

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVIII LEGISLATURA —————

Doc. XII-bis
n. 286

ASSEMBLEA PARLAMENTARE DEL CONSIGLIO D'EUROPA

—————

Risoluzione n. 2390

**Trasparenza e regolamentazione delle donazioni
di provenienza straniera in favore di partiti politici e campagne elettorali**

—————
Trasmessa il 1° luglio 2021
—————

PARLIAMENTARY ASSEMBLY OF THE COUNCIL OF EUROPE

RESOLUTION 2390 (2021) ⁽¹⁾

Provisional version

Transparency and regulation of donations to political parties and electoral campaigns from foreign donors

Parliamentary Assembly

1. Political parties play a key role in the democratic systems of Council of Europe member States. They are essential tools of expression of the political will of citizens and of organising political debates and campaigns in a democratic society.

2. Citizens' confidence in the integrity and independence of the democratic decision-making process is of crucial importance to ensure acceptance and resilience of democracy. In political systems based on political parties, the citizens' trust in the integrity of political processes also depends on the internal functioning of a political party including its financing and accountability and the prevention of corruption.

3. While the systems of political financing and the rules governing party and campaign funding differ in Council of Europe member States according to their distinct political, historical, social and cultural characteristics, the Parliamentary Assembly, referring to its Recommendation 1516 (2001) « Financing of political parties », reaffirms the general principles with respect to the financing of political parties

and electoral campaigns: a reasonable balance between public and private funding, fair criteria for the distribution of State contributions to parties, strict rules concerning private donations, a threshold on parties' expenditures linked to election campaigns, complete transparency of accounts, the establishment of an independent audit authority and meaningful sanctions for those who violate the rules.

4. The Assembly recalls the Committee of Ministers Recommendation Rec(2003)4 « on common rules against corruption in the funding of political parties and electoral campaigns ». This recommendation, which builds on Assembly Recommendation 1516 (2001), provides fundamental principles for political financing and expenditure as well as provisions on transparency and supervision in this area. In particular, it provides in its Article 7 that « States should specifically limit, prohibit or otherwise regulate donations from foreign donors ».

5. The Assembly takes note that citizens express growing concern with regard to the integrity of democratic decision making in Council of Europe member States in the light of recent reports about improper or illicit interference through financial contributions by foreign States or State-linked entities to political parties and electoral campaigns. It is worried that the attempts to interfere in a country's democratic de-

(1) *Assembly debate* on 24 June 2021 (22nd sitting) (see Doc. 15302, report of the Committee on Political Affairs and Democracy, rapporteur: Mr Konstantin Kuhle). *Text adopted by the Assembly* on 24 June 2021 (22nd sitting).
See also Recommendation 2208 (2021).

cision making through financial contributions are increasingly combined with other means of interference such as disinformation and cyberattacks.

6. The Assembly acknowledges that both the role of migration and of the digital revolution have contributed to an increasing interdependence between Council of Europe member States, their citizens, democratic decision-making processes and public spaces. This development poses challenges for regulating financial contributions to political parties and electoral campaigns from foreign sources and its enforcement.

7. The Assembly condemns all attempts by Council of Europe member States and non-member States to interfere improperly or illicitly in democratic decision-making processes in other States through financial contributions to political parties and electoral campaigns.

8. In particular, the Assembly:

8.1. outlines that co-operation and dialogue between citizens and political organisations of different Council of Europe member States help to increase mutual understanding and serve to maintain a constant dialogue. Regulating financial contributions to political parties and electoral campaigns from foreign sources should not discourage such co-operation;

8.2. stresses that regulations governing the funding of political parties and electoral campaigns should not impede the work of NGOs and political foundations as these organisations are important actors of civil society. The important role of foreign organisations contributing to democracy building should be recognised. The Assembly refers to Resolution 2362 (2021) « Restrictions on NGO activities in Council of Europe member States » in which member States are urged to « ensure that NGOs can seek, secure and use financial and material resources of both domestic and foreign origin, without suffering discrimination or encountering unjustified obstacles, in line with the recommendations included in the “Report on the funding of associations” of the European Commission for Democracy

through Law (Venice Commission) » (Paragraph 10.7);

8.3. acknowledges that different legal regimes exist in member States, allowing or prohibiting financial co-operation between political parties representing national minorities and States inhabited by members of the respective group, including as part of electoral campaigns;

8.4. acknowledges that different legal regimes exist in member States, allowing or prohibiting financial contributions to their national political parties by their citizens residing abroad and by foreign citizens permanently residing in the respective member State;

8.5. stresses that regulations governing financial contributions to political parties and electoral campaigns from foreign sources must comply with the European Convention on Human Rights, particularly with Article 10 (freedom of expression) and Article 11 (freedom of assembly and association).

9. The Assembly expresses serious concern that legal loopholes in the existing regulations governing financial contributions to political parties and electoral campaigns from foreign sources are or could be exploited, and that regulations could be deliberately circumvented, inter alia:

9.1. by contributing in-kind instead of in-cash;

9.2. by providing loans;

9.3. by contributing in-kind or in-cash to politicians and political candidates instead of political parties and electoral campaigns;

9.4. via intermediary individuals or companies;

9.5. via straw companies deliberately created to establish a legal presence in the target country;

9.6. by contributing to foundations, associations, charities, religious organisations and other non-profit or non-governmental organisations with the aim to

covertly benefiting a political party or electoral campaign, thus diverting the funding from the original goal of a non-profit or non-governmental organisation;

9.7. by using cryptocurrencies;

9.8. by contributing anonymously or by exploiting de-minimis or cash rules;

9.9. by concealing the foreign contribution in a business operation, particularly in the energy or natural resources sector.

10. The Assembly expresses serious concern that the exploitation of legal loopholes and the deliberate circumvention of existing regulations governing financial contributions to political parties and electoral campaigns from foreign sources can be performed in order to:

10.1. allow political campaigning by third parties which are subjected to less strict transparency requirements than political parties participating in electoral campaigns;

10.2. combine financial interference in a country's democratic decision-making process with other tools of interference, such as disinformation and cyberattacks;

10.3. combine financial interference in a country's democratic decision-making process with money-laundering and other criminal activities.

11. The Assembly believes that member States should seriously consider the risk of inappropriate or illicit foreign financial interference and should recognise potential interconnection with disinformation and cyberattacks. Consequently, it calls on member States to review their regulations governing financial contributions to political parties and electoral campaigns from foreign sources, including their enforcement, by in particular:

11.1. specifically limiting, prohibiting or otherwise regulating financial contributions to political parties and electoral campaigns from foreign sources in line with Article 7 of Recommendation Rec(2003)4, where such regulations do not already exist;

11.2. broadening the definition of financial contributions in order to include in-kind contributions and loans;

11.3. including financial contributions (both in-kind or in-cash) to politicians and political candidates within the regulatory framework governing financial contributions to political parties and electoral campaigns;

11.4. including financial contributions to foundations, associations, charities, religious organisations and other non-profit or non-governmental organisations within the regulatory framework governing financial contributions to political parties and electoral campaigns, whenever these organisations take part in electoral campaigns or finance political parties. These measures should not however be misused to impede the work of NGOs;

11.5. limiting, prohibiting or otherwise regulating financial contributions in the form of cryptocurrencies and anonymous financial contributions;

11.6. assessing and, if need be, tightening regulations regarding de-minimis and cash contributions;

11.7. reviewing regulations and enforcement practices with regard to financial contributions via intermediary individuals or companies, or straw companies;

11.8. reviewing regulations and enforcement practices with regard to political campaigning by third-parties;

11.9. stepping up activities to combat money laundering and acknowledging their potential interconnection with inappropriate or illicit foreign financial interference;

11.10. strengthening the independence of authorities responsible for auditing political parties and electoral campaigns, as well as improving their equipment;

11.11. assessing and, if need be, strengthening sanctions for violating rules of financing political parties and electoral campaigns;

11.12. investigating relevant cases of alleged inappropriate or illicit foreign financial interference;

11.13. increasing efforts to gather scientific and technical knowledge about inappropriate or illicit foreign financial interference;

11.14. developing a common international strategy against inappropriate or illicit foreign financial interference;

11.15. fully implementing the recommendations of the Group of States against Corruption (GRECO) on transparency of political party and election campaign financing, so as to provide for more transparency of foreign donations, limit possibilities for circumvention of the rules and strengthen oversight and enforcement of regulations.

12. The Assembly stresses that the growing interdependence between European States in the political, social, cultural and media domains makes it more difficult for member States' governments and parliaments to oppose the harmonisation of the principles governing financial contributions to political parties and electoral campaigns from foreign sources by invoking unique historical, cultural, social or political characteristics of their respective countries.

13. The Assembly encourages parliaments of member States to organise hearings on the issue of financial contributions

to political parties and electoral campaigns from foreign sources and on their potential of influencing democratic decision-making processes in their respective political systems, including regarding the correlation with other forms of interference such as disinformation and cyberattacks.

14. The Assembly welcomes the monitoring by GRECO of the implementation of the Recommendation Rec(2003)4 and expresses appreciation of its evaluation and compliance procedures, ultimately aiming at preventing corruption in relation to party and campaign funding. It encourages GRECO to include the implementation of Article 7 of the said Recommendation in the scope of its future evaluations.

15. The Assembly equally welcomes the work of the Venice Commission on political parties, in particular the « Guidelines on Political Party Regulation – 2nd edition » issued jointly with the Office for Democratic Institutions and Human Rights of the Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE/ODIHR) in 2020. It encourages the Venice Commission to initiate a new study to update its Opinion no. 366/2006 on « The Prohibition of Financial Contributions to Political Parties from Foreign Sources », as well as to consider whether it is appropriate to update its « Guidelines on the Financing of Political Parties » (2001) in the light of recent events, legal developments and the findings of the present resolution.

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DU CONSEIL DE L'EUROPE

RÉSOLUTION 2390 (2021) ⁽¹⁾

Version provisoire

Transparence et réglementation des dons de sources étrangères en faveur de partis politiques et de campagnes électorales

Assemblée parlementaire

1. Les partis politiques jouent un rôle fondamental dans les systèmes démocratiques des États membres du Conseil de l'Europe. Ce sont des outils essentiels à l'expression de la volonté politique des citoyens et à l'organisation des débats et des campagnes politiques dans une société démocratique.

2. La confiance des citoyens dans l'intégrité et l'indépendance du processus de décision démocratique, est d'une importance cruciale pour assurer l'acceptation et la résilience de la démocratie. Dans les systèmes politiques fondés sur les partis, la confiance des citoyens dans l'intégrité des processus politiques dépend en outre du fonctionnement interne des partis politiques, notamment de leur financement, de leur responsabilité, et de la prévention de la corruption.

3. Les systèmes de financement politique et les règles régissant le financement des partis et des campagnes différant d'un État membre du Conseil de l'Europe à l'autre en fonction de leurs caractéristiques politiques, historiques, sociales et culturel-

les, l'Assemblée parlementaire, renvoyant à sa Recommandation 1516 (2001) « Financement des partis politiques », réitère les principes généraux relatifs au financement des partis politiques et des campagnes électorales: un équilibre raisonnable entre financements publics et privés, des critères équitables de répartition des contributions de l'État aux partis, des règles strictes régissant les dons privés, un plafond des dépenses des partis liées aux campagnes électorales, une transparence totale de la comptabilité, la mise en place d'un organisme indépendant de vérification des comptes et des sanctions significatives en cas de violation des règles.

4. L'Assemblée rappelle la Recommandation Rec(2003)4 du Comité des Ministres « sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales ». Cette recommandation, qui s'appuie sur la Recommandation 1516 (2001) de l'Assemblée, énonce les principes fondamentaux qui s'appliquent au financement et aux dépenses politiques et contient des dispositions concernant la transparence et le contrôle dans ce domaine. Dans son article 7, elle prévoit notamment que « Les États devraient limiter, interdire ou réglementer d'une manière spécifique les dons de sources étrangères ».

5. L'Assemblée note que les citoyens se disent de plus en plus préoccupés par l'intégrité du processus décisionnel démo-

(1) *Discussion par l'Assemblée* le 24 juin 2021 (22^e séance) (voir Doc. 15302, rapport de la commission des questions politiques et de la démocratie, rapporteur: M. Konstantin Kuhle). *Texte adopté par l'Assemblée* le 24 juin 2021 (22^e séance). Voir également la Recommandation 2208 (2021).

cratique dans les États membres du Conseil de l'Europe à la suite de récentes informations sur des cas d'ingérence indue ou illégale par des contributions financières provenant d'États étrangers ou d'organes liés à ces derniers en faveur de partis politiques et de campagnes électorales. Il est préoccupant de constater que les tentatives d'ingérence dans le processus décisionnel démocratique d'un pays par des contributions financières sont de plus en plus associées à d'autres moyens d'ingérence, comme la désinformation et les cyberattaques.

6. L'Assemblée est consciente que les migrations et la révolution numérique ont concouru à l'interdépendance croissante entre les États membres du Conseil de l'Europe, leurs citoyens, les processus décisionnels démocratiques et les espaces publics. Cette évolution présente des défis pour la réglementation des contributions financières de sources étrangères en faveur de partis politiques et de campagnes électorales, et pour l'exécution des règles en question.

7. L'Assemblée condamne toutes les tentatives des États membres et non membres du Conseil de l'Europe de s'ingérer indûment ou illégalement dans le processus décisionnel démocratique d'autres États par le biais de contributions financières à des partis politiques et des campagnes électorales.

8. En particulier, l'Assemblée:

8.1. précise que la coopération et le dialogue entre les citoyens et les organisations politiques des différents États membres du Conseil de l'Europe aident à renforcer la compréhension mutuelle et servent à maintenir un dialogue permanent. La réglementation relative aux contributions financières provenant de sources étrangères en faveur de partis politiques et de campagnes électorales ne devrait pas empêcher cette coopération;

8.2. souligne que la réglementation relative au financement de partis politiques et de campagnes électorales ne devrait pas faire obstacle au travail des ONG et des fondations politiques, car ces organismes sont des acteurs majeurs de la société civile. Le rôle important que des organisa-

tions étrangères jouent en faveur de la construction de la démocratie devrait être reconnu. L'Assemblée renvoie à la Résolution 2362 (2021) « Restrictions des activités des ONG dans les États membres du Conseil de l'Europe », dans laquelle les États membres sont exhortés « à faire en sorte que les ONG puissent solliciter, recevoir et utiliser des ressources financières et matérielles, d'origine nationale ou étrangère, sans subir de discrimination ni rencontrer d'obstacles injustifiés, conformément aux recommandations contenues dans le "Rapport sur le financement des associations" de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) » (paragraphe 10.7);

8.3. reconnaît que des régimes juridiques différents s'appliquent selon les États membres, autorisant ou interdisant la coopération financière entre des partis politiques représentant des minorités nationales et les États où vivent les membres des groupes concernés, notamment dans le cadre de campagnes électorales;

8.4. reconnaît que des régimes juridiques différents s'appliquent selon les États membres, autorisant ou interdisant les contributions financières de leurs citoyens qui résident à l'étranger et de ressortissants étrangers résidant dans lesdits États membres en faveur de leurs partis politiques nationaux;

8.5. souligne que la réglementation relative aux contributions financières provenant de sources étrangères en faveur de partis politiques et de campagnes électorales doit respecter la Convention européenne des droits de l'homme, en particulier l'article 10 (liberté d'expression) et l'article 11 (liberté de réunion et d'association).

9. L'Assemblée se déclare vivement préoccupée par le fait que les lacunes juridiques de la réglementation en vigueur relative aux contributions financières provenant de sources étrangères en faveur de partis politiques et de campagnes électorales soient ou puissent être exploitées et que la régle-

mentation puisse être délibérément contournée notamment:

9.1. en versant des contributions en nature plutôt qu'en espèces;

9.2. en octroyant des prêts;

9.3. en versant des contributions en nature ou en espèces à des responsables politiques et des candidats plutôt qu'à des partis politiques et des campagnes électorales;

9.4. en passant par l'intermédiaire de personnes physiques ou morales;

9.5. en passant par l'intermédiaire de sociétés prête-nom intentionnellement créées pour instaurer une présence juridique dans le pays cible;

9.6. en versant des contributions à des fondations, des associations, des organisations caritatives, religieuses et autres organisations à but non lucratif ou non gouvernementales, aux fins du financement occulte d'un parti politique ou d'une campagne électorale, détournant ainsi le financement de son objectif initial, à savoir le financement d'une organisation à but non lucratif ou non gouvernementale;

9.7. en recourant à des crypto-monnaies;

9.8. en versant des contributions anonymes ou en exploitant les règles de minimis ou les règles relatives à l'argent liquide;

9.9. en dissimulant un concours financier étranger dans une opération commerciale, particulièrement dans le secteur de l'énergie ou des ressources naturelles.

10. L'Assemblée se déclare vivement préoccupée par le fait que l'exploitation des lacunes juridiques et le contournement intentionnel de la réglementation en vigueur relative aux contributions financières provenant de sources étrangères en faveur de partis politiques et de campagnes électorales puissent permettre:

10.1. de faire campagne à des tiers qui sont soumis à des exigences moins strictes en matière de transparence que ne le sont

les partis politiques engagés dans des campagnes électorales;

10.2. d'associer l'ingérence financière dans le processus décisionnel démocratique d'un pays à d'autres outils d'ingérence, comme la désinformation et les cyberattaques;

10.3. d'associer l'ingérence financière dans le processus décisionnel démocratique d'un pays au blanchiment de capitaux et à d'autres activités criminelles.

11. L'Assemblée estime que les États membres devraient prendre au sérieux le danger que pose l'ingérence financière inappropriée ou illégale et reconnaître qu'elle peut être associée à la désinformation et aux cyberattaques. Elle appelle par conséquent les États membres à réexaminer leur réglementation relative aux contributions financières provenant de sources étrangères en faveur de partis politiques et de campagnes électorales ainsi que l'exécution qui en est faite, notamment:

11.1. en limitant, en interdisant ou en réglementant expressément les contributions financières provenant de sources étrangères en faveur de partis politiques et de campagnes électorales conformément à l'article 7 de la Recommandation Rec(2003)4, si de telles règles n'existent pas encore;

11.2. en élargissant la définition des contributions financières afin d'y inclure les contributions en nature et les prêts;

11.3. en incorporant les contributions financières (qu'elles soient en nature ou en espèces) en faveur de responsables et de candidats politiques dans le cadre réglementaire relatif à ce type de contributions en faveur de partis politiques et de campagnes électorales;

11.4. en incluant les contributions financières en faveur de fondations, d'associations, d'organisations caritatives, religieuses et autres organisations à but non lucratif ou non gouvernementales dans le cadre réglementaire relatif aux contributions financières en faveur de partis poli-

tiques et de campagnes électorales chaque fois que ces entités prennent part à des campagnes électorales ou financent des partis politiques. Ces mesures ne devraient toutefois pas être appliquées de façon abusive pour faire obstacle au travail des ONG;

11.5. en limitant, en interdisant ou en réglementant les contributions financières sous forme de crypto-monnaies et les contributions financières anonymes;

11.6. en évaluant et, si nécessaire, en durcissant les règles de minimis ou les règles relatives aux contributions en espèces;

11.7. en revoyant les réglementations et leurs modalités d'application pour ce qui concerne les contributions financières par l'intermédiaire de personnes physiques, de personnes morales ou de sociétés prête-nom;

11.8. en revoyant les réglementations et leurs modalités d'application pour ce qui concerne les campagnes politiques menées par des tiers;

11.9. en intensifiant les activités de lutte contre le blanchiment de capitaux et en reconnaissant les possibilités d'interconnexion avec l'ingérence financière étrangère inappropriée ou illégale;

11.10. en renforçant l'indépendance des autorités de vérification chargées de contrôler les partis politiques et les campagnes électorales et en améliorant leur équipement;

11.11. en évaluant et, si nécessaire, en renforçant les sanctions imposées en cas de violation des règles en matière de financement des partis politiques et des campagnes électorales;

11.12. en enquêtant sur les allégations d'ingérence financière inappropriée ou illégale d'origine étrangère;

11.13. en intensifiant les activités visant à réunir des connaissances scientifiques et techniques sur l'ingérence financière inappropriée ou illégale d'origine étrangère;

11.14. en élaborant une stratégie internationale commune de lutte contre

l'ingérence financière inappropriée ou illégale d'origine étrangère;

11.15. en mettant pleinement en oeuvre les recommandations du Groupe d'États contre la corruption (GRECO) sur la transparence du financement des partis politiques et des campagnes électorales, de façon à accroître la transparence des dons de sources étrangères, à limiter les possibilités de contourner les règles et à renforcer le contrôle et l'application de la réglementation.

12. L'Assemblée souligne que du fait de l'interdépendance croissante entre les États européens en matière politique, sociale, culturelle et médiatique, il est plus difficile pour les pouvoirs exécutif et législatif des États membres de s'opposer à l'harmonisation des principes sur les contributions financières de sources étrangères en faveur de partis politiques et de campagnes électorales en invoquant leurs caractéristiques uniques sur le plan historique, culturel, social ou politique.

13. L'Assemblée encourage les parlements des États membres du Conseil de l'Europe à organiser des auditions au sujet des contributions financières provenant de sources étrangères en faveur de partis politiques et de campagnes électorales et de leur potentiel d'influence sur les processus décisionnels démocratiques dans leurs systèmes politiques respectifs, notamment en ce qui concerne leur corrélation avec d'autres formes d'ingérence comme la désinformation et les cyberattaques.

14. L'Assemblée se félicite que le GRECO supervise la mise en oeuvre de la Recommandation Rec(2003)4 et salue ses procédures d'évaluation et de conformité qui visent fondamentalement à prévenir la corruption en lien avec le financement des partis et des campagnes. Elle encourage le GRECO à tenir compte de la mise en oeuvre de l'article 7 de ladite recommandation dans le cadre de ses futures évaluations.

15. L'Assemblée salue également les travaux de la Commission de Venise sur les partis politiques, notamment les « Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques - 2ème édition », publiées en

2020, en coopération avec le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (BIDDH de l'OSCE). Elle encourage la Commission de Venise à entreprendre une nouvelle étude en vue d'actualiser son Avis n°366/2006 sur « L'interdiction des contributions finan-

cières aux partis politiques provenant de sources étrangères » et à vérifier si une mise à jour de ses « Lignes directrices sur le financement des partis politiques » (2001) s'impose à la lumière des événements récents, de l'évolution juridique et des conclusions de la présente résolution.

ASSEMBLEA PARLAMENTARE DEL CONSIGLIO D'EUROPA

RISOLUZIONE 2390 (2021)

Versione provvisoria

Trasparenza e regolamentazione delle donazioni di provenienza straniera in favore di partiti politici e campagne elettorali

Assemblea parlamentare

1. I partiti politici svolgono un ruolo fondamentale nei sistemi democratici degli Stati membri del Consiglio d'Europa. Sono strumenti essenziali per l'espressione della volontà politica dei cittadini e per l'organizzazione di dibattiti e campagne politiche in una società democratica.

2. La fiducia dei cittadini nell'integrità e nell'indipendenza del processo decisionale democratico è di importanza cruciale per assicurare l'accettazione e la resilienza della democrazia. Nei sistemi politici fondati sui partiti, la fiducia dei cittadini nell'integrità dei processi politici dipende, inoltre, dal funzionamento interno dei partiti, in particolare rispetto al finanziamento, alla *accountability* e alla prevenzione della corruzione.

3. I sistemi di finanziamento politico e le norme che disciplinano il finanziamento dei partiti e delle campagne differiscono da uno Stato membro del Consiglio d'Europa all'altro in funzione delle rispettive caratteristiche politiche, storiche, sociali e culturali; di conseguenza, l'Assemblea parlamentare, facendo riferimento alla Raccomandazione 1516 (2001) sul «Finanziamento dei partiti politici», riafferma i principi generali relativi al finanziamento dei partiti politici e delle campagne elettorali: un equilibrio ragionevole tra finanziamenti pubblici e privati, criteri equi di

ripartizione dei contributi di Stato ai partiti, regole severe che disciplinano le donazioni private, un tetto alle spese dei partiti per le campagne elettorali, la completa trasparenza della contabilità, l'istituzione di un organismo indipendente di verifica contabile e sanzioni significative in caso di violazione delle norme.

4. L'Assemblea rinvia alla Raccomandazione Rec(2003)4 del Comitato dei Ministri sulle «Norme comuni contro la corruzione nel finanziamento dei partiti politici e delle campagne elettorali». Questa Raccomandazione, che si fonda sulla Raccomandazione 1516 (2001) dell'Assemblea, enuncia i principi fondamentali che si applicano al finanziamento e alle spese politiche e contiene disposizioni sulla trasparenza e il controllo in questo campo. All'articolo 7 prevede, in particolare, che «Gli Stati dovrebbero limitare, vietare o regolamentare in maniera specifica le donazioni provenienti da fonti straniere».

5. L'Assemblea osserva che i cittadini si dicono sempre più preoccupati rispetto all'integrità del processo decisionale democratico negli Stati membri del Consiglio d'Europa a seguito delle recenti informazioni su casi di ingerenza indebita o illecita attraverso contributi finanziari provenienti da Stati stranieri o organismi legati a questi ultimi in favore di partiti politici e di campagne elettorali. È preoccupante constatare

che i tentativi di ingerenza nel processo decisionale democratico di un Paese attraverso contributi finanziari sono sempre più associati ad altri mezzi di ingerenza, come la disinformazione e gli attacchi informatici.

6. L'Assemblea è consapevole che le migrazioni e la rivoluzione digitale hanno concorso alla crescente interdipendenza tra gli Stati membri del Consiglio d'Europa, tra i loro cittadini, tra i processi decisionali democratici e gli spazi pubblici. Questa evoluzione pone delle sfide alla regolamentazione dei contributi finanziari da parte di donatori stranieri in favore di partiti politici e campagne elettorali e all'applicazione delle norme in materia.

7. L'Assemblea condanna ogni tentativo da parte degli Stati membri e non membri del Consiglio d'Europa di interferire indebitamente o illecitamente nel processo decisionale democratico di altri Stati attraverso contributi finanziari a partiti politici e campagne elettorali.

8. In particolare, l'Assemblea:

8.1. precisa che la cooperazione e il dialogo tra i cittadini e le organizzazioni politiche dei diversi Stati membri del Consiglio d'Europa contribuiscono a rafforzare la comprensione reciproca e servono a mantenere un dialogo permanente. La normativa sui contributi finanziari da parte di donatori stranieri in favore di partiti politici e campagne elettorali non dovrebbe impedire questa cooperazione;

8.2. sottolinea che la normativa relativa al finanziamento dei partiti politici e delle campagne elettorali non dovrebbe rappresentare un ostacolo al lavoro delle ONG e delle fondazioni politiche, perché questi organismi sono attori essenziali della società civile. Dovrebbe essere riconosciuto il ruolo importante che svolgono alcune organizzazioni straniere in favore della costruzione della democrazia. L'Assemblea fa riferimento alla Risoluzione 2362 (2021) « Restrizioni alle attività delle ONG negli Stati membri del Consiglio d'Europa », in cui gli Stati membri sono esortati « a fare in modo che le ONG possano sollecitare, ricevere ed utilizzare risorse finanziarie e materiali, di origine nazionale o straniera,

senza subire discriminazioni né incontrare ostacoli ingiustificati, conformemente alle raccomandazioni contenute nel "Rapporto sul finanziamento delle associazioni" della Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto (Commissione di Venezia) » (Paragrafo 10.7);

8.3. riconosce che, a seconda degli Stati membri, si applicano sistemi giuridici diversi, che autorizzano o vietano la cooperazione finanziaria tra i partiti politici che rappresentano minoranze nazionali e gli Stati dove vivono membri dei gruppi coinvolti, in particolare nel quadro delle campagne elettorali;

8.4. riconosce che, a seconda degli Stati membri, si applicano regimi giuridici diversi che autorizzano o vietano i contributi finanziari dei loro cittadini residenti all'estero e dei cittadini stranieri che risiedono nel loro Stato in favore dei loro partiti politici nazionali;

8.5. sottolinea che la normativa sui contributi finanziari erogati da fonti straniere in favore dei partiti politici e delle campagne elettorali deve rispettare la Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo, in particolare l'articolo 10 (libertà di espressione) e l'articolo 11 (libertà di riunione e associazione).

9. L'Assemblea si dichiara molto preoccupata per il fatto che siano o possano essere sfruttate le lacune giuridiche della normativa vigente in materia di contributi finanziari di provenienza straniera in favore di partiti politici e campagne elettorali e che la normativa possa essere deliberatamente aggirata, in particolare:

9.1. versando contributi in natura invece che in denaro;

9.2. concedendo prestiti;

9.3. versando contributi in natura o in denaro a responsabili politici e candidati invece che a partiti politici e campagne elettorali;

9.4. passando attraverso l'intermediazione di persone fisiche o giuridiche;

9.5. passando attraverso l'intermediazione di società prestanome create appositamente per stabilire una presenza giuridica nel paese in questione;

9.6. versando contributi a fondazioni, associazioni, organizzazioni caritatevoli, religiose e altri enti senza scopo di lucro o organizzazioni non governative, ai fini del finanziamento occulto di un partito politico o di una campagna elettorale, quindi sviando indebitamente il finanziamento dall'obiettivo iniziale, ovvero il sostegno a un ente senza scopo di lucro o un'organizzazione non governativa;

9.7. ricorrendo alle cripto-valute;

9.8. versando contributi anonimi o sfruttando le regole *de minimis* o le regole sui contanti;

9.9. dissimulando un concorso finanziario straniero in un'operazione commerciale, in particolare nel settore dell'energia o delle risorse naturali.

10. L'Assemblea si dichiara molto preoccupata per il fatto che lo sfruttamento delle lacune giuridiche o l'elusione intenzionale della normativa in vigore in materia di contributi finanziari di provenienza straniera in favore di partiti politici o di campagne elettorali possano permettere:

10.1. di fare campagna a soggetti terzi che sono sottoposti a vincoli meno rigidi in materia di trasparenza rispetto ai partiti politici impegnati nelle campagne elettorali;

10.2. di associare l'ingerenza finanziaria nel processo decisionale democratico di un paese ad altri strumenti di ingerenza, quali la disinformazione e gli attacchi informatici;

10.3. di associare l'ingerenza finanziaria nel processo decisionale democratico di un paese al riciclaggio di capitali o altre attività criminali.

11. L'Assemblea ritiene che gli Stati membri dovrebbero prendere sul serio il pericolo rappresentato dall'ingerenza finanziaria indebita e riconoscere che può essere

associata alla disinformazione e agli attacchi informatici. Chiede, di conseguenza, agli Stati membri di riesaminare la normativa sui contributi finanziari di provenienza straniera in favore di partiti politici e campagne elettorali, nonché l'attuazione della stessa, in particolare:

11.1. limitando, vietando o regolamentando espressamente i contributi finanziari di donatori stranieri in favore di partiti politici e campagne elettorali, conformemente all'articolo 7 della Raccomandazione Rec(2003)4, se tali regole non esistono;

11.2. ampliando la definizione di contributi finanziari per includere i contributi in natura e i prestiti;

11.3. incorporando i contributi finanziari (in natura o in contanti) in favore di responsabili e candidati politici nel quadro normativo relativo a questo tipo di contributi in favore di partiti politici e campagne elettorali;

11.4. includendo i contributi finanziari in favore di fondazioni, associazioni, organizzazioni caritatevoli, religiose e altri enti senza scopo di lucro o organizzazioni non governative, nel quadro normativo sui contributi finanziari in favore di partiti politici e campagne elettorali ogni volta che questi enti prendono parte a campagne elettorali o finanziano partiti politici. Queste misure non dovrebbero però essere applicate in maniera abusiva per ostacolare il lavoro delle ONG;

11.5. limitando, vietando o regolamentando i contributi finanziari sotto forma di cripto-valuta e i contributi finanziari anonimi;

11.6. valutando e, se necessario, inaspriendo le regole *de minimis* o le regole sui contributi in contanti;

11.7. rivedendo le normative e le modalità di attuazione rispetto ai contributi finanziari con l'intermediazione di persone fisiche, giuridiche o di società prestanome;

11.8. rivedendo le normative e le modalità di attuazione inerenti alle campagne politiche effettuate da soggetti terzi;

11.9. intensificando le attività di contrasto al riciclaggio di capitali e riconoscendo le possibilità di interconnessione con l'ingerenza finanziaria straniera indebita o illecita;

11.10. rafforzando l'indipendenza delle autorità di verifica incaricate di controllare i partiti politici e le campagne elettorali, migliorandone le attrezzature in loro dotazione;

11.11. valutando e, se necessario, rafforzando le sanzioni imposte in caso di violazione delle norme in materia di finanziamento dei partiti politici e delle campagne elettorali;

11.12. indagando sulle denunce di ingerenza finanziaria indebita o illecita di origine straniera;

11.13. intensificando le attività tese a raccogliere le conoscenze scientifiche e tecniche sull'ingerenza finanziaria indebita o illecita di origine straniera;

11.14. elaborando una strategia internazionale comune di lotta all'ingerenza finanziaria indebita o illecita di origine straniera;

11.15. attuando pienamente le raccomandazioni del Gruppo di Stati contro la Corruzione (GRECO) sulla trasparenza del finanziamento dei partiti politici e delle campagne elettorali, in modo da aumentare la trasparenza delle donazioni di fonte straniera, limitare le possibilità di aggirare le norme e rafforzare il controllo e l'attuazione della normativa.

12. L'Assemblea sottolinea che a causa dell'interdipendenza crescente tra gli Stati europei in materia politica, sociale, culturale e mediatica, è più difficile per i poteri esecutivi e legislativi degli Stati membri opporsi all'armonizzazione dei principi sui contributi finanziari di fonte straniera in

favore dei partiti politici e delle campagne elettorali, evocando le caratteristiche uniche sul piano storico, culturale, sociale o politico.

13. L'Assemblea incoraggia i parlamenti degli Stati membri del Consiglio d'Europa a organizzare audizioni sui contributi finanziari di donatori stranieri in favore di partiti politici e campagne elettorali e sulla potenziale influenza che possono avere sui processi decisionali democratici, in particolare rispetto alla loro correlazione con altre forme di ingerenza, come la disinformazione e gli attacchi informatici.

14. L'Assemblea esprime soddisfazione per il fatto che il GRECO supervisiona l'attuazione della Raccomandazione Rec(2003)4 e plaude alle procedure di valutazione e conformità tese fondamentalmente a prevenire la corruzione collegata al finanziamento dei partiti e delle campagne. Incoraggia il GRECO a tener conto dell'attuazione dell'articolo 7 della suddetta Raccomandazione nel quadro delle future valutazioni.

15. L'Assemblea plaude altresì ai lavori della Commissione di Venezia sui partiti politici, in particolare le « Linee guida sulla regolamentazione dei partiti politici – 2° edizione », pubblicata nel 2020, in collaborazione con l'Ufficio delle istituzioni democratiche e dei diritti umani dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (BIDDH dell'OSCE). Incoraggia la Commissione di Venezia a intraprendere un nuovo studio per aggiornare il Parere n°366/2006 su « Il divieto dei contributi finanziari di provenienza straniera ai partiti politici » e a verificare la necessità di un aggiornamento delle « Linee guida sul finanziamento dei partiti politici » (2001) alla luce degli eventi recenti, dell'evoluzione giuridica e delle conclusioni della presente risoluzione.

PROGETTO DI RACCOMANDAZIONE

1. L'Assemblea parlamentare fa riferimento alla Risoluzione ... (2021) « Trasparenza e regolamentazione delle donazioni di provenienza straniera in favore di partiti politici e campagne elettorali ».

2. Ricorda che i partiti politici svolgono un ruolo chiave nei sistemi democratici degli Stati membri e che sono strumenti essenziali di espressione della volontà politica dei cittadini e di organizzazione dei dibattiti e delle campagne politiche in una società democratica.

3. La fiducia dei cittadini nell'integrità e l'indipendenza del processo decisionale democratico, che è di importanza cruciale per assicurare l'accettazione e la resilienza della democrazia, dipendono, tra l'altro, del funzionamento interno dei partiti politici, compreso il loro finanziamento e accountability, nonché la prevenzione della corruzione.

4. L'Assemblea si dichiara preoccupata dai tentativi segnalati di interferire in maniera indebita o illecita nel processo decisionale democratico negli Stati membri attraverso contributi finanziari erogati da Stati stranieri o enti legati a questi Stati, a partiti politici e campagne elettorali.

5. Tenuto conto di quanto precede, l'Assemblea invita il Comitato dei Ministri:

5.1. a prevedere di continuare i lavori nel campo del finanziamento straniero dei partiti politici e delle campagne elettorali, basandosi sulle norme esistenti in materia.

5.2 a chiedere al Gruppo di Stati contro la Corruzione (GRECO) di prevedere di concentrarsi sul campo specifico del finanziamento straniero dei partiti politici e delle campagne elettorali nei prossimi cicli di valutazione.



180122195470