizzero aveva infatti deciso di sottoporre al Parlamento un disegno di legge con relativo messaggio. Secondo il GRECO, il testo di questo disegno teneva conto in maniera adeguata delle raccomandazioni i e iii, dissipando ogni ambiguità sui casi in cui il vantaggio è destinato a terzi ed eliminando la condizione della querela di parte per l'avvio di procedimenti per corruzione nel settore privato.

9. Le autorità svizzere fanno notare che il Parlamento ha avviato il dibattito sul disegno di legge assegnando il dossier alla Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati (CAG-S). Dopo una prima discussione generale, il 16 gennaio 2015 la CAG-S ha deciso di sentire dei periti esterni, il 26 e 27 marzo 2015. In occasione della seduta del 23 aprile 2015, la CAG-S ha riconosciuto la necessità di legiferare e ha approvato il disegno in linea di massima. Tuttavia, diversamente da quanto proposto dal Governo, la maggior parte della CAG-S auspica che si rinunci al perseguimento d'ufficio per corruzione nel settore privato nei casi in cui non siano toccati o minacciati interessi pubblici. Il 3 giugno 2015, il Consiglio degli Stati ha esaminato il disegno e, come la CAG-S, avendo riconosciuto la necessità di legiferare, lo ha approvato globalmente. Ha accettato il principio del perseguimento d'ufficio per corruzione nel settore privato, approvando tuttavia, con uno scarto minimo (23 voti contro 22), la deroga proposta dalla CAG-S e contraria al parere del Governo. Infine, ha approvato la modifica degli articoli 322^{quinquies} e 322^{sexies} del Codice penale proposta dal Governo. L'affare passa ora al Consiglio nazionale; la Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale (CAG-N) sarà prossimamente chiamata a pronunciarsi sul disegno.

10. Il GRECO prende atto dell'avanzamento dei lavori legislativi e si dichiara soddisfatto dell'approvazione di massima, da parte del Consiglio degli Stati, del disegno di legge presentato dal Governo e della modifica degli articoli 322^{quinquies} e 322^{sexies} del Codice penale sulla base della raccomandazione i. In merito alla raccomandazione iii, il GRECO accoglie positivamente il riconoscimento del principio secondo cui la corruzione nel settore privato debba essere perseguita d'ufficio, ma deplora che la condizione della querela di parte sia stata sostituita da una condizione di interesse pubblico, nozione soggetta a interpretazione e potenzialmente altrettanto restrittiva. Ricorda altresì che la Convenzione penale sulla corruzione (STE n. 173) non prevede né la condizione di querela di parte né quella di danno all'interesse pubblico per il reato di corruzione privata. Al contrario, il rapporto esplicativo alla Convenzione invita a limitare le differenze tra le norme applicabili alla corruzione nel settore pubblico e privato. Il GRECO rileva che in Svizzera altri reati attinenti al settore privato (p. es. la gestione infedele) sono perseguiti d'ufficio e sostiene che la corruzione privata dovrebbe essere trattata parimenti. Auspica pertanto che la condizione della violazione dell'interesse pubblico approvata dal Consiglio degli Stati con uno scarto minimo possa essere soppressa nelle fasi successive della procedura legislativa.

11. Il GRECO conclude che la raccomandazioni i e iii restano attuate soltanto in parte.

Tema II: Trasparenza del finanziamento dei partiti

12. Si ricorda che nel rapporto di valutazione il GRECO ha rivolto alla Svizzera sei raccomandazioni sul Tema II. Nel rapporto di conformità e nel rapporto intermedio di conformità, il GRECO ha ritenuto che tutte le raccomandazioni, illustrate qui di seguito, non sono state attuate.

Raccomandazioni i-vi

13. *Il GRECO ha 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 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 i Cantoni, se del caso, ad adeguare la loro normativa alla presente raccomandazione (raccomandazione i);

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

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

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

14. Come nel rapporto di conformità e nel rapporto intermedio di conformità, le informazioni fornite dalle autorità svizzere sono di carattere generale e non riguardano una specifica raccomandazione; illustrano i nuovi sviluppi intervenuti a vari livelli in Svizzera dopo la pubblicazione del rapporto intermedio di conformità.

15. Governo federale: il 29 agosto 2014, una delegazione del Governo svizzero ha incontrato i presidenti dei partiti di Governo nonché dei gruppi parlamentari e ha presentato due modelli volti a rendere più trasparente il finanziamento dei partiti: mentre il primo modello prevedeva l'obbligo di pubblicare i conti dei partiti, su una nuova piattaforma elettronica ad esempio, il secondo ne prevedeva la pubblicazione volontaria nel registro federale dei partiti. Prima di prendere una decisione, il Governo svizzero ha voluto sentire i responsabili dei partiti di Governo: con la sola eccezione del Partito socialista svizzero (PS), però, tutti i partiti si sono dichiarati favorevoli allo *status quo*, che non prevede l'obbligo di trasparenza, osservando che l'attuale sistema abbia dato prova della sua efficienza in Svizzera. Al contrario, il PS auspica misure ancora più restrittive di quelle previste dai due modelli presentati dal Consiglio federale.
16. Il 12 novembre 2014, il Governo svizzero ha deciso di non legiferare in materia, ritenendo che, sebbene Ticino, Ginevra e Neuchâtel si siano dotati di normative proprie, le peculiarità del sistema politico svizzero non siano conciliabili con una legge sul finanziamento dei partiti. La democrazia diretta e le frequenti votazioni popolari che ne conseguono fanno dei partiti uno dei molti attori della vita politica svizzera; senza contare la larga autonomia di cui godono i Cantoni. Imporre loro una normativa nazionale uniforme sul finanziamento dei partiti sarebbe in contrasto con i principi del federalismo. Inoltre, 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.
17. Parlamento federale: come illustrato nel rapporto intermedio di conformità, dopo che il Consiglio degli Stati aveva rifiutato in data 10 giugno 2014 di dar seguito all'iniziativa Minder 12.499, la CAG-N era incaricata di decidere se abbandonare l'iniziativa 14.400 «Pubblicazione delle liberalità versate agli attori politici da parte di imprese e istituti degli enti pubblici». Tale iniziativa commissionale riprendeva il secondo passaggio dell'iniziativa parlamentare Minder, riguardante l'elaborazione delle basi legali necessarie affinché le società nelle quali la Confederazione o un altro ente pubblico hanno una posizione dominante siano obbligate a dichiarare nei loro conti annuali tutte le liberalità elargite a singoli politici, partiti e organizzazioni. In particolare vanno indicati i destinatari e l'importo delle liberalità.
18. In occasione della sua seduta del 14 agosto 2014, la CAG-N ha riaffermato il suo sostegno all'iniziativa 14.400, quindi trasmessa al Consiglio nazionale. Il 10 dicembre 2014, il Consiglio nazionale ha però rifiutato, con 92 voti contro 86, di dar seguito all'iniziativa, quindi definitivamente abbandonata.
19. Cantoni: le autorità svizzere segnalano che nel Cantone di Neuchâtel la modifica della legge sui diritti politici (LDP; trasparenza del finanziamento dei partiti, delle campagne elettorali e delle votazioni), adottata dal Parlamento cantonale il 1° ottobre 2013, è entrata in vigore il 1° gennaio 2015. Il 3 dicembre 2014, una decisione della Cancelleria di Stato di Neuchâtel definisce il piano contabile uniforme applicabile a partire dall'esercizio 2015, come previsto dall'articolo 133 capoverso 3 LDP. Nel Cantone di Neuchâtel sono vietate le liberalità anonime ed è obbligatorio rivelare l'identità dei donatori di somme superiori ai 5000 franchi (circa 4850 euro). I partiti politici possono tuttavia decidere di non indicare l'importo esatto versato dai singoli donatori, ma solamente l'importo totale delle liberalità e la lista dei donatori.
20. Il GRECO deplora che il Governo federale abbia deciso di non legiferare sulla trasparenza del finanziamento dei partiti e delle campagne elettorali. Prende atto altresì dell'insuccesso dell'iniziativa parlamentare 14.400, cui non è stato dato seguito. Dopo l'adozione da parte della

Svezia di una legge sulla trasparenza del finanziamento politico nel 2014, la Svizzera resta l'unico Stato membro del GRECO che non dispone, al momento, di una legislazione in merito. Consapevole che questa situazione sia dovuta all'assenza di una maggioranza politica favorevole alla trasparenza del finanziamento politico, il GRECO auspica che nuove maggioranze politiche, il dibattito pubblico – molto vivo in Svizzera intorno a questo tema – o l'esempio positivo di alcuni Cantoni, come quello di Neuchâtel, possano portare dei cambiamenti; del resto, l'esempio di Neuchâtel dimostra che è possibile conciliare le particolarità del sistema politico svizzero e la Raccomandazione (2003) 4 del Comitato dei Ministri.

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

III. CONCLUSIONI

22. **Tenuto conto di quanto precede, il GRECO conclude che la Svizzera ha fatto pochi 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 maniera sufficiente – tre su undici – resta immutato rispetto al rapporto di conformità e al rapporto intermedio di conformità.**

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

24. Quanto alle incriminazioni, il GRECO constata l'avanzamento dei lavori legislativi volti a punire esplicitamente tutti i casi di concessione e accettazione di indebito vantaggio destinato a terzi e a sopprimere la condizione della querela di parte per l'avvio di procedimenti per corruzione nel settore privato. In merito deplora che il Consiglio degli Stati abbia recentemente deciso di sostituire la condizione di querela di parte con quella di danno a un interesse pubblico, nozione soggetta a interpretazione e potenzialmente altrettanto restrittiva, e auspica che tale condizione possa essere soppressa nelle fasi successive della procedura legislativa. In attesa della conclusione dei lavori, il livello di attuazione delle raccomandazioni resta immutato.

25. Riguardo alla trasparenza del finanziamento dei partiti, il GRECO deplora che il 12 novembre 2014 il Consiglio federale abbia deciso di non legiferare sulla trasparenza del finanziamento dei partiti e delle campagne elettorali. Ricorda che nell'aprile 2013 il Consiglio federale aveva ricevuto una delegazione del GRECO, ma che tale incontro non aveva reso possibile uno sviluppo positivo della situazione. Dopo l'adozione da parte della Svezia di una legge sulla trasparenza del finanziamento politico nel 2014, la Svizzera resta l'unico Stato membro del GRECO che non dispone, al momento, di una legislazione in merito; le raccomandazioni del GRECO restano pertanto non attuate. Anche l'iniziativa parlamentare 14.400 è stata definitivamente abbandonata. Al contrario, l'entrata in vigore nel Cantone di Neuchâtel di una legge sulla trasparenza dei partiti, delle campagne elettorali e delle votazioni dimostra, come nel caso dei Cantoni Ticino e Ginevra, che se vi è la volontà politica è possibile conciliare le particolarità del sistema politico svizzero e la Raccomandazione (2003) 4 del Comitato dei Ministri.

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

27. In virtù dell'articolo 32 paragrafo 2(i) del suo regolamento interno, il GRECO invita il Capo della delegazione svizzera a sottoporre, entro il 31 marzo 2016, un rapporto sullo stato di attuazione delle raccomandazioni pendenti (ovvero le raccomandazioni i e iii del Tema I e le raccomandazioni i-vi del Tema II).
28. Conformemente all'articolo 32 paragrafo 2 capoverso (ii.b), il GRECO invita il Presidente del Comitato statutario a inviare una lettera al Rappresentante permanente della Svizzera presso il Consiglio d'Europa, nella quale richiami l'attenzione sulla non conformità con le raccomandazioni del GRECO e sulla necessità di impegnarsi con determinazione per compiere quanto prima progressi concreti.
29. Infine, il GRECO invita le autorità svizzere ad autorizzare quanto prima la pubblicazione del presente rapporto e a tradurlo nelle altre lingue ufficiali rendendo pubbliche le traduzioni.