

Rapporto di minoranza

numero	data	Dipartimento
	21 febbraio 2019	CANCELLERIA
Concerne		

della Commissione speciale Costituzione e diritti politici sull'iniziativa parlamentare 22 gennaio 2018 presentata nella forma generica da Massimiliano Ay "Equità nella propaganda dei partiti politici"

1. L'INIZIATIVA GENERICA

Con l'iniziativa parlamentare generica "Equità nella propaganda dei partiti politici" presentata il 22 gennaio 2018, il deputato Massimiliano Ay fa riferimento alla normativa del Canton Ginevra che disciplina l'affissione e la propaganda politica in occasione di votazioni ed elezioni. Dopo aver ripreso per esteso gli articoli 30, 30a, 30b e 31 della Loi sur l'exercice des droits politiques, l'iniziativista propone che anche il Canton Ticino si doti di una simile base giuridica *«a tutto vantaggio del confronto democratico e dell'importante ruolo sociale politico e comunitario che ricoprono i partiti politici, i movimenti e le associazioni della società civile»*.

Nella sostanza si chiede che, in occasione delle varie elezioni e votazioni popolari, siano messi a disposizione delle formazioni politiche – così come dei comitati o delle associazioni coinvolte da una specifica votazione – appositi spazi per l'affissione gratuita dei rispettivi manifesti di propaganda. Il Consiglio di Stato stabilirà il formato e il numero minimo di postazioni per ciascun Comune, facendo in maniera che su tutto il territorio cantonale ve ne siano un numero adeguato (a Ginevra, ad esempio, sono tremila). Parimenti si adopererà affinché vi sia un'equità di trattamento fra i partiti maggiori e quelli minori, e stabilirà il numero di manifesti a cui ciascuna organizzazione avrà diritto. Le spese per la realizzazione dei manifesti e la loro stampa sono a carico degli interessati, mentre allo Stato competono le spese di affissione.

2. IL CONSIGLIO DI STATO

Il Consiglio di Stato in data 21 marzo 2018 ha formulato alcune osservazioni all'indirizzo della Commissione speciale Costituzione e diritti politici, sottolineando in particolare le possibilità offerte ai partiti e comitati dai canali di comunicazione elettronici, nonché il fatto che la proposta in esame attribuirebbe un nuovo compito e oneri all'ente pubblico, dal momento che Cantone e Comuni sarebbero chiamati a provvedere affinché siano installati i pannelli per l'affissione, assumendosi i costi della loro posa e quelli dell'affissione. In conclusione, invita a respingere l'iniziativa generica.

3. L'AUDIZIONE DELL'INIZIATIVISTA

In data 29 marzo 2018 il deputato Massimiliano Ay è stato sentito in audizione. L'iniziativista constata che l'attività politica sta conoscendo uno svilimento, in un clima antipolitico generale. A suo parere, invece, i partiti ricoprono un'importante funzione politica, comunitaria e aggregativa. Essi svolgono, come peraltro riconosce la nostra Costituzione cantonale, un ruolo di primo piano nella vita democratica. Reputa quindi che i partiti vadano valorizzati in maniera concreta, in ottemperanza al principio costituzionale¹. Accanto ai partiti esistono anche le associazioni – cioè la società civile –, talvolta dotate di mezzi limitati e spesso incentrate sul volontariato, ma determinanti nell'elaborazione democratica di una visione politica e nella formazione delle opinioni.

In altri Cantoni esistono regole diverse durante le campagne per le elezioni e votazioni, poiché vi sono postazioni pubbliche messe a disposizione dei partiti secondo criteri di equità, mentre nel Cantone Ticino le possibilità di affissione dipendono unicamente dalla disponibilità finanziaria delle forze politiche. A titolo di esempio, l'iniziativista menziona anche il fatto che sia Ginevra che Lucerna prevedono la presa a carico, da parte del potere pubblico, della spedizione delle posizioni dei vari partiti politici o associazioni in caso di elezioni o votazioni. Da notare che il Canton Ginevra, oltre a questi aiuti di non poco conto, contribuisce anche al finanziamento pubblico ai partiti².

In altri casi (ad esempio: Canton Soletta, Canton Argovia, Città di Vevey) le affissioni sono di principio libere in periodo elettorale, abbassando molto i costi della comunicazione politica ma creando talvolta situazioni caotiche o poco rispettose della sicurezza stradale.

L'atto parlamentare di Massimiliano Ay chiede che nei Comuni siano messi a disposizione di tutte le forze politiche, proporzionalmente al loro peso elettorale, degli spazi pubblici per l'affissione gratuita dei rispettivi manifesti di propaganda. Nell'iniziativa generica si precisa che *«l'autorità competente si adopererà affinché vi sia una equità di trattamento fra i partiti maggiori e quelli minori, e stabilirà il numero di manifesti a cui ciascuna organizzazione avrà diritto»*. Posto che equità non significa parità di trattamento, a mente dell'iniziativista *«da un punto di vista dell'equità, si potrebbe anche prevedere [...] un minimo per tutti, calibrando poi meglio la distribuzione delle postazioni in base al consenso elettorale di cui beneficiano le organizzazioni interessate»*.

4. LE CONSIDERAZIONI DELLA MINORANZA COMMISSIONALE

A seguito dell'audizione, il segretario Christian Luchessa è stato incaricato di raccogliere i dati sulla situazione nei cantoni e comuni svizzeri, e ha di seguito trasmesso ai commissari due corposi approfondimenti. Questo importante lavoro è servito come base di riflessione sulla auspicabilità e fattibilità della proposta in esame, nonché sulle molteplici concretizzazioni pratiche poste in essere nelle diverse realtà locali.

4.1 Affissioni

Non si può negare che, anche nell'era fortemente tecnologica che stiamo vivendo, le affissioni rimangono comunque un mezzo importante di comunicazione e di promozione.

¹ La Costituzione ticinese statuisce all'art. 25: «Il Cantone riconosce la funzione pubblica dei partiti politici e ne favorisce l'attività».

² In base all'art. 47 Loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève (LRGC):
- fr. 100'000.- annui per ogni partito politico rappresentato in seno al Gran Consiglio;
- fr. 7'000.- annui per ogni deputato eletto sulle liste dei rispettivi partiti.

A meno di poter disporre di importanti risorse finanziarie, diventa difficile accedere a questo mercato. Tuttavia, la questione va considerata non solo dal punto di vista di chi promuove una lista elettorale, oppure ha lanciato (o osteggia) un'iniziativa o un referendum, bensì soprattutto dal punto di vista di chi è destinato a ricevere le informazioni, quindi della cittadinanza. È senz'altro nell'interesse della democrazia che le cittadine e i cittadini possano avere facilmente accesso in modo completo alle informazioni (partitiche e politiche) che possono concorrere alla formazione della loro libera opinione.

Nel caso in cui l'affissione sia presa a carico da parte dello Stato, si tratta di fissare delle regole in modo che il trattamento delle diverse entità politiche sia giusto e proporzionale. Una soluzione potrebbe prevedere la posa vicino ai seggi di un pannello in cui figurano tutte le liste (o le varie posizioni in caso di votazioni), cosicché abbiano tutte (liste e posizioni) il medesimo peso. Qualora, invece di postazioni ad hoc presso i seggi, si optasse per le affissioni nelle postazioni già esistenti lungo le strade cantonali o comunali, bisognerebbe procedere con una ponderazione rispetto alla forza dei singoli partiti. Comunque, in nessun caso potrebbe essere vietato a chi ne ha i mezzi di fare la propria pubblicità.

Nell'ambito dell'affissione, tuttavia, vi è un'autonomia comunale conclamata: in Svizzera sono i Comuni a essere storicamente competenti per l'assegnazione, attraverso specifici contratti di concessione alle imprese pubblicitarie, delle superfici di affissione per cartelloni pubblicitari siti sul loro territorio o in zone prestabilite³.

Nel caso di Ginevra, per l'appunto, Cantone e Città hanno concluso con la società APG/SGA una convenzione secondo cui quest'ultima si vede riconosciuto il monopolio dell'affissione commerciale su tutto il territorio cantonale (e comunale), impegnandosi nel contempo, quale contropartita per l'ottenimento di questo monopolio, a mettere a disposizione gratuitamente un determinato numero di postazioni per campagne di varia natura. La Città di Zurigo mette a disposizione oltre 800 postazioni per l'affissione gratuita in materia di elezioni e votazioni politiche, e ciò in maniera autonoma, vale a dire anche senza una base legale cantonale. Parimenti ciò avviene a anche Vevey.

Pur condividendo le motivazioni e le finalità che animano l'iniziativa, la Commissione è consapevole del fatto che il Cantone potrebbe sì prevedere una normativa cantonale, ma poi sarebbero comunque i Comuni a dover contrattare con le società d'affissioni per disporre di postazioni per elezioni o votazioni (o campagne di altra natura: informative, culturali, sociali, ecc.). Non potrebbe essere il Cantone a disporre direttamente delle postazioni d'affissione, ma dovrebbe passare per il tramite dei Comuni.

Il Cantone dovrebbe pertanto intavolare trattative con i Comuni per prevedere gli appositi spazi, equamente distribuiti, da riservare alle affissioni in vista di votazioni ed elezioni. A loro volta i Comuni dovrebbero modificare le convenzioni in essere con le società concessionarie, in maniera da prevedere o delle affissioni in postazioni ad hoc presso i seggi, oppure l'utilizzo durante i periodi di elezioni o votazioni di un determinato numero di postazioni già esistenti.

La Commissione formula questa richiesta al Governo sotto forma di auspicio, cosciente delle difficoltà organizzative che comporta. Cionondimeno ritiene importante che il Consiglio di Stato si muova in questa direzione – cioè quella di una normativa cantonale che preveda la messa a disposizione di spazi gratuiti per l'affissione elettorale – in tempi ragionevolmente brevi, nell'ottica di rendere un migliore e più completo servizio alla cittadinanza.

³ Da notare l'analisi della Sorveglianza dei prezzi in merito al mercato delle affissioni, nonché le raccomandazioni ai Comuni quanto ai criteri da osservare in merito alle concessioni:

https://www.preisueberwacher.admin.ch/dam/pue/it/dokumente/studien/plakatierung_aufoeffentlichemgrundauschreibungenalswirkungsvoll.1.pdf.download.pdf/affissione_di_cartellonipubblicitariinluoghipublicilegaredappal.pdf.

4.2 Invio del materiale informativo

Per quanto riguarda l'invio di materiale informativo, in merito a votazioni ed elezioni, nulla osta a che il Cantone si faccia carico dell'invio, dopo aver stabilito norme concrete sulle dimensioni, la data entro cui consegnare il materiale e ogni altra specifica tecnica e organizzativa che si renda necessaria per un ordinato e parsimonioso svolgimento delle operazioni. Tale soluzione è adottata, secondo regole e modalità differenti, nei Cantoni Ginevra, Berna, Friburgo, Soletta, Argovia e Giura.

4.3 Sito internet

Allo stesso modo il Cantone è perfettamente in grado di prevedere e mettere a disposizione, oseremmo dire da subito, nel suo sito ufficiale un apposito spazio in cui consentire la comunicazione da parte delle forze politiche in occasione di votazioni ed elezioni. Il Consiglio di Stato stesso, del resto, nelle sue osservazioni indirizzate a questa Commissione ha sottolineato l'importanza crescente dei canali di comunicazione elettronica. Soluzioni di questo tipo sono adottate, a titolo di esempio, nelle Città di Zurigo e Vevey.

5. CONCLUSIONI

In considerazione di quanto precede, l'iniziativa è parzialmente accolta:

1. il Consiglio di Stato si fa carico dell'invio ai cittadini del materiale informativo per elezioni e votazioni fornito dai partiti, e dai comitati o gruppi d'interesse in ambito di iniziative o referendum. A tale scopo esso stabilisce le regole relative al formato, alle dimensioni, alle tempistiche di consegna e ogni altra disposizione relativa al materiale informativo da distribuire.
2. il Consiglio di Stato mette a disposizione un apposito spazio nel sito ufficiale del Cantone, ove consentire la comunicazione da parte delle forze politiche in occasione di votazioni ed elezioni.
3. il Consiglio di Stato è invitato a intavolare in tempi brevi trattative con i comuni per prevedere appositi spazi, equamente distribuiti, da riservare alle affissioni in vista di votazioni ed elezioni. A tal fine predispone una base legale cantonale.

Per la minoranza della Commissione speciale Costituzione e diritti politici:

Tamara Merlo, relatrice

Bignasca (con riserva) - Ducry - Lepori

Allegati:

- documento 1 "Breve approfondimento sull'affissione politica in alcuni Cantoni e Comuni" (con 1 allegato);
- documento 2 "Breve approfondimento 2: il caso del Canton Soletta" (con 3 allegati).