



19.400

Iniziativa parlamentare Più trasparenza nel finanziamento della politica

Rapporto della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati

del 24 ottobre 2019

Onorevoli colleghi,

con il presente rapporto vi sottoponiamo il progetto di modifica della legge federale sui diritti politici.

La Commissione vi propone di approvare il progetto di legge allegato.

24 ottobre 2019

In nome della Commissione:

La presidente, Pascale Bruderer

Compendio

La richiesta di trasparenza nel finanziamento degli attori politici è quanto mai forte. Lo dimostra la recente accettazione di due iniziative popolari nei Cantoni di Svitto e di Friburgo che chiedono la pubblicità del finanziamento degli attori politici. Una richiesta analoga è stata formulata su scala federale con il deposito, il 10 ottobre 2017, dell'iniziativa popolare federale «Per più trasparenza nel finanziamento della politica (Iniziativa sulla trasparenza)». La Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati riconosce la necessità di legiferare. È tuttavia del parere che la Costituzione non debba contenere disposizioni dettagliate sulla trasparenza del finanziamento dei partiti nonché delle campagne elettorali e di voto. La vigente Costituzione contiene una base sufficiente per siffatte disposizioni a livello di legge. Per questo motivo, la Commissione propone disposizioni legali sulla pubblicità del finanziamento degli attori politici come controprogetto indiretto all'iniziativa summenzionata. Simili norme permettono di definire in modo sufficientemente dettagliato chi deve rendere pubblico cosa, quando e come nonché di precisare le conseguenze in caso di violazione di queste disposizioni.

Concretamente, è chiesto ai partiti politici rappresentati nell'Assemblea federale di rendere pubbliche annualmente le loro entrate e le liberalità di valore superiore a 25 000 franchi. Anche le persone fisiche e giuridiche nonché le società di persone che conducono una campagna in vista dell'elezione nel Consiglio nazionale o di una votazione a livello federale o che raccolgono firme per iniziative e referendum a livello federale impiegando più di 250 000 franchi sono tenute a rendere pubblico il loro finanziamento. I dati e i documenti necessari alla pubblicazione dovranno essere trasmessi nel rispetto dei termini prescritti dalla legge. È inoltre prevista l'introduzione del divieto di accettare liberalità anonime e liberalità provenienti dall'estero.

Il servizio competente controllerà e pubblicherà i dati e i documenti forniti dagli attori politici. Le violazioni saranno perseguite penalmente come contravvenzioni.

Rapporto

1 Genesi dell'iniziativa

1.1 Elaborazione di un'iniziativa commissionale quale controprogetto indiretto all'iniziativa popolare

Il 10 ottobre 2017 è stata depositata l'iniziativa popolare federale «Per più trasparenza nel finanziamento della politica (Iniziativa sulla trasparenza)» e il 31 ottobre 2017 la Cancelleria federale l'ha dichiarata riuscita. L'iniziativa è stata lanciata dal Comitato «Iniziativa sulla trasparenza» di cui fanno anche parte il PS Svizzera, il PBD, il Partito ecologista svizzero e Transparency International Svizzera. Chiede in particolare ai partiti e ai comitati di rendere trasparenti le loro finanze rendendo pubbliche le entrate e dichiarando la provenienza delle liberalità che superano un certo importo.

Nella seduta dell'8 novembre 2018 la Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati (CIP-CS) ha dichiarato l'iniziativa popolare valida e ha consultato il comitato d'iniziativa. Pur riconoscendo la necessità d'intervenire nel campo della trasparenza del finanziamento della politica, ha tuttavia messo in dubbio l'opportunità dei disciplinamenti proposti dall'iniziativa. Ritene inoltre inopportuno inserire nella Costituzione simili disposizioni dettagliate. Ha infine incaricato l'Amministrazione di presentare delle proposte per un controprogetto diretto o indiretto.

Nella seduta del 21 gennaio 2019, la CIP-CS ha discusso le proposte sottoposte dall'Amministrazione ribadendo la necessità d'intervenire nell'ambito della trasparenza del finanziamento dei partiti politici e delle campagne elettorali o di voto. Ha anche discusso altri aspetti delle proposte formulate dall'Amministrazione relative a un controprogetto diretto o indiretto. Con otto voti a favore, tre contrari e due astensioni, la CIP-CS si è infine pronunciata a favore dell'elaborazione di un'iniziativa come controprogetto indiretto all'iniziativa popolare. Con nove voti a favore, due contrari e un'astensione la CIP-CS ha anche deciso di valutare l'opportunità d'introdurre, sempre nel quadro di questa iniziativa, il divieto di accettare liberalità provenienti dall'estero al fine di impedire che imprese o singole persone straniere influiscano su elezioni e votazioni in Svizzera allo scopo di tutelare i propri interessi particolari. Come esempio di una simile ingerenza estera è servita la campagna di voto relativa alla legge del 10 giugno 2018 sui giochi in denaro. Con questa decisione la CIP-CS accoglie la richiesta formulata nell'iniziativa parlamentare del consigliere agli Stati Jean-René Fournier (VS) (Iv. Pa. 18.423 Nessuna ingerenza straniera nella politica svizzera!). La CIP-CS ritiene opportuno accogliere questa richiesta anche se il 22 febbraio 2019 l'omologa commissione del Consiglio nazionale (CIP-CN) ha deciso, con 14 voti contro 10, di non dare seguito all'iniziativa parlamentare.

Il 22 febbraio 2019, dopo la decisione della CIP-CS, la CIP-CN si è chinata sull'iniziativa della Commissione. L'ha approvata con 12 voti a favore, 11 contrari e un'astensione. L'approvazione della CIP-CN ha permesso alla CIP-CS di iniziare ad elaborare il progetto preliminare di legge e il relativo rapporto in vista dell'attuazione dell'iniziativa della Commissione.

Il 29 aprile 2019 la CIP-CS ha deliberato sul progetto preliminare approvandolo con 7 voti a favore, 2 contrari e 1 astensione. Il progetto preliminare sarà posto in consultazione dal 7 maggio 2019 al 28 agosto 2019.

1.2 I risultati della procedura di consultazione

Il 24 ottobre 2019 la Commissione ha preso atto dei risultati della procedura di consultazione svolta dal 7 maggio 2019 al 28 agosto 2019. Sono pervenute 46 prese di posizione da parte dei 26 Cantoni, degli 8 partiti rappresentati nell'Assemblea federale e di 12 altri partecipanti. Due Cantoni (ZH, SH) si sono astenuti dal prendere materialmente posizione. 26 partecipanti alla consultazione si sono espressi di principio a favore del progetto, mentre altri 18 l'hanno respinto. 14 Cantoni (AG, BL, BS, FR, GE, GR, JU, NE, NW, OW, SO, TG, VD, VS) accolgono il progetto e 10 Cantoni lo respingono (AI, AR, BE, GL, LU, SG, SH, TI, UR, ZG). PBD, PEV, Verdi, PVL, e PS sono favorevoli al progetto, PPD, PLR e UDC sono contrari. Degli altri partecipanti, 7 accolgono il progetto e 5 lo respingono. L'associazione promotrice dell'iniziativa sulla trasparenza si schiera di principio dalla parte dei sostenitori, anche se ritiene che il progetto di atto normativo debba essere notevolmente migliorato.

Numerosi partecipanti si sono espressi su singoli punti del progetto, in parte con opinioni assai contrastanti: coloro che considerano adeguato il livello dei valori soglia per la pubblicazione dei contributi sono altrettanto numerosi rispetto a quelli che ritengono tale livello troppo elevato. Parimenti controversa è risultata essere la questione dell'ammissibilità o meno delle liberalità provenienti dall'estero. Sono inoltre pervenuti pareri diversi riguardo all'interrogativo se anche per i membri del Consiglio degli Stati debbano essere previsti o meno obblighi di pubblicazione. Il sistema di controllo e delle sanzioni è considerato troppo rigoroso e burocratico dagli uni e ritenuto oltremodo lacunoso e poco coerente dagli altri.

Questo scenario non consente alla Commissione di enucleare elementi concreti per stabilire in quale direzione vada modificato il progetto. Sulla base dei riscontri scaturiti dalla consultazione ha comunque deciso di rinunciare a imporre un obbligo di pubblicità per i membri del Consiglio degli Stati. Ha apportato inoltre alcune precisazioni giuridiche nel progetto e introdotto una serie di chiarimenti nel rapporto. Questi adeguamenti riguardano in particolare la questione degli obblighi di pubblicità per le sezioni cantonali dei partiti.

Con 8 voti contro 2 e 2 astensioni la Commissione ha trasmesso alla Camera il progetto di atto normativo rielaborato unitamente al rapporto esplicativo. Nel contempo ha sottoposto il progetto al Consiglio federale per parere.

2 Disposizioni sulla trasparenza nei Cantoni

In Svizzera i Cantoni di Ginevra, di Neuchâtel e del Ticino hanno emanato disposizioni sulla trasparenza del finanziamento degli attori politici. Il 4 marzo 2018 gli aventi diritto di voto dei Cantoni di Friburgo e di Svitto hanno inoltre accettato iniziative popolari volte a garantire la trasparenza del finanziamento sia dei partiti che delle campagne elettorali e di voto. Nel Cantone di Svitto il Parlamento ha emanato la legge sulla trasparenza per attuare l'iniziativa popolare, poi accolta anche dal in votazione popolare il 19 maggio 2019. A seguire si presenta un breve approfondimento sui disciplinamenti esistenti e previsti nei citati Cantoni. Per maggiori informazioni si rimanda al messaggio del Consiglio federale sull'Iniziativa sulla trasparenza (18.070 Per più trasparenza nel finanziamento della politica [Iniziativa sulla trasparenza]). Iniziativa popolare).

Il Cantone di Ginevra ha introdotto disposizioni sulla trasparenza nella legge sull'esercizio dei diritti politici¹, secondo le quali ogni partito o gruppo politico che presenta una lista di candidati per un'elezione cantonale o comunale (in Comuni con più di 10 000 abitanti), redige un rapporto annuale sul proprio bilancio e un elenco dei donatori all'attenzione dell'autorità competente. Il Cantone di Ginevra applica inoltre norme sulla trasparenza anche in occasione delle votazioni: i partiti, i comitati e i gruppi politici che esprimono un parere in merito a una votazione nazionale, cantonale o comunale, comunicano entro 60 giorni all'autorità competente i loro conti in relazione alla votazione e l'elenco dei donatori (nella misura in cui le liberalità superino i 10 000 franchi). In occasione di elezioni e votazioni occorre rendere pubblico soltanto il nome dei donatori, non l'importo delle singole liberalità. Il controllo è effettuato da un fiduciario indipendente e accreditato.

Nel 2015 il Cantone di Neuchâtel ha emanato disposizioni legali sul finanziamento dei partiti². Da allora tutti i partiti rappresentati in Parlamento devono rendere pubblici i loro bilanci una volta all'anno. Inoltre, ogni partito o gruppo politico che presenta una lista per un'elezione comunale o cantonale deve comunicare alla Cancelleria di Stato le liberalità superiori a 5000 franchi (nome dell'autore della liberalità e importo). Se una persona elargisce più liberalità, queste sono cumulate. Se la loro somma supera i 5000 franchi, occorre rendere pubblico il nome del donatore. Lo stesso vale per i comitati d'iniziativa e di referendum. Sia nel caso delle elezioni che delle votazioni, gli importi ricevuti devono essere comunicati al minimo tre settimane prima dello scrutinio. Le donazioni anonime non sono ammesse e l'inosservanza delle disposizioni sulla trasparenza è punita con una multa fino a 40 000 franchi.

Il Ticino è stato il primo Cantone svizzero a emanare disposizioni sulla trasparenza e una legislazione sul finanziamento dei partiti³. I partiti cantonali e comunali e le loro sezioni devono comunicare annualmente alla Cancelleria di Stato l'ammontare dei

¹ Art. 29a della loi du 15 octobre 1982 sur l'exercice des droits politiques (stato: 11 febbraio 2019).

² Art. 133a–133p della loi du 17 octobre 1984 sur les droits politiques (stato: 11 febbraio 2019).

³ Art. 90–92 della legge del 19 novembre 2018 sull'esercizio dei diritti politici (stato: 18 settembre 2019).

finanziamenti superiori a 10 000 franchi e fornire l'identità dei donatori. L'inosservanza delle disposizioni è punita con la privazione, in tutto o in parte, del contributo finanziario statale. I candidati alle elezioni cantonali e comunali devono comunicare entro il termine⁴ alla Cancelleria di Stato l'ammontare dei finanziamenti che eccedono la somma di 5000 franchi e l'identità dei donatori. Ai comitati di votazione a livello cantonale e comunale⁵ si applicano le stesse regole. L'inosservanza di tale obbligo è punito con una multa fino a 7000 franchi.

Le iniziative popolari adottate nei Cantoni di Friburgo e di Svitto prevedono disposizioni analoghe a quelle già in vigore nei tre Cantoni succitati⁶. Nel Cantone di Friburgo i partiti, i gruppi politici, i comitati di campagne e le organizzazioni che partecipano a campagne in vista di elezioni o votazioni devono pubblicare i loro conti. La pubblicazione prevede la notifica di informazioni precise sulle liberalità di valore superiore a 5000 franchi e sul nome del donatore. L'obbligo di pubblicità previsto nel Cantone di Svitto vale per lo stesso tipo di attori soggetti alla normativa nel Cantone di Friburgo. Le disposizioni sulla trasparenza si applicano sia alle campagne elettorali che a quelle di voto. Le liberalità elargite da persone giuridiche devono essere pubblicate se superano i 1000 franchi; quelle elargite da persone fisiche se superano i 5000 franchi. Le violazioni degli obblighi sono punite con la multa.

È difficile valutare l'efficacia delle disposizioni sulla trasparenza nei Cantoni, da un lato perché finora non sono state effettuate valutazioni esaustive al riguardo e dall'altro perché mancano dati affidabili. Secondo alcune indicazioni, le disposizioni sulla trasparenza esplicherebbero la massima efficacia se combinate a strumenti d'esecuzione adeguati⁷. È quanto emerge da un paragone tra i Cantoni del Ticino e di Ginevra. In Ticino si applica il principio dell'autodichiarazione⁸, mentre a Ginevra le informazioni sono controllate da un organo di revisione indipendente. Dai dati a disposizione emerge che in Ticino la quota di liberalità nell'ambito del bilancio complessivo dei partiti è piuttosto bassa se paragonata a quella del Cantone di Ginevra⁹. Sulla lista ticinese dei donatori, ottenibile presso la Cancelleria di Stato del Cantone del Ticino, figurano inoltre soltanto il PLR, il PS e l'UDC. Ne consegue che dal 2000, soltanto questi partiti hanno ricevuto liberalità di valore superiore a 10 000 franchi. La lista non reca né il PPD né la Lega. Ciò significa che questi partiti

⁴ I candidati devono presentare le informazioni entro tre giorni dal momento in cui le liste e le candidature sono definitive. Se la liberalità è elargita dopo tale momento, il termine di tre giorni inizia a decorrere dall'elargizione della liberalità.

⁵ I comitati di votazione devono in ogni caso presentare le informazioni entro tre giorni dalla pubblicazione del «decreto di convocazione» nel Bollettino ufficiale. Se la liberalità è conferita dopo tale momento, il termine di tre giorni inizia a decorrere dal momento dell'elargizione della liberalità.

⁶ FF 2018 4729 5746 seg. I Cantoni di Friburgo e di Svitto prevedono inoltre norme sulla pubblicità delle relazioni d'interesse.

⁷ Töndury, Andrea (2018): Gekaufte Politik? Die Offenlegung der Politikfinanzierung als Erfordernis politischer Chancengleichheit. *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht* 119(11), pag. 567.

⁸ Lo stesso vale per il Cantone di Neuchâtel.

⁹ Schürer, Stefan (2016): Offenlegungspflichten für Politspenden aus steuerungstheoretischer Sicht. *Aktuelle Juristische Praxis / Pratique Juridique Actuelle (AJP/PJA)* 25(4), pag. 476 segg.

o non hanno effettivamente ricevuto alcuna liberalità soggetta all'obbligo di pubblicità o non hanno dichiarato tutto quello che dovevano dichiarare¹⁰.

3 Rapporti del GRECO e della OSCE

A livello internazionale la Svizzera è stata a più riprese criticata per l'assenza di trasparenza nel finanziamento dei partiti. Nel 2011, il Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO), istituito dal Consiglio d'Europa, ha rivolto al nostro Paese delle raccomandazioni¹¹ 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 liberalità che superano un determinato importo), sorveglianza e sanzioni¹². La mancanza di norme sulla trasparenza è stata criticata anche in un rapporto intermedio dell'OSCE-ODIHR in vista di un'eventuale missione di valutazione delle elezioni parlamentari federali del 20 ottobre 2019. Tale rapporto sottolinea che l'assenza di disciplinamenti inerenti al finanziamento delle votazioni e delle campagne elettorali non è conforme agli standard internazionali.¹³

Nel suo sesto rapporto intermedio¹⁴ pubblicato il 17 settembre 2019, il GRECO giunge alla conclusione che il controprogetto indiretto all'iniziativa sulla trasparenza attuerebbe in misura sufficiente le raccomandazioni. Di conseguenza esso ha chiuso la procedura di non conformità nei confronti della Svizzera, la quale entro la fine del 2020 dovrà fargli rapporto sui progressi ottenuti grazie all'impegno profuso. In base a tale esito il GRECO allestirà un ulteriore rapporto di conformità.¹⁵

Altri Stati applicano disciplinamenti esaustivi in materia di pubblicità del finanziamento dei partiti. Il messaggio del Consiglio federale concernente l'iniziativa popolare «Per più trasparenza nel finanziamento della politica (Iniziativa sulla trasparenza)» (18.070) illustra, ad esempio, nel dettaglio i disciplinamenti in vigore in Germania e in Francia¹⁶. Tuttavia, nella letteratura si trovano principalmente presentazioni descrittive delle normative nei vari Paesi, di cui mancano – per quanto si possa vedere – analisi comparative sulla loro applicabilità ed efficacia.

¹⁰ Leuzinger, Lukas (2019): *Wie funktionieren Transparenzregeln?* NZZ 03.01.2019.

¹¹ GRECO (2011): Rapporto di valutazione sulla Svizzera concernente la trasparenza del finanziamento dei partiti (Tema II), pag. 20.

¹² FF 2018 4747 seg.

¹³ OSCE/ODHIR (2019): Swiss Confederation. Federal Assembly Elections 20 October 2019. OSCE/ODIHR needs assessment Mission Report (www.osce.org > Institutions and structures > OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights > Elections > Switzerland > Federal Assembly Elections, 20 October 2019).

¹⁴ GRECO (2019): Sesto rapporto intermedio di conformità sulla Svizzera. «Trasparenza del finanziamento dei partiti».

¹⁵ Cfr. comunicato stampa dell'Ufficio federale di giustizia del 17.9.2019: www.dfgp.admin.ch > Attualità > News > 2019 > Comunicato stampa: «Il GRECO chiude la procedura di non conformità nei confronti della Svizzera».

¹⁶ FF 2018 4729

4 **Panoramica storica dei tentativi di introdurre una normativa**

In passato è stato tentato a più riprese di migliorare la trasparenza del finanziamento della politica in Svizzera. Il messaggio del Consiglio federale relativo all'Iniziativa sulla trasparenza illustra una panoramica dettagliata sulle proposte del Consiglio federale e del Parlamento. La rassegna nel presente rapporto, invece, è più breve.

In occasione dell'ultima revisione totale della Costituzione federale, approvata dal Popolo e dai Cantoni nel 1999, il Consiglio federale aveva proposto di integrare l'articolo 127a con un nuovo capoverso 2 secondo il quale il legislatore avrebbe emanato disposizioni volte promuovere la trasparenza nel finanziamento dell'esercizio dei diritti politici¹⁷. Si sarebbe così creata la base che avrebbe permesso di obbligare i comitati d'iniziativa e di referendum a pubblicare le loro dipendenze economiche nei confronti di terzi. Il Parlamento tuttavia respinse l'introduzione di questo nuovo capoverso 2, perché temeva che essa avrebbe promosso il finanziamento statale diretto dei partiti¹⁸.

Da allora sono stati presentati numerosi interventi parlamentari e iniziative con l'obiettivo di assicurare la pubblicità del finanziamento dei partiti nonché delle campagne elettorali e di voto, ma nessuno di essi è riuscito a trovare una maggioranza parlamentare¹⁹. Persino la mozione della CIP-CS del 9 maggio 2011 (11.3467 «Fonti di finanziamento delle campagne elettorali. Maggiore trasparenza»), che chiedeva la pubblicazione dei mezzi finanziari dei comitati d'iniziativa e delle organizzazioni impegnate nel quadro di una votazione popolare, è stata respinta dal Consiglio nazionale (Boll. Uff. 2012 N 515). Non è stato dato seguito nemmeno ad altri interventi e iniziative parlamentari depositati da parlamentari o da gruppi parlamentari. Si citi ad esempio l'iniziativa parlamentare di Kathrin Bertschy che chiedeva la distribuzione dei contributi ai gruppi parlamentari soltanto a quelli i cui partiti dichiarano annualmente la provenienza e l'importo delle donazioni ricevute (iv.pa. 17.490 «Stimoli per una maggiore trasparenza nel finanziamento dei partiti»), respinta dalla CIP-CN.

Come il Parlamento, anche il Consiglio federale si è ripetutamente opposto all'introduzione di disposizioni sulla trasparenza adducendo come motivo le peculiarità del sistema politico svizzero. Proprio in virtù della democrazia diretta occorrerebbe ad esempio applicare le disposizioni sulla trasparenza non soltanto al finanziamento dei partiti, ma anche a quello dei comitati elettorali e di voto. Di conseguenza, il numero di attori politici interessati sarebbe automaticamente molto maggiore rispetto ad altri Paesi, con conseguente aumento della complessità dei disciplinamenti e dell'onere in termini di sorveglianza. I disciplinamenti nazionali sarebbero inoltre difficilmente compatibili con i principi del federalismo svizzero²⁰. Anche per questi motivi il Consiglio federale respinge l'iniziativa popolare «Per più trasparenza nel finanziamento della politica (Iniziativa sulla trasparenza)» e propone alle Camere federali di

¹⁷ FF 1997 I 1, 426

¹⁸ FF 2018 4729 4738

¹⁹ FF 2018 4729 4739

²⁰ FF 2018 4729 4762 segg.

sottoporla al voto del Popolo e dei Cantoni senza controprogetto e con la raccomandazione di respingerla²¹.

5 Punti essenziali del progetto

Il presente progetto di atto normativo costituisce il controprogetto indiretto della CIP-CS all'Iniziativa sulla trasparenza. È teso a disciplinare chi deve rendere pubblico cosa, quando e come, nonché a precisare le conseguenze di un'eventuale violazione dell'obbligo di pubblicità. Il progetto di atto normativo non prevede volutamente prescrizioni sulle modalità di finanziamento dei partiti; disciplina soltanto la pubblicità del finanziamento. Si orienta in parte al tenore dell'Iniziativa sulla trasparenza e ne riprende gli elementi principali, ma fissa per la pubblicazione valori soglia superiori rispetto all'iniziativa popolare e assoggetta all'obbligo di pubblicità soltanto le entrate, non il bilancio e il conto economico. In alcuni punti il progetto di atto normativo va oltre a quanto chiesto dal testo dell'iniziativa, prevedendo ad esempio anche obblighi di pubblicazione nel quadro del finanziamento delle raccolte delle firme per iniziative e referendum. Il progetto preliminare vieta inoltre l'accettazione di liberalità provenienti dall'estero.

Le disposizioni sulla trasparenza si applicano in primo luogo ai partiti rappresentati nell'Assemblea federale. Dovranno pubblicare annualmente le proprie entrate nonché le liberalità di valore superiore a 25 000 franchi per donatore e per anno. Anche le persone fisiche e giuridiche nonché le società di persone che conducono una campagna in vista di un'elezione nel Consiglio nazionale o di una votazione federale o che raccolgono firme per iniziative e referendum impiegando più di 250 000 franchi dovranno rendere pubblici le loro entrate preventivate, il conto finale delle loro entrate e le liberalità di valore superiore a 25 000 franchi per donatore e per campagna. Per quanto riguarda la raccolta delle firme per referendum occorre rendere pubblici soltanto i conti finali delle entrate e le liberalità. Gli attori politici sottostanti all'obbligo devono trasmettere i dati e i documenti entro i termini prescritti dalla legge.

Oltre all'obbligo di pubblicità, il progetto di atto normativo prevede il divieto di accettare liberalità anonime e liberalità provenienti dall'estero, sempreché queste ultime non siano elargite da Svizzeri all'estero. Vietando l'accettazione di liberalità provenienti dall'estero, s'intende impedire che imprese o persone straniere influiscano su campagne di elezione e di voto svizzere.

I dati e i documenti trasmessi saranno pubblicati e controllati da un servizio che sarà designato dal Consiglio federale e che il progetto preliminare denomina «servizio competente». Le violazioni alle disposizioni legali (p.es. omissione della trasmissione o dichiarazioni false) saranno punite con la multa. La normativa proposta prevede quindi uno strumento per indurre gli attori a rispettare le regole sulla trasparenza e rendere pubbliche le loro entrate in modo attendibile.

²¹ FF 2018 4729 4768

La presente revisione di legge riguarda solo la questione della *pubblicità* del finanziamento del lavoro politico. Resta da vedere quale sarà l'impatto di tali obblighi di pubblicità sulle finanze degli attori politici. In un secondo tempo dovrà essere affrontata anche la questione del finanziamento dei partiti.

Una minoranza della Commissione (Caroni, Föhn, Müller Philipp) propone di non entrare nel merito del progetto. La struttura federalista della Svizzera e la sua democrazia diretta non permetterebbero di contemplare in modo equo tutti gli attori che finanziano attività politiche, consentendo così soltanto una trasparenza parziale. La suddetta minoranza ritiene che se si tentasse di rendere trasparente il maggior numero possibile di flussi finanziari, l'esecuzione della rispettiva legislazione risulterebbe estremamente complicata. L'onere burocratico sarebbe sproporzionato rispetto alla trasparenza ottenuta, la quale, peraltro, non potrebbe essere completa. Le regole sulla trasparenza non rafforzerebbero inoltre la fiducia dei cittadini nella politica. Al contrario, i resoconti dei media sui finanziamenti che non sono stati resi pubblici renderebbero l'immagine di un sistema politico corrotto. Tuttavia, in un sistema di obblighi di pubblicità complesso è facile che si commettano errori, quali conteggi trascurati o presentati tardivamente. I partiti e gli attori politici sarebbero esposti al sospetto generale, il che non rafforzerebbe affatto la fiducia nel sistema politico.

6 Commento ai singoli articoli

N. I

Legge federale del 17 dicembre 1976²² sui diritti politici (LDP)

Titolo quinto b: Trasparenza del finanziamento della politica

Le nuove disposizioni sulla trasparenza del finanziamento della politica saranno inserite in un nuovo Titolo quinto *b* della LDP. Le informazioni sul finanziamento dei partiti nonché delle campagne elettorali e di voto possono incidere sulle decisioni degli aventi diritto di voto nell'esercizio dei loro diritti politici. Pertanto, la soluzione proposta di disciplinare gli obblighi di pubblicità nella LDP è opportuna. Le nuove disposizioni saranno inserite dopo il titolo dedicato al registro dei partiti.

Art. 76b Obbligo di pubblicità dei partiti

Secondo l'articolo 76*b* capoverso 1, i partiti rappresentati nell'Assemblea federale devono rendere pubblico il loro finanziamento. Il capoverso 2 precisa questo obbligo.

I partiti rappresentati nell'Assemblea federale

Il campo d'applicazione personale della legge contempla i partiti rappresentati nell'Assemblea federale. La Svizzera non conosce una definizione legale specifica di *partito*. Occorre tuttavia distinguere tra partiti secondo l'articolo 76*b* e partiti registrati secondo l'articolo 76*a* LDP. I primi non devono necessariamente essere

²² RS 161.1

iscritti nel registro dei partiti. Viceversa, i partiti registrati non sono necessariamente soggetti all'obbligo di pubblicità. Quest'ultimo si applica soltanto ai partiti che hanno almeno un rappresentante nel Consiglio nazionale o in quello degli Stati. Nelle Camere federali sono rappresentati sia partiti nazionali che cantonali (ad es. il Partito cristiano sociale Alto Vallese CSPO, il Mouvement citoyen genevois MCG o la Lega dei Ticinesi)²³. Tutti questi partiti sono assoggettati all'obbligo di pubblicità di cui all'articolo 76b.

Se un partito nazionale è rappresentato in Consiglio nazionale o in Consiglio degli Stati e soggiace pertanto all'obbligo di pubblicità, ciò non implica che anche i rispettivi partiti cantonali debbano pubblicare il loro finanziamento. Questi ultimi sono subordinati all'articolo 76b unicamente se, come già menzionato, hanno essi medesimi una rappresentanza in seno alle Camere. Le liberalità di partiti cantonali che pervengono a partiti nazionali vanno tuttavia pubblicate conformemente alle disposizioni generali dell'articolo 76b capoverso 2 lettera b.

Nella misura in cui una terza persona elargisca liberalità a un partito cantonale affinché le stesse siano trasmesse al partito nazionale, tale persona è considerata autore di liberalità secondo l'articolo 76d capoverso 4. In tal senso è il partito nazionale e non quello cantonale che sottostà all'obbligo di pubblicare i dati relativi alla terza persona. Lo stesso vale quando le liberalità sono trasmesse per il tramite del partito nazionale a sezioni cantonali del medesimo partito, che sono subordinate all'obbligo di rendere pubblico il loro finanziamento.

Sostanzialmente l'articolo 76b non contempla i singoli membri dell'Assemblea federale. È fatta un'eccezione per i membri senza partito, i quali devono rendere pubbliche le liberalità secondo l'articolo 76b capoverso 2 lettera b e le liberalità di valore superiore ai 25 000 franchi per persona e per anno (art. 76b cpv. 3). Non devono tuttavia comunicare tutte le loro entrate. I membri dell'Assemblea federale, invece, sono obbligati secondo l'articolo 76c, a rendere pubblico il loro finanziamento se conducono (ad es. come candidati) una campagna in vista dell'elezione nel Consiglio nazionale.

Entrate

Secondo il capoverso 2 lettera a, i partiti devono pubblicare innanzitutto le loro entrate. Il Consiglio federale stabilirà le modalità di pubblicazione di questi dati nell'ordinanza d'esecuzione.

La nozione di «entrate» va distinta chiaramente da quella di «liberalità». Anche se quest'ultime rientrano fondamentalmente nelle entrate non è da escludere che un vantaggio economico venga considerato come liberalità ma non come entrata. È il caso segnatamente delle prestazioni non remunerate. Inoltre, conformemente all'articolo 76b capoverso 2 lettera b, devono essere pubblicate le liberalità che superano l'importo di 25 000 franchi con i dati concernenti il finanziamento di cui all'articolo 76d capoverso 4.

²³ Cfr. per una panoramica dei partiti rappresentati nell'Assemblea federale: www.parlament.ch > Organi > Gruppi parlamentari > Partiti rappresentati in Parlamento (data di consultazione: 15 marzo 2019).

Si rinuncia alla pubblicazione delle uscite e della situazione patrimoniale. I cittadini vogliono sapere chi finanzia i partiti, non sono interessati a sapere se questi spendono denaro per il personale o per prestazioni in natura. Si rinuncia quindi anche a introdurre l'obbligo di rendere pubblici il *bilancio* e il *conto economico* (secondo gli art. 958 segg. del Codice delle obbligazioni [CO]²⁴ e così come proposto nell'iniziativa popolare). S'intende così tenere conto anche del fatto che, di norma, i partiti, spesso organizzati come associazioni, sono esentati dall'obbligo di presentare i conti secondo gli articoli 958 e seguenti CO. Sono assoggettati al regime della contabilità ordinaria soltanto le associazioni che gestiscono un'impresa commerciale o che, a causa della loro dimensione (somma di bilancio, cifra d'affari o posti a tempo pieno) sono soggetti all'obbligo di revisione (art. 957 cpv. 2 n. 2 CO e contrario in combinato disposto con art. 61 cpv. 2 e 69b cpv. 1 del Codice civile [CC]²⁵). Di regola, i partiti non soddisfano questi requisiti e secondo il CO devono tenere soltanto una contabilità sulle entrate e sulle uscite nonché sulla loro situazione patrimoniale (la cosiddetta contabilità semplificata).

I partiti non devono necessariamente essere soggetti nemmeno all'obbligo della contabilità semplificata visto che sono liberi di scegliere la loro forma legale e, in particolare, non devono per forza organizzarsi come persona giuridica. L'obbligo di pubblicità delle entrate secondo l'articolo 76b del progetto preliminare sussiste invece per i partiti rappresentati nell'Assemblea federale, indipendentemente dal fatto che siano assoggettati o meno a obblighi contabili secondo il CO.

Una minoranza (Stöckli, Janiak) ritiene che occorrerebbe assoggettare all'obbligo di pubblicità anche le uscite e la situazione patrimoniale. È lecito supporre che i partiti tengano una contabilità semplificata, la quale contiene già comunque questi dati. Si può così evitare che debbano impiegare risorse specificatamente per la pubblicazione, in vista della dichiarazione delle loro entrate. Le informazioni sulle uscite e sulla situazione patrimoniale dei partiti sarebbero inoltre molto interessanti per i cittadini. Se si dovessero dichiarare anche le uscite e la situazione patrimoniale, il controllo sarebbe più semplice e incisivo.

Liberalità

Dovranno essere pubblicati anche i vantaggi economici (nel progetto preliminare: liberalità) di valore superiore a 25 000 franchi per donatore (o autore della liberalità) e anno (art. 76b cpv. 2 lett. b) concessi volontariamente ai partiti. S'intende così contemplare le liberalità cospicue, il che è nell'interesse dei cittadini. Per vantaggio economico s'intendono in particolare le liberalità in natura o in denaro quali i doni o le assunzioni di debiti (ad es. l'assunzione del rimborso di un prestito). Nelle liberalità in natura possono rientrare in particolare la donazione di oggetti, di cose mobili e di fondi – come previsto nel diritto in materia di contratto di donazione²⁶. Le liberalità in denaro comprendono segnatamente versamenti in contanti e trasferimenti

²⁴ RS 220

²⁵ RS 210

²⁶ Cfr. Schönenberger 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 Privatrecht*, Zurigo 2016, N 7 ad art. 239 CO.

bancari. Il campo d'applicazione dell'articolo 76b capoverso 2 lettera b (come quello dell'art. 76c cpv. 2 lett. c) dovrà contemplare anche le donazioni miste, altrimenti sarebbe troppo facile eludere la legge, ad esempio fissando il prezzo (di acquisto) volutamente al di sotto del valore dell'oggetto, per far sì che l'acquirente o il partito ottenga la differenza gratuitamente²⁷. Per quanto riguarda le donazioni miste, secondo il progetto preliminare soltanto la differenza tra la prestazione e la controprestazione costituisce la liberalità. Occorrerà inoltre rendere pubblico anche ogni altro vantaggio economico diretto o indiretto concesso volontariamente (e quindi ad es. anche la fornitura di servizi gratuiti, la messa a disposizione gratuita di beni, personale o sale stampa, le promesse di donazione o la concessione di prestiti senza interessi).

L'articolo 76d capoverso 4 precisa i dati da indicare nella comunicazione delle liberalità. Si tratta in particolare del nome, del cognome, del Comune di domicilio (in caso di persone fisiche), della sede (per le persone giuridiche) e della ragione sociale dell'autore della liberalità nonché dell'importo e della data della liberalità. I dati devono essere documentati (art. 76d cpv. 5). Le liberalità – come pure le restanti informazioni di cui all'articolo 76b capoverso 2 – devono essere comunicate annualmente (art. 76d cpv. 1 lett. a).

L'importo di una liberalità è calcolato in base al suo valore di mercato o venale. Per calcolare se una liberalità raggiunge il valore soglia stabilito per persona e per anno, occorre sommare tutti gli importi versati dalla stessa persona nell'arco di un anno. Una simile cumulazione può, entro certi limiti, impedire che un donatore versi più liberalità la cui somma si situa appena al di sotto del valore soglia stabilito, così da aggirare l'obbligo di pubblicità. Per quanto riguarda il calcolo sotto il profilo temporale è determinante l'arco di tempo o l'anno che intercorre tra la prima comunicazione tempestiva delle entrate (art. 76d cpv. 1 lett. a) e quella che sarà effettuata l'anno successivo. Il Consiglio federale definirà nelle disposizioni esecutive il momento esatto in cui occorrerà trasmettere le informazioni.

Una minoranza (Stöckli, Bruderer Wyss, Comte, Janiak) chiede che siano assoggettate all'obbligo di pubblicità già le liberalità superiori al valore di 10 000 franchi, in linea con quanto chiesto dall'iniziativa popolare. Sostiene che se si vuole veramente creare trasparenza, bisogna informare se qualcuno versa a un partito (o a un comitato elettorale o di voto oppure in occasione di una raccolta delle firme) la cospicua somma di oltre 10 000 franchi.

Art. 76c Obbligo di pubblicità in relazione a campagne in vista di elezioni o votazioni nonché in relazione a raccolte di firme

L'articolo 76c prevede l'obbligo di rendere pubblico il finanziamento delle campagne elettorali e di voto nonché delle raccolte di firme a livello federale per iniziative e referendum. Rispetto al testo dell'iniziativa, che cita: «Chiunque impiega [...]», il campo d'applicazione personale della disposizione viene precisato ed esteso allo scopo di contemplare tutti i possibili attori che conducono una campagna o che raccolgono firme per iniziative e referendum. Sono assoggettate all'obbligo di pub-

²⁷ Cfr. Nedim Peter Vogt / Annaïg L. Vogt, in: Honsell / Vogt / Wiegand (a c. di), Basler Kommentar (BSK-I), N 5 ad art. 239 CO.

blicità le persone fisiche e giuridiche nonché le società di persone che conducono una campagna in vista di un'elezione nel Consiglio nazionale o di una votazione federale o che raccolgono firme per iniziative e referendum a livello federale impiegando più di 250 000 franchi. Questo importo intende assicurare che vengano contemplate soltanto le campagne per le quali sono impiegate cospicue somme di denaro. Il finanziamento di queste campagne è particolarmente interessante per i cittadini. L'esclusione di campagne per le quali sono state investite somme di denaro relativamente basse permette inoltre di evitare aggravati burocratici.

Anche la raccolta delle firme per iniziative e referendum è assoggettata all'obbligo di pubblicità, di modo che sia tenuto conto del fatto che i comitati d'iniziativa e di voto devono raccogliere denaro già in vista della raccolta delle firme.

Se più persone fisiche o giuridiche oppure società di persone conducono assieme una campagna comune devono trasmettere congiuntamente le entrate preventivate e il conto finale, mentre nel caso delle raccolte di firme per referendum è sufficiente il conto finale (cpv. 3). Le spese sopportate da singole persone e società di persone vanno sommate ai fini del calcolo del valore soglia e dei 250 000 franchi. Il capoverso 3 contempla in particolare i gruppi (segnatamente i comitati d'iniziativa e di referendum) che si organizzano come società semplici e che, come tali, non hanno una personalità giuridica, oppure diverse associazioni (quali un partito nazionale e le sue sezioni cantonali) che conducono insieme una campagna elettorale. Restano assoggettati all'obbligo i singoli soci o le associazioni. Il Consiglio federale disciplina le modalità di trasmissione delle entrate preventivate e/o del conto finale valide per i soci o le associazioni.

Una minoranza (Stöckli, Bruderer Wyss, Comte, Janiak) chiede che sia assoggettato all'obbligo di pubblicità il finanziamento di campagne e di raccolte delle firme per iniziative e referendum per le quali sono impiegati più di 100 000 franchi. I 250 000 franchi proposti dalla Commissione rappresenterebbero un valore soglia troppo elevato che non permetterebbe di tenere conto di numerose campagne, compromettendo così l'obiettivo di una trasparenza maggiore.

Persone fisiche e giuridiche nonché società di persone

Sono soggette all'obbligo di pubblicità le persone fisiche e giuridiche nonché le società di persone. S'intende così estendere il campo d'applicazione a tutti gli attori dotati di capacità giuridica che conducono una campagna di voto o elettorale o che raccolgono firme. Tra di essi si annoverano anche i partiti che si organizzano spesso come associazioni. Secondo l'articolo 76c questi ultimi – contrariamente agli attori politici secondo l'articolo 76b – possono essere assoggettati all'obbligo di pubblicità anche se non sono rappresentati nell'Assemblea federale. Come già menzionato, la Svizzera non conosce una definizione legale specifica di *partito*. Nel caso in cui le persone e/o le società di persone costituiscono un gruppo sprovvisto di personalità giuridica si applica il capoverso 3. Ciò vale segnatamente per i comitati d'iniziativa e di referendum che costituiscono una società semplice.

Condurre una campagna

Il criterio del *condurre una campagna* permette di circoscrivere gli attori che si limitano a partecipare alla campagna (ad es. elargendo una liberalità). *Condurre* una campagna presuppone un impegno di una certa intensità e continuità volto a incidere sul risultato della votazione. Una persona che prende posizione una volta sola non conduce una campagna. La normativa non si applica nemmeno a chi versa 150 000 franchi a un candidato o a un partito nel quadro di una campagna elettorale. La somma versata figurerà tuttavia nelle entrate preventivate o nel conto finale del candidato o del partito che conduce la campagna e dovrà essere comunicata (assieme alle informazioni di cui all'art. 76d cpv. 4). Una campagna può essere condotta da uno o più attori politici. L'obbligo di pubblicità presuppone, oltre alla *conduzione* di una campagna, che per la campagna si impieghino più di 250 000 franchi. Chi conduce una campagna, senza tuttavia spendere una somma così cospicua, è esentato dall'obbligo di pubblicità.

Limitazione alle elezioni nel Consiglio nazionale

Con la formulazione «[...] in vista dell'elezione nel Consiglio nazionale [...]», la Commissione esclude volutamente dal campo di applicazione della disposizione le elezioni nel Consiglio degli Stati. In vista della consultazione la Commissione aveva proposto una regolamentazione concernente il finanziamento dell'elezione dei candidati al Consiglio degli Stati che vengono poi effettivamente *eletti*. Questa proposta è stata però criticata nel quadro della consultazione. Per evitare discussioni di livello costituzionale, la Commissione propone quindi di indicare esplicitamente nel progetto la competenza legislativa cantonale in questo ambito. Seppur fissata a livello costituzionale, questa competenza deve infatti essere indicata, per motivi di esaustività, nel presente progetto di legge (art. 76c cpv. 4).

Entrate preventivate, conto finale delle entrate e liberalità

L'obbligo di pubblicità interessa in primo luogo le entrate preventivate e il conto finale delle entrate. Il bilancio è uno strumento volto a pianificare i finanziamenti delle attività previste. Di norma, è allestito prima dell'inizio di una campagna. Il conto finale è allestito al termine di una campagna e indica le cifre definitive. Nel bilancio occorre indicare soltanto con quali mezzi finanziari o entrate s'intende finanziare la campagna o la raccolta delle firme e nel conto finale occorre precisare le entrate effettive. I cittadini sono interessati alle entrate e non alle spese sopportate: vogliono sapere chi finanzia una campagna. Il Consiglio federale stabilirà le modalità di presentazione di queste entrate nell'ordinanza d'esecuzione.

La nozione di «entrate» va distinta da quella di «liberalità». A tale riguardo si rinvia alle spiegazioni riguardanti le entrate di cui all'articolo 76b. Le liberalità che superano l'importo di 25 000 franchi devono essere pubblicate con le indicazioni di cui all'articolo 76d capoverso 4 (art. 76b cpv. 2 lett. b). Le liberalità che vanno qualificate come entrate devono figurare separatamente nelle entrate preventivate e nel conto finale delle entrate conformemente all'articolo 76d capoverso 3.

In merito alla raccolta delle firme per i referendum vanno pubblicati soltanto i conti finali. Si rinuncia a un obbligo di presentare le entrate preventivate poiché difficilmente applicabile in caso di referendum. Stabilire il termine per la presentazione

delle entrate preventivate si rivelerebbe alquanto difficile essendo la raccolta delle firme perlopiù effettuata da gruppi separati costituiti ad hoc che iniziano la raccolta in modo spontaneo e senza l'ausilio di un'organizzazione professionale.

Se la liberalità supera i 25 000 franchi per donatore e per campagna o per raccolta delle firme occorre comunicare all'autorità competente l'importo e la data della liberalità nonché il nome, il cognome, il Comune di domicilio (per le persone fisiche), la sede (per le persone giuridiche) e la ragione sociale dell'autore della liberalità (art. 76d cpv. 4). I dati sulla liberalità devono essere documentati (art. 76d cpv. 5). L'importo di una liberalità è calcolato per campagna e per persona: non appena la somma di tutte le liberalità elargite da un unico donatore supera la soglia dei 25 000 franchi, occorre pubblicare le informazioni pertinenti. Per quanto riguarda i diversi tipi di liberalità e il calcolo del loro importo si rimanda al commento all'articolo 76b. Devono essere rese pubbliche le liberalità versate nei 12 mesi precedenti la data dell'elezione o della votazione oppure dall'inizio della raccolta delle firme. S'intende così migliorare la certezza del diritto: la legge deve precisare chiaramente a partire da quale momento una liberalità è soggetta all'obbligo di pubblicità.

Se più persone o società di persone conducono assieme una campagna comune, occorre sommare le liberalità elargite alle singole persone e alle singole società di persone (cpv. 4). Se la somma di queste liberalità supera i 25 000 franchi, occorre comunicare l'identità del donatore (art. 76d cpv. 3).

Art. 76d Termini e modalità dell'obbligo di pubblicità

Termini

L'articolo 76d disciplina in primo luogo i termini dell'obbligo di pubblicità. I termini di trasmissione dei dati e dei documenti variano a seconda di che si tratti di attori politici secondo l'articolo 76b o di quelli secondo l'articolo 76c. I partiti (art. 76b cpv. 1) dovranno trasmettere i dati e i documenti una volta all'anno. Il Consiglio federale stabilirà nell'ordinanza d'esecuzione il momento esatto della trasmissione. Gli attori politici secondo l'articolo 76c capoverso 1 vanno distinti a seconda che conducano una campagna in vista dell'elezione nel Consiglio nazionale o di una votazione oppure una raccolta delle firme.

Per quanto riguarda le elezioni nel Consiglio nazionale e le votazioni, dovranno trasmettere le loro entrate preventivate 45 giorni prima della data dell'elezione o della votazione e il conto finale delle entrate nonché le liberalità secondo l'articolo 76c capoverso 2 lettera c 60 giorni dopo la data dell'elezione o della votazione.

Per quanto riguarda la raccolta delle firme il progetto preliminare distingue tra quelle per le iniziative popolari e quelle per i referendum. Per le prime occorre trasmettere al servizio competente le entrate preventivate 15 giorni dopo la pubblicazione del testo dell'iniziativa nel Foglio federale e il conto finale delle entrate 60 giorni dopo il deposito delle firme (cpv. 1 lett. c). Per quanto riguarda la raccolta delle firme per i referendum, va trasmesso soltanto il conto finale delle entrate (cpv. 1 lett. d) e ciò – come nel caso delle iniziative – 60 giorni dopo il deposito delle firme.

Le liberalità cospicue (superiori a 25 000 franchi) devono essere comunicate – sempreché occorra trasmettere le entrate preventivate – nel periodo tra la scadenza del termine di trasmissione delle entrate preventivate e la data dell'elezione o della votazione oppure del deposito delle firme e immediatamente dopo esserne venuti a conoscenza (cpv. 2). S'intende così assicurare la pubblicità tempestiva di liberalità cospicue (di valore superiore ai 25 000 franchi) entro il giorno dell'elezione, della votazione o del deposito delle firme. Simili liberalità rivestono un interesse particolare per l'opinione pubblica. Nel caso della raccolta delle firme per referendum, per le quali occorre trasmettere soltanto il conto finale delle entrate, le liberalità di valore superiore ai 25 000 franchi vanno comunicate 60 giorni dopo il deposito delle firme (cpv. 1 lett. d).

Le liberalità fino ai 25 000 franchi, elargite meno di 45 giorni prima dell'elezione o della votazione oppure più di 15 giorni dopo la pubblicazione del testo dell'iniziativa nel Foglio federale, saranno rese note soltanto dopo la data dell'elezione o della votazione anche nel caso di elezioni nel Consiglio nazionale e dopo il deposito delle firme nel caso della raccolta di firme per referendum (assieme alla pubblicazione del conto finale delle entrate). È stata valutata l'opportunità di introdurre un divieto di accettare liberalità nel periodo che va dalla scadenza del termine di trasmissione delle entrate preventivate alla data dell'elezione, della votazione o al deposito delle firme, così da evitare che dopo la scadenza del termine di trasmissione vengano versate liberalità di cui non si sa nulla fino alla data dell'elezione, della votazione o al deposito delle firme. Questa proposta è tuttavia stata scartata perché ritenuta sproporzionata: come già detto, le liberalità cospicue dovranno essere comunicate anche dopo la scadenza del termine di trasmissione e il servizio competente dovrà pubblicarle in modo continuativo (art. 76d cpv. 2 e 76f cpv. 3). Inoltre a quel momento, gli importi definitivi saranno consultabili e pubblicati nel conto finale delle entrate.

Il termine di 45 giorni prima della data dell'elezione o della votazione di cui al capoverso 1 lettera b tiene conto del fatto che gli aventi diritto di voto ottengono il materiale necessario per votare (scheda, legittimazione, busta, contrassegno di controllo e simili) al minimo tre e al massimo 4 settimane prima della data della votazione (art. 11 cpv. 3 LDP)²⁸. Visto che il servizio competente dovrà pubblicare le informazioni al più tardi 15 giorni dopo averle ricevute (art. 76f cpv. 2 lett. b), la pubblicazione avverrà in un momento in cui, di regola, gli aventi diritto di voto iniziano a ricevere la documentazione relativa all'elezione o alla votazione.

Il termine di 15 giorni dopo la pubblicazione del testo dell'iniziativa nel Foglio federale secondo il capoverso 1 lettera d tiene conto del fatto che al momento di questa pubblicazione inizia a decorrere anche il termine di 18 mesi per la raccolta e il deposito delle firme. Gli autori di un'iniziativa avranno quindi 15 giorni di tempo a partire da questo termine per trasmettere al servizio competente le entrate preventivate.

²⁸ Secondo l'articolo 2b dell'ordinanza sui diritti politici (ODP, RS 161.11) è possibile anticipare l'invio del materiale elettorale e di voto destinato agli Svizzeri all'estero e, su apposita richiesta, ad altri aventi diritto di voto che si trovano all'estero.

La seconda o la prima (nel caso di raccolta delle firme per referendum) comunicazione dei dati finanziari richiesti entro 60 giorni dall'elezione o votazione o dal deposito delle firme è tesa a informare le cerchie interessate sui mezzi finanziari definitivi.

Modalità dell'obbligo di pubblicità

Il Consiglio federale stabilirà la forma in cui le entrate (preventivate), il conto finale delle entrate e le liberalità dovranno essere comunicate al servizio competente (cpv. 6). Preciserà segnatamente nell'ordinanza se le informazioni dovranno essere trasmesse per via elettronica, per posta o ad esempio attraverso moduli che dovranno esser compilati dagli attori politici. Il progetto preliminare prevede tuttavia che le liberalità debbano essere indicate separatamente nelle entrate preventivate e nel conto finale delle entrate (art. 76d cpv. 3) e che nel caso di liberalità superiori ai 25 000 franchi occorra indicarne l'importo e la data, nonché il nome, il cognome, il Comune di domicilio (per le persone fisiche), la sede (per le persone giuridiche, le società in nome collettivo e in accomandita) e la ragione sociale dell'autore della liberalità (cpv. 4). Il Consiglio federale definirà inoltre lo statuto di autore di liberalità nell'ordinanza d'esecuzione. Occorre evitare che le disposizioni possano essere facilmente aggirate per il tramite di terze persone (come ad es. le associazioni). Vanno pertanto registrati i dati relativi alle persone che hanno elargito liberalità o che sono state autorizzate ad elargirle.

Il domicilio si determina secondo gli articoli 23–26 CC e la sede secondo l'articolo 56 CC. I dati relativi alle liberalità di valore superiore ai 25 000 franchi dovranno essere documentati separatamente (cpv. 5; p.es. con ricevute o estratti conto).

Art. 76e Controllo

Secondo l'articolo 76e capoverso 1, il servizio competente controllerà le informazioni fornite prima della loro pubblicazione (art. 76f). Il controllo si limiterà tuttavia a verificare se i dati e i documenti (in particolare le entrate preventivate e i conti finali delle entrate) secondo gli articoli 76b e 76c sono stati comunicati entro i termini stabiliti. Non valgono come trasmessi i dati e i documenti presentati in ritardo, non presentati o incompleti. Si considerano incompleti, anche i dati e i documenti manifestamente lacunosi.

Un controllo più ampio comporterebbe un onere sproporzionato, poiché gli attori politici che violano gli obblighi di pubblicità, oltre a subire un danno alla loro reputazione, rischiano sanzioni penali (art. 76j). Se vi sono ragioni plausibili per sospettare una violazione delle disposizioni sulla pubblicità, è avviata un'inchiesta penale. Il servizio competente dovrà quindi anche denunciare all'autorità di perseguimento penale competente i reati di cui viene a conoscenza in occasione del controllo, dopo la scadenza del termine supplementare impartito. Le informazioni e i documenti pubblicati sono inoltre sotto l'occhio attento dell'opinione pubblica, il che promuove un comportamento conforme alla legge.

Gli attori in possesso di rapporti di revisione potranno inoltrarli al servizio competente, ma non sono obbligati a farlo. Di norma, gli attori politici non sottostanno all'obbligo di revisione. L'introduzione di un simile obbligo per tutti gli attori politici secondo gli articoli 76b e 76c, colpirebbe in maniera sproporzionata gli attori più piccoli (in particolare i piccoli partiti), dal momento che una revisione implica un onere ingente in termini di costi e di tempo. L'obbligo di presentare un rapporto di revisione sarebbe inoltre eccessivo anche per gli attori politici assoggettati all'obbligo di revisione. Non va dimenticato che le disposizioni del progetto preliminare sono tese a creare trasparenza nel finanziamento della politica. In questo contesto, è legittimo esigere che gli importi assoggettati all'obbligo di pubblicità siano comunicati conformemente alla legge. Il controllo effettuato nel quadro della revisione ordinaria e della revisione limitata è più approfondito: in primo luogo, il revisore non si limita a verificare soltanto le entrate ma esamina anche gli altri dati finanziari. In secondo luogo, non verifica soltanto se le informazioni nel conto annuale sono conformi alle disposizioni legali (questo è soltanto *uno* degli aspetti che deve esaminare), ma anche se il conto annuale corrisponde allo statuto e alla normativa tecnica prescelta e se l'utile di bilancio è stato usato in modo regolare. Non è necessario esaminare tali aspetti per raggiungere l'obiettivo del progetto preliminare di legge.

Termine supplementare

Se in occasione del controllo il servizio competente constata che i dati e i documenti necessari non sono stati comunicati tempestivamente, concede agli attori politici un termine supplementare informandoli che sposterà denuncia se quanto manca non sarà presentato entro questo termine. In caso di inadempimento, il servizio competente è obbligato a denunciare all'autorità di perseguimento penale competente le violazioni constatate.

Art. 76f Pubblicazione

Una volta effettuato il controllo, il servizio competente pubblicherà i dati e i documenti relativi al finanziamento sul suo sito Internet. Le modalità e la durata della pubblicazione saranno disciplinate dal Consiglio federale nell'ordinanza d'esecuzione.

Termini

Il servizio competente pubblicherà annualmente le informazioni di cui all'articolo 76b. Il Consiglio federale preciserà il momento determinante della pubblicazione nelle disposizioni d'esecuzione. Il servizio competente pubblicherà i dati e i documenti degli attori politici secondo l'articolo 76c al più tardi 15 giorni dopo averli ricevuti. Questo termine dovrebbe bastare per controllare e pubblicare i dati e i documenti ricevuti. Le liberalità che devono essere comunicate dopo il termine di trasmissione previsto (art. 76d cpv. 2) saranno pubblicate in modo continuativo, anche perché sussiste un interesse pubblico particolare alla pubblicazione di liberalità cospicue (di valore superiore a 25 000 franchi).

Art. 76g Servizio competente

Il servizio competente sarà designato dal Consiglio federale. I compiti del servizio competente potrebbero essere assunti da un'autorità dell'Amministrazione centrale della Confederazione o da un altro organo di vigilanza indipendente. In questo modo il controllo e la pubblicazione potrebbero essere organizzati impiegando un onere proporzionato rispetto a quello che richiederebbe l'istituzione di un'autorità nuova, indipendente dall'Amministrazione. Una pubblicazione uniforme e centralizzata dei dati sul finanziamento degli attori politici appare in ogni caso opportuna.

Art. 76h Liberalità anonime e liberalità provenienti dall'estero

L'articolo 76h capoverso 1 lettera a vieta l'accettazione di liberalità anonime. Si rinuncia a prevedere eccezioni per le liberalità anonime di importo *esiguo*. S'intende così evitare il rischio di elusione della legge: se si vietasse l'accettazione di liberalità anonime che partono da un certo importo, sarebbe possibile raggiungere il relativo valore massimo effettuando più versamenti, senza rendere mai nota la provenienza delle liberalità.

Se nonostante il divieto sono comunque elargite liberalità anonime, gli attori politici hanno due possibilità: o rintracciano e forniscono le indicazioni relative alla provenienza secondo l'articolo 76d capoverso 4 e trattengono quindi la liberalità o, se possibile, la restituiscono. La restituzione è obbligatoria se non sono fornite tutte le indicazioni di provenienza secondo l'articolo 76d capoverso 4. Nel caso in cui la restituzione non sia possibile o ragionevolmente esigibile, occorre comunicare la liberalità al servizio competente e versarla alla Confederazione. Per il versamento alla Confederazione il servizio competente indicherà agli attori politici un numero di conto sul quale versare la liberalità. L'inesigibilità è data quando il beneficiario, pur avendo intrapreso misure proporzionate per restituire la liberalità, non vi è riuscito. Quando si tratta di valutare la proporzionalità delle misure è determinante anche l'importo della liberalità: se ammonta a 100 franchi, ad esempio, non sarà necessario prendere misure così onerose come nel caso di una liberalità del valore di 10 000 franchi.

L'articolo 76h capoverso 1 lettera b del progetto preliminare prevede inoltre un divieto di accettare liberalità provenienti dall'estero, adempiendo così una richiesta dell'iniziativa parlamentare Fournier 18.423 «Nessuna ingerenza straniera nella politica svizzera!» che chiede il divieto di finanziamento mediante fondi provenienti dall'estero, ma si limita alla raccolta delle firme in vista di un'iniziativa parlamentare o di un referendum nonché alle campagne di votazione. L'iniziativa parlamentare non tocca la questione del finanziamento dei partiti politici e delle campagne elettorali.

Il divieto di cui all'articolo 76h capoverso 1 lettera b comprende tutte le liberalità «provenienti dall'estero», vale a dire tutte le liberalità versate da persone che non hanno domicilio o sede in Svizzera e non soddisfano le caratteristiche di uno Svizzero all'estero secondo la legge del 26 settembre 2014²⁹ sugli Svizzeri all'estero. Le

²⁹ RS 195.1

condizioni del domicilio sono rette dagli articoli 23–26 CC, quelle della sede dall’articolo 56 CC.

Secondo il capoverso 4 chi riceve liberalità provenienti dall’estero deve restituirle. Se la restituzione non è possibile o ragionevolmente esigibile la liberalità deve essere comunicata al servizio competente e versata alla Confederazione. Le disposizioni d’esecuzione applicabili alle liberalità anonime valgono per analogia anche alle liberalità provenienti dall’estero. L’importo della liberalità è determinante anche in questo contesto per valutare se la restituzione è ragionevolmente esigibile.

Gli attori politici che violano uno degli obblighi di cui all’articolo 76*h* capoversi 3 e 4, sono passibili di pena (art. 76*j* cpv. 1 lett. b). Le liberalità accettate in violazione degli obblighi e quindi illegalmente, saranno confiscate dall’autorità di perseguimento penale competente (art. 69 segg. Codice penale [CP]³⁰).

Una minoranza (Caroni) è dell’avviso che il divieto di accettare liberalità dall’estero si spinga troppo lontano. Il progetto preliminare è teso a creare trasparenza per quanto riguarda chi finanzia i partiti e le campagne, incluse quindi anche le liberalità cospicue dall’estero. Non si tratterebbe di distinguere tra liberalità buone (nazionali) e cattive (estere); distinzione questa che si potrebbe inoltre rivelare difficile da operare. Il divieto complicherebbe ulteriormente l’esecuzione del progetto.

Art. 76i Trattamento dei dati personali e scambio di informazioni

Il servizio competente sarà abilitato a trattare dati personali ai fini dell’adempimento dei suoi compiti legali (in particolare il controllo e la pubblicazione). Si tratta dei dati sull’identità e sulle entrate di attori politici secondo gli articoli 76*b* e 76*c*. Il servizio tratterà inoltre anche i dati sull’identità delle persone che elargiscono liberalità agli attori politici di cui agli articoli 76*b* e 76*c*.

In linea con l’articolo 21 della legge federale del 19 giugno 1992³¹ sulla protezione dei dati, i dati personali sono offerti all’Archivio federale per archiviazione 15 anni dopo l’ultimo trattamento (cpv. 2).

Il servizio competente sarà autorizzato a scambiare i dati con le autorità cantonali e comunali competenti per la trasparenza del finanziamento della politica secondo il diritto cantonale. Potrà trasmettere a queste ultime le informazioni ottenute dagli attori politici, segnatamente i dati personali, nella misura in cui siano necessarie all’adempimento dei loro compiti legali (cpv. 3). Viceversa, su richiesta del servizio competente della Confederazione, le autorità cantonali e comunali competenti per la trasparenza del finanziamento della politica gli comunicheranno le informazioni necessarie all’esecuzione del controllo e alla pubblicazione (cpv. 4).

L’articolo 76*i* capoversi 3 e 4 si riferiscono allo scambio di dati tra le autorità federali competenti e le autorità cantonali competenti secondo il diritto cantonale in materia di trasparenza nel finanziamento della vita politica. L’istituzione di un organo corrispondente spetta ai Cantoni.

³⁰ RS 311.0

³¹ RS 235.1

Nel caso di una denuncia secondo l'articolo 76e capoverso 3, il servizio competente della Confederazione potrà trasmettere informazioni alle autorità di perseguimento penale competenti.

Art. 76j Disposizioni penali

L'articolo 76j disciplina la punibilità in caso di violazione degli obblighi di cui agli articoli 76b–76d e di quelli relativi all'elargizione di liberalità anonime o provenienti dall'estero secondo l'articolo 76h capoversi 3 e 4. Le disposizioni penali sono necessarie all'attuazione efficace delle prescrizioni legali. Si rinuncia a sanzioni di diritto amministrativo quali la riduzione o la privazione dei contributi ai gruppi parlamentari, come già chiesto dall'iniziativa parlamentare della consigliera nazionale Kathrin Bertschy (Iv. Pa. 7.490 Stimoli per una maggiore trasparenza nel finanziamento dei partiti). La soppressione parziale o addirittura totale dei contributi annuali ai gruppi parlamentari dell'Assemblea federale (art. 12 della legge del 18 marzo 1988³² sulle indennità parlamentari) non sarebbe opportuna. Di conseguenza, la CIP-CN ha respinto l'iniziativa Bertschy, giudicando critica la mescolanza tra partiti e gruppi parlamentari. La CIP-CS sostiene la stessa opinione. I gruppi parlamentari sono organi dell'Assemblea federale e, come tali, non conducono campagne elettorali. I contributi loro stanziati hanno un obiettivo ben preciso: la copertura delle spese. La violazione di disposizioni da parte di un singolo partito implicherebbe una sanzione collettiva nei confronti dell'intero gruppo parlamentare e andrebbe così a colpire anche i partiti che hanno rispettato la legge. Sarebbe inappropriato punire un intero gruppo parlamentare quando un solo partito ha violato le disposizioni legali. La privazione totale o parziale dei contributi ai gruppi parlamentari interesserebbe inoltre soltanto i partiti rappresentati nell'Assemblea federale e i membri dei gruppi parlamentari senza partito e non gli altri attori assoggettati all'obbligo di pubblicità che non ottengono contributi federali.

Le violazioni, quali in particolare l'inosservanza del termine di trasmissione delle informazioni o la fornitura di indicazioni errate, sono punite con la multa. Si tratta quindi di contravvenzioni ai sensi del CP. La multa ammonta a un massimo di 40 000 franchi. Questo importo è proporzionato se si considerano i beni giuridici da proteggere e i reati futuri attesi.

Il progetto di atto normativo non punisce il tentativo e la complicità (art. 105 cpv. 2 CP), ma l'istigazione e la partecipazione (art. 104 in combinato disposto con art. 24 CP). Si applicano anche le disposizioni sulla confisca (art. 69 segg. CP). Le disposizioni penali previste dal progetto preliminare esplicano un effetto preventivo sufficiente.

La punibilità di persone giuridiche e società che violano loro doveri è retta dall'articolo 29 CP.

Secondo il capoverso 2 è punibile anche la negligenza. In questo caso una multa pari a un massimo di 20 000 franchi appare opportuna.

³² RS 171.21

Secondo l'articolo 76j capoverso 3 e in base all'articolo 22 del Codice di procedura penale (CPP)³³ e alle regole generali sulla competenza secondo l'articolo 123 capoverso 2 Cost., il perseguimento penale spetta ai Cantoni. Non sarebbe giustificato attribuire al Ministero pubblico della Confederazione la competenza per il perseguimento di questi reati, visto che non si tratta di un ambito particolare di cui si occupa già. Inoltre, la violazione delle disposizioni del presente progetto non costituisce un nuovo delitto contro la volontà popolare ai sensi del CP cosicché l'articolo 23 capoverso 1 lettera h del CPP non è applicabile. Altrettanto inopportuno sarebbe incaricare del perseguimento penale il servizio competente secondo il progetto preliminare.

Riguardo al foro si applicano le disposizioni generali di cui agli articoli 31–42 CPP, secondo cui sono competenti di principio le autorità nel luogo in cui il reato stato commesso (art. 31 cpv. 1 CPP).

Una minoranza (Caroni, Bischof, Engler, Hegglin, Minder) ritiene che non sia opportuno prevedere anche delle multe per le condotte colpose. La punibilità della negligenza per le fattispecie possibili in questi casi non sarebbe praticabile nel quadro dell'applicazione del diritto.

Art. 76k Riserva della legislazione cantonale

In linea di principio, Confederazione e Cantoni hanno competenze parallele nell'esercizio dei diritti politici (art. 39 Cost.): la Confederazione disciplina l'esercizio dei diritti politici in materia federale e i Cantoni in materia cantonale e comunale. Le disposizioni del progetto non hanno quindi alcuna influenza sulle competenze dei Cantoni nell'esercizio dei diritti politici a livello cantonale, in particolare per quanto riguarda le elezioni del Consiglio degli Stati. Per quanto riguarda le normative cantonali relative all'esercizio dei diritti politici a livello federale, l'articolo 76k mira a chiarire che i Cantoni hanno la facoltà di disciplinare obblighi di pubblicità nei confronti di attori politici cantonali più severi di quelli previsti a livello federale. L'articolo 76k stabilisce che nell'esercizio dei diritti politici a livello federale, rimane riservata ai Cantoni la facoltà di prevedere disposizioni più ampie in materia di pubblicità del finanziamento di attori politici cantonali. Per «attori politici cantonali» si intende qualsiasi attore politico attivo sul territorio cantonale. Può trattarsi, ad esempio, di un attore politico che sta conducendo una campagna sul territorio cantonale in vista di una votazione federale. La riserva riguarda l'intero campo d'applicazione del progetto, in particolare per quanto riguarda la raccolta di firme e le campagne in vista di elezioni o votazioni federali. In questo contesto, i Cantoni non hanno il diritto di disciplinare obblighi di pubblicità di portata inferiore rispetto a quella prevista dal diritto federale.

N. II

Le disposizioni del progetto preliminare sono norme a livello di legge. Sottostanno quindi a referendum facoltativo (cpv. 1). Il capoverso 2 chiarisce che il progetto preliminare costituisce il controprogetto indiretto all'iniziativa popolare «Per più

trasparenza nel finanziamento della politica (Iniziativa sulla trasparenza)». Il capoverso 3 prevede una riserva di pubblicazione: la legge va pubblicata nel Foglio federale non appena l'Iniziativa sulla trasparenza è stata ritirata o respinta. Se quest'ultima è sottoposta a votazione e, in seguito, accettata dal Popolo e dai Cantoni, le presenti modifiche di legge diverranno nulle e occorrerà attuare a livello di legge la nuova modifica costituzionale approvata dal Popolo e dai Cantoni.

7 Ripercussioni finanziarie e di personale

La ricezione, il controllo e la pubblicazione dei dati e dei documenti trasmessi presuppongono l'impiego di nuova applicazione per registrare e trattare i dati il cui costo d'acquisto non si lascia attualmente definire con esattezza. Facendo un paragone con servizi analoghi si stima tuttavia che si aggirerà attorno a un importo a sei cifre. Per l'esercizio, la manutenzione e gli adeguamenti si stimano costi annuali che oscillano tra i 20 000 e i 40 000 franchi.

Le spese legate al trattamento delle comunicazioni annuali dei partiti rappresentati nell'Assemblea federale secondo l'articolo 76b dovrebbero restare nello stesso ordine di grandezza, mentre quelle legate alle normative sulle campagne elettorali e di voto o sulla raccolta delle firme sono accompagnate da numerose incertezze. In base ai dati a disposizione, seppur non precisi³⁴, si stima che le spese dei candidati a elezioni dovrebbero superare soltanto raramente il valore soglia secondo l'articolo 76c capoverso 1. Ci si attende quindi un numero relativamente basso di comunicazioni dei singoli candidati. Per quanto riguarda le campagne di voto e la raccolta delle firme, le spese di trattamento varieranno a seconda del numero degli oggetti posti in votazione, dell'intensità dei dibattiti e del numero nonché tipo degli attori coinvolti³⁵. Per l'istituzione e la gestione del servizio competente sarà eventualmente necessario aumentare le risorse di personale. Attualmente non è tuttavia possibile quantificare il fabbisogno supplementare di personale.

L'emanazione di nuove disposizioni penali può avere come conseguenza l'avvio di procedure penali supplementari. Queste procedure non dovrebbero tuttavia comportare un notevole onere aggiuntivo per le autorità di perseguimento cantonali. Le risorse attualmente a disposizione bastano per far fronte a questo compito supplementare. Dal punto di vista materiale, gli obblighi di pubblicità e il divieto dell'accettazione di liberalità anonime e di liberalità provenienti dall'estero sono campi molto limitati. Per la Confederazione l'attuazione delle norme penali non ha ripercussioni né finanziarie né di personale.

Dal punto di vista attuale, il progetto non ha ripercussioni finanziarie nemmeno per i Cantoni.

³⁴ Selects – FORS, Georg Lutz, Eidgenössische Wahlen 2015 – Wahlteilnahme und Wahlentscheid, pag. 61 segg.

³⁵ Cfr. al riguardo Michael Hermann, Das politische Profil des Geldes, Zurigo 2012, pag. 36 (consultabile in tedesco al seguente indirizzo: www.ejpd.admin.ch > Attualità > News > 2012 > Studio sul finanziamento di elezioni e votazioni; data di consultazione: 15 febbraio 2019.

8 **Basi legali**

Il progetto preliminare si basa sull'articolo 39 capoverso 1 Cost. in combinato disposto con l'articolo 34 capoversi 1 e 2 Cost. Secondo questa prima disposizione costituzionale, la Confederazione disciplina l'esercizio dei diritti politici in materia federale; la seconda precisa che i diritti politici sono garantiti e che questa garanzia protegge la libera formazione della volontà e l'espressione fedele del voto. Le modifiche proposte dal progetto preliminare mirano a istaurare obblighi di pubblicità del finanziamento dei partiti politici e di altri attori politici a livello federale. La pubblicità del finanziamento serve all'informazione degli aventi diritto di voto, in particolare alla libera formazione della loro volontà (art. 34 cpv. 2 Cost.).

