



Adozione: 25 marzo 2021  
Pubblicazione: 10 giugno 2021

**Pubblico**  
**Greco RC3(2021) 1**

## **Terzo ciclo di valutazione**

### **Secondo rapporto di conformità sulla Svizzera**

**«Incriminzioni (STE 173 e 191, PDC 2)»**

\*\*\*

**«Trasparenza del finanziamento dei partiti»**

Adottato dal GRECO  
in occasione dell'87<sup>a</sup> assemblea plenaria  
(Strasburgo, 22-25 marzo 2021)

## I. INTRODUZIONE

1. Il rapporto di valutazione del terzo ciclo sulla Svizzera è stato adottato in occasione della 52<sup>a</sup> 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<sup>a</sup> assemblea plenaria (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 regolamento interno. Il GRECO ha quindi deciso di applicare l'articolo 32 riguardo ai 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<sup>a</sup> e della 68<sup>a</sup> 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<sup>a</sup> assemblea plenaria (27 giugno - 1° luglio 2016), il GRECO ha ritenuto ormai attuate in modo soddisfacente le due raccomandazioni pendenti in relazione al tema I. Il GRECO ha quindi chiuso la relativa procedura di conformità dal momento che tutte le raccomandazioni risultavano 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<sup>a</sup> assemblea plenaria (19-23 giugno 2017), il GRECO ha ritenuto non ancora attuate le raccomandazioni pendenti in relazione al tema II. Di conseguenza, conformemente all'articolo 32 paragrafo 2(iii), il GRECO ha invitato 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.
7. Nel quinto rapporto intermedio di conformità, adottato in occasione dell'80<sup>a</sup> assemblea plenaria (18-22 giugno 2018), il GRECO ha ritenuto che la scarsa conformità con le raccomandazioni permaneva «globalmente insufficiente» ai sensi dell'articolo 31 paragrafo 8.3 del regolamento interno, decidendo di mantenere stretti contatti con le autorità svizzere per organizzare la missione ad alto livello al momento opportuno.
8. Nel sesto rapporto intermedio di conformità, adottato in occasione dell'83<sup>a</sup> assemblea plenaria (17-21 giugno 2019), il GRECO si è detto soddisfatto del progetto di modifica della legge federale sui diritti politici elaborato dalla Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati, ritenendo che tale progetto, come pure l'articolo costituzionale proposto dall'iniziativa popolare federale, aderiva alla maggior parte delle raccomandazioni formulate nel rapporto di valutazione

del 2011 – sebbene taluni punti restassero ottimizzabili. Il GRECO ha concluso che la conformità con le raccomandazioni non era più «globalmente insufficiente» ai sensi dell'articolo 31 paragrafo 8.3 del regolamento interno. Ha pertanto chiuso la procedura di non conformità nei confronti della Svizzera, ormai rientrata nella procedura regolare. Il GRECO ha quindi chiesto al Capo della delegazione svizzera di sottoporgli, entro il 30 settembre 2020, un rapporto sullo stato di attuazione delle raccomandazioni pendenti. Il presente secondo rapporto di conformità si fonda su tale rapporto, presentato entro la scadenza prevista, nonché su informazioni complementari fornite il 23 dicembre 2020 e il 15 marzo 2021.

9. Il GRECO ha incaricato la Francia di designare un relatore per la procedura di conformità ed è stato nominato il signor Vincent FILHOL, che ha stilato il rapporto con il sostegno del Segretariato del GRECO.

## II. ANALISI

### Tema II: Trasparenza del finanziamento dei partiti

10. Si ricorda che, nel rapporto di valutazione, il GRECO ha rivolto alla Svizzera sei raccomandazioni sul tema II. Nel sesto rapporto intermedio di conformità, il GRECO ha giudicato in parte attuate le raccomandazioni i, ii, v e vi, ritenendo invece non attuate le raccomandazioni iii e iv.
11. Qui di seguito le autorità svizzere fanno il punto dei nuovi sviluppi intervenuti su scala federale e cantonale dopo la pubblicazione dell'ultimo rapporto di conformità.
12. Su scala federale, le autorità illustrano il percorso, intervenuto dopo l'ultimo rapporto, del controprogetto indiretto all'iniziativa popolare sulla trasparenza<sup>1</sup>.
13. Il 24 ottobre 2019, la Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati (CIP-S), una delle due camere del Parlamento elvetico, ha preso atto dei risultati della consultazione sul suo progetto di modifica della legge federale sui diritti politici. La consultazione, svoltasi dal 7 maggio al 28 agosto 2019<sup>2</sup>, ha raccolto un totale di 46 pareri: sono intervenuti i 26 Cantoni, 8 partiti rappresentati nell'Assemblea federale e 12 altri partecipanti. 2 Cantoni (ZH, SZ) hanno rinunciato a esprimersi in materia. 26 interpellati si sono detti favorevoli al progetto, ossia 14 Cantoni (AG, BL, BS, FR, GE, GR, JU, NE, NW, OW, SO, TG, VD, VS), 5 partiti (PBD, PEV, i Verdi, pvl e PS) e 7 altri; 18 invece i contrari, ossia 10 Cantoni (AI, AR, BE, GL, LU, SG, SZ, TI, UR, ZG), 3 partiti (PDC, PLR e UDC) e 5 altri. Appoggia il progetto anche il comitato che aveva lanciato l'iniziativa sulla trasparenza, pur ritenendo necessarie misure più incisive.
14. Avendo constatato l'ampia divergenza dei pareri espressi, la CIP-S non si è considerata in grado di determinare le modifiche da apportare al progetto. Alla luce delle risposte ricevute in sede di consultazione, ha comunque deciso di rinunciare all'obbligo di pubblicità per i membri del Consiglio degli Stati. Ha adottato i testi aggiornati del progetto di legge e del rapporto esplicativo all'indirizzo del Consiglio di Stato con 8 voti favorevoli, 2 contrari e 2 astensioni e trasmesso il progetto per parere al Consiglio federale (governo).
15. Il 27 novembre 2019, il Consiglio federale si è espresso in merito al rapporto del 24 ottobre 2019 della CIP-S<sup>3</sup>, ritenendo che la chiara decisione della CIP-S a favore del controprogetto indiretto e

---

<sup>1</sup> <https://www.bj.admin.ch/bj/it/home/staat/gesetzgebung/transparenz.html>

<sup>2</sup> <https://www.parlament.ch/centers/documents/it/19-400-zusammenfassung-ergebnisse-vernehmlassung-i.pdf>

<sup>3</sup> <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2019/2804/it>

la maggioranza emersa dalla consultazione indicassero la necessità di aumentare la trasparenza. Pertanto il Consiglio federale non intende più opporsi all'adozione di una normativa nazionale in materia di trasparenza, se la maggior parte dei partiti lo auspica. Addirittura propone formalmente al Parlamento di entrare nel merito del progetto di legge<sup>4</sup>. Il Consiglio federale ritiene il controprogetto indiretto più equilibrato dell'iniziativa sulla trasparenza, in quanto tenta di fornire risposte concrete a varie questioni lasciate in sospeso nel testo dell'iniziativa. In generale, il progetto di legge prevede obblighi di pubblicità meno severi rispetto all'iniziativa, segnatamente per quanto riguarda le soglie previste. Inoltre, definisce con maggiore chiarezza le persone fisiche e giuridiche tenute a rendere pubblico il proprio finanziamento. Infine il Consiglio federale preferirebbe che, all'occorrenza, la questione fosse disciplinata in una legge formale piuttosto che nella Costituzione.

16. Il Consiglio federale ritiene tuttavia che permangano importanti problemi e che quindi le riserve espresse nel messaggio rimangano perfettamente pertinenti. Individua, tra le altre cose, problemi di attuazione della legge. Il controprogetto comporterebbe infatti un onere amministrativo e finanziario supplementare sia per lo Stato sia per i partiti e gli attori coinvolti, in particolare nella fase precedente una votazione o un'elezione. Inoltre, è possibile constatare soltanto in un secondo momento se i fondi impiegati per la campagna superavano la soglia dei 250 000 franchi e se i finanziamenti ricevuti andavano pertanto resi pubblici; ciò vale soprattutto per le elezioni. Non è chiaro nemmeno come impedire in modo efficace l'elusione dell'obbligo di dichiarare i fondi ricevuti, ad esempio frazionando le liberalità o ricorrendo a un prestanome.
17. Il 16 dicembre 2019, il Consiglio degli Stati ha approvato il progetto della CIP-S con 29 voti favorevoli, 13 contrari e 2 astensioni, apportando tuttavia qualche modifica<sup>5</sup>, ossia:
  - soppressione dell'obbligo di pubblicità nel raccogliere firme per un'iniziativa popolare o un referendum;
  - divieto di donazioni provenienti dall'estero, indipendentemente dall'importo;
  - multe fino a 40 000 franchi per omissioni intenzionali, ma nessuna multa in caso di negligenza.
18. La Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale (CIP-N), l'altra camera del Parlamento elvetico, ha esaminato il progetto il 28 maggio 2020, proponendo l'entrata in materia con qualche modifica.
19. Il 4 marzo 2020 il Consiglio nazionale aveva deciso di posticipare di un anno il termine per il trattamento dell'iniziativa sulla trasparenza e del controprogetto indiretto della CIP-S<sup>6</sup>, applicando una regola che concede al Parlamento un anno di tempo in più per trattare un'iniziativa popolare corredata di controprogetto. Alla luce della crisi sanitaria e del confinamento subiti dalla Svizzera tra metà marzo e maggio del 2020, è stato decretato un termine supplementare di tre mesi per il trattamento di tutte le iniziative popolari. Il controprogetto andrà pertanto esaminato entro il 21 giugno 2021; dopodiché l'iniziativa va obbligatoriamente sottoposta a votazione popolare.
20. Il 17 settembre 2020, il Consiglio nazionale ha trattato il controprogetto indiretto della CIP-S<sup>7</sup>, decidendo di entrare in materia. Al termine di lunghi dibattiti e svariate modifiche deliberate, nella votazione finale il Consiglio nazionale ha finito per respingere l'intero progetto di legge con 168 voti

---

<sup>4</sup> <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2019/2804/it> (cap. 3, pag. 6835 seg.)

<sup>5</sup> <https://www.parlament.ch/it/ratsbetrieb/amtliches-bulletin/amtliches-bulletin-die-verhandlungen?SubjectId=48052>

<sup>6</sup> <https://www.parlament.ch/it/ratsbetrieb/amtliches-bulletin/amtliches-bulletin-die-verhandlungen?SubjectId=48509>

<sup>7</sup> <https://www.parlament.ch/it/ratsbetrieb/amtliches-bulletin/amtliches-bulletin-die-verhandlungen?SubjectId=50040votum2>

contro 18 e 9 astensioni. L'esito molto netto è riconducibile al rifiuto da parte sia dei fautori di una normativa più rigida sia degli oppositori a qualsiasi disciplina<sup>8</sup>.

21. La decisione del Consiglio nazionale non ha messo fine alla procedura parlamentare: il progetto è infatti tornato per esame al Consiglio degli Stati. Nella seduta del 22 ottobre 2020, la CIP-S ha deciso all'unanimità di portarlo avanti<sup>9</sup>.
22. Il 17 dicembre 2020, il Consiglio degli Stati ha esaminato il progetto di legge per la seconda volta, confermando di volerlo sostenere. Ha tuttavia deciso di modificarlo in un punto, riducendo da 250 000 a 50 000 franchi la soglia delle uscite che fa scattare l'obbligo di rendere pubblico il finanziamento delle campagne di votazione o di elezione in Consiglio nazionale<sup>10</sup>.
23. Dopodiché il progetto, approvato dal Consiglio degli Stati, è ritornato al Consiglio nazionale. In vista delle deliberazioni plenarie, il 21 gennaio 2021 la CIP-N ha quindi analizzato di nuovo il controprogetto indiretto nella versione adottata dal Consiglio degli Stati nel dicembre 2020, invitando il Consiglio nazionale a entrare in materia e proponendo tre aggiunte<sup>11</sup>:
  - i partiti rendono pubblici anche i contributi ricevuti dai loro rappresentanti eletti in una carica pubblica (segnatamente dai membri del Parlamento, del Governo e dei Tribunali), indipendentemente dall'importo versato (14 voti contro 10);
  - i consiglieri agli Stati, una volta eletti, rendono pubblico il budget della loro campagna elettorale (16 voti contro 7);
  - l'esattezza delle informazioni fornite da chi è soggetto all'obbligo di pubblicità è verificata con controlli a campione (14 voti contro 10).
24. Il 3 marzo 2021 il Consiglio nazionale è entrato in materia con 115 voti favorevoli e 70 contrari. Nel corso delle deliberazioni ha apportato qualche modifica al progetto, adottandolo infine con 113 voti favorevoli e 78 contrari (contrariamente al rigetto nella votazione finale precedente, cfr. n. 20)<sup>12</sup>. Ha in particolare accolto le tre aggiunte proposte dalla sua commissione (cfr. n. 23) e abbassato la soglia per l'obbligo di rendere pubbliche le donazioni ai partiti. Restano pertanto quattro divergenze tra i progetti dei due Consigli, ragion per cui si passa all'appianamento delle divergenze; a tal fine il progetto torna al Consiglio degli Stati. La votazione finale sul progetto integrale è prevista nel corso della sessione estiva dal 31 maggio al 18 giugno 2021. Anche se il controprogetto indiretto non dovesse superare quest'ultimo scoglio, l'iniziativa sulla trasparenza andrà per forza sottoposta a votazione popolare. Il Popolo e i Cantoni svizzeri avranno quindi l'ultima parola in merito a un'eventuale normativa sul finanziamento dei partiti e delle campagne elettorali. E anche nel caso in cui l'Assemblea federale adottasse la legge, l'iniziativa potrebbe comunque essere sottoposta a Popolo e Cantoni se il comitato che l'ha lanciata ritenesse insufficiente la legislazione decisa dal Parlamento e pertanto rinunciasse a ritirare l'iniziativa.
25. Su scala cantonale, il 28 giugno 2019 il Governo vodese (Consiglio di Stato) ha posto in consultazione un progetto di revisione totale della legge cantonale sull'esercizio dei diritti politici<sup>13</sup> (LEDP). La revisione introduce in particolare il principio della trasparenza per il finanziamento dei partiti e delle organizzazioni politiche, la pubblicazione dei conti per i partiti e le campagne, nonché la pubblicazione delle donazioni ad opera di persone fisiche (se superiori a 5000 franchi) e di

<sup>8</sup> [https://www.parlament.ch/it/services/news/Pagine/2020/20200917125350369194158159041\\_bsi074.aspx](https://www.parlament.ch/it/services/news/Pagine/2020/20200917125350369194158159041_bsi074.aspx)

<sup>9</sup> <https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-spk-s-2020-10-23.aspx?lang=1040>

<sup>10</sup> <https://www.parlament.ch/it/ratsbetrieb/amtliches-bulletin/amtliches-bulletin-die-verhandlungen?SubjectId=51441>

<sup>11</sup> <https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-spk-n-2021-01-22.aspx?lang=1040>

<sup>12</sup> <https://www.parlament.ch/it/ratsbetrieb/amtliches-bulletin/amtliches-bulletin-die-verhandlungen?SubjectId=51839>

<sup>13</sup> <https://www.vd.ch/toutes-les-actualites/news/11822i-mise-en-consultation-de-la-revision-totale-de-la-loi-sur-l'exercice-des-droits-politiques/>

persone giuridiche. L'avamprogetto di legge è stato in consultazione fino al 30 settembre 2019: sono stati interpellati i Comuni, i partiti, talune autorità cantonali come quella preposta alla protezione dei dati e al diritto all'informazione, nonché svariate associazioni mantello (Comuni, segretari comunali, segretari dei Parlamenti comunali, controllo degli abitanti). Il 24 febbraio 2021 il Consiglio di Stato vodese ha pubblicato il progetto di legge adeguato in funzione dei risultati della consultazione e completo di spiegazioni all'attenzione del Parlamento cantonale (Gran Consiglio)<sup>14</sup>.

26. Nel Canton Giura è stata lanciata un'iniziativa popolare sulla trasparenza del finanziamento dei partiti. Le 2000 firme necessarie sono state depositate alla cancelleria cantonale il 2 luglio 2020, e il 31 agosto 2020 il Governo giurassiano ha dichiarato la validità formale dell'iniziativa «Partis politiques : place à la transparence !» (Partiti: largo alla trasparenza!)<sup>15</sup>. Il testo impone ai partiti, alle formazioni politiche e a ogni altra organizzazione che interviene in una votazione o elezione cantonale di pubblicare i conti e le fonti di finanziamento. In linea di massima, il Parlamento giurassiano deve pronunciarsi sulla validità materiale entro sei mesi dal deposito dell'iniziativa. Ha ricevuto il messaggio governativo in materia il 19 novembre 2020<sup>16</sup>. All'occorrenza il Parlamento giurassiano avrà due anni per dar seguito all'iniziativa adottando le basi legali del caso. Può anche respingere l'iniziativa o affiancarle un controprogetto. In entrambi i casi sarà d'obbligo una votazione popolare.
27. Il 9 febbraio 2020, nel Canton Sciaffusa è stata accolta un'iniziativa intitolata «*Transparenz in der Politikfinanzierung*» (trasparenza nel finanziamento politico), con una maggioranza del 52,8 per cento<sup>17</sup>. L'iniziativa impone ai partiti di pubblicare i budget delle loro campagne di elezione e di votazione, nonché i nominativi delle persone fisiche e giuridiche che donano più di 3000 franchi l'anno. Gli stessi obblighi di pubblicità si applicano ai candidati.
28. Nel giugno del 2019 il Parlamento vallesano (Gran Consiglio) ha adottato una mozione che chiede di rendere pubblico il finanziamento dei partiti e delle campagne di elezione o di votazione. Un progetto di modifica della legge cantonale sull'esercizio dei diritti politici, in consultazione fino alla fine di dicembre 2020<sup>18</sup>, prevede in particolare la pubblicità dei conti dei partiti e di quelli di campagna, da un lato, e la pubblicità delle donazioni superiori a 5000 franchi ad opera di persone fisiche o giuridiche, dall'altro. Impone pertanto ai partiti e ai comitati di campagna di rendere pubblici sia i conti sia l'elenco dei donatori. Le informazioni vanno comunicate, entro dieci giorni, a chiunque ne faccia domanda scritta. Stando all'avamprogetto, la trasparenza si applica ai partiti cantonali, alle votazioni cantonali e ai candidati alle elezioni cantonali. Non è stato ritenuto opportuno, poiché troppo gravoso, contemplare partiti, elezioni e votazioni comunali.
29. Accanto a Ticino, Ginevra, Neuchâtel, Friburgo e Svitto, anche il Canton Sciaffusa vanta dunque una legislazione sul finanziamento dei partiti e delle campagne elettorali. Sei dei 26 Cantoni svizzeri dispongono ormai di una normativa, mentre in altri tre (Giura, Vallese e Vaud) i progetti normativi sono a buon punto. Da notare che gli ultimi Cantoni a dotarsi di una legge in materia (Friburgo, Svitto e Sciaffusa) si sono mossi sulla scorta di iniziative popolari.

---

<sup>14</sup> <https://www.vd.ch/toutes-les-actualites/news/13369i-revision-totale-de-la-loi-sur-lexercice-des-droits-politiques-ledp/>

<sup>15</sup> <https://www.jura.ch/CHA/SIC/Centre-medias/Communiques-2020/Informations-brevs-issues-des-decisions-prises-reccemment-par-le-Gouvernement-7.html>

<sup>16</sup> <https://www.jura.ch/CHA/SIC/Centre-medias/Communiques-2020/Le-Parlement-appelle-a-se-prononcer-sur-la-validite-materielle-de-linitiative-populaire-Partis-politiques-place-a-la-transpare.html>

<sup>17</sup> <https://sh.ch/CMS/get/file/cf26879c-9e33-4d09-8d7e-30bb2a7ef151>

<sup>18</sup> [https://www.vs.ch/fr/web/communication/detail?groupId=529400&articleId=8921513&redirect=https%3A%2F%2Fwww.vs.ch%2Fde%2Fhome%3Fp\\_p\\_id%3Dcom\\_liferay\\_asset\\_publisher\\_web\\_portlet\\_AssetPublisherPortlet\\_INSTANCE\\_BJTNLOOExi2c%26p\\_p\\_lifecycle%3D0%26p\\_p\\_state%3Dnormal%26p\\_p\\_mode%3Dview](https://www.vs.ch/fr/web/communication/detail?groupId=529400&articleId=8921513&redirect=https%3A%2F%2Fwww.vs.ch%2Fde%2Fhome%3Fp_p_id%3Dcom_liferay_asset_publisher_web_portlet_AssetPublisherPortlet_INSTANCE_BJTNLOOExi2c%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview)

## Raccomandazione i

30. *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.*
31. Il GRECO ricorda che nel rapporto precedente questa raccomandazione era stata giudicata solo parzialmente attuata. Infatti sia l'articolo costituzionale proposto sia il controprogetto si allineavano allo spirito della raccomandazione. Aveva tuttavia deplorato che il controprogetto non prevedesse la comunicazione delle uscite destinate al finanziamento politico e ritenuto troppo elevata anche la soglia di attivazione degli obblighi di pubblicità, pari a CHF 250 000.
32. Le autorità svizzere rammentano che sia l'articolo costituzionale proposto sia il controprogetto di legge contemplano obblighi di dichiarazione e di pubblicità. Rispetto alla versione considerata dal GRECO nel suo ultimo rapporto, il controprogetto esclude dal campo di applicazione della legge le campagne elettorali per il Consiglio degli Stati. La CIP-N propone tuttavia al Consiglio plenario di includerle. Il controprogetto prevede ormai di far scattare a 50 000 franchi l'obbligo di dichiarare il finanziamento delle campagne, proponendo quindi una soglia inferiore a quelle sia dell'iniziativa popolare (CHF 100 000) sia della versione precedente del controprogetto (CHF 250 000)<sup>19</sup>. L'applicazione della legge alle elezioni in Consiglio degli Stati è ancora oggetto di divergenza tra il Consiglio degli Stati, che è contrario, e il Consiglio nazionale, che è favorevole.
33. Il GRECO prende atto dello stato dei lavori in merito al controprogetto di legge. Accoglie con favore l'abbassamento a 50 000 franchi della soglia di attivazione degli obblighi di pubblicità, giudicandola appropriata. Quanto al campo d'applicazione del controprogetto, il GRECO ricorda che la raccomandazione R(2003)4 sull'adozione di regole comuni contro la corruzione nel finanziamento dei partiti e delle campagne elettorali prevede obblighi di pubblicità per il finanziamento sia dei partiti sia delle campagne elettorali. È quindi importante che il controprogetto si applichi anche alle campagne elettorali per il Consiglio degli Stati.
34. Il GRECO conclude che la raccomandazione i rimane attuata solo in parte.

## Raccomandazione ii

35. *Il GRECO aveva raccomandato di (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.*
36. Il GRECO ricorda che nel rapporto precedente questa raccomandazione era stata giudicata attuata in parte, in quanto i due progetti prevedevano regole di trasparenza per le donazioni e il divieto di donazioni anonime. Riteneva tuttavia elevate le soglie proposte per l'attivazione di tali regole, in particolare quella di CHF 25 000 contemplata nel progetto di legge.

---

<sup>19</sup>Decisioni concordanti del Consiglio degli Stati del 17 dicembre 2020 e del Consiglio nazionale del 3 marzo 2021.



37. Le autorità svizzere rammentano che sia l'articolo costituzionale proposto sia il controprogetto di legge prevedono regole di trasparenza per le donazioni (art. 76b, 76c, 76d cpv. 3 e 4, 76f e 76h). Rispetto alla versione considerata dal GRECO nel suo ultimo rapporto, il Consiglio nazionale ha abbassato a 15 000 franchi la soglia di attivazione di tali regole, diversamente quindi da quanto proposto dal Consiglio degli Stati, che l'aveva fissata a 25 000 franchi (contro i 10 000 dell'iniziativa). Il Consiglio nazionale ha inoltre aderito alla posizione del Consiglio degli Stati, che il 17 dicembre 2020 aveva tenuto a specificare che la legge si applicava a tutte le liberalità, che fossero in denaro o in natura. Del resto il Consiglio nazionale ha adottato una modifica che impone ai partiti di rendere pubblici anche i contributi ricevuti dai loro rappresentanti eletti in una carica pubblica, segnatamente da membri del Parlamento, del Governo e dei Tribunali, indipendentemente dall'importo versato (cfr. n. 23 e 24).
38. Il GRECO prende atto del progresso dei lavori sul controprogetto di legge e conclude che la raccomandazione ii resta attuata solo in parte.

### **Raccomandazione iii**

39. *Il GRECO aveva raccomandato di (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.*
40. Il GRECO ricorda che nei rapporti precedenti questa raccomandazione era risultata non attuata.
41. Le autorità svizzere non forniscono alcuna informazione in merito a questa raccomandazione.
42. Il GRECO ricorda che questa raccomandazione è tesa ad assicurare la trasparenza contabile delle organizzazioni legate ai partiti e conclude che la raccomandazione iii permane non attuata.

### **Raccomandazione iv**

43. *Il GRECO aveva raccomandato di (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.*
44. Il GRECO ricorda che nei rapporti precedenti questa raccomandazione era risultata non attuata.
45. Le autorità svizzere non forniscono alcuna informazione in merito a questa raccomandazione.
46. Il GRECO ricorda che questa raccomandazione è tesa a garantire la verifica contabile del finanziamento politico ad opera di un perito indipendente e conclude che la raccomandazione iv permane non attuata.

### **Raccomandazione v**

47. *Il GRECO aveva raccomandato di (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.*



48. Il GRECO ricorda che nel rapporto precedente questa raccomandazione era stata giudicata attuata in parte, in quanto il progetto prevedeva sì la creazione di un'autorità incaricata di vigilare sul rispetto delle regole di trasparenza del finanziamento politico, ma ne andavano ancora definiti composizione, ruolo e attribuzioni.
49. Le autorità svizzere segnalano che l'articolo 76e del progetto di legge prevede un controllo dei documenti ad opera di un'autorità nominata dal Consiglio federale (art. 76g), la quale dovrà adire le autorità penali in caso d'irregolarità (art. 76e cpv. 3). Rispetto alla versione considerata dal GRECO nel suo ultimo rapporto, il Consiglio nazionale ha introdotto controlli a campione per verificare l'esattezza delle informazioni fornite da chi è soggetto all'obbligo di pubblicità. Il controllo andrebbe quindi oltre la semplice verifica formale preconizzata dal Consiglio degli Stati (completezza delle informazioni e dei documenti, nessun vizio manifesto).
50. Il GRECO prende atto di quanto comunicatogli e accoglie con favore l'intento del Consiglio nazionale di prevedere controlli a campione per verificare l'esattezza delle informazioni fornite.
51. Il GRECO conclude che la raccomandazione v rimane attuata solo in parte.

#### **Raccomandazione vi**

52. *Il GRECO aveva raccomandato di provvedere a che le future regole sul finanziamento dei partiti e delle campagne elettorali fossero accompagnate da sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive.*
53. Il GRECO ricorda che nel rapporto precedente questa raccomandazione era stata giudicata attuata in parte poiché sia l'iniziativa popolare federale (art. 39a cpv. 6) sia il controprogetto (art. 76j) prevedono sanzioni.
54. Le autorità svizzere segnalano che nel corso della procedura parlamentare è intervenuta una sola modifica rispetto alla versione considerata dal GRECO nel suo ultimo rapporto: il 16 dicembre 2019 il Consiglio degli Stati ha soppresso la possibilità d'infliggere una sanzione nei casi di negligenza, mantenendo comunque la penale massima di CHF 40 000 per le violazioni intenzionali. Il Consiglio nazionale ha aderito alla proposta del Consiglio degli Stati il 3 marzo 2021.
55. Il GRECO prende atto di quanto comunicato. Gli Stati membri possono punire come meglio credono le violazioni delle regole sul finanziamento politico – applicando quindi sanzioni penali, amministrative, finanziarie o elettorali, purché ogni violazione comporti una sanzione e che questa sia efficace, proporzionata e dissuasiva, come chiesto dalla raccomandazione.
56. Il GRECO conclude che la raccomandazione vi permane attuata solo in parte.

### **III. CONCLUSIONI**

57. **Tenuto conto di quanto precede, il GRECO conclude che non è intervenuto nessun cambiamento nell'attuazione globale, da parte della Svizzera, delle raccomandazioni ritenute non attuate nel sesto rapporto *intermedio* di conformità del terzo ciclo. Il numero totale delle raccomandazioni attuate o evase in modo soddisfacente – cinque su undici – resta immutato rispetto al sesto rapporto *intermedio* di conformità. Quanto alle altre raccomandazioni, quattro permangono attuate in parte, mentre due risultano non attuate.**

58. 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), le raccomandazioni i, ii, v e vi restano in parte attuate, mentre le raccomandazioni iii e iv permangono non attuate.
59. Sempre riguardo al tema II, il GRECO apprezza sia la nuova posizione del Consiglio federale, che ormai si dice favorevole a una normativa nazionale in materia di trasparenza del finanziamento politico, sia l'approvazione del controprogetto da parte del Consiglio nazionale. Il GRECO spera che dal processo legislativo scaturirà una normativa conforme agli standard del Consiglio d'Europa. Si rallegra anche degli sviluppi positivi riscontrati nei Cantoni Vaud, Giura e Vallese, come pure dell'iniziativa popolare per la trasparenza del finanziamento politico accolta in votazione nel Canton Sciaffusa. Pertanto sono ormai sei su 26 i Cantoni dotati di una normativa in materia, mentre in altri tre sono in corso progetti giunti a buon punto.
60. Considerato che l'insieme delle raccomandazioni sulla trasparenza del finanziamento partitico permane non del tutto attuato e fondandosi sul riveduto articolo 31 paragrafo 9 del regolamento interno, il GRECO invita il Capo della delegazione svizzera a sottoporgli, entro il 31 marzo 2022, un rapporto sullo stato di attuazione delle raccomandazioni pendenti (ossia i-vi del tema II).
61. Infine, il GRECO invita le autorità svizzere ad autorizzare quanto prima la pubblicazione del presente rapporto e a tradurlo e diffonderlo nelle lingue ufficiali.