

Adozione: 22 giugno 2018
Pubblicazione: 10 agosto 2018

Publico
GrecoRC3(2018)7

Terzo ciclo di valutazione

Quinto rapporto *intermedio* di conformità sulla Svizzera

«Trasparenza del finanziamento dei partiti»

Adottato dal GRECO
In occasione dell'80^a assemblea plenaria
(Strasburgo, 18-22 giugno 2018)

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 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 (16-20 giugno 2014 e 15-19 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 (27 giugno – 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 restava «globalmente insufficiente».
6. Nel quarto rapporto intermedio di conformità, adottato in occasione della 76^e assemblea plenaria (19-23 giugno 2017), il GRECO ha ritenuto non ancora attuate le raccomandazioni pendenti in relazione con il tema II. Pertanto, conformemente all'articolo 32 paragrafo 2(iii), ha invitato le autorità svizzere a ricevere una missione ad alto livello allo scopo di esaminare in loco, insieme a tutte le parti coinvolte, come accelerare le modifiche legislative e politiche evidenziate; al contempo ha chiesto al Capo della delegazione svizzera di sottoporgli, entro il 31 marzo 2018, un rapporto sullo stato di attuazione delle raccomandazioni pendenti. Tale rapporto, presentato il 28 marzo 2018, costituisce la base del quinto rapporto intermedio di conformità.
7. Il GRECO ha incaricato la Francia di designare un relatore per la procedura di conformità ed è stata nominata la signora Agnès MAITREPIERRE, che ha stilato il presente rapporto di conformità con il sostegno della Segreteria del GRECO.

II. ANALISI

Tema II: Trasparenza del finanziamento dei partiti

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

Raccomandazioni i-vi

9. *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);*
 - *provvedere a che le future regole sul finanziamento dei partiti e delle campagne elettorali siano accompagnate da sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive (raccomandazione vi).*
10. Come nei rapporti precedenti, le informazioni fornite dalle autorità svizzere sono di carattere generale e non riguardano nello specifico le singole raccomandazioni. Illustrano i nuovi sviluppi intervenuti a livello federale e cantonale dopo il quarto rapporto intermedio di conformità.

11. Le autorità ricordano, come nei rapporti precedenti, che a livello federale 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. Il Governo svizzero non ha cambiato la sua posizione da allora, ribadendola nel gennaio del 2018 in occasione dell'esame dell'iniziativa sulla trasparenza (vedi qui di seguito).
12. Il Governo ritiene che le peculiarità del sistema politico svizzero siano poco 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 contrasterebbe 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.
13. L'iniziativa popolare federale «Per più trasparenza nel finanziamento della politica (Iniziativa sulla trasparenza)», lanciata il 26 aprile 2016, è formalmente riuscita il 31 ottobre 2017¹. L'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 2016² la Cancelleria federale ha sottoposto il testo dell'iniziativa a un esame preliminare.
14. L'articolo costituzionale proposto, sul quale il Popolo e i Cantoni svizzeri saranno chiamati a votare, prevede che la Confederazione 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).
15. 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).
16. 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).
17. 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 da parte di Popolo e Cantoni, il Consiglio federale le emana entro un anno (art. 197 n. 12).

¹ <https://www.admin.ch/ch/i/pore/vi/vis466.html>

² FF 2016 3195, <https://www.admin.ch/opc/it/federal-gazette/2016/3195.pdf>

18. Il 31 gennaio 2018 il Consiglio federale ha deciso di proporre al Parlamento di respingere l'iniziativa senza alcun controprogetto³. Il relativo messaggio del Consiglio federale all'indirizzo del Parlamento è previsto per l'autunno 2018. Il Parlamento sarà libero a sua volta di esprimersi sull'iniziativa formulando una raccomandazione di voto senza tuttavia poter impedire la votazione popolare, in programma nel 2020 o nel 2021. Per essere accolta, l'iniziativa dovrà raccogliere la doppia maggioranza del Popolo e dei Cantoni.
19. A livello cantonale sono state accolte due iniziative popolari poste in votazione nei Cantoni di Friburgo e di Svitto.
20. A Friburgo il 68,5 per cento dei cittadini ha adottato il nuovo articolo costituzionale 139a, dal tenore seguente:

Art. 139a (nuovo) Obbligo di trasparenza⁴

¹ I partiti, i gruppi politici, i comitati di campagna e le organizzazioni che intervengono nelle campagne elettorali o di votazione devono pubblicare i loro conti. Vanno pubblicati in particolare:

- a) nelle campagne elettorali o di votazione, le fonti di finanziamento e il bilancio complessivo della campagna;
- b) per il finanziamento delle organizzazioni di cui sopra, la ragione sociale delle persone giuridiche che concorrono al finanziamento di tali organizzazioni, come pure l'ammontare dei versamenti;
- c) l'identità delle persone fisiche che concorrono al finanziamento di tali organizzazioni, eccezion fatta per quelle i cui versamenti non superano i 5000 franchi per anno civile.

² I membri eletti delle autorità cantonali pubblicano, all'inizio dell'anno civile, i ricavi del loro mandato e i redditi di attività ad esso collegate.

³ I dati pubblicati in virtù dei capoversi 1 e 2 sono controllati dall'amministrazione cantonale o da un ente indipendente. Una volta controllati, i dati sono messi a disposizione in linea e su carta.

⁴ Per il resto l'applicazione è disciplinata dalla legge, che tiene conto in particolare del segreto professionale.

21. A Svitto – a sorpresa generale – è stata accolta di misura, ossia con il 50,28 per cento dei voti, un'iniziativa costituzionale dal tenore analogo a quello votato a Friburgo⁵. Il nuovo testo costituzionale tuttavia impone di comunicare le liberalità delle persone giuridiche a partire dai 1 000 franchi, mentre per quelle delle persone fisiche la soglia è di 5000 franchi come a Friburgo.
22. Con il Ticino, Ginevra e Neuchâtel sono quindi cinque i Cantoni che ormai vantano una legislazione in materia di finanziamento dei partiti.
23. Il GRECO constata con piacere la riuscita ufficiale dell'iniziativa federale sulla trasparenza, che tiene conto a grandi linee delle raccomandazioni formulate in tema di finanziamento politico, e del fatto che Friburgo e Svitto sono ormai entrati a far parte della rosa di Cantoni dotati di una legislazione in materia di finanziamento politico. Un quinto dei Cantoni, rappresentante le tre principali comunità linguistiche del Paese, rientra ormai nella categoria. A parere del GRECO, tutto ciò sta a indicare che una maggiore trasparenza del finanziamento della vita politica è rivendicata su scala sia federale sia cantonale e che, pur tenendo conto delle peculiarità del sistema politico, le soluzioni sono possibili. Il GRECO invita il Parlamento a tenerne conto quando si esprimerà sull'iniziativa popolare federale. Poiché l'iniziativa non ha ancora ottenuto il sostegno delle autorità federali e che la preparazione di una pertinente normativa non è all'ordine del giorno, per il momento il GRECO non può però far altro che considerare non attuate le sue raccomandazioni.

³ Cfr. il comunicato stampa del Consiglio federale:

<https://www.admin.ch/gov/it/pagina-iniziale/documentazione/comunicati-stampa/comunicati-stampa-consiglio-federale.msg-id-69662.html>

⁴ Traduzione italiana non ufficiale

⁵ L'originale tedesco dell'articolo costituzionale è disponibile all'indirizzo:

https://www.sz.ch/public/upload/assets/27766/196_2017_Transparenzinitiative.pdf

24. Il GRECO conclude che le raccomandazioni i-vi restano non attuate.

III. CONCLUSIONI

25. **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 quarto rapporto *intermedio* di conformità.**

26. 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.

27. 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. La riuscita ufficiale dell'iniziativa sulla trasparenza e il successo delle iniziative cantonali a Friburgo e Svitto evidenziano che in Svizzera, come del resto in Europa, sono in molti a chiedere maggiore trasparenza. Questi sviluppi mostrano peraltro che persino nel particolare contesto politico della Svizzera è possibile trovare soluzioni per rispondere a questo desiderio e porre fine all'eccezione svizzera in materia. Il GRECO invita il Parlamento a tenerne conto quando si esprimerà sull'iniziativa popolare federale. In quest'ottica il GRECO resta in stretto contatto con le autorità svizzere per organizzare, al momento opportuno, una missione ad alto livello, come deciso nel quarto rapporto *intermedio* di conformità.

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

29. 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 2019, un rapporto sullo stato di attuazione delle raccomandazioni pendenti (ossia le raccomandazioni i-vi del tema II).

30. Infine, il GRECO invita le autorità svizzere ad autorizzare quanto prima la pubblicazione del presente rapporto e a tradurlo e diffonderlo nelle lingue ufficiali.