



18.070

Messaggio concernente l'iniziativa popolare «Per più trasparenza nel finanziamento della politica (Iniziativa sulla trasparenza)»

del 29 agosto 2018

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi trasmettiamo l'iniziativa popolare federale «Per più trasparenza nel finanziamento della politica (Iniziativa sulla trasparenza)», che vi proponiamo di sottoporre al voto del Popolo e dei Cantoni, con la raccomandazione di respingerla.

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

29 agosto 2018

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Alain Berset

Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

Compendio

L'iniziativa popolare «Per più trasparenza nel finanziamento della politica (Iniziativa sulla trasparenza)» chiede che la Confederazione adotti misure legislative che obblighino a rendere pubblico il finanziamento dei partiti nonché di campagne in vista di elezioni nell'Assemblea federale e di votazioni a livello federale. Il Consiglio federale respinge l'iniziativa soprattutto perché l'introduzione delle pertinenti regole su scala nazionale è difficilmente compatibile con le caratteristiche del sistema politico svizzero. Dubita inoltre che le risorse finanziarie influiscano in modo preponderante sul successo in politica. Ritiene infine che un'attuazione efficace dell'iniziativa causerebbe grandi oneri amministrativi e costi notevoli e intaccherebbe le competenze dei Cantoni.

Contenuto dell'iniziativa

L'iniziativa popolare «Per più trasparenza nel finanziamento della politica (Iniziativa sulla trasparenza)» è stata presentata il 10 ottobre 2017, sotto forma di progetto elaborato, con 109 826 firme valide.

L'iniziativa intende obbligare la Confederazione a emanare disposizioni sulla pubblicità del finanziamento dei partiti nonché di campagne in vista di elezioni e di votazioni a livello federale. A tal fine chiede un'integrazione della Costituzione federale (art. 39a e 197 n. 12 Cost.).

Secondo l'iniziativa, i partiti rappresentati nell'Assemblea federale dovrebbero 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 e per persona. Ogni liberalità deve essere attribuibile alla persona che ne è l'autore (art. 39a cpv. 2 Cost.).

Chiunque impiega più di 100 000 franchi in vista di un'elezione nell'Assemblea federale o di una votazione federale dovrebbe comunicare alla Cancelleria federale, prima 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. Anche in questo caso ogni liberalità deve essere attribuibile alla persona che ne è l'autore (art. 39a cpv. 3 Cost.).

La Cancelleria federale dovrebbe pubblicare annualmente le informazioni sul finanziamento dei partiti e quelle sul finanziamento di campagne in vista di elezioni e di votazioni in tempo utile prima dell'elezione o della votazione (art. 39a cpv. 4 Cost.).

L'accettazione di liberalità anonime in denaro o in natura sarebbe in linea di massima vietata; la legge dovrebbe disciplinare le eccezioni (art. 39a cpv. 5 Cost.).

Infine, la legge deve determinare le sanzioni in caso di inosservanza degli obblighi di pubblicità (art. 39a cpv. 6 Cost.).

L'iniziativa prevede una disposizione transitoria secondo cui il Consiglio federale è incaricato di emanare le necessarie disposizioni di esecuzione se non le emana

l'Assemblea federale entro tre anni dall'accettazione dell'iniziativa (art. 197 n. 12 Cost.).

Vantaggi e lacune dell'iniziativa

Il Consiglio federale comprende in linea di massima le richieste e gli obiettivi dell'iniziativa. La trasparenza del finanziamento della politica è un elemento che rafforza la fiducia dei cittadini nel processo democratico. Alcuni Cantoni (Ticino, Ginevra e Neuchâtel) hanno già emanato norme sulla pubblicità del finanziamento dei partiti e nel marzo 2018 in due altri Cantoni (Svitto e Friburgo) sono state accettate iniziative popolari che chiedono un tale disciplinamento. Inoltre, la Svizzera è l'unico Stato membro del Consiglio d'Europa che non applica disposizioni a livello federale sulla pubblicità del finanziamento dei partiti nonché di campagne in vista di elezioni o votazioni. Il Gruppo di Stati contro la corruzione (Groupe d'Etat contre la corruption; GRECO) ha a più riprese criticato la Svizzera per non aver tuttora introdotto una base legale che crei maggiore trasparenza nel finanziamento dei partiti.

Tuttavia la normativa proposta dall'iniziativa sulla pubblicità del finanziamento dei partiti e delle campagne in vista di elezioni o votazioni non tiene sufficientemente conto delle particolarità e della complessità del sistema politico svizzero, riconducibili in particolare alla democrazia diretta, al principio della collegialità e al sistema di milizia. Le nostre istituzioni si distinguono per l'equilibrio sottile dei poteri e il loro controllo reciproco, il che impedisce ai partiti di esercitare un'influenza preponderante. Inoltre, è dubbio che nel nostro sistema politico le risorse finanziarie influiscano in modo determinante sui risultati delle elezioni o delle votazioni.

D'altronde, un controllo efficace del finanziamento dei partiti e delle campagne di votazione o di referendum causerebbe un onere sproporzionato. In particolare la creazione di un meccanismo di controllo e di applicazione cagionerebbe costi elevati per lo Stato. Inoltre, le disposizioni federali sul finanziamento dei partiti e delle elezioni o votazioni sarebbero difficilmente compatibili con i principi del federalismo svizzero.

Infine, sussiste il rischio che la normativa possa essere elusa, ad esempio se i donatori versano attraverso terzi le loro liberalità ai partiti e ai comitati elettorali o di voto.

Proposta del Consiglio federale

Con il presente messaggio, il Consiglio federale propone alle Camere federali di sottoporre l'iniziativa popolare «Per più trasparenza nel finanziamento della politica (Iniziativa sulla trasparenza)» al voto del Popolo e dei Cantoni senza controprogetto diretto o indiretto, con la raccomandazione di respingerla.

Indice

Compendio	4730
1 Aspetti formali e validità dell'iniziativa	4734
1.1 Tenore dell'iniziativa	4734
1.2 Riuscita formale e termini di trattazione	4735
1.3 Validità	4735
2 Genesi dell'iniziativa	4736
2.1 Situazione attuale a livello federale	4736
2.1.1 Quadro legale dei partiti	4736
2.1.2 Finanziamento degli attori politici	4737
2.1.3 Breve panoramica storica dei tentativi di introdurre una normativa e degli interventi parlamentari	4738
2.2 Sviluppi nei Cantoni	4742
2.2.1 Ticino	4743
2.2.2 Ginevra	4744
2.2.3 Neuchâtel	4745
2.2.4 Svitto e Friburgo	4746
2.3 Contesto internazionale	4747
2.3.1 Raccomandazioni del GRECO	4747
2.3.2 Rapporto dell'OSCE e linee guida dell'OSCE e della Commissione di Venezia	4748
2.3.3 Situazione giuridica in Germania	4749
2.3.4 Situazione giuridica in Francia	4752
2.4 Sforzi volontari per una maggiore trasparenza	4755
3 Obiettivi e contenuto dell'iniziativa	4756
3.1 Obiettivi dell'iniziativa	4756
3.2 Contenuto della normativa proposta	4756
3.3 Commento e interpretazione dell'iniziativa	4757
4 Valutazione dell'iniziativa	4762
4.1 Valutazione delle richieste dell'iniziativa	4762
4.1.1 Specificità del sistema politico della Svizzera	4762
4.1.2 Ingente onere amministrativo e costi elevati	4763
4.1.3 Ripercussioni per il sistema federalista	4764
4.1.4 Rischio di elusione	4765

4.2	Ripercussioni dell'iniziativa in caso di accettazione	4766
4.2.1	Attuazione nella legge	4766
4.2.2	Possibili ripercussioni dell'iniziativa sulle risorse finanziarie dei partiti e dei comitati elettorali o di voto	4766
4.2.3	Costi	4767
4.3	Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	4767
5	Conclusioni	4768
 Decreto federale concernente l'iniziativa popolare «Per più trasparenza nel finanziamento della politica (Iniziativa sulla trasparenza)» (<i>Disegno</i>)		 4769

Messaggio

1 Aspetti formali e validità dell'iniziativa

1.1 Tenore dell'iniziativa

L'iniziativa popolare «Per più trasparenza nel finanziamento della politica (Iniziativa sulla trasparenza)» ha il seguente tenore:

La Costituzione federale¹ è modificata come segue:

Art. 39a Pubblicità del finanziamento dei partiti, delle campagne elettorali e delle campagne di voto

¹ La Confederazione emana prescrizioni sulla pubblicità del finanziamento:

- a. dei partiti;
- b. delle campagne in vista di elezioni nell'Assemblea federale;
- c. delle campagne in vista di votazioni a livello federale.

² I partiti rappresentati nell'Assemblea federale comunicano 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 e per persona; ogni liberalità deve essere attribuibile alla persona che ne è l'autore.

³ 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 attribuibile alla persona che ne è l'autore.

⁴ La Cancelleria federale pubblica annualmente le informazioni di cui al capoverso 2. Pubblica quelle di cui al capoverso 3 in tempo utile prima dell'elezione o della votazione; dopo l'elezione o la votazione pubblica il conto finale.

⁵ L'accettazione di liberalità anonime in denaro o in natura è vietata. La legge disciplina le eccezioni.

⁶ La legge determina le sanzioni in caso di inosservanza degli obblighi di pubblicità.

Art. 197 n. 12²

Disposizione transitoria dell'art. 39a (Pubblicità del finanziamento dei partiti, delle campagne elettorali e delle campagne di voto)

Se entro tre anni dall'accettazione dell'articolo 39a l'Assemblea federale non ha adottato le necessarie disposizioni d'esecuzione, il Consiglio federale le emana entro un anno.

1.2 Riuscita formale e termini di trattazione

L'iniziativa popolare «Per più trasparenza nel finanziamento della politica (Iniziativa sulla trasparenza)» è stata sottoposta a esame preliminare dalla Cancelleria federale il 12 aprile 2016³ e depositata il 10 ottobre 2017. Con decisione del 31 ottobre 2017 la Cancelleria federale ne ha constatato la riuscita formale con 109 826 firme valide⁴.

L'iniziativa è formulata sotto forma di progetto elaborato. Il nostro Consiglio non le oppone né un controprogetto diretto né un controprogetto indiretto. Secondo l'articolo 97 capoverso 1 lettera a della legge del 13 dicembre 2002⁵ sul Parlamento (LParl) il nostro Consiglio deve quindi presentare al Parlamento un disegno di decreto federale e un messaggio entro il 10 ottobre 2018. Secondo l'articolo 100 LParl, l'Assemblea federale deve decidere in merito alla raccomandazione di voto entro il 10 aprile 2020. Può prorogare di un anno il termine di trattazione se sono soddisfatte le condizioni di cui all'articolo 105 LParl.

1.3 Validità

L'iniziativa popolare soddisfa le condizioni di validità previste dall'articolo 139 capoverso 3 della Costituzione federale (Cost.):

- a. è formulata sotto forma di progetto elaborato e soddisfa quindi l'esigenza dell'unità della forma;
- b. tra i singoli elementi che la compongono esiste un nesso materiale e pertanto l'iniziativa soddisfa l'esigenza dell'unità della materia;
- c. l'iniziativa non viola disposizioni cogenti del diritto internazionale e soddisfa quindi l'esigenza della compatibilità con il diritto internazionale.

² Il numero definitivo della presente disposizione transitoria sarà stabilito dalla Cancelleria federale dopo la votazione popolare.

³ FF **2016** 3195

⁴ FF **2017** 5901

⁵ RS **171.10**

2 **Genesi dell'iniziativa**

L'origine delle discussioni sugli obblighi di pubblicare il finanziamento dei partiti e di campagne in vista di elezioni o votazioni va illustrata sia dal punto di vista nazionale che da quello internazionale. Occorre tenere conto in particolare dell'attuale situazione giuridica in Svizzera, dei dibattiti svolti finora in Parlamento, degli sviluppi nei Cantoni, come pure delle critiche avanzate dal Gruppo di Stati contro la corruzione (Groupe d'Etats contre la corruption, GRECO) e dall'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE).

2.1 **Situazione attuale a livello federale**

2.1.1 **Quadro legale dei partiti**

La Svizzera non conosce una definizione giuridica specifica per i partiti. Questi assumono in linea di massima la forma dell'associazione (art. 52 e 60–79 del Codice civile svizzero⁶, CC) al fine di acquisire la personalità giuridica. I partiti possono rivestire pure la forma giuridica della società semplice di cui agli articoli 530–551 del Codice delle obbligazioni (CO)⁷; in questo caso non hanno però personalità giuridica. Al contrario di quella del 1874, la Costituzione federale del 18 aprile 1999 contiene un articolo relativo ai partiti. La pertinente disposizione (art. 137) ha il seguente tenore: «I partiti partecipano alla formazione dell'opinione e della volontà popolari». Tale articolo è tuttavia in generale considerato di natura dichiaratoria⁸.

La Svizzera non applica alcun obbligo di registrazione dei partiti. Questi ultimi possono tuttavia chiedere di figurare in un registro tenuto dalla Cancelleria federale. Iscrivendosi nel registro i partiti sono esentati da determinate formalità amministrative in occasione delle elezioni federali. La legge federale del 17 dicembre 1976⁹ sui diritti politici (LDP, art. 76a) definisce le modalità della registrazione: «un partito politico può farsi ufficialmente registrare presso la Cancelleria federale se riveste la forma giuridica dell'associazione ai sensi degli articoli 60–79 CC ed è rappresentato con lo stesso nome da almeno un membro in seno al Consiglio nazionale o da una deputazione di minimo tre membri in almeno tre parlamenti cantionali». I partiti che rivestono la forma della società semplice non possono quindi farsi registrare.

L'ordinanza dell'Assemblea federale del 13 dicembre 2002¹⁰ sul registro dei partiti definisce più in dettaglio le condizioni e la procedura per la registrazione dei partiti. Secondo l'ordinanza è considerata partito politico ai sensi dell'articolo 76a LDP qualsiasi associazione che, in virtù dei suoi statuti, persegue principalmente fini politici (art. 2). La Cancelleria federale radia d'ufficio dal registro il partito che cambia il suo nome senza comunicarglielo o che non dispone più della rappresentanza parlamentare minima di cui all'articolo 76a capoverso 1 LDP. Prima di proce-

⁶ RS 210

⁷ RS 220

⁸ Schiess Rütimann Patricia M., in: Ehrenzeller et al. (a c. di), St. Galler Kommentar, Zurigo/San Gallo 2014, N 8 ad art. 137 Cost.

⁹ RS 161.1

¹⁰ RS 161.15

dere alla radiazione, la Cancelleria federale sente le persone preposte alla presidenza o alla gestione del partito a livello federale, i cui nomi le sono stati comunicati conformemente alla suddetta ordinanza (art. 5).

2.1.2 Finanziamento degli attori politici

In Svizzera i partiti non sono finanziati direttamente dallo Stato. Tuttavia i contributi versati ai gruppi parlamentari conformemente all'articolo 12 della legge del 18 marzo 1988¹¹ sulle indennità parlamentari (LI) possono essere considerati una sorta di finanziamento indiretto dei partiti rappresentati nell'Assemblea federale. Secondo l'articolo 12 LI la Confederazione versa un contributo annuo ai gruppi parlamentari. Secondo l'articolo 10 dell'ordinanza dell'Assemblea federale del 18 marzo 1988¹² concernente la legge sulle indennità parlamentari, al momento tale contributo comprende un contributo di base di 144 500 franchi e un supplemento per membro pari a 26 800 franchi. Visti gli attuali sette gruppi parlamentari, vengono annualmente versati contributi pari a 7 604 300 franchi (contributi di base pari a 1 011 500 franchi, contributi per consigliere nazionale pari a 5 360 000 franchi e per consigliere agli Stati pari a 1 232 800 franchi)¹³. Durante la legislatura 2015–2019 il gruppo dell'Unione democratica di centro riceve annualmente 2 127 700 franchi, il gruppo del partito socialista 1 618 500 franchi, il gruppo del Partito liberale radicale 1 377 300 franchi, il gruppo del Partito popolare democratico 1 296 900 franchi, il gruppo dei Verdi 492 900 franchi, il gruppo del Partito borghese democratico 358 900 franchi e il gruppo del Partito verde-liberale 332 100 franchi. Secondo l'articolo 10 capoverso 2 dell'ordinanza dell'Assemblea federale concernente la legge sulle indennità parlamentari, ogni anno i gruppi parlamentari presentano entro fine marzo alla Delegazione amministrativa un resoconto sull'impiego dei contributi nell'esercizio precedente. Dagli statuti di alcuni partiti rappresentati in Parlamento si evince inoltre che – oltre che con donazioni e liberalità di privati e con contributi dei membri – essi si finanziano in particolare anche grazie ai contributi dei parlamentari e a quelli del proprio gruppo¹⁴.

Oltre all'assenza del finanziamento diretto dei partiti e delle campagne elettorali e di voto da parte dello Stato, a livello federale l'ordinamento giuridico svizzero non prevede neppure limiti al finanziamento né norme sulla pubblicazione delle risorse finanziarie, degli introiti e delle spese. Non devono essere resi noti né i fondi dei partiti oppure dei comitati elettorali o di voto né i finanziatori svizzeri o stranieri. Nella campagna di voto relativa alla legge sui giochi in denaro (votazione del

¹¹ RS 171.21

¹² RS 171.211

¹³ Panoramica del numero di membri dei gruppi parlamentari, consultabile sul sito www.parlament.ch > Organi > Gruppi parlamentari (stato 26 giugno 2018).

¹⁴ Cfr. tra gli altri, statuto del PPD Svizzera (art. 44 lett. b), consultabile sul sito www.cvp.ch > Download-Center > die CVP / Statuten und AGB's / Statuten > Statuten (stato 26 giugno 2018); statuto del PS Svizzera (art. 26), consultabile sul sito: www.sp-ps.ch > Il partito > Statuto del PSS (stato 26 giugno 2018); statuto del PLR Svizzera (art. 31), consultabile sul sito www.fdp.ch > Partei > Portrait > Statuten (stato 26 giugno 2018); statuto del PEV Svizzera (art. 17) consultabile sul sito www.evppev.ch > Partei > Statuten der EVP > Die Statuten vom März 2017 (stato 26 giugno 2018).

10 giugno 2018) è stato sovente criticato il finanziamento dall'estero. Secondo l'analisi VOTO del luglio 2018 sulla votazione federale del 10 giugno 2018, una maggioranza degli aventi diritto di voto ha giudicato in modo critico il sostegno dall'estero¹⁵. In tale contesto sono state depositate anche l'iniziativa parlamentare Fournier del 4 giugno 2018 (18.423 «Nessuna ingerenza straniera nella politica svizzera!»; cfr. n. 2.1.3) e l'interpellanza Regazzi del 14 giugno 2018 (18.3577 «Finanziamenti esteri nelle raccolte firme per campagne referendarie e iniziative popolari: un pericolo per la nostra democrazia diretta?»).

In riferimento al finanziamento dei partiti occorre rammentare che secondo l'articolo 33 capoverso 1 lettera i della legge federale del 14 dicembre 1990¹⁶ sull'imposta federale diretta (LIFD) le persone fisiche possono dedurre annualmente dai propri proventi, fino a concorrenza di un importo di 10 100 franchi, i contributi di membri e i versamenti ai partiti che sono iscritti nel registro dei partiti conformemente all'articolo 76a LDP o rappresentati in un parlamento cantonale oppure che hanno ottenuto almeno il 3 per cento dei voti nell'ultima elezione di un parlamento cantonale.

La LIFD non prevede una deduzione analoga per le persone giuridiche. Tuttavia, i contributi finanziari ai partiti politici da parte di imprese (persone giuridiche e società di persone) sono deducibili, a determinate condizioni, a titolo di sponsorizzazione politica. Di norma, le autorità fiscali ammettono la deduzione di tali spese senza limiti, in quanto oneri giustificati dall'uso commerciale. Secondo il parere del nostro Consiglio del 22 novembre 2017 in merito all'interpellanza Masshardt del 29 settembre 2017 (17.3886 «Donazioni giustificate dall'uso commerciale da imprese a partiti politici»), i contributi devono tuttavia essere in una relazione sostenibile con la dimensione dell'impresa e il genere e l'importanza della cerchia di destinatari.

Al contrario delle donazioni ai partiti, quelle per le campagne elettorali e i costi di tali campagne non sono deducibili dall'imposta sul reddito o sull'utile¹⁷.

2.1.3 Breve panoramica storica dei tentativi di introdurre una normativa e degli interventi parlamentari

Nel rapporto del 1988 sull'aiuto ai partiti¹⁸, il nostro Consiglio riteneva che per conformarsi all'essenza della democrazia i partiti dovrebbero dare prova di trasparenza e pubblicare le proprie entrate e uscite. Il rapporto osserva che un sostegno statale diretto giustificerebbe in modo particolare tale pubblicazione. A sostegno dell'introduzione nella legge di tale obbligo, il nostro Consiglio menzionava la preoccupazione di garantire la trasparenza del processo decisionale democratico e il desiderio di evitare qualsiasi tentativo dei grandi finanziatori di influenzare la for-

¹⁵ VOTO-Studie di luglio 2018 sulla votazione federale del 10 giugno 2018, pag. 29, consultabile sul sito www.admin.ch > Documentazione > Votazioni popolari > Votazione popolare del 10 giugno 2018 > Legge federale sui giochi in denaro > Studio (stato 31 luglio 2018).

¹⁶ RS **642.11**

¹⁷ DTF **142 II** 293

¹⁸ FF **1989 I** 117

mazione dell'opinione e della volontà dei partiti; e ciò a prescindere dal fatto che sia concesso o meno un aiuto finanziario statale. Il rapporto non ha tuttavia condotto all'introduzione dell'obbligo di pubblicità nel diritto svizzero¹⁹.

Nell'ambito della revisione della Costituzione e più in particolare della riforma dei diritti popolari, nel messaggio del 20 novembre 1996²⁰ concernente la revisione della Costituzione federale il nostro Consiglio aveva proposto di introdurre un articolo 127a capoverso 2 secondo cui la legge doveva disciplinare l'esercizio dei diritti politici, in particolare il modo di finanziamento di tali diritti. Il Parlamento non ha tuttavia accettato questa disposizione, soprattutto perché avrebbe potuto aprire la strada al finanziamento pubblico diretto dei partiti.

Da allora sono stati presentati numerosissimi interventi parlamentari riguardanti la trasparenza del finanziamento dei partiti e della politica. Quasi tutti gli interventi non miravano alla lotta contro la corruzione, bensì a garantire la parità di risorse nel dibattito politico. Tuttavia questi interventi parlamentari non hanno mai trovato una maggioranza parlamentare in grado di far avanzare i pertinenti lavori legislativi. Persino la mozione della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati del 9 maggio 2011 (11.3467 «Fonti di finanziamento delle campagne elettorali. Maggiore trasparenza»), accettata dal Consiglio degli Stati, è stata poi respinta dal Consiglio nazionale il 15 marzo 2012. Occorre comunque osservare che la mozione riguardava solo le votazioni federali e non i partiti e i loro candidati.

Nel parere del 18 maggio 2011 in merito alla mozione Chopard-Acklin dell'11 marzo 2011 (11.3116 «Maggior trasparenza nel finanziamento dei partiti»), il nostro Consiglio ha sottolineato che la questione dell'opportunità e delle modalità di un disciplinamento del finanziamento dei partiti e delle campagne elettorali ai fini di una maggiore trasparenza era stata affrontata a più riprese. Il Consiglio nazionale si era ripetutamente occupato di proposte concrete, ad esempio quelle delle iniziative parlamentari Gross del 6 giugno 1999 (99.430 «Campagne che precedono le votazioni. Pubblicazione delle somme importanti destinate al loro finanziamento»), Nordmann del 22 marzo 2006 (06.406 «Trasparenza del finanziamento dei partiti politici, delle lobby, delle campagne elettorali e delle campagne di votazione»), del Gruppo socialista del 20 marzo 2009 (09.415 «Maggior trasparenza nella politica svizzera») e Hodgers del 5 giugno 2009 (09.442 «Trasparenza dei conti dei partiti politici»). Ma il Parlamento aveva ritenuto che nessuno dei numerosi modelli presentati fosse idoneo a raggiungere lo scopo perseguito.

Viste le grandi difficoltà e le numerose incognite legate all'attuazione di una legislazione sulla trasparenza del finanziamento dei partiti, in particolare per quanto riguarda l'applicabilità e la possibilità di sanzioni, nel suo parere di maggio 2011 in merito alla mozione 11.3116 il nostro Consiglio si è dichiarato contrario alla via legislativa, osservando che la democrazia diretta è caratterizzata anche dalla disponibilità dei privati a impegnarsi finanziariamente; un obbligo statale di trasparenza potrebbe mettere in pericolo tale impegno.

¹⁹ Cfr. anche: Aubert Jean-François / Mahon Pascal, *Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse* du 18 avril 1999, Zurigo/Basilea/Ginevra 2003, N 1-3 ad art. 137, con ulteriori rinvii.

²⁰ FF 1997 I 1, in particolare pag. 426 seg.

Il 13 dicembre 2012 il consigliere nazionale Thomas Minder ha depositato l'iniziativa parlamentare 12.499 «Società anonime quotate in borsa e società controllate dall'ente pubblico. Pubblicazione delle liberalità agli attori politici». L'iniziativa chiede di obbligare le società quotate in borsa a dichiarare l'importo totale delle liberalità elargite ad attori politici e, se le liberalità superano i 10 000 franchi per beneficiario e per anno, il nome e l'indirizzo del beneficiario nonché l'importo della liberalità. Inoltre, sempre secondo l'iniziativa, le società nelle quali la Confederazione o un altro ente pubblico ha una posizione dominante devono dichiarare nei loro conti annuali tutte le liberalità elargite ad attori politici. All'iniziativa parlamentare non è stato dato seguito.

Il 23 gennaio 2014 la Commissione degli affari giuridici ha depositato l'iniziativa parlamentare 14.400 «Pubblicazione delle liberalità versate agli attori politici da parte di imprese e istituti degli enti pubblici», che propone di elaborare le basi legali necessarie affinché le società nelle quali la Confederazione o un altro ente pubblico abbia una posizione dominante siano obbligate a dichiarare nei loro conti annuali tutte le liberalità elargite a singoli politici, partiti e organizzazioni. In particolare andrebbero indicati i destinatari e l'importo delle liberalità. Neppure a questa iniziativa parlamentare è stato dato seguito.

Con l'interpellanza 14.3633 «Più trasparenza nel finanziamento dei partiti. Come attua il Consiglio federale le raccomandazioni del GRECO?» del 20 giugno 2014, la consigliera nazionale Nadine Masshardt ha posto al nostro Consiglio varie domande riguardanti l'attuazione delle raccomandazioni del GRECO rivolte alla Svizzera e ha chiesto di disciplinare il finanziamento dei partiti nonché delle elezioni e votazioni²¹. Nel parere del 28 novembre 2014 il nostro Consiglio ha osservato, tra le altre cose, di aver discusso a varie riprese, a partire dall'aprile 2014, il tema del finanziamento dei partiti. Ha aggiunto che a fine aprile, conformemente alle regole procedurali del GRECO, la Svizzera ha indirizzato a quest'ultimo un breve rapporto meramente descrittivo sull'evolversi della situazione in Svizzera tra ottobre 2013 e aprile 2014. Il rapporto sottolineava che il nostro Consiglio aveva discusso tale tema, ma senza prendere alcuna decisione. Secondo le regole del GRECO, questo rapporto, alla stregua dei rapporti presentati da altri Stati membri, non è pubblicato. Tuttavia, nel suo parere in merito all'interpellanza 14.3633, il nostro Consiglio aveva osservato che il 12 novembre 2014 aveva deciso di rinunciare a disciplinare in una legge il finanziamento dei partiti.

Anche in riferimento alle mozioni del gruppo dei Verdi del 19 giugno 2015 (15.3714 «Campagne politiche per votazioni ed elezioni. Trasparenza sul finanziamento» e 15.3715 «Trasparenza sul finanziamento dei partiti»), entrambe con l'obiettivo di aumentare la trasparenza, nel giugno 2017 il nostro Consiglio e il Parlamento hanno ribadito di essere contrari all'obbligo di rendere pubblico il finanziamento dei partiti, delle campagne elettorali e delle campagne di voto. Le mozioni invitano il nostro Consiglio a presentare un disegno di legge che crei trasparenza sul finanziamento dei partiti nonché delle campagne elettorali e di voto, introducendo l'obbligo di

²¹ Le raccomandazioni del GRECO sono pubblicate nel rapporto di valutazione sulla Svizzera del 21 ottobre 2011 (Tema II), consultabile, in francese e inglese, sul sito [www.coe.int/t/Etat/de_droit/Menaces_contre_l_Etat_de_droit/Groupe_d_Etats_contre_la_corruption_GRECO/Evaluations/Suisse_\(stato_18_luglio_2018\).](http://www.coe.int/t/Etat/de_droit/Menaces_contre_l_Etat_de_droit/Groupe_d_Etats_contre_la_corruption_GRECO/Evaluations/Suisse_(stato_18_luglio_2018).)

rendere pubblici i versamenti da parte di persone fisiche e giuridiche superiori a un determinato importo. Nella motivazione le mozioni si fondano sulla critica che il GRECO ha espresso nei confronti della Svizzera nel suo rapporto intermedio pubblicato nel giugno 2014²². Il Parlamento ha respinto entrambe le mozioni, seguendo la raccomandazione del nostro Consiglio.

Nel parere del 26 agosto 2015 in merito alla summenzionata mozione 15.3715, il nostro Consiglio ha illustrato che già nella risposta del 29 dicembre 2014 all'interpellanza Masshardt 14.3633 aveva indicato di non voler legiferare in materia e che da allora il suo parere non è mutato, adducendo che le peculiarità del sistema politico svizzero sono difficilmente conciliabili con una legge sul finanziamento dei partiti. In seguito alla democrazia diretta e alle frequenti votazioni popolari che ne conseguono i partiti non sono gli unici attori della vita politica svizzera. I Cantoni godono inoltre di un'ampia autonomia: imporre loro una normativa nazionale uniforme sul finanziamento dei partiti sarebbe in contrasto con i principi del federalismo. In Svizzera, lo Stato non viene considerato responsabile della vita politica e del finanziamento dei partiti, ambiti percepiti invece come questioni prevalentemente private.

Nella sua risposta il nostro Consiglio ha inoltre rammentato che, nel quadro dei colloqui Von Wattenwyl del 29 agosto 2014, aveva presentato ai vertici dei partiti due modelli tesi a rendere più trasparente il finanziamento dei partiti. Mentre il primo prevedeva l'obbligo di pubblicare i conti dei partiti, ad esempio su una nuova piattaforma elettronica, il secondo ne prevedeva la pubblicazione volontaria nel registro federale dei partiti. I due modelli erano già stati discussi dal nostro Consiglio, che aveva voluto sentire i responsabili dei partiti di governo prima di prendere una decisione. Con la sola eccezione del PS, tutti i partiti presenti ai colloqui si sono dichiarati favorevoli allo status quo, che non prevede l'obbligo di trasparenza. Il PS ha invece auspicato misure più severe di quelle previste dai due modelli presentati dal nostro Consiglio. Considerate queste premesse, il nostro Consiglio non ha voluto avviare lavori legislativi in materia e si è detto contrario a un disciplinamento del finanziamento dei partiti e delle campagne elettorali o di voto²³.

Nel parere del 26 agosto 2015 in merito alla mozione 15.3714, il nostro Consiglio ha inoltre sottolineato che il Parlamento non aveva dato seguito all'iniziativa parlamentare 14.400, di portata minore rispetto alla suddetta mozione. Viste tali premesse, il nostro Consiglio non ha inteso avviare lavori legislativi.

Il 29 settembre 2017 la consigliera nazionale Kathrin Bertschy ha depositato l'iniziativa parlamentare 17.490 «Stimoli per una maggiore trasparenza nel finanziamento dei partiti», che chiede di modificare la LI in modo tale che i contributi ai gruppi parlamentari siano distribuiti solo a quelli i cui partiti dichiarano annualmente nei confronti della Cancelleria federale e dell'opinione pubblica la provenienza e

²² Rapporto in allegato al comunicato stampa dell'Ufficio federale di giustizia del 4 luglio 2014, consultabile sul sito www.admin.ch > Documentazione > Comunicati stampa > 4.7.2014 > «Pubblicato il rapporto intermedio di conformità da parte del GRECO» (stato 17 luglio 2018); cfr. n. 2.3.1.

²³ Comunicato stampa del Consiglio federale del 29 agosto 2014, consultabile sul sito www.admin.ch > Documentazione > Comunicati stampa > 29.8.2014 > «I colloqui Von Wattenwyl del 29 agosto 2014» (stato 17 luglio 2018).

l'importo delle donazioni ricevute. L'iniziativa non è ancora stata trattata dalle Camere federali.

L'iniziativa parlamentare 18.423 «Nessuna ingerenza straniera nella politica svizzera!», depositata il 4 giugno 2018 dal consigliere di Stato Jean-René Fournier e cofirmata da 21 Consiglieri agli Stati, chiede che il finanziamento della raccolta delle firme e delle campagne di voto per mezzo di fondi provenienti dall'estero sia vietata. Affinché il divieto espliciti effetto, dovrebbero, a ragion di logica, essere vietate le donazioni anonime e occorrerebbe introdurre un meccanismo di controllo e di sanzioni.

2.2 Sviluppo nei Cantoni

Tre Cantoni (Ticino, Ginevra e Neuchâtel) hanno legiferato nel settore della trasparenza del finanziamento dei partiti. Il 4 marzo 2018 i Cantoni di Friburgo e di Svitto hanno entrambi accettato un'iniziativa costituzionale per il disciplinamento della trasparenza del finanziamento dei partiti.

Negli ultimi anni numerose iniziative popolari sul finanziamento dei partiti sono state respinte (in particolare nei Cantoni Argovia [2014]²⁴ e Basilea-Campagna [2013]²⁵), ma l'accettazione, nel marzo 2018, delle iniziative nei Cantoni di Friburgo e Svitto ha portato a numerosi interventi e iniziative parlamentari in altri Cantoni (in particolare Basilea-Città²⁶, Basilea-Campagna²⁷, Zugo²⁸ e Vaud²⁹).

Nell'ambito dell'elaborazione del presente messaggio, nell'aprile 2018 l'Ufficio federale di giustizia (UFG) ha inviato un questionario ai tre Cantoni che hanno già emanato disposizioni sulla trasparenza del finanziamento dei partiti (TI, GE e NE), al fine di valutare l'efficacia delle loro regolamentazioni cantonali.

²⁴ Allegato al bollettino ufficiale del 10 ottobre 2014 del cantone di Argovia, consultabile sul sito www.amsblatt.ag.ch > Archiv > Weitere Jahrgänge > 2014 > Amtsblatt Nr. 41 (stato 17 luglio 2018).

²⁵ Risultato della votazione del 9 giugno 2014 nel Cantone di Basilea-Campagna, consultabile sul sito www.abstimmungsarchiv.bl.ch > Eidgenössische / Kantonale Abstimmung 9.6.2013 > Transparenz-Initiative – Stoppt die undurchsichtige Politik Formuliere Verfassungsinitiative (stato 17 luglio 2018).

²⁶ Mozione 18.5159 Tim Cunéod del 12 aprile 2018, consultabile sul sito www.grosserrat.bs.ch > Geschäfte & Dokumente > Datenbank > 18.5159 (stato 17 luglio 2018).

²⁷ Iniziativa parlamentare del 22 marzo 2018, consultabile sul sito baselland.talus.ch > Politik und Behörden > Landrat / Parlament > Geschäfte ab Juli 2015 > Geschäftsnummer: 2018/383 (stato 17 luglio 2018).

²⁸ Mozione 15705 del Gruppo socialista del 5 marzo 2018, consultabile sul sito <https://kr-geschaefte.zug.ch> > Suchfenster: 15705 (stato 17 luglio 2018).

²⁹ Mozione Venizelos e altri del 13 marzo 2018, consultabile sul sito www.vd.ch > Autorités > Grand Conseil > La liste des débutées et des débutés > Venizelos > «Motion Vassilis Venizelos et consorts au nom du groupe des Verts et du groupe socialiste – Financement de la politique : pour en finir avec l'obscurantisme vaudois» (stato 17 luglio 2018).

2.2.1 Ticino

Il Canton Ticino è stato il primo Cantone svizzero a emanare una legislazione sul finanziamento dei partiti e disposizioni sulla trasparenza. Queste ultime si trovano agli articoli 114 e 115 della legge del 7 ottobre 1998³⁰ sull'esercizio dei diritti politici. I partiti e i movimenti politici devono comunicare annualmente alla Cancelleria dello Stato l'ammontare dei finanziamenti che eccedono la somma di 10 000 franchi e l'identità dei donatori. I dati sono pubblicati nel Foglio ufficiale. L'inosservanza delle disposizioni è punita con la privazione in tutto o in parte del contributo finanziario dello Stato. Queste regole sono in linea di massima applicabili anche ai promotori di iniziative o referendum cantonali (soprattutto comitati di sostegno). Entro il termine di trenta giorni antecedente la data dell'elezione, ogni candidato alle elezioni cantonali deve comunicare alla Cancelleria dello Stato l'ammontare dei finanziamenti che eccedono la somma di 5000 franchi e l'identità dei donatori. Anche questi dati sono pubblicati nel Foglio ufficiale. L'inosservanza di tale obbligo è punita con una multa fino a 7000 franchi.

Il Canton Ticino prevede – analogamente a quanto previsto a livello federale – un finanziamento statale dei gruppi parlamentari. Ciascun gruppo parlamentare (lista con almeno 5 eletti) riceve un contributo annuo di 40 000 franchi e un supplemento di 3000 franchi per ogni deputato in Parlamento. I deputati che non fanno parte di un gruppo parlamentare ricevono direttamente l'importo di 3000 franchi. I gruppi indicano le modalità dei pagamenti e in parte trasmettono l'importo direttamente al proprio partito. Nel complesso il finanziamento secondo l'articolo 161 della legge del 24 febbraio 2015³¹ sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato ammonta a circa 500 000 franchi all'anno.

Dalle risposte al questionario inviato a inizio aprile 2018 dall'UFG (cfr. n. 2.2) risulta che il Canton Ticino dispone soltanto di poche informazioni sull'efficacia della sua normativa. La legge ticinese sull'esercizio dei diritti politici è in corso di revisione e l'esame del relativo messaggio del Consiglio di Stato del 20 aprile 2016³² è al momento pendente dinanzi al Gran Consiglio. Si tratta in particolare di valutare l'opportunità di sopprimere o, al contrario, di potenziare l'obbligo dei partiti di comunicare i propri finanziamenti. Sembra tuttavia che si delinei una tendenza a favore del sistema attuale e per l'estensione dell'obbligo di comunicazione ai partiti comunali. Dal 2000 sono stati finora notificati alla Cancelleria di Stato 70 donazioni ai partiti come pure i nomi dei donatori. Alcuni degli importi notificati sono inferiori ai 10 000 franchi prescritti dalla legge. Essendo i dati pubblicati nel Foglio ufficiale ticinese, è impossibile sapere quante persone li consultano. Anche se chiede ogni anno ai partiti di fornirle le informazioni, la Cancelleria non ha alcuna possibilità di controllarne l'esattezza e la completezza. Il Cantone non ha tuttavia indizi secondo cui vi siano omissioni da parte dei partiti. Sottolinea che, pur essendo questa possibilità stata presa in considerazione all'entrata in vigore della legge, lo scopo essenziale

³⁰ Raccolta delle leggi vigenti del Cantone Ticino, 150.100, consultabile sul sito www4.ti.ch > Raccolta delle leggi > Legislazione > Ricerca > 150.100.

³¹ Raccolta delle leggi vigenti del Cantone Ticino, 171.100, consultabile sul sito www4.ti.ch > Raccolta delle leggi > Legislazione > Ricerca > 171.100.

³² Messaggio consultabile sul sito www4.ti.ch > Gran Consiglio > Parlamento > Ricerca Messaggi e atti > Messaggio 7185 (stato 18 luglio 2018).

era di dare un segnale di trasparenza. Infine, dall'introduzione della normativa, non è stata pronunciata alcuna sanzione. In caso di sospetto di mancata notifica di un'informazione, il Cantone contatta direttamente il partito interessato, che successivamente fornisce l'informazione da pubblicare. È tuttavia più difficile ottenere le informazioni dai candidati. Il Cantone tenta attualmente di sensibilizzare maggiormente le cerchie interessate.

2.2.2 Ginevra

Il Cantone di Ginevra prevede disposizioni sulla trasparenza nell'articolo 29A della loi du 15 octobre 1982³³ sur l'exercice des droits politiques (LEDP-GE). Ogni partito o gruppo che presenta una lista di candidati per un'elezione cantonale o comunale (in Comuni con più di 10 000 abitanti) deve redigere annualmente all'attenzione dell'autorità competente un rapporto sul proprio bilancio e un elenco dei donatori. L'ammontare delle singole liberalità non è tuttavia pubblicato e queste ultime non sono attribuite ai singoli donatori. Chi contravviene all'obbligo di comunicazione è punito con l'esclusione dai contributi da parte dello Stato. È attualmente prevista una revisione della legge: l'8 novembre 2017 il Consiglio di Stato del Cantone di Ginevra ha adottato un disegno di revisione delle disposizioni della LEDP-GE sulla trasparenza, attualmente al vaglio del Gran Consiglio. Secondo il disegno sono ammesse donazioni anonime fino a 5000 franchi all'anno, mentre sono vietate quelle che superano tale importo. Per le contravvenzioni alla legge è prevista una pena pecuniaria fino a 60 000 franchi. Ciascun gruppo che esprime un parere in merito a una votazione federale, cantonale o comunale dovrà comunicare all'autorità competente il proprio bilancio in relazione alla votazione in questione e l'elenco dei donatori.

Nel Cantone di Ginevra i partiti rappresentati in Parlamento ricevono un importo di base pari a 100 000 franchi e un supplemento di 7000 franchi per seggio.

Il Cantone partecipa con un importo fino a 10 000 franchi per lista alle spese per le campagne elettorali dei partiti e di altri gruppi. Usufruiscono della partecipazione alle spese i partiti la cui lista raggiunge almeno il 5 per cento dei voti nelle elezioni proporzionali o il cui candidato riceve almeno il 20 per cento dei voti nelle elezioni maggioritarie. Lo Stato si assume inoltre i costi dei partiti o dei gruppi per l'affissione di manifesti elettorali. Le spese dello Stato per tale sostegno ammontano a circa 650 000 franchi all'anno.

Da quando è entrata in vigore la normativa, secondo le informazioni fornite dalla Cancelleria di Stato ginevrina (cfr. n. 2.2) quest'ultima riceve all'anno una decina di richieste di informazioni sui conti e sui bilanci nonché sull'identità dei donatori. Tali domande provengono sia da giornalisti che da partiti. I partiti rappresentati in Gran Consiglio rispettano gli obblighi previsti dalla legge, anche perché le sanzioni previste in caso di inosservanza sono piuttosto severe (mancato versamento da parte dello Stato di 100 000 franchi per partito e di 7000 franchi per deputato). Per contro, all'entrata in vigore della normativa, i partiti non rappresentati in Parlamento la

³³ rs/GE A 5 05

rispettavano poco: erano infatti tenuti a sottoporre i propri conti a un organo di revisione accreditato e indipendente, a prescindere dalle spese della campagna elettorale. I costi che ne risultavano erano troppo elevati per quelli che dovevano attestare spese relativamente esigue. Per porre rimedio a questa situazione, il Consiglio di Stato ginevrino ha proposto di introdurre soglie al di là delle quali i conti dovevano essere sottoposti al controllo di un organo di revisione indipendente (spese di 10 000 franchi per una campagna elettorale e di 15 000 franchi per i conti annuali). Sembra che dal 2015 la situazione sia migliorata. Quanto alla sorveglianza del rispetto della normativa, il controllo dei conti e dell'elenco dei donatori non è effettuato dal Cantone di Ginevra bensì da un fiduciario indipendente e accreditato incaricato dal partito o dal gruppo. Lo Stato si limita a controllare che i requisiti siano rispettati e i documenti siano consegnati entro i termini richiesti. Nel 2016 sono stati trasmessi alla Cancelleria di Stato circa 400 conti di campagne e conti annuali. Circa il 55 per cento proveniva dai partiti cantonali o comunali, il 40 per cento da gruppi o associazioni e il 5 per cento da comitati di referendum o d'iniziativa. L'ammontare totale delle donazioni effettuate dal 2011 è ignoto, il che si spiega in particolare con il fatto che i partiti o i gruppi non sono tenuti a pubblicare la somma individuale delle donazioni (al contrario dell'elenco dei donatori). Il disegno di legge dell'8 novembre 2017 prevede ora la pubblicazione, oltre al nome del donatore, anche dell'importo versato. Infine, è difficile dire se l'entrata in vigore della normativa abbia influito sulla somma complessiva delle donazioni ricevute dai partiti, poiché l'importo delle singole donazioni non è reso pubblico.

2.2.3 Neuchâtel

Nel Cantone di Neuchâtel, il 1° gennaio 2015 sono entrate in vigore le disposizioni sul finanziamento dei partiti (art. 133a–133p della Loi du 17 octobre 1984³⁴ sur les droits politiques [LDP-NE]). I partiti rappresentati in Parlamento sono tenuti a pubblicare i loro bilanci annuali. La normativa prevede inoltre che ogni partito o gruppo che presenta una lista per un'elezione cantonale o comunale debba comunicare alla Cancelleria di Stato le liberalità pari o superiori a 5000 franchi. In linea di massima alla Cancelleria di Stato va trasmesso un elenco con i nomi di tutti i donatori e le relative donazioni, ma in alternativa può essere indicato soltanto l'importo totale di tutte le liberalità. Se una persona elargisce più liberalità, queste sono cumulate. Non appena la somma raggiunge 5000 franchi, la persona deve essere menzionata nell'elenco. Sono vietate le liberalità anonime. Ai candidati per le elezioni cantonali o comunali nonché ai comitati d'iniziativa o di referendum si applicano regole analoghe che prevedono anch'esse la pubblicazione delle liberalità a partire da 5000 franchi. L'inosservanza delle disposizioni sulla trasparenza è punita con una multa fino a 40 000 franchi.

Ciascun partito rappresentato in Parlamento riceve un contributo statale di 3000 franchi per seggio. Il finanziamento statale dei partiti ammonta a circa 340 000 franchi all'anno. Questa forma di finanziamento vigeva già prima dell'entrata in vigore delle disposizioni sulla trasparenza e quindi non ne è una conseguenza.

Nelle risposte di aprile 2018 al questionario dell'UFG (cfr. n. 2.2), il Cantone di Neuchâtel afferma di non aver ricevuto, dall'entrata in vigore della normativa, alcuna domanda d'informazione sui conti dei partiti o sugli elenchi dei donatori, eccetto quella presentata dall'Ufficio del Gran Consiglio. Il Cantone constata che i partiti rispettano l'obbligo di comunicare le liberalità, anche se le comunicazioni non sono numerose (soltanto 4 nel 2017, per un totale di 38 000 franchi), e che per ora non è possibile determinare se la somma delle donazioni ai partiti sia diminuita dopo l'entrata in vigore della normativa. Ogni anno, in aprile o in maggio, i partiti rappresentati nel Gran Consiglio depositano i loro conti in Cancelleria. La legge non prevede alcun controllo di tali obblighi, se non sul piano contabile. Le sanzioni in caso di inosservanza degli obblighi legali sono previste negli articoli 138a e 138b LDP-NE. Il Cantone non dispone di rapporti o di cifre su eventuali sanzioni già inflitte.

2.2.4 Svitto e Friburgo

Il 4 marzo 2018 gli aventi diritto di voto dei Cantoni di Friburgo e Svitto hanno approvato un'iniziativa costituzionale per l'adozione di regole sulla trasparenza del finanziamento dei partiti. Mentre nel Cantone di Friburgo³⁵ l'iniziativa è stata largamente accettata (quasi 70 % di voti favorevoli), nel Cantone di Svitto³⁶ è passata soltanto con il 50,28 per cento dei voti.

Nel Cantone di Friburgo il testo dell'iniziativa³⁷, sotto forma di progetto elaborato, prevede in particolare che i partiti, i gruppi politici, i comitati di campagne e le organizzazioni che partecipano a campagne in vista di elezioni o votazioni debbano pubblicare i loro conti. Tale obbligo implica la pubblicazione dell'identità delle persone giuridiche e delle loro donazioni nonché dell'identità delle persone fisiche le cui donazioni superano i 5000 franchi. Inoltre, i membri eletti nelle autorità cantonali devono pubblicare gli introiti che ricevono per il loro mandato e quelli per le attività legate a quest'ultimo. Questi dati sono verificati dall'amministrazione cantonale o da un'autorità indipendente e successivamente messi a disposizione in linea o su carta.

Nel Cantone di Svitto, il testo accettato dal Popolo³⁸ prevede una modifica della Costituzione cantonale simile a quella del Cantone di Friburgo. Tutti i partiti e i gruppi politici, i comitati di campagne, i gruppi di interesse e altre organizzazioni

³⁵ Risultati della votazione del 4 marzo 2018, disponibili sul sito <https://sygev.fr.ch/resultate> > 4. März 2018 > Abstimmungen > «Verfassungsiniziativa «Transparenz bei der Finanzierung der Politik»» (stato 17 luglio 2018).

³⁶ Risultati della votazione del 4 marzo 2018, disponibili sul sito: www.sz.ch > Behörden > Abstimmungen, Wahlen > Archiv > 4. März 2018 > Ergebnisse > «Initiative «Für die Offenlegung der Politikfinanzierung (Transparenzinitiative)»» (stato 17 luglio 2018).

³⁷ Testo dell'iniziativa, consultabile sul sito www.fr.ch > Chancellerie d'Etat > Droits politiques > Droit d'initiative > Répertoire chronologique > 22.04.2015 (stato 18 luglio 2018).

³⁸ Testo dell'iniziativa al punto 2.3 delle spiegazioni del Cantone di Svitto sulla votazione del 4 marzo 2018, consultabili sul sito www.sz.ch > Behörden > Abstimmungen, Wahlen > Archiv > 4. März 2018 > Ergebnisse > «Initiative für die Offenlegung der Politikfinanzierung (Transparenzinitiative)» (stato 17 luglio 2018).

che partecipano a campagne in vista di elezioni o votazioni devono rendere pubbliche le loro finanze. Devono pubblicare in particolare le fonti di finanziamento e i preventivi globali di una campagna in vista di elezioni o votazioni, la ragione sociale delle persone giuridiche e l'importo da loro versato se è superiore a 1000 franchi, nonché l'identità e l'importo delle liberalità di persone fisiche superiori a 5000 franchi. Inoltre, il testo dell'iniziativa prevede che tutti i candidati a una funzione pubblica sul piano cantonale o distrettuale come pure a livello esecutivo o legislativo comunale debbano segnalare possibili conflitti d'interesse quando annunciano la loro candidatura. Lo stesso vale per coloro che sono eletti in una funzione pubblica all'inizio dell'anno civile. Infine, il Cantone o un'autorità indipendente deve verificare la correttezza delle informazioni fornite. Le violazioni della normativa sono punite con la multa.

2.3 Contesto internazionale

2.3.1 Raccomandazioni del GRECO

Ratificando nel 2006 la Convenzione penale del 27 gennaio 1999³⁹ sulla corruzione, la Svizzera è automaticamente diventata membro del GRECO. Nel settore della prevenzione e della lotta contro la corruzione nel finanziamento dei partiti, per elaborare le raccomandazioni specifiche destinate a ciascuno Stato membro, il GRECO tiene conto della Raccomandazione (2003)4 dell'8 aprile 2003⁴⁰ del Comitato dei Ministri agli Stati membri sulle regole comuni contro la corruzione nel finanziamento dei partiti e delle campagne elettorali.

Dopo la sua visita in Svizzera nel maggio 2011, il 21 ottobre 2011 il GRECO ha adottato in seduta plenaria il rapporto di valutazione del nostro Paese concernente la trasparenza del finanziamento dei partiti⁴¹. Vista l'assenza in Svizzera di una normativa federale sulla pubblicità del finanziamento dei partiti e delle campagne elettorali o di voto, nel suo rapporto il GRECO ha rivolto al nostro Paese sei raccomandazioni⁴² con l'esortazione di adottare una normativa che corrisponda agli standard internazionali nei seguenti punti: pubblicità dei conti dei partiti e dei candidati nonché dei donatori (almeno per le donazioni che superano un determinato importo), sorveglianza e sanzioni.

³⁹ RS 0.311.55

⁴⁰ Raccomandazioni consultabili, in francese e inglese, sul sito www.coe.int > Explorer > Comité des Ministres > Recherche CM > Référence du document: Rec(2003)4 (stato 18 luglio 2018).

⁴¹ Il rapporto di valutazione sulla Svizzera del 21 ottobre 2011 (Tema II) è consultabile, in francese e inglese, sul sito www.coe.int > Etat de droit > Menaces contre l'Etat de droit > Groupe d'Etats contre la corruption - GRECO > Evaluations > Suisse (stato 18 luglio 2018).

⁴² Le raccomandazioni del GRECO sono pubblicate nel rapporto di valutazione sulla Svizzera del 21 ottobre 2011 (Tema II), consultabile, in francese e inglese, sul sito www.coe.int > Etat de droit > Menaces contre l'Etat de droit > Groupe d'Etats contre la corruption - GRECO > Evaluations > Suisse (stato 18 luglio 2018).

Dal primo rapporto di conformità del 18 ottobre 2013, la Svizzera si trova nella cosiddetta procedura di non conformità, a causa della mancata attuazione delle raccomandazioni sulla trasparenza⁴³.

2.3.2 Rapporto dell'OSCE e linee guida dell'OSCE e della Commissione di Venezia

Nel rapporto del 30 gennaio 2012 relativo alle elezioni federali del 23 ottobre 2011⁴⁴, l'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE) ha deplorato l'assenza di una regolamentazione federale del finanziamento dei partiti e delle campagne elettorali (cfr. cifra VIII del rapporto) e ha raccomandato alla Svizzera di valutare l'introduzione dell'obbligo di pubblicare i conti dei candidati e dei partiti in occasione delle campagne elettorali, al fine di aumentare la trasparenza delle elezioni e migliorare l'informazione degli elettori. Inoltre, le autorità dovrebbero esaminare fino a che punto tale regolamentazione dovrebbe essere imperativa per i gruppi d'interesse che fanno donazioni a scopo politico in occasione di referendum, iniziative popolari ed elezioni. Infine, nell'ottobre 2011, l'OSCE e la Commissione europea per la Democrazia attraverso il Diritto (Commissione di Venezia) hanno adottato delle linee guida sul disciplinamento in materia di partiti, i cui § 159–217 riguardano il finanziamento dei partiti e delle campagne elettorali.

Con l'interpellanza 15.3331 «Come vengono attuate le raccomandazioni della missione di valutazione delle elezioni dell'OSCE/ODIHR in vista delle elezioni federali del 2015?» del 20 marzo 2015 la consigliera nazionale Margret Kiener Nellen ha chiesto al nostro Consiglio di indicare lo stato di attuazione delle raccomandazioni dell'OSCE e del suo organo per i diritti dell'uomo (Office for Democratic Institutions and Human Rights, ODIHR), compresa quella relativa all'obbligo di rendere pubblici gli introiti, le fonti di finanziamento e le spese concernenti le campagne elettorali dei candidati e dei partiti. Nel parere del 20 maggio 2015 il nostro Consiglio ha affermato che la tematica dell'obbligo di pubblicazione in occasione di campagne elettorali dei candidati e dei partiti era stata affrontata nell'ambito delle raccomandazioni del GRECO. In tale contesto, il 12 novembre 2014 il nostro Consiglio aveva deciso di rinunciare a un disciplinamento nella legge (cfr. n. 2.1.3).

Il rapporto finale dell'OSCE/ODIHR del 16 febbraio 2016⁴⁵ sulla valutazione delle elezioni del Parlamento federale del 18 ottobre 2015, ha sottolineato che la Svizzera deve affrontare il tema della trasparenza del finanziamento delle campagne elettora-

- ⁴³ Comunicato stampa del Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) del 21 novembre 2013, consultabile sul sito www.ufg.admin.ch > Attualità > News > 21.11.2013 > «GRECO: insufficienti gli sforzi della Svizzera» (stato 17 luglio 2018).
- ⁴⁴ Rapporto dell'OSCE/ODIHR del 30 gennaio 2012 sulla valutazione delle elezioni del Parlamento federale del 23 ottobre 2011, consultabile in tedesco sul sito www.bk.admin.ch > Politische Rechte > Nationalratswahlen > «OSZE-Bericht über die eidgenössischen Parlamentswahlen vom 23. Oktober 2011» (stato 17 luglio 2018).
- ⁴⁵ Rapporto dell'OSCE/ODIHR del 16 febbraio 2016 sulla valutazione delle elezioni del Parlamento federale del 18 ottobre 2015, consultabile in tedesco sul sito www.bk.admin.ch > Politische Rechte > Nationalratswahlen > «OSZE-Abschlussbericht über die eidgenössischen Parlamentswahlen vom 18. Oktober 2015 (stato 17 luglio 2018).

li; l'OSCE/ODHIR sottolineava che avrebbe volentieri appoggiato le autorità svizzere per migliorare ulteriormente la procedura elettorale e per attuare le raccomandazioni contenute nel rapporto stesso e in rapporti precedenti nonché, in particolare, per le future riforme del finanziamento delle campagne elettorali.

2.3.3 Situazione giuridica in Germania

Statuto giuridico dei partiti

La legislazione tedesca sulla trasparenza del finanziamento dei partiti, la legge sui partiti del 24 luglio 1967⁴⁶ (Parteiengesetz, PartG), costituisce una delle prime normative europee nel settore. Disciplina soprattutto la trasparenza delle risorse dei partiti e prevede un equilibrio tra finanziamento privato e finanziamento pubblico dei gruppi politici.

Come in altri Paesi, anche in Germania si sono verificati a intervalli regolari scandali politico-finanziari: il caso Flick negli anni 1980, il caso Kohl negli anni 1990 e casi di corruzione più recenti a livello locale a Colonia, Amburgo e Wuppertal come pure l'occultamento di determinati tipi di introiti nella contabilità dei partiti. Questi casi rivelano quanto sia difficile raggiungere una trasparenza totale e mostrano che i meccanismi di controllo introdotti in Germania non permettono di individuare sistematicamente le fonti illecite di finanziamento.

L'articolo 21 della Costituzione tedesca del 23 maggio 1949⁴⁷ della Repubblica federale di Germania (Grundgesetz, GG) contiene le principali disposizioni sui compiti dei partiti, sulle condizioni che devono soddisfare quanto alla loro organizzazione interna e alla formazione dell'opinione politica e sul controllo pubblico delle loro finanze.

Il testo principale disciplinante la trasparenza del finanziamento delle attività politiche è la PartG. I Länder non hanno la competenza di emanare regole sui partiti e sul loro finanziamento.

Risorse finanziarie e trasparenza

Secondo la PartG i partiti devono indicare nei loro rendiconti l'elenco di tutti i proventi importanti: quote contributive dei membri, contributi degli eletti, donazioni, introiti provenienti da attività commerciali e da interessi legati a partecipazioni, finanziamento pubblico, altre entrate e contributi provenienti dalle sezioni.

Secondo il rapporto del Bundestag tedesco del 22 dicembre 2016⁴⁸ sui rendiconti, le quote contributive dei membri, i contributi degli eletti, le donazioni e il finanziamento pubblico costituiscono le fonti di finanziamento più importanti dei partiti.

⁴⁶ Testo di legge consultabile all'indirizzo: www.gesetze-im-internet.de/partg (stato 17 luglio 2018).

⁴⁷ Testo di legge consultabile all'indirizzo: www.gesetze-im-internet.de/gg/ (stato 17 luglio 2018).

⁴⁸ Consultabile sul sito www.bundestag.de > Parlament > Praesidium > Parteienfinanzierung > Fundstellenverzeichnis der Rechenschaftsberichte (stato 26 giugno 2018).

Per il finanziamento pubblico dei partiti sono determinanti i seguenti criteri: il risultato del partito in questione nelle elezioni al Parlamento europeo, al Bundestag o al Landtag più recenti, l'ammontare dei contributi dei membri e dei mandatarî e le donazioni ricevute (§ 18 cpv. 1 PartG; cfr. anche art. 21 cpv. 3 e 4 GG). Tale sistema si fonda sull'idea che i criteri summenzionati riflettono il modo in cui il partito in questione è radicato nella società. Vi è un importo massimo in cifre assolute applicato alla somma totale del finanziamento pubblico diretto dei partiti. Se tale importo è superato il finanziamento viene diminuito per tutti proporzionalmente alla somma versata. Vi è inoltre un importo massimo che si applica a ciascun partito e che non può superare il totale degli introiti del partito in questione; il finanziamento pubblico non può quindi rappresentare più del 50 per cento dei fondi di un partito.

Soddisfano le condizioni per il finanziamento pubblico i partiti che secondo i risultati definitivi delle elezioni più recenti hanno ottenuto almeno lo 0,5 per cento dei voti al Parlamento europeo o al Bundestag oppure almeno l'1 per cento al Landtag.

Le regole generali del finanziamento dei partiti si applicano anche alle campagne elettorali.

Le donazioni che, versate in una volta sola o più volte dallo stesso donatore (compresi eventuali contributi di membro), superano l'importo totale di 10 000 euro per anno civile devono essere registrate nel rapporto sul rendiconto (Rechenschaftsbericht) dei partiti, indicando il nome e l'indirizzo del donatore nonché la somma totale versata. Successivamente, il rapporto è reso pubblico dal presidente del Bundestag. I documenti del Bundestag sono pubblicati su carta e in versione elettronica sul sito del Bundestag, affinché il pubblico possa avere accesso senza difficoltà ai rendiconti dei partiti.

Infine, il partito che riceve una donazione superiore a 50 000 euro è tenuto a segnalarlo immediatamente al presidente del Bundestag. Quest'ultimo rende pubblica senza indugio la donazione come pure il nome e l'indirizzo del donatore⁴⁹.

Controllo

Il controllo del finanziamento dei partiti compete soprattutto al presidente del Bundestag. Quando verifica le finanze dei partiti, egli ha lo statuto di un'autorità («Behörde») ai sensi della legge del 25 maggio 1976⁵⁰ sulla procedura amministrativa (Verwaltungsverfahrensgesetz). Le decisioni che prende nell'ambito delle sue competenze in materia possono essere oggetto di un controllo giurisdizionale amministrativo. Il presidente del Bundestag non è vincolato da istruzioni e non è tenuto a rendere conto del suo operato. Ha tuttavia l'obbligo di pubblicare i rendiconti dei partiti. Può avvalersi dell'aiuto dei servizi amministrativi del Bundestag che svolgono, in sua vece, le attività di controllo precisate nella PartG.

⁴⁹ Per maggiori informazioni sul finanziamento pubblico dei partiti e sull'obbligo di pubblicità in Germania, cfr. le spiegazioni del Deutsche Bundestag del 20 ottobre 2017, consultabili sul sito www.bundestag.de > Parlament > Präsidium > Parteienfinanzierung / Die Staatliche Parteienfinanzierung (stato 26 giugno 2018).

⁵⁰ Il testo della legge è consultabile all'indirizzo: www.gesetze-im-internet.de/vwvfg (stato 17 luglio 2018).

Il presidente del Bundestag non ha in linea di massima accesso ai libri contabili dei partiti. La sua verifica si limita all'esame dei conti sottopostigli dai partiti. Tuttavia, se sussistono indizi concreti che i conti di un partito contengano dati inesatti, in determinate circostanze può essere avviata una procedura di verifica. In tal caso il partito in questione deve permettere al revisore nominato dal presidente del Bundestag di accedere ai registri e ai giustificativi necessari per il controllo e di esaminarli.

Se del caso, il presidente del Bundestag fissa, con decisione amministrativa, la sanzione da infliggere al partito in questione. In caso di sospetta violazione della PartG, possono intervenire altre autorità competenti, quali il pubblico ministero⁵¹.

Sanzioni

Secondo la PartG, l'inosservanza della trasmissione del rendiconto nei termini prescritti o la trasmissione di un rendiconto inesatto può comportare conseguenze e sanzioni pecuniarie o, in determinati casi, sanzioni penali.

Se un partito che soddisfa le condizioni per beneficiare di un finanziamento pubblico non presenta il suo rendiconto nei termini prescritti, perde definitivamente il suo diritto ai fondi pubblici per l'anno per il quale ha depositato la domanda.

Il capitolo 6 della PartG contempla i vari reati e le sanzioni di cui sono passibili. Ai partiti in quanto persone giuridiche sono applicabili determinati provvedimenti amministrativi, mentre le sanzioni penali possono essere inflitte soltanto alle persone fisiche⁵².

Da gennaio 2016, in caso di mancata trasmissione del rendiconto il presidente del Bundestag può obbligare la presidenza del partito al pagamento di un importo di minimo 500 euro e massimo 10 000 euro (§ 38 cpv. 2 PartG). Questa regola vale per tutti i partiti, a prescindere dal loro diritto al finanziamento statale⁵³. Inoltre, un'associazione politica perde il suo statuto giuridico di partito ai sensi della PartG se, nonostante il relativo obbligo, non presenta un rendiconto per sei anni consecutivi (§ 19a cpv. 3 terzo periodo PartG)⁵⁴.

⁵¹ Per maggiori informazioni sul controllo dell'obbligo di pubblicità in Germania, cfr. le spiegazioni del Bundestag tedesco del 20 ottobre 2017, consultabili sul sito www.bundestag.de > Parlament > Präsidium > Parteienfinanzierung > Die Staatliche Parteienfinanzierung (stato: 26 giugno 2018).

⁵² Cfr. il rapporto di valutazione del GRECO sulla Germania, n. 85 segg. pag. 17 segg., consultabile, in francese e inglese, sul sito www.coe.int > Etat de droit > Menaces contre l'Etat de droit > Groupe d'Etats contre la corruption - GRECO > Evaluations > Allemagne (stato 18 luglio 2018).

⁵³ Cfr. n. 7 delle spiegazioni del Bundestag del 20 ottobre 2017, consultabili sul sito www.bundestag.de > Parlament > Präsidium > Parteienfinanzierung > Die Staatliche Parteienfinanzierung (stato 26 giugno 2018).

⁵⁴ Per maggiori informazioni sulle sanzioni in caso di infrazioni all'obbligo di pubblicità in Germania, cfr., le spiegazioni del Bundestag del 20 ottobre 2017, consultabili sul sito www.bundestag.de > Parlament > Präsidium > Parteienfinanzierung > Die Staatliche Parteienfinanzierung (stato 26 giugno 2018).

2.3.4 Situazione giuridica in Francia

Statuto giuridico dei partiti

In virtù dell'articolo 4 della Costituzione francese del 4 ottobre 1958⁵⁵ i partiti e i gruppi politici concorrono all'espressione del voto. Si formano ed esercitano la loro attività liberamente e devono rispettare i principi della sovranità nazionale e della democrazia.

Il legislatore ha precisato la nozione di partito nella Loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique⁵⁶. Rifacendosi al principio della libera formazione e attività dei partiti, l'articolo 7 stabilisce che i partiti e i gruppi politici godono di personalità giuridica e hanno il diritto di agire in giudizio e quello di acquisire a titolo gratuito od oneroso beni mobili o immobili.

Inoltre, la legislazione sulla trasparenza finanziaria della vita politica concepisce la nozione di partito sulla base di criteri contabili e finanziari. L'articolo 11 della Loi du 11 mars 1988 prevede che i partiti e le organizzazioni regionali o specializzate da essi incaricate a tal fine raccolgano fondi per mezzo di un mandatario da loro designato per nome. Un'organizzazione che non disponga di tali fondi per mezzo di un mandatario finanziario non può essere qualificata come «partito» ai sensi della legge, neppure se il suo scopo è di natura politica.

Secondo l'articolo 4 della Costituzione francese, i partiti e i gruppi politici si formano ed esercitano la loro attività liberamente. Se ne deduce che non esiste alcun obbligo di riconoscimento e/o di registrazione, neppure come associazione.

Fonti di finanziamento e trasparenza

La Loi organique n° 88-226⁵⁷ e la Loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique sono stati i primi atti legislativi in Francia a fissare un quadro normativo sul finanziamento dei partiti e delle campagne elettorali. Dalla loro entrata in vigore sono state precisate da varie altre leggi, tra cui ultimamente la Loi organique n. 2013-906⁵⁸ e la Loi n. 907⁵⁹ du 11 octobre 2013 sur la transparence de la vie publique nonché la Loi organique n. 2017-1338⁶⁰ e la Loi n. 2017-1339⁶¹ du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique.

⁵⁵ Testo di legge consultabile sul sito www.assemblee-nationale.fr > La Constitution > Constitution du 4 octobre 1958 en vigueur (stato 17 luglio 2018).

⁵⁶ Testo di legge consultabile sul sito www.legifrance.gouv.fr > Les autres textes législatifs et réglementaires > Numéro du texte: 88-227 (stato 17 luglio 2018).

⁵⁷ Testo di legge consultabile sul sito www.legifrance.gouv.fr > Les autres textes législatifs et réglementaires > Numéro du texte: 88-226 (stato 17 luglio 2018).

⁵⁸ Testo di legge consultabile sul sito www.legifrance.gouv.fr > Les autres textes législatifs et réglementaires > Numéro du texte: 2013-906 (stato 17 luglio 2018).

⁵⁹ Testo di legge consultabile sul sito www.legifrance.gouv.fr > Les autres textes législatifs et réglementaires > Numéro du texte: 2013-907 (stato 17 luglio 2018).

⁶⁰ Testo di legge consultabile sul sito www.legifrance.gouv.fr > Les autres textes législatifs et réglementaires > Numéro du texte: 2017-1338 (stato 17 luglio 2018).

⁶¹ Testo di legge consultabile sul sito www.legifrance.gouv.fr > Les autres textes législatifs et réglementaires > Numéro du texte: 2017-1339 (stato 17 luglio 2018).

Queste leggi sanciscono sei principi fondamentali:

1. dichiarazione del patrimonio e degli interessi da parte dei titolari di determinate funzioni o mandati politici;
2. limite massimo per le spese elettorali dei candidati nelle circoscrizioni con più di 9000 abitanti;
3. limite massimo per le donazioni ai candidati e ai partiti;
4. partecipazione finanziaria dello Stato per mezzo del finanziamento dei partiti e del rimborso delle spese elettorali;
5. controllo del rispetto della legge da parte di un'autorità amministrativa indipendente, la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques;
6. applicazione di sanzioni.

Il finanziamento privato dei partiti è retto dagli articoli 11 a 11-8 della Loi du 11 mars 1988 e dall'articolo 25 della Loi du 15 septembre 2017. Secondo tali norme le donazioni destinate a un partito non possono essergli versate direttamente, bensì devono essere trasmesse al suo mandatario finanziario, che può essere una persona fisica o un'associazione di finanziamento del partito in questione. Si applicano le regole seguenti: le donazioni delle persone giuridiche sono vietate (compresi beni, servizi o altri vantaggi diretti o indiretti a prezzi preferenziali); sono tuttavia ammesse le donazioni di un altro partito o di un'associazione di finanziamento dei candidati a un'elezione francese; i contributi o gli aiuti materiali di uno Stato o di un partito straniero sono vietati (il che non esclude le donazioni di persone fisiche straniere); le donazioni ai partiti e ai gruppi politici (da parte di persone fisiche) superiori a 150 euro devono essere versate con assegno, giroconto, trasmissione automatica o carta di credito; le donazioni di una persona fisica per uno o più partiti non possono superare 7500 euro all'anno e il donatore deve essere debitamente identificato dal mandatario finanziario. In ragione della loro libertà garantita dalla Costituzione, non vi sono invece disposizioni che limitano le spese dei partiti nell'ambito della loro attività.

Le disposizioni relative alle campagne elettorali figurano agli articoli L52-4 – 52-17 del Code électoral⁶² e all'articolo 26 della Loi du 15 septembre 2017. Prevedono in particolare che le donazioni da parte di una persona fisica debitamente identificata destinate a finanziare la campagna di uno o più candidati alle stesse elezioni non possono superare i 4600 euro. Le donazioni delle persone fisiche estere sono tuttavia vietate, alla stregua delle donazioni delle persone giuridiche ai partiti. Le donazioni superiori a 150 euro devono essere versate con le stesse modalità previste per i versamenti ai partiti. Mentre le spese dei partiti non sottostanno a limitazioni, per quelle delle campagne elettorali è invece previsto un limite massimo. Il Code électoral prevede infatti un limite massimo per le spese per le elezioni nelle circoscrizioni di più di 9000 abitanti. Tale limite è fissato in funzione del numero di abitanti della

⁶² Testo di legge (versione consolidata del 15 luglio 2018) consultabile sul sito www.legifrance.gouv.fr > Les codes en vigueur > Nom du code: Code électoral (stato 18 luglio 2018).

circoscrizione conformemente a una tabella contenuta nell'articolo L52-11 del Code électoral.

Controllo

La Commission Nationale des Comptes de Campagne et des Financements Politiques (CNCCFP) svolge un ruolo fondamentale di controllo. È stata istituita dalla Loi n° 0-55 du 15 janvier 1990⁶³ relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques, e ha avviato la sua attività il 19 giugno 1990. È disciplinata in particolare dagli articoli L52-14 e L52-15 del Code électoral.

La Commissione è un organismo collegiale e un'autorità amministrativa indipendente, ma non giudiziaria. Le decisioni della CNCCFP sono impugnabili dinanzi al giudice dell'elezione, che decide in merito all'ineleggibilità del candidato, o dinanzi al tribunale amministrativo di Parigi. Quest'ultimo decide in merito all'importo del rimborso forfettario concesso al candidato⁶⁴. La Commissione è composta da nove membri. Si tratta di alti funzionari, nominati per cinque anni e rieleggibili una volta con decreto del Primo ministro. Tre membri sono nominati su proposta del vicepresidente del Consiglio di Stato (Conseil d'État), tre su proposta del primo presidente della Corte di cassazione (Cour de cassation) e tre su proposta del primo presidente della Corte dei conti (Cour des comptes). L'operatività della Commissione è assicurata da una segreteria generale composta da circa 38 funzionari e agenti contrattuali. I funzionari, per la maggior parte provenienti dai ministeri della giustizia, delle finanze e dell'interno, sono dotati di un contratto di tre anni rinnovabile dalla Commissione.

La CNCCFP ha due compiti: il controllo degli obblighi contabili e finanziari dei partiti e il controllo dei conti delle campagne dei candidati.

I revisori dei conti dei partiti possono opporre alla Commissione il segreto professionale. Dal 2013, la CNCCFP può chiedere ai partiti di trasmetterle tutti gli atti contabili e i giustificativi necessari. Alle procedure contro i candidati nell'ambito del controllo dei conti per le campagne elettorali si applica la procedura contraddittoria⁶⁵.

Per il pubblico la CNCCFP pubblica sul suo sito⁶⁶ un rapporto annuale con una panoramica dei conti dei partiti e una sua valutazione generale.

Gli articoli 19–23 della Loi du 11 octobre 2013 costituiscono la base per l'Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, un'autorità amministrativa indipendente la cui istituzione è il punto d'arrivo di un progressivo potenziamento delle esigenze di trasparenza che incombono ai «responsables publics». Molti di questi

⁶³ Testo di legge consultabile sul sito www.legifrance.gouv.fr > Les autres textes législatifs et réglementaires > Numéro du texte: 90-55 (stato 17 luglio 2018).

⁶⁴ Informazioni consultabili sul sito della Commissione: www.cnccfp.fr (stato 26 giugno 2018).

⁶⁵ Rapporto di valutazione del GRECO sulla Francia del 19 febbraio 2009 (Tema II), pag. 17 N 69, consultabile, in francese e inglese, sul sito www.coe.int > Etat de droit > Menaces contre l'Etat de droit > Groupe d'Etats contre la corruption - GRECO > Evaluations > France (stato 18 luglio 2018).

⁶⁶ www.cnccfp.fr.

devono dichiarare il loro patrimonio a tale autorità, che ha, tra le altre cose, il compito di promuovere la trasparenza nella vita pubblica grazie in particolare alla pubblicazione delle dichiarazioni di cui è destinataria.

Sanzioni

Il sistema di sanzioni è denso e complesso. L'articolo 26 della Loi du 11 octobre 2013 prevede sanzioni penali in caso di inosservanza delle disposizioni della legge, in particolare una pena detentiva e pene pecuniarie relativamente pesanti nonché, in determinati casi, l'ineleggibilità della persona in questione.

2.4 Sforzi volontari per una maggiore trasparenza

Secondo le informazioni dei media, diverse grandi imprese rendono pubbliche le loro donazioni ai partiti⁶⁷. Oltre alle due grandi banche UBS e Credit Suisse, che dichiarano tutti i contributi che versano a sostegno dei partiti, anche Swiss, Axa Winterthur, Nestlé e Raiffeisen hanno reso pubbliche le loro donazioni⁶⁸.

Secondo le proprie indicazioni⁶⁹, Crédit Suisse versa un importo totale massimo di un milione di franchi all'anno ai partiti svizzeri con almeno cinque seggi in Parlamento. Inoltre, i suoi collaboratori eletti per un mandato politico possono investire il 20 per cento del loro tempo di lavoro per una funzione pubblica senza detrazioni dallo stipendio. La banca Raiffeisen paga, secondo le proprie informazioni⁷⁰, 246 000 franchi all'anno ai partiti rappresentati nell'Assemblea federale. L'importo è ripartito a metà tra Consiglio nazionale e Consiglio degli Stati e poi suddiviso secondo il numero di seggi dei partiti.

Anche nei partiti e presso i candidati si può constatare una certa tendenza a rendere pubbliche le loro finanze. Vari partiti hanno infatti deciso di pubblicare la loro

⁶⁷ Articolo nel quotidiano regionale Bote der Urschweiz del 29 ottobre 2017 «Finanzbranche soll alle Spenden offenlegen», consultabile sul sito www.bote.ch > Suche: «Finanzbranche soll alle Spenden offenlegen» (stato 18 luglio 2018); articolo della Handelszeitung del 14 maggio 2015 «UBS und CS sind die grössten Politik-Mäzene», consultabile sul sito www.handelszeitung.ch > Suche: UBS und CS sind die grössten Politik-Mäzene (stato 17 luglio 2018); cfr. anche l'articolo «Parteispenden: Soviel zahlen die UBS und die Credit Suisse» del 14 gennaio 2015, consultabile sul sito www.finews.ch > Suche: Parteispenden: Soviel zahlen die UBS und die Credit Suisse (stato 17 luglio 2018).

⁶⁸ Articolo della Handelszeitung del 14 maggio 2015 «UBS und CS sind die grössten Politik-Mäzene», consultabile sul sito www.handelszeitung.ch > Suche: UBS und CS sind die grössten Politik-Mäzene (stato 17 luglio 2018).

⁶⁹ Cfr. le spiegazioni di Crédit Suisse AG, consultabili in tedesco e inglese, sul sito: www.credit-suisse.com > Unternehmen > Verantwortung > Verantwortung in der Wirtschaft & Gesellschaft > Unsere Rolle in der Schweiz (stato 18 luglio 2018).

⁷⁰ Cfr. le spiegazioni di Raiffeisen sul sito www.raiffeisen.ch > Suche: Forum Raiffeisen > Menü: Politisches Engagement > Aktivitäten > Transparente Interessenvertretung > Unterstützung des Milzsystems (stato 18 luglio 2018).

situazione finanziaria⁷¹. Inoltre, nella rubrica «Finanziamento della campagna elettorale», Smartvote offre ai candidati la possibilità di indicare l'intero budget elettorale ossia i fondi propri, i contributi del partito, i donatori privati, le donazioni di imprese e altre fonti di finanziamento. Alcuni candidati hanno fornito queste indicazioni⁷².

3 Obiettivi e contenuto dell'iniziativa

3.1 Obiettivi dell'iniziativa

Secondo l'iniziativa, i partiti e i comitati elettorali e di voto devono rendere pubblica l'origine di tutte le donazioni superiori a 10 000 franchi. In questo modo, secondo i promotori dell'iniziativa, si promuove la democrazia diretta e il processo di formazione dell'opinione⁷³. Per crearsi un'opinione, i cittadini dovrebbero conoscere il costo di una campagna in vista di votazioni o elezioni e i principali finanziatori. Inoltre, sempre secondo i promotori dell'iniziativa, la trasparenza crea fiducia nella politica, ragione per cui è necessario vietare le donazioni anonime. I partiti nonché i comitati elettorali e di voto che accettano denaro devono conoscerne l'origine. L'iniziativa intende inoltre impedire che, donando importi elevati senza dichiararlo, le imprese nascondano agli azionisti e al pubblico informazioni importanti. L'iniziativa non ha tuttavia l'obiettivo di vietare le donazioni o di pubblicare informazioni anche su persone che donano soltanto importi esigui.

3.2 Contenuto della normativa proposta

L'iniziativa sulla trasparenza intende obbligare la Confederazione a emanare prescrizioni federali sulla pubblicità del finanziamento dei partiti nonché delle campagne in vista di votazioni ed elezioni. Chiede di inserire nella Costituzione federale l'articolo 39a Cost. Una disposizione transitoria stabilisce che se entro tre anni dall'accettazione di detto articolo l'Assemblea federale non ha adottato le necessarie disposizioni d'esecuzione, il Consiglio federale le deve emanare entro un anno (art. 197 n. 12 Cost.). Il contenuto dell'iniziativa mira fondamentalmente ai punti illustrati qui di seguito.

⁷¹ Cfr. p. es.: il programma del PS del 2010, pag. 62, consultabile sul sito www.sp-ps.ch > Il Partito > Programma > Programma generale (stato 17 luglio 2018); le direttive etiche e le regole sulla trasparenza delle donazioni del Partito ecologista svizzero, consultabili sul sito www.gruene.ch > Les Verts > Parti > Financement du parti > Principes éthiques et règles de transparence pour les dons aux partis (stato 17 luglio 2018); il comunicato stampa del PLR della città di Berna del 18 maggio 2010, consultabile sul sito www.fdp-stadtbern.ch > Aktuell > Medienmitteilungen > Suchen; Transparenz > FDP. Die Liberalen der Stadt Bern für mehr Transparenz in der Politik (stato 17 luglio 2018); sull'argomento cfr. anche il sondaggio della SSR (SRF) del 27 marzo 2017, consultabile sul sito www.srf.ch > Suchfenster: Parteifinanzierung - Gelder offenlegen oder nicht? Sieben Parteien geben Antwort (stato 17 luglio 2018).

⁷² Cfr. i profili dei candidati, consultabili sul sito <https://smartvote.ch> (stato 17 luglio 2018).

⁷³ Cfr. gli argomenti dell'iniziativa sulla trasparenza, consultabile all'indirizzo: <https://transparenz-ja.ch> > Downloads (stato 17 luglio 2018).

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 e per persona; ogni liberalità deve essere attribuibile alla persona che ne è l'autore (Art. 39a cpv. 2 Cost.).

Chiunque impiega più di 100 000 franchi in vista di un'elezione nell'Assemblea federale o di una votazione federale deve comunicare 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. Anche in questo caso ogni liberalità deve essere attribuibile alla persona che ne è l'autore (art. 39a cpv. 3).

La Cancelleria federale deve pubblicare annualmente le informazioni sul finanziamento dei partiti e, in tempo utile prima dell'elezione o della votazione, quelle sul finanziamento delle campagne in vista di elezioni o votazioni. Dopo l'elezione o la votazione la Cancelleria deve pubblicare il conto finale (art. 39a cpv. 4 Cost.).

L'accettazione di liberalità anonime in denaro o in natura è in linea di massima vietata, ma la legge può prevedere eccezioni (art. 39a cpv. 5 Cost.). Infine, la legge deve determinare le sanzioni in caso di inosservanza degli obblighi di pubblicità (art. 39a cpv. 6 Cost.).

3.3 **Commento e interpretazione dell'iniziativa**

L'iniziativa sulla trasparenza chiede l'introduzione di un nuovo articolo 39a Cost. dal titolo «Pubblicità del finanziamento dei partiti, delle campagne elettorali e delle campagne di voto».

Art. 39a cpv. 1

L'articolo 39a introduce la competenza legislativa della Confederazione in materia. Secondo il capoverso 1 del testo dell'iniziativa, la Confederazione deve emanare prescrizioni sulla pubblicità del finanziamento dei partiti (lett. a), delle campagne in vista di elezioni nell'Assemblea federale (lett. b) e delle campagne in vista di votazioni a livello federale (lett. c).

I capoversi 2–6 precisano le modalità delle prescrizioni che la Confederazione deve emanare. Vanno distinti i requisiti per la pubblicità del finanziamento dei partiti (cpv. 2) e quelli per la pubblicità del finanziamento delle campagne elettorali e di voto (cpv. 3).

Art. 39a cpv. 2

I partiti rappresentati nell'Assemblea federale

Quanto alle persone contemplate dalla disposizione (campo d'applicazione personale), l'obbligo di pubblicità di cui al capoverso 2 riguarda i partiti rappresentati nell'Assemblea federale. Secondo il tenore dell'iniziativa, ne fanno parte i partiti

rappresentati nel Consiglio nazionale e nel Consiglio degli Stati. Il testo dell'iniziativa non distingue tra partiti nazionali e cantonali, per cui anche i partiti cantonali rappresentati nell'Assemblea federale sarebbero tenuti a rendere pubbliche le loro finanze. Al momento si tratta del Partito cristiano-sociale di Obvaldo e del Partito liberal-democratico di Basilea-Città⁷⁴.

In caso di accettazione dell'iniziativa il campo d'applicazione personale dovrebbe essere precisato dalla legislazione d'esecuzione in relazione ai partiti rappresentanti nell'Assemblea federali cui, in quanto partito madre, appartengono i partiti cantonali. Occorre chiedersi se, non appena il partito nazionale è rappresentato nel Parlamento, siano contemplate dal campo d'applicazione dell'iniziativa e pertanto sottostiano all'obbligo di pubblicità anche le rispettive sezioni cantonali. La questione si pone anche nel caso inverso: se i partiti cantonali sono rappresentati nell'Assemblea federale occorre interrogarsi se anche il partito nazionale è contemplato dal campo d'applicazione. Se ciò non fosse, nel primo caso vi sarebbe, almeno in linea di principio, la possibilità di celare la provenienza delle donazioni registrandole nella contabilità delle sezioni cantonali (cfr. n. 4.1.4).

Bilancio e conto economico

L'oggetto materiale della pubblicità sono il «bilancio e il conto economico» dei partiti. In caso di accettazione dell'iniziativa, la legislazione d'esecuzione dovrebbe stabilire se per la definizione di questi termini ci si possa basare sul disciplinamento del CO o se debbano essere create regole specifiche per la contabilità dei partiti e dei candidati.

Il diritto svizzero concretizza i termini «bilancio» e «conto economico» nelle disposizioni sulla contabilità (art. 957–963b CO). Secondo l'articolo 959 capoverso 1 CO il bilancio espone la situazione patrimoniale e finanziaria dell'impresa alla data in cui è chiuso ed è suddiviso in attivi e passivi. Secondo l'articolo 959b capoverso 1 CO il conto economico espone i risultati dell'impresa durante l'esercizio. Le prescrizioni e le poste che devono figurare nel bilancio e nel conto economico sono disciplinate negli articoli 959a e 959b CO.

Va osservato che i partiti politici non sottostanno obbligatoriamente all'obbligo di tenere la contabilità di cui agli articoli 957–963b CO. Tale obbligo vige soltanto a determinate condizioni (art. 957 CO). In caso di accettazione dell'iniziativa, l'obbligo di pubblicare il bilancio e il conto economico sancito dall'articolo 39a capoverso 2 comporterebbe per i partiti rappresentati in Parlamento l'obbligo di tenere la contabilità a prescindere da un eventuale obbligo in virtù del CO.

Liberalità in denaro o in natura

Il campo d'applicazione dell'obbligo di pubblicità previsto dall'iniziativa contempla anche «l'importo e la provenienza di ogni liberalità in denaro o in natura di valore superiore a 10 000 franchi all'anno e per persona».

⁷⁴ Secondo l'elenco consultabile sul sito www.parlament.ch > Organi > Gruppi parlamentari > Partiti rappresentati in Parlamento (stato 17 luglio 2018).

Per «liberalità» i promotori dell'iniziativa intendono soprattutto donazioni di beni o di denaro⁷⁵. In caso di accettazione dell'iniziativa, la legislazione d'esecuzione dovrà decidere come procedere in caso di donazioni miste.

Nelle donazioni di beni possono rientrare in particolare – come previsto nel diritto in materia di contratto di donazione⁷⁶ – la donazione di oggetti, di cose mobili e di fondi. Le donazioni in denaro comprendono soprattutto versamenti in contanti e trasferimenti bancari. In caso di accettazione dell'iniziativa, la legislazione d'esecuzione dovrebbe precisare se e quali concessioni volontarie di un vantaggio economico (ad esempio anche la fornitura di servizi gratuiti, la messa a disposizione gratuita di beni o la concessione gratuita di mutui) siano contemplate dalla nozione di liberalità in denaro o in natura ai sensi del testo dell'iniziativa.

Per quanto riguarda il valore massimo di 10 000 franchi previsto dall'articolo 39a capoverso 3 Cost., in caso di accettazione dell'iniziativa il legislatore dovrà determinare come valutare concretamente le liberalità in natura e le prestazioni gratuite. Se ci si fondasse sul valore contabile, sarebbe facile evitare di superare il valore massimo in quanto il diritto contabile svizzero permette di contabilizzare i beni al di sotto del loro valore di mercato (art. 960–960e CC). Sarebbe pertanto ipotizzabile una valutazione in base al valore di mercato o a quello venale.

Pubblicazione annua

Secondo il testo dell'iniziativa la pubblicazione deve avvenire annualmente. Per il termine della pubblicazione va osservato che, in virtù del diritto contabile, il bilancio e il conto economico – presentati nel conto annuale contenuto nella relazione sulla gestione – devono essere allestiti entro sei mesi dalla fine dell'esercizio (art. 958 cpv. 2 e 3 CO). L'anno d'esercizio non deve obbligatoriamente corrispondere all'anno civile.

Attribuzione delle liberalità

Secondo il testo dell'iniziativa ogni liberalità deve essere attribuibile alla persona che ne è l'autore. Di conseguenza, in caso di accettazione dell'iniziativa, i partiti dovranno sapere e rendere pubblico ai sensi del capoverso 4 chi sono i donatori e quali importi hanno versato.

Art. 39a cpv. 3

Chiunque impiega più di 100 000 franchi in vista di un'elezione nell'Assemblea federale o di una votazione federale

Il campo d'applicazione personale contempla le persone che impiegano più di 100 000 franchi in vista di un'elezione nell'Assemblea federale o di una votazione

⁷⁵ Argomenti dell'iniziativa sulla trasparenza, pag. 2, consultabili sul sito <https://transparenz-ja.ch> > Downloads (stato 17 luglio 2018).

⁷⁶ Schöenberger Beat, Vertragsverhältnisse Teil 1: Innominatkontrakte, Kauf, Tausch, Schenkung, Miete, Leihe, Art. 184-318 OR, in: Amstutz/Breitschmid/Furrer/Girsberger/Huguenin (a c. di), Handkommentar zum Schweizer Privat-recht, Zurigo 2016, N 7 ad art. 239 CO.

federale. Può trattarsi sia di persone fisiche sia di persone giuridiche sia di società di persone⁷⁷.

È determinante cosa s'intende per «elezione nell'Assemblea federale». Secondo il tenore dell'iniziativa sono contemplate sia l'elezione nel Consiglio nazionale sia quella nel Consiglio degli Stati. L'elezione nel Consiglio nazionale è disciplinata dagli articoli 149 capoversi 2 e 3 Cost. e 16–57 LDP. Come già osservato (cfr. n. 2.1.2), il diritto vigente non prevede disposizioni sul finanziamento delle elezioni. Secondo l'articolo 150 capoverso 3 Cost., la procedura d'elezione nel Consiglio degli Stati è determinata dai Cantoni.

Quanto alle votazioni, l'iniziativa contempla soltanto l'impiego di fondi per le «votazioni federali». Secondo il testo dell'iniziativa vi rientrano tutte le votazioni popolari federali, ossia le votazioni su iniziative popolari e le votazioni in seguito a referendum obbligatorio o facoltativo. Le votazioni cantonali e quelle comunali sono quindi escluse dal campo d'applicazione dell'iniziativa.

Preventivo globale, ammontare dei fondi propri nonché importo e provenienza di ogni liberalità in denaro o in natura

Quanto al termine «fondi propri» e alla sua distinzione dalle «liberalità in denaro o in natura», è presumibile che i fondi propri comprendono le risorse finanziarie di cui il comitato in questione dispone prima di ricevere le liberalità.

Per quanto riguarda la provenienza delle liberalità in denaro o in natura, in caso di accettazione dell'iniziativa la legislazione d'esecuzione dovrà precisare le indicazioni concrete che i destinatari devono fornire sui donatori e quelle da pubblicare. L'iniziativa intende garantire che i cittadini sappiano da dove provengono i fondi per le campagne elettorali e di voto⁷⁸. La legislazione d'esecuzione dovrà pertanto prescrivere le misure che garantiscono che l'identità del donatore possa essere individuata per mezzo dei dati pubblicati.

Art. 39a cpv. 4

Pubblicazione delle informazioni di cui ai capoversi 2 e 3 e del conto finale da parte della Cancelleria federale

Secondo il capoverso 4, la Cancelleria federale pubblica le indicazioni di cui all'articolo 39a capoverso 2, ossia il bilancio e il conto economico annuali nonché l'importo e la provenienza di ogni liberalità in denaro o in natura di valore superiore a 10 000 franchi all'anno e per persona. In caso di accettazione dell'iniziativa la legislazione d'esecuzione dovrà stabilire se tali informazioni debbano essere fornite in un rapporto o se debbano essere pubblicati i bilanci e i conti economici integrali. Nel secondo caso, occorrerebbe tenere conto del fatto che, in assenza di pertinenti misure, il bilancio e il conto economico evidenzerebbero anche le liberalità in denaro o in natura inferiori a 10 000 franchi.

⁷⁷ Cfr. anche gli argomenti dell'iniziativa sulla trasparenza, pag. 1, consultabili sul sito <https://transparenz-ja.ch> > Downloads (stato 17 luglio 2018).

⁷⁸ Cfr. n. 3.1 nonché pag. 1, 2 e 3 degli argomenti dell'iniziativa sulla trasparenza, consultabili sul sito <https://transparenz-ja.ch> > Downloads (stato 17 luglio 2018).

Con il rinvio al capoverso 3, è contemplata la pubblicazione delle informazioni in merito a persone fisiche o giuridiche che in vista di un'elezione nell'Assemblea federale o di una votazione federale impiegano un importo superiore a 100 000 franchi. Ciò riguarda l'indicazione del preventivo globale, dell'ammontare dei fondi propri nonché dell'importo e della provenienza di ogni liberalità in denaro o in natura superiore a 10 000 franchi per persona.

In caso di accettazione dell'iniziativa, la legislazione d'esecuzione dovrà stabilire la forma e il mezzo della pubblicazione. È ipotizzabile la pubblicazione sul sito Internet della Cancelleria federale, alla stregua dell'attuale registro dei partiti⁷⁹.

Pubblicazione in tempo utile prima dell'elezione o della votazione

Con la condizione che le informazioni devono essere pubblicate in tempo utile prima dell'elezione o della votazione, i promotori dell'iniziativa intendono garantire che i cittadini siano informati tempestivamente – e non solo poco prima dell'elezione o della votazione – sulle fonti di finanziamento dei comitati. I cittadini devono avere tempo sufficiente per formarsi un'opinione dopo aver ricevuto le informazioni. Nella legislazione d'esecuzione si tratterà di precisare la nozione di «in tempo utile», tenendo conto in particolare delle modalità del voto per corrispondenza. Dato che il materiale di voto è spedito alcune settimane prima della data della votazione, le informazioni dovranno essere abbastanza presto a disposizione del corpo elettorale, affinché i votanti possano tenerne conto per la formazione della loro opinione.

Art. 39a cpv. 5

Con l'incarico al legislatore di disciplinare le eccezioni al divieto di liberalità anonime in denaro o in natura, il testo dell'iniziativa prevede implicitamente che in determinati casi le donazioni anonime continueranno a essere possibili. Possibili eccezioni potrebbero ad esempio essere le raccolte di fondi in strada o i versamenti elettronici anonimi (p. es. per SMS) di piccole somme fino a un determinato importo.

Art. 39a cpv. 6

Sanzioni in caso di inosservanza degli obblighi di pubblicità

L'articolo 39a capoverso 6 del testo dell'iniziativa incarica il legislatore di fissare le sanzioni in caso di inosservanza degli obblighi di pubblicità. In virtù del contesto globale e della sistematica del testo dell'iniziativa, per obblighi di pubblicità vanno intesi tutti gli obblighi che devono essere fissati dalla legge in base all'articolo 39a Cost. In caso di accettazione dell'iniziativa, spetterà alla legislazione d'esecuzione stabilire se le sanzioni debbano essere di natura amministrativa o penale. La soluzione più probabile sono multe o pene pecuniarie. Sarebbe inoltre ipotizzabile ridurre o rifiutare il contributo della Confederazione al gruppo parlamentare del partito colpevole. Andrebbe inoltre designata l'autorità amministrativa o giudiziaria competente.

⁷⁹ Cfr. www.bk.admin.ch > Diritti politici > Registro federale dei partiti (stato 17 luglio 2018).

Art. 197 n. 12

Questa disposizione intende garantire che l'articolo costituzionale sia attuato entro quattro anni dall'accettazione dell'iniziativa. L'Assemblea federale deve adottare le necessarie disposizioni d'esecuzione entro tre anni dall'accettazione. In caso contrario il Consiglio federale deve emanarle entro un anno in via d'ordinanza.

Recentemente sono stati inserite nella Costituzione federale diverse disposizioni di questo tipo (p. es. in seguito all'accettazione delle iniziative «Contro le retribuzioni abusive»⁸⁰ e «Contro l'immigrazione di massa»⁸¹).

4 Valutazione dell'iniziativa

4.1 Valutazione delle richieste dell'iniziativa

Il nostro Consiglio comprende in linea di massima le richieste e gli obiettivi dell'iniziativa. La trasparenza del finanziamento della politica è un elemento che rafforza la fiducia dei cittadini nel processo democratico. Tre Cantoni (Ticino, Ginevra e Neuchâtel) hanno già emanato norme sul finanziamento dei partiti e nel marzo 2018 in due altri Cantoni (Svitto e Friburgo) sono state accettate iniziative popolari che chiedono un tale disciplinamento (cfr. n. 2.2).

Ciononostante siamo contrari a disciplinare questo ambito per vari motivi. In considerazione delle specificità del nostro sistema politico e del fatto che le risorse finanziarie svolgono un ruolo meno importante nella politica svizzera, una tale normativa non appare necessaria. Inoltre, l'attuazione efficace dell'iniziativa richiederebbe un onere sproporzionato. Infine, non è escluso che l'accettazione dell'iniziativa possa avere ripercussioni indesiderate sul sistema federalista e sul finanziamento della politica.

4.1.1 Specificità del sistema politico della Svizzera

Il sistema politico della Svizzera presenta varie specificità: la democrazia diretta, il Governo collegiale, composto da rappresentanti di diversi partiti, spesso in contrasto tra di loro, il sistema di milizia nella politica e il federalismo. Queste particolarità sono parte di un sistema globale complesso ma efficace, caratterizzato da controlli reciproci e contrappesi. Il Governo svizzero è ad esempio composto da rappresentanti di quattro partiti, a volte anche cinque, che si suddividono sette seggi: i rappresentanti dei partiti più importanti hanno così la possibilità di seguire l'intero processo decisionale. Inoltre, a differenza di altri Paesi europei, in Svizzera i partiti non sono gli unici attori sulla scena politica. Andrebbe quindi disciplinato anche il finanziamento degli strumenti della democrazia diretta (iniziative e referendum), come d'altronde chiesto dall'iniziativa. Potrebbe conseguirne un disciplinamento complesso, soprattutto perché si svolgono molte votazioni a livello federale. Per imporre la

⁸⁰ RU 2013 1303

⁸¹ RU 2014 1391

normativa sarebbe necessaria una sorveglianza che, affinché sia efficace, richiederebbe ampie risorse finanziarie e di personale. Potrebbe conseguire un onere sproporzionato.

Una normativa sul finanziamento degli attori politici non creerebbe un valore aggiunto poiché, come sottolineato dal nostro Consiglio nei pareri in merito a varie iniziative parlamentari (cfr. n. 2.1.3), a causa delle specificità del sistema politico del nostro Paese, è difficile dimostrare un nesso causale tra le risorse finanziarie e il successo politico. La libera formazione dell'opinione dei cittadini è un processo complesso e quindi per assicurarsi il successo non basta acquistare con ingenti risorse finanziarie spazi pubblicitari nei media. Per l'esito di un'elezione o di una votazione è altrettanto o addirittura più importante il dibattito politico. Un'analisi approfondita delle relazioni tra risorse finanziarie e successo, effettuata dall'istituto Sotomo su incarico del DFGP, ha evidenziato che l'influsso del denaro sulle decisioni politiche non va sopravvalutato⁸².

In occasione di determinati tipi di votazione, l'attuazione dell'iniziativa sarebbe ostacolata da alcune caratteristiche della democrazia diretta in Svizzera. A differenza delle iniziative popolari, per le quali la LDP definisce un numero minimo e massimo di membri del comitato di iniziativa i cui nomi devono essere resi noti e pubblicati (art. 68 e 69), per i referendum non è previsto un esame preliminare (art. 60 LDP). A causa di questa regola, l'identificazione dei promotori di un referendum può pertanto risultare difficile.

Infine, gli aventi diritto possono votare per corrispondenza dal momento in cui il materiale necessario per votare validamente è disponibile (art. 8 cpv. 2 LDP). Devono inoltre ricevere il materiale di voto al minimo tre e al massimo quattro settimane prima del giorno della votazione o dell'elezione (art. 11 cpv. 3 LDP per le votazioni, art. 33 cpv. 2 LDP per le elezioni del Consiglio nazionale). Questo significa che di fatto le urne sono aperte già tre o quattro settimane prima della votazione o dell'elezione. Poiché, secondo il testo dell'iniziativa, le informazioni sul finanziamento di una campagna di voto devono essere pubblicate «in tempo utile prima dell'elezione o della votazione», potrebbe risultare difficile definire il momento esatto della pubblicazione delle pertinenti informazioni.

4.1.2 Ingente onere amministrativo e costi elevati

Affinché le misure chieste dall'iniziativa esplichino effetto, sarebbero necessarie una sorveglianza indipendente e sanzioni scoraggianti. Lo sottolinea anche il GRECO nelle sue raccomandazioni del 2011 destinate alla Svizzera (cfr. n. 2.3.1). L'introduzione di meccanismi di controllo simili a quelli francesi (cfr. n. 2.3.4, sezione

⁸² Comunicato stampa del DFGP del 21 febbraio 2012, consultabile sul sito www.admin.ch > Documentazione > Comunicati stampa > Studio sul finanziamento di elezioni e votazioni; Il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) pubblica uno studio sulle spese di propaganda elettorale; cfr. anche lo studio di febbraio 2012 «Das politische Profil des Geldes, Wahl- und Abstimmungswerbung in der Schweiz» dell'istituto di ricerca Sotomo dell'Università di Zurigo, consultabile sul sito www.dfgp.ch > Attualità > News > 2012 > Studie zur Finanzierung von Wahlen und Abstimmungen (stato 17 luglio 2018).

«Controllo») implicherebbe tuttavia un notevole onere amministrativo e costi elevati. Contrariamente ad altri Paesi europei, in Svizzera non si vota solo in occasione delle elezioni parlamentari, essendo il Popolo chiamato a esprimersi anche in numerose altre votazioni, in particolare a livello federale. Anche se il tenore dell'iniziativa non contiene requisiti espliciti per il controllo della regolamentazione prevista, il Parlamento – o il Consiglio federale – si troverebbe di fronte al seguente dilemma: o non prevede una sorveglianza efficace ed emana una «legge alibi» o introduce meccanismi efficaci per un controllo indipendente, addossandone le spese ai contribuenti o ai partiti e ai comitati d'iniziativa o di referendum.

4.1.3 Ripercussioni per il sistema federalista

L'iniziativa chiede che la Confederazione emani disposizioni sul finanziamento dei partiti nonché delle campagne elettorali e di voto. L'introduzione di un tale disciplinamento su scala nazionale non sarebbe privo di ripercussioni per il sistema federalista della Svizzera, in particolare le disposizioni riguardanti il finanziamento delle elezioni del Consiglio degli Stati e quello dei partiti cantonali rappresentati nell'Assemblea federale.

Il testo dell'iniziativa include anche l'elezione del Consiglio degli Stati⁸³. Secondo l'articolo 150 capoverso 3 Cost., compete tuttavia ai Cantoni disciplinare l'elezione del Consiglio degli Stati. Di tale competenza fanno in particolare parte il disciplinamento del diritto di voto attivo e passivo, del termine dell'elezione, della durata della carica e della forma del sistema elettorale⁸⁴. Secondo l'articolo 2 del regolamento del 20 giugno 2003⁸⁵ del Consiglio degli Stati, dopo che quest'ultimo ha preso atto delle comunicazioni dei Cantoni relative all'elezione dei suoi membri, i neoeletti prestano giuramento o promessa solenne, senza che si proceda a un controllo dell'elezione⁸⁶. Il diritto federale pone dei limiti alle modalità dell'elezione del Consiglio degli Stati. Sono determinanti in particolare il principio dell'uguaglianza giuridica (art. 8 Cost.) e la garanzia dei diritti politici (art. 34 Cost.). Sono inoltre di rilievo il divieto di discriminazione a causa della cittadinanza (art. 37 cpv. 2 Cost.), la restrizione del termine d'attesa per i neodomiciliati (art. 39 cpv. 4 Cost.), il divieto di ricevere istruzioni (art. 161 Cost.) e l'obbligo di prestare giuramento o promessa solenne secondo l'articolo 3 capoverso 3 LParl⁸⁷. Anche gli articoli 144 Cost. e 14 LParl, relativi ai motivi d'incompatibilità per l'assunzione di una carica, si applicano alle elezioni del Consiglio degli Stati, organizzate in linea di massima dai Cantoni.⁸⁸

Come illustrato nell'ambito dell'interpretazione del testo dell'iniziativa (cfr. n. 3.3), l'obbligo di rendere pubblico il bilancio e il conto economico riguarda anche i partiti cantonali rappresentati nell'Assemblea federale.

⁸³ Cfr. n. 4 ad art. 39a cpv. 3.

⁸⁴ Daniela Thurnherr, in: Waldmann/Belser, Basler Kommentar BV, Basilea 2015, N 10 segg. ad art. 150 Cost., con ulteriori rimandi.

⁸⁵ RS 171.14

⁸⁶ Thurnherr N 6 ad art. 150 Cost.

⁸⁷ Thurnherr, N 7 seg. ad art. 150 Cost., con ulteriori rimandi.

⁸⁸ Thurnherr, N 7 seg. ad art. 150 Cost.

Secondo l'articolo 3 Cost. i Cantoni «sono sovrani per quanto la loro sovranità non sia limitata dalla Costituzione federale ed esercitano tutti i diritti non delegati alla Confederazione». Se – come chiesto dall'iniziativa – la Costituzione federale conferisce alla Confederazione competenze normative, ciò implica, come appena illustrato, determinate ingerenze nella sovranità cantonale. Tali ingerenze sono in linea di massima ammesse dal punto di vista giuridico; è tuttavia dubbio che siano giustificate, in particolare alla luce di quanto esposto ai numeri 4.1.1 e 4.1.2 e del rischio di elusione (cfr. n. 4.1.4).

4.1.4 Rischio di elusione

Per vari aspetti vi è il rischio che le disposizioni dell'iniziativa possano essere eluse. In particolare, per effettuare le donazioni potrebbero essere impiegati intermediari o istituite strutture giuridiche (p. es. fondazioni o associazioni). In tal modo le donazioni per i partiti o per i comitati elettorali o di voto potrebbero essere versate senza indicare la vera identità del donatore. L'identità di un donatore può essere in particolare occultata anche attraverso donazioni a determinate associazioni che organizzano campagne. Il limite massimo previsto dall'iniziativa potrebbe essere formalmente eluso suddividendo l'importo totale della donazioni su varie persone. Rischi di elusione simili si trovano tuttavia anche in altri ambiti; in particolare il diritto in materia doganale e la legge del 10 ottobre 1997⁸⁹ sul riciclaggio di denaro (LRD) prevedono limiti massimi che – come quelli previsti dall'iniziativa – potrebbero essere elusi⁹⁰.

In riferimento al finanziamento dei comitati elettorali e di voto va tuttavia osservato che in Svizzera sono molti gli attori che partecipano al processo politico. È quindi maggiore il rischio che il controllo non contempli tutti gli attori e che le regole vengano eluse. Un ulteriore rischio di elusione è legato alla struttura dei partiti in Svizzera. I partiti cantonali formano di regola – analogamente a quelli nazionali – associazioni indipendenti ai sensi dell'articolo 60 CC e sono pertanto dotati di personalità giuridica propria. A seconda delle circostanze dispongono di finanze, bilanci e conti economici propri. Di regola i partiti cantonali sono anche membri del cosiddetto partito madre. Secondo l'iniziativa l'obbligo di pubblicità riguarda «i partiti rappresentati nell'Assemblea federale»; se quindi si presume che con questo s'intenda il partito nazionale o cantonale effettivamente rappresentato, sussiste il rischio che le disposizioni sull'obbligo di pubblicità possano essere facilmente eluse: i donatori potrebbero far pervenire le loro donazioni ai partiti nazionali versandoli ai partiti cantonali – o viceversa – senza essere identificati. Lo stesso problema può sorgere in relazione alle sezioni giovanili dei partiti. Le regole potrebbero inoltre essere eluse con campagne celate, ad esempio se gli impiegati di un partito che lavorano per campagne figurano nella contabilità come personale del segretariato.

⁸⁹ RS 955.0

⁹⁰ A titolo di esempio si possono menzionare quelli dell'articolo 1 dell'ordinanza del DFF del 24 marzo 2011 concernente l'esenzione fiscale per forniture di beni sul territorio svizzero in vista dell'esportazione nel traffico turistico (RS 641.202.2), dell'articolo 3 dell'ordinanza dell'11 febbraio 2009 concernente il controllo dei movimenti transfrontalieri di liquidità (RS 631.052) e dell'articolo 8 LRD.

4.2 Ripercussioni dell'iniziativa in caso di accettazione

4.2.1 Attuazione nella legge

In caso di accettazione dell'iniziativa, il suo contenuto dovrebbe essere attuato nella legge. Andrebbero precisati soprattutto il campo d'applicazione personale e quello materiale. Inoltre, il Legislatore dovrebbe prevedere un sistema di controllo efficace, al fine di garantire il rispetto della normativa. Andrebbero controllate l'esecuzione dell'obbligo di pubblicità previsto e in particolare l'esattezza dei bilanci e dei conti economici pubblicati. In tale contesto va osservato che i partiti politici non sottostanno sempre all'obbligo di revisione. Le associazioni ai sensi dell'articolo 69b CC sottostanno infatti all'obbligo di revisione soltanto se sono soddisfatte determinate circostanze. I partiti che non sono soggetti a tale obbligo sono liberi di ricorrere a un revisore. Ai fini di un controllo efficace sarebbe eventualmente necessario istituire un servizio di controllo statale indipendente.

4.2.2 Possibili ripercussioni dell'iniziativa sulle risorse finanziarie dei partiti e dei comitati elettorali o di voto

I partiti si finanziano in gran parte per mezzo di donazioni private. Anche per questo non sono solo loro a finanziare le campagne di voto in Svizzera, bensì in particolare anche società, associazioni private, sindacati e organizzazioni non governative (ONG). I comitati di voto devono poter contare su donazioni private.

I contributi di sostegno ai partiti e ai comitati elettorali o di voto possono attualmente essere versati senza che il donatore indichi la sua identità. Secondo la situazione giuridica attuale ogni persona è libera di decidere l'importo che vuole versare e se rendere noti i propri dati. Se questi ultimi dovessero essere resi noti, vi sarebbe il rischio che le donazioni private agli attori politici diminuiscano. Tale diminuzione potrebbe ostacolare la vita politica e indebolire eventualmente gli strumenti della democrazia diretta, ossia l'iniziativa popolare e il referendum. Potrebbe in particolare essere reso più difficile il finanziamento attraverso il cosiddetto «crowdfunding», in cui il finanziamento avviene attraverso le donazioni di piccoli donatori, come ad esempio nel caso dell'«Operazione Libero»⁹¹. Nei tre Cantoni che applicano una legislazione sul finanziamento dei partiti e delle campagne elettorali o di voto non è tuttavia stata constatata una diminuzione delle donazioni (cfr. n. 2.2). Per ovviare a un'eventuale diminuzione si potrebbe ricorrere al finanziamento statale diretto dei partiti, una soluzione tuttavia fondamentalmente estranea al sistema svizzero.

⁹¹ <https://action.operation-libero.ch> (stato 17 luglio 2018)

4.2.3 Costi

L'obbligo di pubblicità può essere attuato soltanto con un sistema di controllo efficace e affidabile e con la comminazione di sanzioni (cfr. n. 4.1.2). L'introduzione e l'esecuzione di un controllo efficace di tutti gli attori politici implicherebbe tuttavia oneri e costi elevati, non soltanto allo Stato ma anche ai partiti e ai comitati elettorali e di voto contemplati dal testo dell'iniziativa. Anche le associazioni e i sindacati conducono campagne elettorali e di voto e la normativa prevista dall'iniziativa includerebbe anche questi attori politici obbligandoli a rendere pubbliche le loro finanze.

4.3 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

L'iniziativa è compatibile con gli impegni internazionali della Svizzera, anzi la comunità internazionale raccomanda in parte ciò che l'iniziativa intende attuare. Va tuttavia osservato, che le raccomandazioni del GRECO e anche quelle dell'OSCE non sono giuridicamente vincolanti. Va menzionato anche l'articolo 7.3 della Convenzione delle Nazioni Unite del 31 ottobre 2003⁹² contro la corruzione, intitolato «Settore pubblico», che ha il seguente tenore:

«Ciascuno Stato Parte prevede inoltre l'adozione di misure legislative ed amministrative appropriate, compatibili con gli obiettivi della presente Convenzione e conformi ai principi fondamentali del proprio diritto interno, al fine di accrescere la trasparenza nel finanziamento delle candidature ad un pubblico mandato elettivo e, se del caso, del finanziamento dei partiti politici»

La Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU) osserva che sembra regnare consenso sul controllo delle finanze dei partiti, ma che gli Stati membri applicano strumenti molto diversi per attuarlo⁹³. Scrive inoltre che per motivi di responsabilità e trasparenza le attività finanziarie dei partiti dovrebbero essere sorvegliate. Secondo la Corte EDU ciò rafforzerebbe la fiducia dei cittadini nel processo politico. Considerando l'importanza fondamentale dei partiti per la democrazia, la Corte ritiene che sia nell'interesse dell'opinione pubblica controllare i partiti e sanzionarli in caso di irregolarità, in particolare se sono finanziati dallo Stato. La Corte giunge alla conclusione che di per sé il controllo delle finanze dei partiti non costituisce alcun problema nei confronti dell'articolo 11 della Convenzione del 4 novembre 1950⁹⁴ per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU). Gli Stati membri dispongono pertanto di un margine di manovra relativamente ampio per controllare le finanze dei partiti e per sanzionarli nel caso di transazioni finanziarie illecite.

⁹² RS 0.311.56

⁹³ Corte EDU, sentenza *Cumhuriyet Halk Partisi contro la Turchia* del 26 aprile 2016, ricorso n. 19920/13, § 53, Recueil des arrêts et décisions 2016, consultabile, in francese e inglese, sul sito www.echr.coe.int > Jurisprudence > Arrêts et décisions > Arrêts récents > Rechercher: *Affaire Cumhuriyet Halk Partisi c. Turquie* (stato 18 luglio 2018).

⁹⁴ RS 0.101

Anche se l'iniziativa trattata dal presente messaggio non si occupa specificamente della problematica del finanziamento estero degli attori politici, è opportuno aggiungere – anche in riferimento all'iniziativa parlamentare Fournier (18.423 «Nessuna ingerenza straniera nella politica svizzera!») e all'interpellanza Regazzi del 14 giugno 2018 (18.3577 «Finanziamenti esteri nelle raccolte firme per campagne referendarie e iniziative popolari: un pericolo per la nostra democrazia diretta?») (cfr. n. 2.1.2) – che la Corte EDU ha ritenuto in due sentenze che il divieto per i partiti di ricevere fondi da partiti esteri non è di per sé incompatibile con l'articolo 11 CEDU (libertà di riunione ed associazione). Dato che, secondo la Corte EDU, un siffatto divieto non mette in discussione la legittimità di un partito né gli impedisce di partecipare alla vita politica né costituisce una censura della sua opinione nel dibattito politico, le ripercussioni di tale divieto sulla capacità del partito in questione di esercitare la sua attività politica non sono da ritenersi sproporzionate⁹⁵.

5 Conclusioni

Pur comprendendo in linea di massima le richieste e gli obiettivi dell'iniziativa, il nostro Consiglio la respinge poiché la normativa sulla pubblicità del finanziamento dei partiti e delle campagne elettorali e di voto prevista dal testo dell'iniziativa è difficilmente compatibile con le peculiarità del sistema politico svizzero, quali la democrazia diretta e il federalismo. Per giunta, un controllo efficiente implicherebbe costi sproporzionati. Inoltre, è dubbio che in Svizzera le risorse finanziarie influiscano sui risultati delle votazioni e delle elezioni.

Il nostro Consiglio respinge l'iniziativa popolare «Per più trasparenza nel finanziamento della politica (Iniziativa sulla trasparenza)» e propone alle Camere federali di sottoporre l'iniziativa al Popolo e ai Cantoni senza controprogetto diretto o indiretto e con la raccomandazione di respingerla.

⁹⁵ Corte EDU, sentenza *Cumhuriyet Halk Partisi contro la Turchia* del 26 aprile 2016, ricorso n. 19920/13, § 69 e 70, Recueil des arrêts et décisions 2016, consultabile, in francese e inglese, sul sito www.echr.coe.int > Jurisprudence > Arrêts et décisions > Arrêts récents > Rechercher: Affaire Cumhuriyet Halk Partisi c. Turquie (stato 18 luglio 2018); Corte EDU, sentenza *Parti nationaliste basque – Organisation régionale d'Iparralde contro la Francia* del 7 giugno 2007, ricorso n. 71251/01, § 47 segg., Recueil des arrêts et décisions 2007, consultabile, in francese e inglese, sul sito www.echr.coe.int > Jurisprudence > Arrêts et décisions > Arrêts récents > Rechercher: Parti nationaliste basque – Organisation régionale d'Iparralde c. France (stato 18 luglio 2018).