



ad 19.400

Iniziativa parlamentare Più trasparenza nel finanziamento della politica

**Rapporto del 24 ottobre 2019
della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati**

Parere del Consiglio federale

del 27 novembre 2019

Onorevoli presidente e consiglieri,

conformemente all'articolo 112 capoverso 3 della legge sul Parlamento, vi presentiamo il nostro parere in merito al rapporto del 24 ottobre 2019¹ della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati concernente l'iniziativa parlamentare «Più trasparenza nel finanziamento della politica».

Gradite, onorevoli presidente e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

27 novembre 2019

In nome del Consiglio federale svizzero

Il presidente della Confederazione: Ueli Maurer

Il cancelliere della Confederazione: Walter Thurnherr

¹ FF 2019 6555

Parere

1 Situazione iniziale

L'iniziativa popolare federale «Per più trasparenza nel finanziamento della politica (Iniziativa sulla trasparenza)» (18.070) è stata depositata il 10 ottobre 2017 e dichiarata formalmente valida dalla Cancelleria federale il 31 ottobre 2017². L'iniziativa chiede alla Confederazione di legiferare sulla trasparenza del finanziamento dei partiti, delle campagne per le elezioni dell'Assemblea federale e per le votazioni a livello federale.

Nel suo messaggio del 29 agosto 2018³, il Consiglio federale ha proposto alle Camere federali di raccomandare al Popolo e ai Cantoni di respingere l'iniziativa senza opporre un controprogetto diretto o indiretto.

Il 21 gennaio 2019, la Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati (CIP-S) ha comunque deciso di opporre all'iniziativa popolare un controprogetto indiretto sotto forma di iniziativa commissionale (19.400 Iv. Pa. CIP-S «Più trasparenza nel finanziamento della politica»). Sempre il 21 gennaio 2019, la Commissione ha deciso di dare seguito all'iniziativa parlamentare del consigliere agli Stati Jean-René Fournier (18.423 Iv. Pa. «Nessuna ingerenza straniera nella politica svizzera!»), che chiede di vietare di finanziare con fondi provenienti dall'estero sia la raccolta di firme in vista di un referendum o di un'iniziativa sia le campagne di votazione. Il 22 febbraio 2019, la Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale (CIP-N) ha approvato l'iniziativa commissionale della CIP-S rifiutando però l'iniziativa parlamentare Fournier.

Il 29 aprile 2019 la CIP-S ha accettato un progetto preliminare di legge (comprendente il divieto di accettare fondi provenienti dall'estero) e il relativo rapporto esplicativo. Il 7 maggio 2019 ha avviato la consultazione sul progetto preliminare, durata fino al 28 agosto 2019⁴. I risultati della consultazione mostrano che la maggioranza delle cerchie consultate (tra cui 14 Cantoni e 5 partiti) è favorevole a una maggiore trasparenza nella vita politica.

Il 24 ottobre 2019 la CIP-S ha preso conoscenza dei risultati della consultazione e ha approvato, con qualche modifica, il progetto di legge e il relativo rapporto all'attenzione del Consiglio degli Stati. Con lettera del 25 ottobre 2019, ha invitato il Consiglio federale a esprimersi sul progetto.

L'iniziativa commissionale prevede d'inserire nuove disposizioni nella legge federale del 17 dicembre 1976⁵ sui diritti politici (LDP). Una minoranza della Commissione propone di non entrare in materia sul controprogetto indiretto.

² FF 2017 5901

³ FF 2018 4729

⁴ I documenti relativi alla consultazione e ai suoi risultati possono essere consultati all'indirizzo: www.admin.ch > Diritto federale > Consultazioni > Procedure di consultazione concluse > 2019 > CP.

⁵ RS 161.1

Secondo il progetto di legge, i partiti rappresentati in seno all'Assemblea federale devono rendere pubbliche le loro entrate e le liberalità di valore superiore a 25 000 franchi per donatore e anno. Per le campagne in vista di un'elezione o di un voto nonché per la raccolta di firme per iniziative popolari o referendum nella quale s'investono più di 250 000 franchi, devono essere resi pubblici le entrate preventivate e il conto finale delle entrate e delle liberalità superiori a 25 000 franchi per donatore e campagna⁶. Una minoranza della commissione propone soglie di rispettivamente 100 000 e 10 000 franchi anziché rispettivamente 250 000 e 25 000 franchi. Le informazioni e i documenti presentati in tale contesto sarebbero controllati e pubblicati, secondo il progetto, da un servizio designato dal Consiglio federale. Il controllo si limita all'eshaustività delle informazioni comunicate e alla loro tempestività. Il progetto di legge vieta infine di accettare liberalità anonime e liberalità provenienti dall'estero. Per la violazione di tali obblighi è comminata una multa fino a 40 000 franchi. Una minoranza della commissione non ritiene necessario prevedere multe per gli atti commessi per negligenza.

Il progetto di legge s'ispira al testo dell'iniziativa sulla trasparenza, ma se ne discosta in qualche punto e complessivamente prevede obblighi di pubblicità meno estesi. In particolare, fissa soglie più elevate per l'obbligo di dichiarare le fonti di finanziamento delle campagne in vista di elezioni o votazioni⁷ e delle liberalità ricevute⁸. Inoltre vieta di accettare liberalità provenienti dall'estero.

2 Parere del Consiglio federale

La chiara decisione della CIP-S a favore del controprogetto indiretto nonché la maggioranza emersa dalla consultazione mostrano che sussiste una necessità di maggiore trasparenza. Anche gli sviluppi nei Cantoni sono indizi di questo cambiamento di mentalità. Il Consiglio federale non intende quindi opporsi all'adozione di una normativa nazionale in materia di trasparenza, se la maggior parte dei partiti lo auspica.

Il Consiglio federale constata che il controprogetto indiretto è più equilibrato dell'iniziativa sulla trasparenza e tenta di dare risposte concrete a diverse questioni lasciate in sospeso nel testo dell'iniziativa. In generale, il progetto di legge prevede obblighi di pubblicità meno severi, segnatamente per quanto concerne le soglie previste. Inoltre, definisce con maggiore chiarezza le persone fisiche e giuridiche sottoposte all'obbligo di rendere pubblico il loro finanziamento. Il controprogetto indiretto disciplina soltanto le elezioni del Consiglio nazionale, mentre le elezioni del Consiglio degli Stati rimangono di competenza cantonale, evitando difficoltà di ripartizione delle competenze tra Confederazione e Cantoni e delimitando chiaramente le competenze. Inoltre, facendo salvo il diritto cantonale (art. 76k P-LDP), precisa che i

⁶ In caso di referendum le entrate preventivate non devono essere rese pubbliche.

⁷ Secondo l'iniziativa popolare, gli obblighi di pubblicità si applicherebbero alle campagne elettorali e di voto in cui vengono impiegati più di 100 000 franchi. Il progetto di legge, per contro, fissa la soglia a 250 000 franchi.

⁸ Nell'iniziativa popolare la soglia a partire dalla quale devono essere rese pubbliche le liberalità versate ai partiti o a favore di una campagna elettorale o di voto è fissata a 10 000 franchi. Il progetto di legge fissa invece una soglia di 25 000 franchi.

Cantoni rimangono liberi di prevedere disposizioni più severe sulla trasparenza del finanziamento degli attori politici cantonali nell'esercizio dei diritti politici su scala federale. Le legislazioni cantonali che già prevedono regole di questo genere restano quindi valide. Senza poter rimproverare alcunché agli autori dell'iniziativa, il Consiglio federale rileva infine che una normativa di carattere legislativo, diversamente da una disposizione costituzionale, permetterebbe di garantire il margine di manovra necessario a eventuali modifiche future.

Permangono tuttavia importanti problemi, per cui le riserve espresse nel messaggio rimangono perfettamente pertinenti.

Secondo il Consiglio federale vi sono tra l'altro problemi di attuazione della legge. Il controprogetto implicherebbe 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, soprattutto in caso di elezione, sarà possibile soltanto in un secondo momento constatare che i mezzi impiegati superavano la soglia di 250 000 franchi e che gli attori erano quindi sottoposti all'obbligo di pubblicità. Non è chiaro nemmeno come impedire in modo efficace l'elusione dell'obbligo di pubblicità, ad esempio in caso di frazionamento delle liberalità o di interposizione di terzi. Tenuto conto di queste incertezze, le aspettative in merito al possibile livello di trasparenza non possono essere troppo elevate. È anche ipotizzabile che i risultati di uno scrutinio vengano contestati per irregolarità possibili o presunte.

Secondo il Consiglio federale, occorre inoltre modificare alcuni punti del progetto di legge per semplificarne l'attuazione e renderlo più equilibrato:

Art. 76c, rubrica, cpv. 1, 2 lett. b–c e 3

Il progetto di legge prevede un obbligo di pubblicità per le raccolte di firme per un'iniziativa popolare o un referendum. Il Consiglio federale propone di sopprimere questo obbligo perché la raccolta di firme precede il voto e non ha alcun effetto sulla modifica legislativa alla quale aspira. Infatti, la decisione di modificare la legge interviene soltanto nel momento del voto. L'interesse pubblico a creare maggiore trasparenza per la raccolta di firme è quindi meno acuto. Inoltre, nel momento della raccolta di firme non è ancora chiaro se l'iniziativa o il referendum riuscirà. Occorre inoltre rilevare che le raccolte di firme, segnatamente in occasione dei referendum, possono essere lanciate da gruppi *ad hoc* isolati, privi di esperienza e poco organizzati, che si vedrebbero obbligati a rendere pubblici i loro finanziamenti. L'obbligo di pubblicità per la raccolta di firme implicherebbe quindi un onere sproporzionato, che potrebbe avere un impatto negativo sull'esercizio dei diritti popolari. Potrebbero infine sorgere problemi di delimitazione, segnatamente in occasione delle raccolte di firme per un referendum, e potrebbe rivelarsi difficile distinguere la fase della raccolta di firme dalla campagna stessa in vista della votazione.

Art. 76h, rubrica, cpv. 1, 2 e 4

Il Consiglio federale propone di sopprimere il divieto di accettare liberalità provenienti dall'estero sostenendo quindi la proposta di minoranza Caroni. Considera infatti limitato il rischio che finanziamenti stranieri compromettano il funzionamento della nostra democrazia diretta. Un tale divieto complicherebbe inoltre ulteriormente l'attuazione della legge e potrebbe facilmente essere eluso come rilevato dal Consi-

glio federale nel parere sull'interpellanza Regazzi 18.3577 («Finanziamenti esteri nelle raccolte firme per campagne referendarie e iniziative popolari. Un pericolo per la nostra democrazia diretta?»); sarebbe infatti sufficiente che un residente all'estero versi dei fondi a una persona in Svizzera per poterli poi utilizzare a sostegno di una campagna elettorale o di votazione. Il Consiglio federale sottolinea infine che lo scopo del progetto di legge dovrebbe limitarsi a creare maggiore trasparenza, senza disciplinare la questione della provenienza dei fondi e soprattutto senza prevedere un divieto difficile da mettere in pratica e facile da eludere. Anche la CIP-N, malgrado fosse favorevole a regole in materia di trasparenza, ha respinto l'iniziativa parlamentare Fournier (18.423).

Art. 76j cpv. 2

Il Consiglio federale sostiene la proposta della minoranza della Commissione (Caroni, Bischof, Engler, Heggin, Minder) e ritiene che non si debbano prevedere multe per gli atti commessi per negligenza. All'atto pratico, sarebbe infatti difficile dimostrare che l'autore ha agito per negligenza. Inoltre, a differenza di altri Paesi europei, in Svizzera i partiti non sono i soli attori della vita politica. Le campagne di votazione, in particolare, mobilitano anche gruppi poco strutturati che possono violare per negligenza le prescrizioni; sanzionare queste infrazioni non sarebbe pertinente. Anche la compatibilità di una tale regola con il sistema di milizia è dubbia e in questi casi una punizione sarebbe sproporzionata.

3 Proposta del Consiglio federale

Il Consiglio federale propone di entrare nel merito del progetto di legge della CIP-S e di accettare il progetto con le seguenti modifiche:

Art. 76c, rubrica, cpv. 1, 2 lett. b e c, nonché 3

Obbligo di pubblicità in relazione a campagne in vista di elezioni o votazioni

¹ Le persone fisiche e giuridiche nonché le società di persone che conducono una campagna in vista di un'elezione nel Consiglio nazionale o di una votazione federale impiegando più di 250 000 franchi devono rendere pubblico il loro finanziamento.

² Adempiono questo obbligo comunicando al servizio competente:

- b. le liberalità versate nei 12 mesi precedenti la data della votazione o dell'elezione e il cui valore è superiore a 25 000 franchi per donatore e per campagna.
- c. *Stralciare*

³ Se più persone o società di persone conducono assieme una campagna comune, devono trasmettere congiuntamente le loro entrate preventivate e il conto finale delle loro entrate. Le liberalità loro concesse e le loro spese devono essere sommate. Il Consiglio federale disciplina i dettagli.

Art. 76d cpv. 1 lett. c–d e 2

¹ Occorre trasmettere:

- c. *Stralciare*
- d. *Stralciare*

² Le liberalità di cui all'articolo 76c capoverso 2 lettera b devono essere comunicate immediatamente al servizio competente nel periodo che va dalla scadenza del termine di trasmissione delle entrate preventivate alla data della votazione o dell'elezione.

Art. 76f cpv. 2 lett. b

¹ Sono pubblicati:

- b. i dati di cui all'articolo 76d capoverso 1 lettera b al più tardi 15 giorni dopo essere stati ricevuti dal servizio competente.

Art. 76h cpv. 1 lett. b, 2 e 4

Il Consiglio federale sostiene la proposta della minoranza (Caroni).

Art. 76j cpv. 1 lett. b

Il Consiglio federale sostiene la proposta della minoranza (Caroni).

Art. 76j cpv. 2

Il Consiglio federale sostiene la proposta della minoranza (Caroni, Bischof, Engler, Heggin, Minder).