

Adozione: 1° luglio 2016
Pubblicazione: 25 agosto 2016

Publicco
GrecoRC3(2016)8

Terzo ciclo di valutazione

Terzo Rapporto *intermedio* di conformità sulla Svizzera

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

«Trasparenza del finanziamento dei partiti»

Adottato dal GRECO
in occasione della 72^a assemblea plenaria
(Strasburgo, 27 giugno – 1° luglio 2016)

I. – Introduzione

1. Il Rapporto di valutazione del terzo ciclo sulla Svizzera è stato adottato in occasione della 52^a assemblea plenaria del GRECO (21 ottobre 2011) e pubblicato il 2 dicembre 2011 con il consenso della Svizzera (Greco Eval III Rep [2011] 4F, Tema I e Tema II).
2. Conformemente al regolamento interno del GRECO, le autorità svizzere hanno presentato un rapporto sulle misure adottate per attuare le raccomandazioni.
3. Nel Rapporto di conformità adottato in occasione della 61^a assemblea plenaria (Strasburgo, 14-18 ottobre 2013), il GRECO ha concluso che la Svizzera ha attuato in modo soddisfacente tre delle undici raccomandazioni contenute nel rapporto di valutazione del terzo ciclo. Tenuto conto di questo risultato, ha qualificato la scarsa conformità con le raccomandazioni come «globalmente insufficiente» ai sensi dell'articolo 31 paragrafo 8.3 del suo regolamento interno. Il GRECO ha quindi deciso di applicare l'articolo 32 riguardante i membri che non rispettano le raccomandazioni contenute nel rapporto di valutazione reciproca e, fondandosi sul paragrafo 2(i) di tale articolo, chiede al Capo della delegazione svizzera di sottoporre, al più tardi entro il 30 aprile 2014, un rapporto sullo stato di attuazione delle raccomandazioni pendenti (ovvero le raccomandazioni i e iii riguardanti il Tema I e le raccomandazioni i-vi riguardanti il Tema II).
4. Nel Rapporto intermedio di conformità e nel Secondo Rapporto intermedio di conformità adottati rispettivamente nella sua 64^a e 68^a assemblea plenaria (Strasburgo, 15–19 giugno 2014 ; Strasburgo, 15–19 giugno 2015), il GRECO ha di nuovo qualificato «globalmente insufficiente» il livello di conformità della Svizzera con le raccomandazioni, visto che il numero totale di raccomandazioni pendenti è rimasto invariato. Il GRECO ha quindi chiesto al Capo della delegazione svizzera un rapporto sullo stato di attuazione di tali raccomandazioni (ovvero le raccomandazioni i e iii riguardanti il Tema I e le raccomandazioni i-vi riguardanti il Tema II) al più tardi entro il 31 marzo 2016. Tale rapporto, sottoposto il 31 marzo 2016, costituisce la base del Terzo Rapporto intermedio di conformità sulla Svizzera.
5. Il GRECO ha incaricato la Moldova e la Francia di designare due relatori per la procedura di conformità. Per la Moldova è stata nominata Cornelia VICLEANSCHI, ex procuratore capo della Sezione Generale, Ufficio del procuratore generale, e per la Francia Agnès MAITREPIERRE, con incarico presso il Direttore degli affari giuridici, Ministero degli affari esteri. I relatori hanno steso il presente rapporto di conformità con il sostegno della Segreteria del GRECO.

II. ANALISI

Tema I: Incriminazioni

6. Si ricorda che, nel suo rapporto di valutazione, il GRECO aveva rivolto alla Svizzera cinque raccomandazioni concernenti il Tema I. Dal rapporto di conformità è emerso che tre raccomandazioni – le raccomandazioni ii, iv e v – erano state attuate in modo soddisfacente. I due rapporti intermedi di conformità hanno concluso che le raccomandazioni i e iii restavano attuate soltanto in parte. La conformità di queste raccomandazioni è esaminata qui di seguito.

Raccomandazioni i. e iii.

7. *Il GRECO ha raccomandato:*

- di assicurarsi che i reati di concessione e accettazione di vantaggi secondo gli articoli 322^{quinquies} e 322^{sexies} del Codice penale (CP) contemplino senza ambiguità i casi in cui il vantaggio è destinato a terzi (raccomandazione i) e

- di sopprimere la condizione della querela di parte per l'avvio di procedimenti per corruzione nel settore privato (raccomandazione iii).

8. Il GRECO ricorda che nei rapporti precedenti aveva ritenuto queste raccomandazioni parzialmente attuate. Il 30 aprile 2014, il Governo svizzero aveva infatti deciso di sottoporre al Parlamento un disegno di legge con relativo messaggio. Secondo il GRECO, il testo di questo disegno teneva conto in maniera adeguata delle raccomandazioni i e iii, dissipando ogni ambiguità sui casi in cui il vantaggio è destinato a terzi ed eliminando la condizione della querela di parte per l'avvio di procedimenti per corruzione nel settore privato. Nel Secondo Rapporto intermedio di conformità, il GRECO ha tuttavia deplorato che il Consiglio degli Stati, all'atto di esaminare il testo, abbia sostituito la condizione della querela di parte con quella che prevede di rinunciare al perseguimento d'ufficio per corruzione nel settore privato nei casi in cui non siano toccati o minacciati interessi pubblici, nozione soggetta a interpretazione e potenzialmente altrettanto restrittiva.

9. Le autorità svizzere precisano che, in data 25 settembre 2015, il Parlamento ha adottato una legge che modifica le disposizioni penali sulla corruzione¹. Visto che il termine di referendum è scaduto inutilizzato, la modifica è entrata in vigore il 1° luglio 2016. La revisione soddisfa le due raccomandazioni restanti.

10. In primo luogo, estende la portata degli articoli 322^{quinquies} e 322^{sexies} CP, che oltre a incriminare rispettivamente la concessione e l'accettazione di un vantaggio, puniscono esplicitamente i casi in cui l'indebito vantaggio è destinato a terzi.

11. In secondo luogo, prevede che le infrazioni di corruzione nel settore privato siano perseguite d'ufficio e non più soltanto a querela di parte. Il Parlamento ha tuttavia mantenuto una deroga minore per i casi poco gravi, che restano perseguibili soltanto a querela di parte. Rispetto alla versione esaminata dal GRECO nel suo Secondo Rapporto intermedio di conformità, la deroga è stata riformulata nel corso delle deliberazioni parlamentari, per renderla sufficientemente restrittiva e coerente con la sistematica del diritto penale svizzero. Secondo le spiegazioni fornite in occasione delle deliberazioni parlamentari², i casi poco gravi sono definiti in base ai criteri cumulativi seguenti:

- la somma del reato non è considerevole, vale a dire che l'indebito vantaggio ammonta al massimo a qualche migliaio di franchi. Questo importo è paragonabile al limite stabilito per il reato di contraffazione di monete (art. 240 cpv. 2 CP, che fa riferimento ai «casi d'esigua gravità»);
- l'atto non tange la sicurezza e la salute di terzi;

¹ La legge è stata pubblicata nel Foglio federale (FF 2015 5879): <https://www.admin.ch/opc/it/federal-gazette/2015/5879.pdf>

² Cfr. la motivazione scritta della proposta di Daniel Fässler

(<http://www.parlament.ch/sites/doc/CuriaFolgeseite/2014/20140035/N2%2001,%20Fässler%20Daniel%20DF.pdf> consultabile sul sito: <https://www.parlament.ch/it/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20140035>), ripresa in occasione dei dibattiti pubblici durante la seduta plenaria del Consiglio nazionale, in particolare da Karl Vogler (<https://www.parlament.ch/it/ratsbetrieb/amtliches-bulletin/amtliches-bulletin-die-verhandlungen?SubjectId=35071>).

- non si tratta di un caso di recidiva o di un'infrazione ripetuta o commessa in banda ;
 - non è stata commessa alcuna falsità in documenti in relazione all'infrazione di corruzione.
12. Questi criteri devono essere interpretati alla luce del principio della legalità valido in Svizzera (art. 7, cpv. 1 del Codice di procedura penale [CPP]), che obbliga le autorità penali a perseguire i reati di cui sono venute a conoscenza o a procedere in presenza di indizi di reato (fatte salve alcune eccezioni restrittive di cui all'art. 8 CPP).
13. Il GRECO si rallegra dell'adozione e dell'entrata in vigore della legge del 25 settembre 2015 che modifica le disposizioni penali in materia di corruzione. Per quanto riguarda la raccomandazione i, gli articoli 322^{quinqies} e 322^{sexies} CP, così come modificati, menzionano esplicitamente i casi in cui l'indebito vantaggio è destinato a terzi, conformemente alla raccomandazione i.
14. Per quanto riguarda la raccomandazione iii, il GRECO accoglie positivamente il riconoscimento del principio secondo cui la corruzione nel settore privato debba essere perseguita d'ufficio e la soppressione della condizione dell'interesse pubblico, introdotta all'epoca dal Consiglio degli Stati. Il GRECO sottolinea che i casi poco gravi restano sottoposti alla condizione della querela di parte. I criteri cumulativi oggettivi illustrati dalle autorità svizzere disciplinano tuttavia queste eccezioni in maniera adeguata. Il fatto di non ritenere considerevole una somma di reato pari a qualche migliaio di franchi può sorprendere, ma va pur sempre interpretato alla luce delle realtà economiche in Svizzera, le quali prevedono salari medi sono ben più elevati rispetto a quelli di numerosi altri Stati membri.
15. Il GRECO conclude che le raccomandazioni i e iii sono state attuate in maniera soddisfacente.

Tema II: Trasparenza del finanziamento dei partiti

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

Raccomandazioni i-vi

17. *Il GRECO ha raccomandato di:*
- (i) *introdurre regole contabili che impongano ai partiti e ai comitati elettorali di tenere una contabilità completa e adeguata; (ii) provvedere affinché le entrate, le uscite, gli attivi e i passivi siano contabilizzati in modo dettagliato e completo e presentati in una forma comprensibile; (iii) esaminare le possibilità di consolidamento dei conti al fine di includere le sezioni cantonali e comunali dei partiti come pure le entità con cui sono legate direttamente o indirettamente o che controllano; (iv) provvedere affinché vengano fornite facilmente e in tempo utile informazioni finanziarie adeguate e accessibili al pubblico; e (v) invitare i Cantoni, se del caso, ad adeguare la loro normativa alla presente raccomandazione (raccomandazione i);*
 - (i) *introdurre l'obbligo generale per i partiti politici e i candidati alle elezioni di comunicare le liberalità ricevute (anche quelle in natura) che superano un determinato importo, come pure l'identità dei donatori; (ii) introdurre un divieto generale di accettare liberalità da persone o entità che non dichiarano la loro identità al partito o al candidato; e (iii) invitare i Cantoni che non l'hanno ancora fatto ad adottare misure in tal senso (raccomandazione ii);*

- (i) individuare i mezzi per aumentare la trasparenza del finanziamento dei partiti e delle campagne elettorali da parte di terzi; e (ii) invitare le autorità cantonali ad avviare una riflessione anche su questo aspetto (raccomandazione iii);

- (i) garantire, nel limite del possibile, una verifica contabile indipendente dei partiti soggetti all'obbligo di tenere una contabilità e delle campagne elettorali; e (ii) invitare i Cantoni a fare altrettanto (raccomandazione iv);

- (i) garantire in modo concreto la supervisione indipendente del finanziamento dei partiti e delle campagne elettorali conformemente all'articolo 14 della Raccomandazione (2003) 4 del Consiglio d'Europa sull'adozione di regole comuni contro la corruzione nel finanziamento dei partiti politici e delle campagne elettorali; e (ii) invitare i Cantoni a fare altrettanto (raccomandazione v);

- garantire che le future regole sul finanziamento dei partiti e delle campagne elettorali siano accompagnate da sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive (raccomandazione vi).

18. Alla stregua di quanto vale per i rapporti precedenti, le informazioni fornite dalle autorità svizzere sono di carattere generale e non interessano tutte le raccomandazioni. In mancanza di informazioni da segnalare a livello cantonale, illustrano gli sviluppi intervenuti a livello federale dal secondo Rapporto intermedio di conformità.
19. Le autorità ricordano che, il 12 novembre 2014, il Governo svizzero aveva deciso, in seguito alla discussione con i presidenti dei partiti governativi e i presidenti dei gruppi parlamentari, di non legiferare in questo settore, ritenendo che le specificità del sistema politico svizzero non siano conciliabili con una legge sul finanziamento dei partiti e delle campagne elettorali. La democrazia diretta e le frequenti votazioni popolari che ne conseguono fanno dei partiti uno dei molti attori della vita politica svizzera. Anche i Cantoni godono di una larga autonomia: imporre loro una normativa nazionale uniforme sul finanziamento dei partiti sarebbe in contrasto con il federalismo. Infine, in Svizzera lo Stato non viene considerato responsabile della vita politica e del finanziamento dei partiti, percepiti invece come questioni prevalentemente private. Grazie al sistema di milizia, i partiti svizzeri, rispetto a quelli degli altri Paesi, necessitano di risorse decisamente inferiori.
20. Da allora, il Governo svizzero non ha cambiato la sua posizione. Nella sua risposta del 20 maggio 2015 all'interpellanza parlamentare 15.3331 «Come vengono attuate le raccomandazioni della missione di valutazione delle elezioni dell'OSCE/ODIHR in vista delle elezioni federali del 2015?», il Consiglio federale ha segnatamente ricordato che l'introduzione di un obbligo legale per i partiti e i candidati di garantire la trasparenza in materia di finanziamento delle campagne elettorali «viene esaminato nell'ambito delle raccomandazioni del gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO) del Consiglio d'Europa. Nel novembre 2013 il GRECO ha avviato una procedura di non conformità nei confronti della Svizzera (cfr. anche la risposta del Consiglio federale alla interpellanza Masshardt 14.3633, "Più trasparenza nel finanziamento dei partiti. Come attua il Consiglio federale le raccomandazioni del GRECO?"). Il 12 novembre 2014 il Consiglio federale ha deciso di rinunciare a disciplinare in una legge il finanziamento dei partiti»³.
21. Non sono stati depositati né postulati né mozioni parlamentari sul finanziamento dei partiti politici e delle campagne elettorali.

³ <https://www.parlament.ch/it/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20153331>

22. I media svizzeri hanno puntato i riflettori sulla tematica dei fondi a disposizione dei partiti e dei candidati alle elezioni federali del novembre 2015. È inoltre stata lanciata un'iniziativa popolare di rango costituzionale⁴, sostenuta da numerosi partiti e organizzazioni⁵; la raccolta delle firme è iniziata il 26 aprile 2016. Se in entro 18 mesi saranno state raccolte 100 000 firme, il Popolo svizzero dovrà pronunciarsi nel 2020 o 2021. Il testo dell'iniziativa prevede in particolare un obbligo per i partiti rappresentati in Parlamento federale di comunicare annualmente alla Cancelleria federale il loro bilancio e conto economico nonché ogni liberalità di valore superiore a 10 000 franchi all'anno e per persona. Prevede inoltre che 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 il preventivo globale, l'ammontare dei fondi propri nonché l'importo e ogni liberalità di valore superiore a 10 000 franchi. La Cancelleria federale pubblica le informazioni ricevute. L'iniziativa vieta inoltre l'accettazione di liberalità anonime in denaro o in natura e determina le sanzioni in caso di inosservanza degli obblighi.
23. Il GRECO deplora che il Governo federale mantenga la sua decisione di non legiferare sulla trasparenza del finanziamento dei partiti e delle campagne elettorali. Il GRECO osserva pure l'assenza di nuovi sviluppi a livello parlamentare e cantonale. L'iniziativa popolare lanciata e il persistente interesse dei media per la tematica vanno tuttavia nella buona direzione. Il GRECO spera che, pur non essendoci una maggioranza politica in favore di una legislazione in questo settore, l'acceso dibattito attorno a questa tematica favorisca uno sviluppo positivo della situazione e consenta di porre fine all'eccezione svizzera in materia di trasparenza del finanziamento della politica.
24. IL GRECO conclude che le raccomandazioni i-vi restano non attuate.

III. CONCLUSIONI

25. **Tenuto conto di quanto precede, il GRECO conclude che la Svizzera ha fatto progressi tangibili per quanto riguarda l'attuazione globale delle raccomandazioni che il rapporto di conformità del terzo ciclo aveva ritenuto non attuate, visto che cinque raccomandazioni su undici sono finora state attuate in maniera soddisfacente.**
26. Per quanto concerne il Tema I – Incriminazioni, le raccomandazioni i e iii sono state attuate in maniera soddisfacente. Per quanto riguarda il Tema II – Trasparenza del finanziamento dei partiti, tutte le raccomandazioni (i-vi) restano non attuate.
27. Per quanto riguarda le incriminazioni, il GRECO si felicita dell'adozione e dell'entrata in vigore della legge del 25 settembre 2015 che modifica le disposizioni penali che puniscono la corruzione e completa le misure per attuare le raccomandazioni del GRECO in materia. Oggi la concessione e l'accettazione di un indebito vantaggio nel caso in cui quest'ultimo è destinato a terzi sono punibili e la condizione della querela di parte per l'avvio di procedimenti per corruzione nel settore privato è stata soppressa, salvo nei casi poco gravi, disciplinati da una serie di criteri oggettivi e cumulativi. Il GRECO ricorda che nel Rapporto di conformità adottato nel 2013, aveva constatato che, su sua richiesta, la Svizzera aveva esaminato l'opportunità di estendere l'incriminazione per corruzione di pubblici ufficiali stranieri, pubblici ufficiali internazionali, giudici e pubblici ufficiali di corti

⁴ <https://www.admin.ch/opc/it/federal-gazette/2016/3195.pdf>

⁵ Partito Socialista (PS), I Verdi, Partito Borghese democratico (PBD), Partito Evangelico Svizzero (PEV), Partito Pirata Svizzera, Gioventù socialista (GS Svizzera), Giovani Verdi, Giovani PDB, giovane partito evangelico (gpev), Opendata.ch, Sessione dei giovani.

internazionali, arbitri e giurati stranieri, agli atti legati di questi pubblici ufficiali, d'incriminare il traffico d'influenza e di eliminare la condizione della doppia punibilità, ma aveva desiderato rinnovare le sue riserve e dichiarazioni alla Convenzione penale sulla corruzione. Tutte le raccomandazioni formulate dal GRECO sul tema delle incriminazioni sono state attuate in maniera soddisfacente, mettendo così fine alla procedura di conformità su questo tema.

28. Riguardo alla trasparenza del finanziamento dei partiti, il GRECO deplora che il Consiglio federale mantenga la sua decisione di non legiferare sulla trasparenza del finanziamento dei partiti e delle campagne elettorali. Ricorda che nell'aprile 2013 il Consiglio federale aveva ricevuto una delegazione del GRECO, ma che tale incontro non aveva reso possibile uno sviluppo positivo della situazione. Il GRECO spera vivamente che, pur non essendoci una maggioranza politica in favore di una legislazione in questo settore, l'acceso dibattito attorno a questa tematica favorisca lo sviluppo positivo menzionato e consenta di porre fine all'eccezione svizzera in materia di trasparenza del finanziamento della politica.
29. Tenuto conto di quanto precede, il GRECO conclude che il livello attuale molto basso di conformità con le raccomandazioni resta «globalmente insufficiente» ai sensi dell'articolo 31 paragrafo 8.3 del suo regolamento interno.
30. In virtù dell'articolo 32 paragrafo 2(i) del suo regolamento interno, il GRECO invita il Capo della delegazione svizzera a sottoporre, entro il 30 aprile 2017, un rapporto sullo stato di attuazione delle raccomandazioni pendenti (ovvero le raccomandazioni i-vi del Tema II).
31. Conformemente all'articolo 32 paragrafo 2 capoverso (ii) c), il GRECO invita il Segretario generale del Consiglio dell'Europa a inviare una lettera al Ministro degli affari esteri della Svizzera, nella quale richiami l'attenzione sulla non conformità con le raccomandazioni del GRECO e sulla necessità di impegnarsi con determinazione per compiere quanto prima progressi concreti.
32. Infine, il GRECO invita le autorità svizzere ad autorizzare quanto prima la pubblicazione del presente rapporto e a tradurlo nelle altre lingue ufficiali rendendo pubbliche le traduzioni.