

Rapporto di maggioranza

numero

data

Dipartimento

3 febbraio 2005

ISTITUZIONI

Concerne

della Commissione speciale Costituzione e diritti politici concernente la modifica della legge sull'esercizio dei diritti politici del 7 ottobre 1998 tendente ad introdurre un limite massimo per le spese di campagne elettorali cantonali

1. PREMESSA

Il presente rapporto riprende in larga parte considerazioni ed osservazioni già espresse in rapporti precedenti inerenti il medesimo oggetto. La questione che qui ci occupa è infatti stata trattata a più riprese dal Gran Consiglio negli ultimi anni, senza per ora aver trovato una soluzione legislativa definitiva. Considerato anche il fatto che dopo le elezioni cantonali dell'aprile 2003 il Gran Consiglio è stato parzialmente rinnovato, ai sottoscritti commissari è sembrato utile poter ribadire per esteso concetti, obiettivi e motivazioni a sostegno della presente riforma.

2. CRONISTORIA

Nel 1997 il Gran Consiglio ticinese adottò a grande maggioranza l'iniziativa parlamentare generica Menghetti/Merlini del 26 giugno 1995 *"tendente all'introduzione di norme aventi lo scopo di ottenere trasparenza circa l'origine dei fondi usati da candidati, movimenti e partiti in occasione delle campagne elettorali, ed a valutare l'opportunità di stabilire norme sulle spese elettorali per salvaguardare le condizioni di equità"*.

Il titolo dell'atto era già di per sé eloquente; l'iniziativa toccava sostanzialmente tre aspetti:

- a) l'obbligo di notifica dei mezzi finanziari impiegati e della loro provenienza;
- b) la determinazione di un limite massimo di spesa;
- c) l'eventualità di sanzionare i contravventori.

Dopo essere stata adottata in forma generica, l'iniziativa venne attuata parzialmente nel quadro della revisione generale della legge cantonale sull'esercizio dei diritti politici del 7 ottobre 1998 (LEDP). In quell'occasione il Gran Consiglio scelse di non introdurre limiti alle spese elettorali dei candidati e delle liste, limitandosi ad inserire nella legge un limite complessivo di fr. 50'000 per i doni che ogni candidato sarebbe stato autorizzato a ricevere da terzi (art. 115 cpv. 2). Chiamato ad esprimersi su tale norma nel quadro di un ricorso di diritto pubblico¹, il Tribunale federale la dichiarò incostituzionale.

¹ DTF 125 1441, anche in RDAT N. 3/I-2000.

Per quanto concerne la trasparenza, il Gran Consiglio introdusse, per partiti e movimenti politici, l'obbligo di comunicare annualmente alla Cancelleria dello Stato l'ammontare dei finanziamenti che eccedono la somma annua di fr. 10'000.-, e l'identità dei donatori (art. 114). Inoltre, secondo l'art. 115 cpv. 1, ogni candidato alle elezioni cantonali deve comunicare alla Cancelleria dello Stato, entro il termine di trenta giorni antecedente la data dell'elezione, l'ammontare dei finanziamenti che eccedono la somma di fr. 5'000.- e l'identità dei donatori. In entrambi i casi è prevista la pubblicazione nel Foglio ufficiale.

Il 28 febbraio 2000 i deputati Malpangotti e Pastore presentarono l'iniziativa parlamentare generica "introduzione di norme tendenti a fissare un limite massimo per le spese di campagne elettorali e votazioni". Riproponendo in sostanza gli stessi principi dell'iniziativa Menghetti-Merlini, il Gran Consiglio nella sua seduta del 13 maggio 2002 decise di ritenere l'atto parlamentare evaso conferendo alla scrivente Commissione il mandato di elaborare un progetto di legge. Con la nuova legislatura 2003-2007 l'iniziativa è stata ripresa da Venanzio Menghetti.

3. LA PROBLEMATICHE GENERALE

La questione dei rapporti fra i poteri di natura politica, economica e ideologica² non è sicuramente recente e rappresenta un eterno problema infinitamente complesso, composto di numerose sfaccettature più o meno interdipendenti e intrecciate fra loro. Nei Paesi democratici, questa questione ha via via assunto una dimensione inquietante, soprattutto in relazione al finanziamento della vita politica, in particolare dei processi elettorali.

L'esperienza dei diversi Paesi democratici³ ha dimostrato che l'impiego di mezzi finanziari ingenti svolge molto spesso un ruolo centrale nella competizione per la conquista o la conservazione del potere politico. Un sistema dove la disponibilità di denaro diventa il principale fattore di creazione del consenso genera tre problemi fondamentali per una democrazia:

- a) da un lato, l'esplosione dei costi della vita politica rafforza in modo netto la tendenza verso una deriva plutocratica e censitaria del sistema politico; le pari opportunità sono così drasticamente rimesse in discussione, cioè molto più di quanto non lo siano già, ad esempio per motivi socio-culturali, nella naturale situazione di partenza;
- b) d'altro lato, l'esplosione dei costi della vita politica rappresenta pure un'importante fonte di corruzione⁴ o aumenta significativamente le probabilità di dover vedere emergere un simile fenomeno, siccome gli attori politici che non dispongono degli ingenti mezzi finanziari necessari devono procurarseli in un modo o nell'altro, se vogliono restare sul "mercato elettorale";
- c) nel contempo, come terza conseguenza negativa possiamo citare il generale scadimento dei processi elettorali. Infatti, campagne elettorali dominate dal forte impiego di

² Riprendiamo una tipologia proposta da Norberto Bobbio, che definisce "potere ideologico" (o culturale) il potere che deriva dal controllo delle idee e delle conoscenze, quindi dei mezzi e dei sistemi d'informazione e di persuasione (ad esempio i mass media, ma talvolta anche i sindacati o altre forme di associazionismo che possono esprimere un certo controllo e una certa influenza sui propri aderenti).

³ Per un approfondimento di questi aspetti, cfr. *Tiziano Balmelli, Le financement des partis politiques et des campagnes électorales - Entre exigences démocratiques et corruption, Fribourg 2001.*

⁴ In particolare la corruzione legata al finanziamento occulto dei partiti (in cambio di decisioni pubbliche favorevoli: appalti, concessioni, permessi ecc.), senza però tralasciare casi di arricchimento diretto da parte di taluni responsabili politici.

mezzi finanziari che alimentano forme di propaganda di natura puramente commerciale relegherebbero in ultimo piano il reale confronto sui problemi della società, il vero dibattito dialettico sui contenuti delle proposte di partiti e candidati.

Il "generoso" finanziamento pubblico di partiti e candidati senza la preliminare imposizione di severi limiti di spesa, sistema ben conosciuto in diversi Paesi esteri, non ha mai eliminato questi problemi, contrariamente a quanto si è voluto far credere. Li ha anzi esacerbati, soprattutto quello della corruzione, introducendo ulteriore denaro nel sistema e spingendo quindi ad un forte rialzo il prezzo che i gruppi di interesse o le imprese devono pagare per assicurarsi i favori di partiti e candidati resi sempre più esigenti dal sempre più abbondante denaro pubblico a loro disposizione. Può essere considerata una legge naturale della politica che, più le spese elettorali sono elevate, maggiori saranno anche, automaticamente, i rischi di corruzione.

In sempre più numerosi Paesi democratici, le nuove generazioni di discipline che regolano i rapporti fra potere politico e potere economico mettono l'accento sulla limitazione delle spese elettorali, primo e imprescindibile tassello di un più ampio dispositivo normativo a tutela dei processi democratici.

I diritti politici sono garantiti dalla Costituzione⁵. Tale garanzia protegge la libera formazione della volontà popolare e l'espressione fedele del voto. Il diritto di voto, nel suo aspetto passivo rappresentato dall'eleggibilità, garantisce ad ogni suo titolare di poter prendere parte ad un'elezione nelle vesti di candidato. La possibilità per il cittadino di accedere alle cariche elettive costituisce un elemento centrale della democrazia in Svizzera. In questo senso, riconoscendo che il diritto di partecipare ad un'elezione fa parte dei diritti politici garantiti dalla Costituzione federale, si è rafforzata in modo significativo la nozione della libertà di voto⁶. Non da ultimo, il ruolo fondamentale del diritto di eleggibilità è legato pure al fatto che, in definitiva, i cittadini che si presentano ad un'elezione come candidati permettono agli altri cittadini di esercitare il loro diritto di voto attivo. Le elezioni non devono ridursi ad una mera conferma quasi rituale dei rapporti di forza esistenti fra le forze politiche consolidate; ogni cittadino elettore e ogni forza politica (anche quelle nuovamente create) deve potersi candidare su un piano di pari opportunità⁷. In questo senso, il principio dell'uguaglianza e quello del divieto di discriminazione fanno parte della libertà di voto e di elezione⁸. Come situazione ideale, il cittadino deve poter esprimere, diffondere e discutere tutte le informazioni su tutti i candidati possibili a parità di opportunità, per potersi determinare in base a un'opinione formatasi nel modo più libero e completo possibile⁹.

Completando l'aspetto delle pari opportunità e dell'uguaglianza nell'esercizio dei diritti politici, il Tribunale federale ha sottolineato a più riprese i rischi inerenti ad un finanziamento improprio della propaganda politica¹⁰, rilevando che, "talvolta, l'intervento di gruppi di interesse dotati di notevoli mezzi finanziari, peraltro spesso poco trasparenti, rappresenta un serio pericolo per la vita democratica e potrebbe anche pregiudicare il diritto del cittadino elettore ad una formazione ed espressione del voto libera e non falsata da condiziona-

⁵ Art. 34 Cost. fed. ("diritti politici") e art. 28 e 29 Cost. cant. ("diritto di voto" e "eleggibilità").

⁶ DTF 119 Ia 167 = JdT 1995 I 85.

⁷ DTF 113 Ia 292 = JdT 1989 I 262, consid. 3a; 124 I 55, consid. 2a e consid. 5a; 125 I 441, consid. 2a.

⁸ DTF 113 Ia 292 = JdT 1989 I 262, consid. 3b.

⁹ DTF 124 I 55, consid. 2a; 125 I 441, consid. 2a.

¹⁰ Cfr. ad esempio DTF 114 Ia 427 = JdT 1990 I 162.

menti illeciti¹¹". Lo stesso Tribunale federale ha già riconosciuto un legame fra l'intensità della propaganda elettorale e l'esito di uno scrutinio, addirittura non esitando ad annullare l'elezione in quella circostanza oggetto della decisione¹². E l'intensità della propaganda elettorale dipende fortemente dai mezzi economici che un candidato o una formazione politica investono nella propria campagna. Esprimendosi sul ricorso di diritto pubblico contro l'art. 115 cpv. 2 LEDP, il Tribunale federale ha affermato che "non può essere revocato in dubbio che nelle condizioni mediatiche attuali una campagna elettorale efficace, pur dipendendo da molteplici altri fattori, non può prescindere da un sostegno finanziario di un certo rilievo". Esso ha poi affermato di seguito che "l'utilizzo di mezzi finanziari illimitati in una campagna elettorale può inquinare la libera formazione della volontà democratica e che parecchi Paesi hanno introdotto delle limitazioni nelle spese o nei finanziamenti dei partiti o dei candidati¹³".

Per quanto attiene invece più specificamente alla trasparenza, possiamo ricordare che, dal punto di vista generale, la fiducia dei cittadini verso le autorità, cioè la fiducia dei cittadini elettori verso i loro rappresentanti nelle istituzioni pubbliche, è l'elemento indispensabile di ogni Stato democratico. Possiamo anche affermare che la fiducia si costruisce soprattutto attraverso la trasparenza; una trasparenza che contribuisce a rendere leggibili e intellegibili i processi decisionali anche per coloro che non vi partecipano in prima persona. In questo senso, la trasparenza acquisisce pure una portata dissuasiva importante contro possibili abusi da parte dei rappresentanti nell'esercizio delle loro funzioni. Se la trasparenza non equivale ancora automaticamente a una procedura o a una decisione corretta, il più delle volte essa ne costituisce tuttavia la premessa fondamentale, nella misura in cui rende possibile il controllo.

Nel settore specifico del finanziamento della vita politica, una maggiore trasparenza può inoltre contribuire a migliorare l'immagine che l'opinione pubblica ha dei partiti e dei loro responsabili, riducendo la sensazione che i rapporti fra interessi economici particolari e mondo politico si intreccino nella clandestinità e in modo totalmente estraneo all'interesse generale. Inoltre, una maggiore trasparenza di questi rapporti è indispensabile per il corretto esercizio dei diritti politici da parte degli elettori: conoscere per scegliere - conoscere prima di scegliere.

La Corte costituzionale tedesca¹⁴, ad esempio, in una celebre sentenza sul finanziamento dei partiti politici, ha affermato che il risultato dei processi decisionali all'interno di un partito può essere considerevolmente influenzato dalle persone e dalle organizzazioni che lo finanziano in maniera importante e che, di conseguenza, questi rapporti fra responsabili politici e interessi particolari devono essere resi pubblici. Questo poiché, sempre secondo la Corte di Karlsruhe, l'elettore ha il diritto di essere informato su chi è potenzialmente in grado di esercitare un'influenza sulle decisioni di un partito, dovendo poter anche giudicare, nel contempo, della corrispondenza fra i programmi politici dichiarati e i rapporti con chi cerca un'influenza sul partito tramite elargizioni finanziarie importanti. Un discorso analogo vale *a fortiori* anche per i finanziamenti dei candidati.

¹¹ DTF 125 I 441, consid. 2b.

¹² DTF 113 Ia 291, consid. 3d.

¹³ DTF 125 I 441, consid. 2b e 2c.

¹⁴ BVerfGE 24, 300 (356). Cfr. anche BVerfGE 52, 63 (87), dove si confermava lo stesso principio affermando: "Der Wähler soll über die Herkunft der ins Gewicht fallenden Spenden an politische Parteien korrekt und vollständig informiert werden und die Möglichkeit haben, daraus seine Schlüsse zu ziehen". Nella sentenza BVerfGE 85 264, del 9 aprile 1992, la stessa Corte costituzionale fissò a 20'000 DM il limite per esigere la pubblicità del donatore, affermando che già un finanziamento di tale entità permette di influenzare le decisioni politiche di un partito.

Inoltre, conformemente a quanto scritto sopra, conoscere l'identità dei grandi finanziatori di partiti e candidati può contribuire ad inibire talune forme di abuso del potere di rappresentanza, nella misura in cui l'eletto si sentirebbe maggiormente osservato e controllato dall'opinione pubblica nel momento in cui chi l'ha sostenuto finanziariamente per la campagna elettorale si sentisse autorizzato a domandargli - anche solo implicitamente - di mostrarsi riconoscente.

L'essenziale è quindi che l'elettore sia informato sull'identità di eventuali grandi finanziatori (persone fisiche o giuridiche), per poi decidere liberamente e in conoscenza di causa a chi attribuire il proprio voto. Si tratta senza dubbio di un aspetto fondamentale per una democrazia che, nella natura delle cose, non può evitare di convivere con *lobbies* di ogni genere ma vuol riuscire a fare tesoro dei loro aspetti positivi, proteggendosi nel contempo da quelli negativi.

Dal punto di vista del diritto costituzionale, la semplice partecipazione di un partito, di un movimento o di un candidato a un processo elettorale (cioè all'esercizio di una funzione pubblica fondamentale) costituisce un motivo sufficiente (e imperativo) per esigere il rispetto di talune esigenze di trasparenza. Non è quindi necessario attribuire ai partiti uno statuto di diritto pubblico per poter esigere una certa trasparenza, la libertà d'associazione non può quindi considerarsi violata¹⁵.

Concludendo, per quanto concerne l'effettività dei diritti politici garantiti dalla Costituzione, possiamo considerare che la competizione elettorale è *libera* unicamente se lo è pure la possibilità di candidarsi, nel senso che il costo dell'indispensabile campagna elettorale non escluda a priori taluni candidati o talune formazioni politiche. Essa è inoltre *equa* se la comunicazione con gli elettori resta possibile per tutti gli interessati e gli uni non possono soverchiare gli altri nel dibattito pubblico. In fine, una competizione elettorale è *sincera* solamente se non è lecito supporre che il suo risultato sia stato acquisito perché il vincitore ha investito mezzi finanziari più importanti dei suoi concorrenti. Grazie alle dimensioni relativamente ridotte della comunità e del territorio, in una realtà come quella ticinese dovrebbe risultare abbastanza facile, attraverso correttivi adeguati, avvicinarsi ad un sistema democratico conforme ai tre principi enunciati. Per quanto concerne la corruzione politica, la situazione ticinese è sicuramente diversa da quella di numerosi altri Paesi democratici; tuttavia, visti gli importanti indizi e indicatori esistenti¹⁶, è opportuno dotarsi per tempo di norme atte a prevenire una degenerazione del fenomeno.

Esiste quindi un interesse pubblico rilevante a che il legislatore disciplini alcuni aspetti finanziari legati ai processi elettorali. Per quanto concerne il Ticino, essenzialmente a titolo preventivo, ciò serve ad evitare sin d'ora possibili e sempre più numerosi abusi che porterebbero ad un deterioramento generalizzato del sistema politico.

Nelle sue osservazioni del 26 novembre 2002, il Consiglio di Stato manifestava la sua opposizione al principio della limitazione delle spese elettorali essenzialmente appellandosi al fatto che l'imposizione di limiti finanziari non permetterebbe di ridurre le disparità fra candidati e partiti, tra i quali figurano persone e/o liste che possono vantare l'appoggio di gruppi, movimenti o organizzazioni radicate sul territorio e con una certa capacità di mobi-

¹⁵ Più in dettaglio, sulla conformità costituzionale delle misure di trasparenza, ivi compreso in relazione alla segretezza del voto, cfr. *Tiziano Balmelli* (2001), p. 361 seg.

¹⁶ Cfr. *Marco Borghi / Tiziano Balmelli*, *Perceptions des réseaux de connivences, surtout politiques, au Tessin*, in Queloz N./Borghi M./Cesoni M.L., *Processus de corruption en Suisse*, Basel Genève München, 2000, pag. 169-191.

litazione oppure persone che hanno un accesso "privilegiato" ai media. La Commissione non può seguire il Consiglio di Stato su questo punto. È ovvio che l'imposizione di limiti finanziari alle spese elettorali non può garantire l'assoluta parità di chances tra tutti i candidati e tutte le liste in corsa, ma è altrettanto evidente che se si dovesse ridurre notevolmente l'influenza sui risultati elettorali del denaro messo a disposizione di candidati e partiti, le differenze di opportunità che sussisterebbero sarebbero in stretta relazione con il radicamento sociale delle persone e delle proposte politiche, ciò che la Commissione giudica come accettabile e scarsamente problematico. In altre parole, l'impossibilità di giungere ad una parità assoluta tra candidati e liste non sembra alla Commissione essere un motivo sufficiente per non far nulla contro gli effetti nefasti sulla libera formazione delle opinioni politiche della messa in campo di grosse somme di denaro a sostegno di alcuni candidati e/o partiti a scapito di altri.

Durante i lunghi lavori commissionali è pure stata posta la questione della costituzionalità della riforma qui in esame. Al proposito il giurista del Gran Consiglio Michele Albertini ha manifestato il proprio scetticismo, che tuttavia il dott. jur. Balmelli, esperto dell'argomento, ha ribadito come infondato. A sostegno della costituzionalità di un simile provvedimento egli cita la propria tesi di dottorato, il lavoro più recente in materia, ma anche l'opinione del professore Andreas Auer, uno dei costituzionalisti svizzeri più autorevoli, titolare della cattedra di diritto costituzionale all'Università di Ginevra nonché direttore del Centro sulla democrazia diretta. In un parere giuridico richiesto al prof. Auer dalla Commissione diritti politici del Gran Consiglio ginevrino specificamente sulla questione della costituzionalità di un progetto di legge tendente ad introdurre dei tetti di spesa (PL 8241-4, www.ge.ch), Auer afferma che "la limitation des dépenses électorales constitue à l'évidence un moyen que le législateur cantonal peut juger approprié pour atteindre le but d'intérêt public qu'il s'est fixé". Riconosciuta la costituzionalità di principio della misura, Auer ricorda poi che la legge deve ovviamente rispettare il principio di proporzionalità affinché la misura limiti validamente i diritti fondamentali in questione, senza violarli. Circa il fatto che quasi tutti i paesi europei hanno deciso di limitare le spese elettorali, Auer ricorda poi che "le cadre du droit constitutionnel suisse ne diffère pas tellement de celui des pays ayant légiféré dans ce domaine". Sulla scorta della tesi del dott. Balmelli e del parere giuridico del professor Auer, la Commissione diritti politici del parlamento ginevrino ha quindi messo a punto un progetto di legge tendente a limitare le spese elettorali.

La Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, ha pure riconosciuto il principio della costituzionalità (convenzionalità) dei tetti di spesa per le campagne elettorali, anche tenuto conto del diritto fondamentale alla libertà d'espressione garantito dalla CEDU. Citiamo dalla sentenza Bowman del 1998 (www.echr.coe.int): "Néanmoins, dans certaines circonstances, ces droits [ovvero la libertà d'espressione e il diritto alla libera formazione della volontà democratica] peuvent entrer en conflit, ce qui peut inciter à juger nécessaire, avant ou pendant une élection, de prévoir certaines restrictions à la liberté d'expression, alors qu'elles ne seraient habituellement pas admissibles, afin de garantir 'la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif'. La Cour reconnaît qu'en ménageant un équilibre entre ces deux droits, les Etats contractants disposent d'une marge d'appréciation, comme c'est généralement le cas s'agissant de l'organisation de leur système électoral".

I lavori del Consiglio d'Europa sono significativi a questo titolo e riassumono perfettamente le concezioni costituzionali condivise dalle democrazie del nostro continente. L'elaborazione di norme che disciplinino il finanziamento della vita politica e limitino le spese elettorali rientra nei programmi prioritari per il rafforzamento della democrazia. Non solo la costituzionalità di tali misure è considerata come un dato acquisito, ma si tratta addirittura di misure che gli esperti raccomandano ai legislatori nazionali e regionali di adottare e/o estendere e rafforzare. In questo senso, anche sulla scorta della tesi di dottorato del dott.

Balmelli, l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa ha adottato una specifica Raccomandazione in materia (Racc. N°1516, 2001, "Financement des partis politiques", www.coe.int) di cui citiamo gli estratti più pertinenti:

- B. Concernant les dépenses pendant les campagnes électorales: Les États devraient plafonner les dépenses autorisées pendant les campagnes électorales; en effet, l'absence de tels seuils encourage l'escalade des dépenses et oblige les partis à intensifier leur recherche de fonds.
- E. Concernant les sanctions: En cas de violation de la législation, les partis politiques devraient faire l'objet de sanctions appropriées, par exemple perte totale ou partielle, ou remboursement obligatoire, des contributions publiques, et paiement d'amendes. Quand une responsabilité individuelle est établie, les sanctions devraient être assorties d'une annulation du mandat de l'élu ou d'une peine d'inéligibilité.

La Commissione di Venezia per la democrazia e il diritto è un organismo internazionale incaricato di promuovere il patrimonio costituzionale comune dei paesi europei, ovvero la democrazia, i diritti dell'uomo e la supremazia del diritto. Essa si compone di esperti indipendenti reputati a livello internazionale per il loro contributo allo sviluppo del diritto e delle scienze politiche (professori di diritto costituzionale o diritto internazionale pubblico, giudici di corti costituzionali, alti funzionari, ecc.). La Svizzera fa parte della Commissione di Venezia e vi è rappresentata dal costituzionalista Giorgio Malinverni, professore all'Università di Ginevra, nonché da Heinrich Koller, Direttore dell'Ufficio federale di Giustizia (come membro supplente). Orbene, nel 2000 gli esperti della Commissione di Venezia hanno attentamente studiato la questione del finanziamento dei partiti e delle campagne elettorali. Le "Linee direttive sul finanziamento dei partiti" (adottate nel marzo 2001, www.venice.coe.int) raccomandano esplicitamente: "8. Afin d'assurer l'égalité des chances des différentes forces politiques, les dépenses occasionnées par les campagnes électorales devront être limitées par un certain plafond, approprié à la situation du pays, fixé en proportion du nombre d'électeurs concernés".

Alla luce di quanto precede i sottoscritti commissari ritengono che il principio della limitazione delle spese elettorali sia conforme al diritto costituzionale svizzero. La materia resta comunque molto delicata ed il Tribunale federale potrà sempre essere chiamato ad eventualmente correggere questo o quel determinato aspetto della normativa. In ogni caso, un eventuale intervento correttivo dell'Alta Corte non dovrebbe essere vissuto come una tragedia, anzi, sarebbe sempre e comunque benvenuto perché contribuirebbe alla ricerca della soluzione migliore sotto tutti gli aspetti, secondo un approccio molto pragmatico.

4. LA PROPOSTA

Anche la concretizzazione in un testo di legge del principio già votato a due riprese dal Gran Consiglio ha occupato a lungo la Commissione, che comunque, con rapporto del 27 maggio 2004, ha inviato l'oggetto al plenum del Parlamento per decisione. In quell'occasione il Consiglio di Stato ha chiesto di potersi esprimere compiutamente sul testo proposto, fatto che ha comportato una nuova sospensione ed un nuovo rinvio del dossier in Commissione.

Le puntuali osservazioni del Governo sui diversi articoli della proposta sono state trasmesse alla Commissione in data 8 settembre 2004. La Commissione le ha discusse a diverse riprese, anche grazie ad approfondimenti effettuati da un'apposita Sottocommissione, ed

ha incontrato in data 25 novembre 2004 il Consigliere di Stato Luigi Pedrazzini per uno scambio di opinioni sui diversi punti ivi contenuti.

Delle opinioni espresse dal Governo e delle divergenze tra Commissione e Consiglio di Stato si dirà, per quanto necessario, nel corso della presentazione di dettaglio del progetto.

5. COMMENTO ARTICOLO PER ARTICOLO

Art. 51: la nuova lettera e) aggiunge ai compiti dell'Ufficio cantonale d'accertamento quello di sanzionare le violazioni delle norme introdotte con la presente riforma di cui al nuovo art. 167a. Questa autorità avrà quindi la responsabilità primaria di applicazione delle nuove disposizioni della LEDP introdotte con la presente riforma.

Il Consiglio di Stato nelle sue osservazioni 8 settembre 2004 ha contestato la scelta dell'Ufficio cantonale d'accertamento quale autorità idonea a svolgere questi compiti. A mente del Governo esso non avrebbe né l'organizzazione né la struttura per farlo, perché in pratica esso si riunisce il pomeriggio della domenica delle elezioni e il giorno successivo e non dispone di nessuna struttura propria a cui fare capo. Il Governo suggerisce quindi di conferire queste competenze alla Cancelleria dello Stato o ad una commissione elettorale ad hoc.

A mente della Commissione queste proposte non possono essere accolte. Per quanto riguarda la Cancelleria dello Stato si fa osservare che, contrariamente a quanto sostenuto dal Consiglio di Stato, secondo il tenore attuale della legge (art. 114) la Cancelleria è competente solo per ricevere le notifiche dei finanziamenti, non per le sanzioni. Per tali decisioni la competenza è infatti del Consiglio di Stato (cfr. art. 114 cpv. 3). Ancora più problematico appare alla Commissione sostituire l'Ufficio cantonale d'accertamento con una commissione elettorale, che avrebbe certamente minore autorevolezza di un organismo composto da magistrati e rappresentanti delle liste. È ben vero, come sostiene il Governo, che oggi l'Ufficio cantonale d'accertamento, viste le attuali competenze, si riunisce per un pomeriggio ogni 4 anni, ma nulla vieta che, in caso di contestazioni sui limiti di spese elettorali, esso possa attribuire mandati per le verifiche del caso e ritrovarsi una o due volte per decidere sulle fattispecie. Essendo previsto da una legge esso avrebbe comunque tutti i crismi di un'autorità amministrativa. Per dar seguito alle preoccupazioni pratiche espresse dal Governo la Commissione ha comunque previsto di aggiungere all'art. 51 un nuovo cpv. 3 che regola la possibilità per l'Ufficio cantonale d'accertamento di far capo ai servizi della Cancelleria dello Stato.

Nuovo titolo Va: a partire dall'art. 114 viene introdotto un nuovo Titolo, a sua volta diviso in alcuni nuovi capitoli. Esso comprenderà i vecchi artt. 114 e 115 nonché i nuovi artt. 115a e segg.

Capitolo I: il nuovo capitolo comprende i vecchi artt. 114 e 115 modificati come da indicazioni qui di seguito e tratta delle norme sulla trasparenza dei finanziamenti. Da osservare al proposito come sarebbe giudizioso che il regolamento definisse con cura l'allargamento del concetto di finanziamento anche alle promesse di finanziare sotto forma di crediti, promesse, assunzione di debiti futuri ecc. e ciò per evitare abusi e aggiramenti dei principi legali di cui agli artt. 114 e 115 LEDP.

Art. 114: in base alla nuova sistemica il titolo della norma è stato leggermente cambiato. Al cpv. 1 si propone un automatismo che impegna direttamente partiti e movimenti politici nella comunicazione dei finanziamenti. Per evitare qualsiasi equivoco la Commissione propone di inserire nella legge il concetto di finanziamento in uno o più versamenti. Il cpv. 2

rimane invariato mentre il cpv. 3 viene abrogato poiché il DL menzionato non è più in vigore: la sanzione viene integrata nel nuovo art. 167a.

Nelle sue osservazioni 8 settembre 2004 il Consiglio di Stato non ha contestato la modifica proposta, ma ha semmai insistito per una diversa impostazione della stessa. La Commissione ritiene però che così come espressa nel disegno di legge qui in esame essa sia più precisa sia della norma attualmente in vigore, sia della norma proposta dal Governo, poiché chiarisce il momento della notifica e la durata del periodo di computo del finanziamento.

Art. 115: anche qui il titolo viene modificato e attualizzato. Il termine di cui al cpv. 1 viene ridotto a 15 giorni, come da richiesta del Consiglio di Stato (osservazioni del 26 novembre 2002), le sanzioni di cui al cpv. 4 vengono integrate nel nuovo art. 167a ed il cpv. 5 viene leggermente modificato per aggiornare i riferimenti in esso contenuti.

Capitolo II: il nuovo capitolo, che contiene solo l'art. 115a, tratta delle informazioni ai cittadini in materia di elezioni cantonali. Originariamente era stato introdotto un secondo articolo inerente i divieti di spot elettorali, ma siccome questa specifica materia sta per essere esaustivamente regolata dalla legislazione federale, la Commissione ha preferito rinunciare a qualsiasi disposizione cantonale in merito.

Art. 115a: la nuova norma tratta della distribuzione dei prospetti elettorali da parte dell'autorità, distribuzione che potrà avvenire mediante una spedizione unica. Tale prassi permetterà a tutte le liste di essere presenti con una propria informazione nelle case degli elettori e migliorerà la conoscenza dei cittadini delle tesi e degli obiettivi politici dei diversi partiti e movimenti. Il regolamento d'applicazione dovrà stabilire le modalità di distribuzione e i requisiti dei prospetti, segnatamente le dimensioni massime e il peso massimo, che essi potranno avere per essere distribuiti a carico del Cantone.

Nelle sue osservazioni 8 settembre 2004 il Consiglio di Stato ha contestato la norma, sia nella forma che nel contenuto. Quanto alla forma esso ha in particolare avanzato censure sull'applicabilità del cpv. 3, ma la Commissione non ha ritenuto tali osservazioni fondate, poiché già oggi la legislazione vigente (art. 42d cpv. 2 RALDP) conferisce al Dipartimento delle Istituzioni, nemmeno al Consiglio di Stato, la facoltà di rifiutare o modificare dichiarazioni lesive dell'onore, manifestamente contrarie alla verità oppure troppo lunghe in ambito di motivazioni dei comitati referendari contenute negli opuscoli informativi inviati ai cittadini per le votazioni cantonali. Si ricorda anche che il Consiglio di Stato ha già peraltro de lege competenze ben più gravose di quella proposta con il cpv. 3, come quella prevista dall'art. 87 LEDP di decidere al momento del deposito delle candidature l'ineleggibilità di cittadini condannati alla pena della reclusione o detenzione per crimini o delitti contrari alla dignità della carica.

Quanto alle censure del Consiglio di Stato sul contenuto, fondate su motivazioni di carattere finanziario, a mente della Commissione i problemi di costo dovranno poter essere risolti nella fase esecutiva. Vi è la sensazione che i presunti costi supplementari siano stati un poco esagerati dal Governo, come dimostra la recente introduzione della carta di legittimazione e di due nuove buste in ogni invio per le votazioni federali, che avvengono 4 volte all'anno e non una volta ogni 4 anni, senza che ciò abbia sconvolto il sistema di distribuzione del materiale di voto o abbia provocato spese sproporzionate. Quanto alla legittimità dell'assunzione da parte dello Stato dei costi di distribuzione di questo materiale, contestata dal Governo, la Commissione rileva che siccome chiunque ha il diritto potenziale di presentare una lista e di presentarsi come candidato, gli argomenti volti a dimostrare un presunto uso da parte di poche persone di mezzi finanziari di tutti i contribuenti non paiono fondati.

Capitolo III: in questa parte della modifica legislativa sta il cuore della riforma. Essa comprende le disposizioni centrali che si applicheranno solo alle elezioni cantonali, non estendendosi alle votazioni popolari. Le nuove norme si inseriscono in un contesto piuttosto complesso per i diritti e le garanzie costituzionali in gioco per cui è opinione della Commissione che sia opportuno iniziare ad introdurre misure nei soli settori testé indicati. Solo le esperienze future diranno se varrà la pena estendere la loro portata in un secondo tempo.

Art. 115b: questa disposizione definisce cosa si intende per pubblicità elettorale. Le forme di pubblicità menzionate al cpv. 1 rappresentano il minimo indispensabile per una normativa efficace. Si tratta di una lista esemplificativa, non esaustiva, il cui fine stesso sottintende una clausola evolutiva. In particolare si dovrà aspettare qualche tempo per fare le necessarie esperienze e osservare quale sarà il naturale adattamento di partiti e candidati di fronte a questa regolamentazione per decidere se e quali altre forme di pubblicità elettorale dovranno essere incluse nell'elenco. Nella lista esemplificativa sono menzionati espressamente i prospetti di propaganda elettorale, per far rientrare tale materiale (cfr. art. 115a) nel concetto di pubblicità elettorale. Non rientrano invece in tale concetto, e quindi non sono sottoposte a limiti di spesa, manifestazioni quali un congresso, comizi o eventi analoghi.

In riferimento al cpv. 2, l'esclusione degli articoli e altri contributi scritti o verbali dotati di natura redazionale si intende applicabile ai messaggi scritti o verbali che vengono pubblicati in maniera analoga a quanto avviene normalmente per le parti redazionali dei media in questione, ovvero "redatti come un normale articolo", cioè in una forma corrispondente per quanto attiene al formato, ai caratteri, all'impaginazione ecc.

Art. 115c: va innanzitutto osservato che l'inizio dell'applicazione delle misure sui limiti di spesa proposte coincide con il termine per il deposito delle liste. Dal punto di vista del diritto costituzionale e del rispetto dei diritti fondamentali è molto importante notare che, al di fuori del limitato periodo di applicazione, la libertà di espressione politica e la circolazione delle idee non trovano alcun vincolo da parte della presente regolamentazione. Inoltre, anche durante tale periodo, è evidente che restano completamente liberi¹⁷ tutti i contributi di natura redazionale pubblicati o trasmessi non a pagamento da un organo di informazione. In questo senso, anche per quanto concerne gli organi ufficiali di stampa di un partito o di un movimento politico, la lista di riferimento potrebbe farvi ricorso, così come i suoi candidati, per presentare le proprie proposte, contraddire le proposte dei concorrenti ecc. a condizione che si tratti di normali articoli di natura redazionale, non di annunci in stile pubblicitario né di spazi ottenuti a pagamento. Il vero dibattito democratico, quello fatto di contenuti e di idee presentate e confrontate pubblicamente, non sarebbe quindi limitato dalla presente normativa; anche per questo motivo appare alquanto difficile sostenere che sussisterebbe una violazione della libertà di espressione. Anche l'utilizzo di *internet* per comunicare le proprie opinioni, proposte o critiche, per promuovere dibattiti e sondaggi, ecc. dovrebbe restare sostanzialmente libero, siccome si tratta di uno strumento dotato di un grandissimo potenziale al servizio della libertà di espressione su vasta scala, fondamentale alla portata di tutti. Inoltre, internet richiede pur sempre un comportamento attivo da parte degli elettori, che non sarebbero quindi meri destinatari di messaggi promozionali in stile commerciale. D'altro lato, però, sarebbe forse opportuno esaminare in un secondo tempo se includere nell'elenco i cosiddetti banner pubblicitari, che equivalgono in pratica agli annunci pubblicitari inseriti ad esempio sulla stampa scritta. Si tratta quindi di seguire l'evoluzione di internet per osservare quali forme potrà assumere la pubblicità elettorale ad

¹⁷ Fatte salve le disposizioni del CPS e del CCS che già sono applicabili alla stampa (calunnia, diffamazione, diritto di risposta ecc.).

esso legata¹⁸. Per quanto concerne invece l'invio in massa di e-mail, tali pratiche da un lato dovrebbero comunque generare costi trascurabili¹⁹ (ed essere quindi alla portata di tutti) e dall'altro dubitiamo che, in ogni caso, ve ne possa essere un utilizzo spropositato siccome è risaputo che la maggior parte degli e-mail non sollecitati, oltre a non essere letti il più delle volte, hanno l'unico effetto di irritare chi li riceve e il candidato rischierebbe così di ottenere esattamente il risultato opposto a quello desiderato.

Gli importi di cui al cpv. 1 di 80'000 franchi per le liste e di 40'000 franchi per i candidati, frutto di una trattativa commissionale, rappresentano un limite superiore e dovrebbero permettere di conseguire gli obiettivi perseguiti dalla riforma lasciando nel contempo al singolo candidato un margine di manovra che preservi la sua libertà di espressione e sia adeguato alle dimensioni del Cantone.

La regola del cpv. 3, che permette la cessione di limiti dal candidato al Consiglio di Stato o al Consiglio degli Stati (non al Gran Consiglio) alla lista, risponde all'esigenza di flessibilità quanto all'organizzazione della pubblicità elettorale da parte di liste e candidati.

Infine il cpv. 5 lascia al regolamento la determinazione delle regole per la pubblicità mista.

Art. 115d: è indispensabile sottolineare che non includere i terzi nella riforma significherebbe adottare misure totalmente prive di senso, dal momento che la pubblicità elettorale in favore di questo o quel candidato transiterebbe semplicemente attraverso specifici comitati "indipendenti" oppure attraverso amici o prestanome di comodo. A scanso di equivoci va qui chiarito che anche le Sezioni di partito o gli organismi analoghi facenti capo a movimenti politici sono dei terzi ai sensi della nuova normativa, per cui la loro pubblicità deve essere computata nei limiti di spesa.

Per quanto concerne il cpv. 3, va precisato che non si tratterebbe di condizionare la validità in sé del contratto alla forma scritta (art. 11 CO), e nemmeno di porre un'esigenza probatoria fra i contraenti privati (art. 10 CCS), bensì di una semplice conferma scritta di accompagnamento, ritenuta utile e necessaria, conformemente ad un interesse pubblico pertinente e rilevante, per facilitare eventuali esigenze probatorie dovendo l'autorità verificare il rispetto delle norme elettorali.

Art. 115e: si tratta di una norma procedurale che conferisce all'Ufficio cantonale d'accertamento una competenza di verifica e controllo.

Art. 115f: si tratta della base legale per il controllo dei resoconti, le segnalazioni all'autorità e l'eventuale apertura di una procedura di verifica. La Legge di procedura per le contravvenzioni non si applica alla fase preliminare di cui ai cpv. 1, 2 e 3 (cfr. art. 169 LEDP). Le ferie non sospendono la procedura (art. 159 LEDP).

Capitolo IV: l'ultimo capitolo del Titolo Va comprende un solo articolo relativo al rimborso delle spese elettorali. Le percentuali minime proposte per il diritto al rimborso spese sono state scelte facendo uso, nel rispetto dei principi costituzionali, del margine di scelta politica²⁰ del legislatore cantonale. Da notare che il limite del 6% per il rimborso delle spese per l'elezione del Consiglio di Stato tiene conto in maniera estremamente prudente dell'entità minima di consenso necessario ad una lista per aspirare con ragionevole speranza ad

¹⁸ Al momento attuale, internet costituisce un mezzo autonomo, con caratteristiche del tutto peculiari che lo distinguono dalla stampa e dalla radiotelevisione.

¹⁹ Salvo eventuali costi derivanti da un'ipotetica compravendita di indirizzari.

²⁰ Il Tribunale federale, in una sentenza friborghese, ha per esempio indicato i limiti costituzionali relativi alla situazione di quel cantone, stabilendo che, tenuto conto delle circostanze, il legislatore non può fissare una soglia superiore all'1% delle schede per l'elezione al Gran Consiglio: "*In Anbetracht dieser Erwkgungen erscheint in bezug auf die Verhältnisse im Kanton Freiburg eine Grenze von rund 1% der Listenstimmen als angemessen*" (DTF 124 155, p. 71).

ottenere un seggio in Governo. Il limite massimo dell'1% definito dal TF nella sua sentenza di cui alla nota 20 si riferisce all'elezione del Gran Consiglio, per la cui elezione nella norma qui in disamina viene invece stabilito il limite di almeno un eletto, che in Ticino si ottiene con poco più dell'1% dei voti.

Art. 167a: si tratta della norma che contiene le sanzioni che accompagnano la riforma. Va subito detto che la Commissione ha evitato di inoltrarsi in sanzioni che prevedessero la destituzione di un candidato eletto. Nella stragrande maggioranza dei casi, in ragione della natura stessa della pubblicità elettorale fatta per essere vista, sarà molto difficile pensare di oltrepassare i tetti di spesa senza che i candidati e le liste rivali se ne accorgano. Combinato a questa realtà, l'effetto dissuasivo prodotto dalle sanzioni previste risulterà sufficiente e determinante: candidati e liste rivali, in caso di fondati sospetti, potranno infatti attivarsi per sollecitare una verifica dettagliata da parte delle competenti autorità. L'introduzione di una disciplina per le spese elettorali non richiederà quindi l'organizzazione di pesanti strutture di controllo. Al contrario, molto probabilmente si instaurerà una prassi all'insegna dell'autodisciplina e del controllo reciproco da parte degli stessi candidati e delle liste, senza alcun bisogno di approntare complesse macchine burocratiche.

Soprattutto grazie alle dimensioni relativamente ridotte del territorio e della comunità, è legittimo attendersi che la normativa ticinese sarà veramente effettiva; essa produrrà quindi i propri effetti benefici sul sistema politico senza bisogno di ricorrere ad onerosi e complessi sistemi di controllo. In questo senso, a titolo cautelativo, ci pare opportuno dotare l'arsenale legislativo di sanzioni importanti che, combinate al citato controllo sociale, siano atte ad esplicare un effetto dissuasivo decisivo. Soprattutto a questo livello la presente riforma si distingue da un semplice *gentlemen agreement* fra partiti e candidati.

6. CONCLUSIONI

Il diritto costituzionale, nella misura in cui sancisce il diritto alla libertà di espressione²¹, non si oppone a che tale diritto sia limitato, per ragioni riconducibili all'interesse pubblico, attraverso misure che rispettino il principio della proporzionalità e dell'uguaglianza di trattamento. Una regolamentazione di talune forme di pubblicità elettorale, applicabile a tutti coloro che intendessero intervenire in una stessa elezione (ovvero nell'esercizio di una funzione pubblica fondamentale), direttamente come candidati oppure a sostegno di candidati o partiti in lizza, può essere realizzata nel rispetto dei diritti fondamentali. Le misure qui proposte, limitative di alcune forme di manifestazione del pensiero ma a salvaguardia di altri valori e diritti di valenza costituzionale (la libertà di scelta degli elettori, le pari opportunità politiche, la democraticità della competizione elettorale e la prevenzione della corruzione) risultano conformi al diritto costituzionale²², limitando il diritto alla libertà di espressione solo in modo lieve (periodo limitato e applicazione circoscritta ad alcune forme di pubblicità, tetto massimo che lascia un margine adeguato alla realtà ticinese, nessun condizionamento dei contenuti in quanto tali)²³.

²¹ Art. 16 cpv. 2 Cost. fed.

²² Per un esame di costituzionalità più approfondito, cfr. *Tiziano Balmelli* (2001), pag. 390-397.

²³ Per le libertà di natura economica deve prevalere lo stesso giudizio; considerato oltretutto che, in questi casi, a nostro avviso il maggior riguardo deve essere dato alle libertà di natura ideale. Quindi, se si considera che la libertà di espressione è validamente ristretta dalle misure in questione, e che non sussiste quindi una sua violazione, *a fortiori* non si potrebbe parlare di una violazione di libertà di natura economica.

Sul piano simbolico, inoltre, il cui ruolo è comunque tutt'altro che irrilevante in una comunità democratica, va pure sottolineato come la normativa proposta contribuirebbe in modo importante a dare una forma positiva alle aspettative e alle rappresentazioni collettive della politica e del potere.

Per tutte queste motivazioni la Commissione invita il Gran Consiglio ad adottare la modifica di legge qui proposta.

Per la maggioranza della Commissione speciale:

Manuele Bertoli, relatore

Butti - Ducry - Ghisletta D. - Jelmini - Lotti (con riserva) -

Pedrazzini - Ravi - Savoia

Disegno di

LEGGE

sull'esercizio dei diritti politici; modifica

Il Gran Consiglio,
della Repubblica e Cantone Ticino

- vista l'iniziativa parlamentare 28 febbraio 2000 presentata nella forma generica da Stefano Malpangotti e Eros Pastore;
- visto il rapporto di maggioranza 3 febbraio 2005 della Commissione speciale Costituzione e diritti politici,

d e c r e t a :

I.

La Legge sull'esercizio dei diritti politici del 7 ottobre 1998 è così modificata:

Art. 51 cpv. 1 lett. e) (nuova) e cpv. 3 (nuovo)

e) di prendere le decisioni di cui all'art. 167a della presente legge.

³Se necessario l'Ufficio cantonale d'accertamento può avvalersi dei servizi della Cancelleria dello Stato.

TITOLO Va (nuovo) - Campagne elettorali

Capitolo I - Trasparenza sui finanziamenti

Art. 114 - Dei partiti e movimenti politici

¹I partiti e i movimenti politici comunicano entro il 31 gennaio di ogni anno alla Cancelleria dello Stato l'ammontare dei finanziamenti ricevuti nell'anno civile precedente che eccedono la somma di fr. 10'000.- in uno o più versamenti e l'identità dei donatori.

²invariato.

³abrogato.

Art. 115 - Dei candidati e dei promotori di iniziative e referendum

¹Nel termine di 15 giorni antecedente la data dell'elezione ogni candidato alle elezioni cantonali deve comunicare alla Cancelleria dello Stato l'ammontare dei finanziamenti che eccedono la somma di fr. 5'000.- e l'identità dei donatori.

²invariato.

³invariato.

⁴abrogato.

⁵Le disposizioni di cui ai capoversi precedenti ed all'art. 167a si applicano anche ai promotori di iniziative e referendum sul piano cantonale, rispettivamente ai comitati di sostegno.

Capitolo II - **Informazione ai cittadini**

Art. 115a - Prospetti elettorali

¹In occasione delle elezioni cantonali il Cantone assume i costi di distribuzione di un prospetto di propaganda elettorale per ogni lista che ne faccia richiesta.

²Ogni partito è responsabile del contenuto del proprio prospetto.

³Il Consiglio di Stato verifica sommariamente il contenuto dei prospetti e ne rifiuta l'invio quando essi violano la legge.

Capitolo III - **Limiti di spesa per la pubblicità elettorale**

Art. 115b - Definizioni

¹Per pubblicità elettorale si intende ogni messaggio che mira ad influenzare il risultato elettorale di una lista o di un candidato, segnatamente i manifesti, i prospetti di propaganda elettorale, le inserzioni su quotidiani e periodici, gli stampati esclusivamente o principalmente dedicati alle elezioni, i gadgets elettorali.

²Sono esclusi da questa definizione tutti gli articoli e altri contributi scritti o verbali di natura redazionale che sono pubblicati o trasmessi gratuitamente dagli organi di stampa, come pure gli annunci sugli organi di stampa che si limitano a comunicare la tenuta di una conferenza, di una tribuna o di un dibattito politico.

Art. 115c - Limiti

¹In occasione delle elezioni cantonali dalla scadenza del termine per la presentazione delle candidature fino alla chiusura dei seggi elettorali i limiti di spesa complessivi per la pubblicità elettorale sono fissati come segue:

- a) fr. 80'000.- per ogni lista per l'elezione del Consiglio di Stato, del Gran Consiglio e del Consiglio degli Stati;
- b) fr. 40'000.- per ogni candidato al Consiglio di Stato e al Consiglio degli Stati;
- c) fr. 20'000.- per ogni candidato al Gran Consiglio.

²In caso di candidatura contemporanea al Consiglio di Stato e al Gran Consiglio il limite è quello fissato per il Consiglio di Stato.

³Ogni candidato al Consiglio di Stato o al Consiglio degli Stati tenuto al rispetto del limite di spesa personale può cederlo in tutto o in parte alla propria lista mediante atto scritto.

⁴Gli importi di cui al cpv. 1 vengono adeguati dal Consiglio di Stato per decreto esecutivo in base all'indice nazionale dei prezzi al consumo.

⁵Il regolamento determina i principi per il computo proporzionale delle spese in caso di pubblicità elettorale mista, segnatamente volta al sostegno contemporaneo di più candidati.

Art. 115d - Consenso alla pubblicità promossa da terzi

¹Durante il periodo in cui sono in vigore i limiti di spesa di cui all'art. 115c, terze persone, associazioni o comitati che desiderassero farsi promotori di pubblicità elettorale a favore di liste o candidati devono ottenere il consenso scritto da parte del rappresentante della lista o da parte dei candidati in questione.

²Anche tale pubblicità viene computata nei limiti di spesa. Sono esclusi gli stampati che non sono inviati agli elettori con l'intento preponderante di sollecitare il sostegno verso le liste, il candidato o i candidati in questione.

³Tutti i contratti relativi alla pubblicità elettorale di cui al presente articolo devono essere accompagnati da una conferma scritta.

Art. 115e - Resoconti finanziari e trasparenza

¹Entro 30 giorni dalla proclamazione dei risultati i rappresentanti delle liste e i candidati sottoposti ai limiti di spesa di cui all'art. 115c depositano un resoconto finanziario presso l'Ufficio cantonale d'accertamento.

²Esso indica in maniera dettagliata tutte le spese effettuate per le forme di pubblicità elettorale disciplinate dalla presente legge. Il resoconto è accompagnato dai relativi giustificativi.

Art. 115f - Esame dei resoconti e decisione

¹I resoconti sono pubblicati nel Foglio ufficiale e la relativa documentazione può essere consultata da ogni interessato presso l'Ufficio cantonale d'accertamento.

²Nei quindici giorni seguenti la pubblicazione dei resoconti nel Foglio ufficiale, qualsiasi cittadino titolare del diritto di voto a livello cantonale può segnalare all'Ufficio cantonale d'accertamento eventuali irregolarità.

³Qualora dall'esame dei resoconti o dalle segnalazioni di cui al cpv. 2 dovessero sussistere fondati dubbi circa la regolarità di un resoconto, l'Ufficio cantonale d'accertamento la contesta all'interessato invitandolo ad esprimersi entro quindici giorni.

⁴Sentita la risposta dell'interessato, l'Ufficio cantonale d'accertamento decide entro quindici giorni se aprire una formale procedura di verifica.

⁵I resoconti si considerano approvati qualora l'Ufficio cantonale d'accertamento non ne contesti la regolarità all'interessato entro un termine di sessanta giorni dalla loro pubblicazione nel Foglio ufficiale, e comunque quando, in caso di contestazione, la susseguente procedura di verifica sia terminata senza che siano state comprovate delle irregolarità.

Capitolo IV - **Rimborso delle spese elettorali**

Art. 115g - Entità e condizioni

¹Le liste che hanno ottenuto almeno un seggio in Gran Consiglio oppure il 6 per cento dei voti per l'elezione al Consiglio di Stato ricevono dal Cantone un rimborso forfettario pari a un'indennità di base di 4'000.- franchi più 500.- franchi per ogni seggio ottenuto in Gran Consiglio e 4'000.- franchi per ogni seggio ottenuto in Consiglio di Stato.

²Il rimborso non potrà in ogni caso essere superiore alle spese effettivamente sostenute e comprovate dalla lista in questione per la campagna elettorale.

Art. 167a - Sanzioni in materia di obblighi inerenti le campagne elettorali

¹In caso di infrazioni alle disposizioni di cui agli artt. 114 e 115 della presente legge il Consiglio di Stato può infliggere multe fino ad un massimo di fr. 10'000.-.

²In caso di infrazioni agli artt. 115c e 115d l'Ufficio cantonale d'accertamento può infliggere multe pari al massimo al triplo del sorpasso del limite di spesa. La multa può essere riscossa mediante il mancato rimborso in tutto o in parte della cauzione (art. 61) o del contributo previsto dall'art. 170 della Legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato.

³Ai candidati e ai rappresentanti delle liste che non hanno depositato il resoconto nel termine di cui all'art. 115e viene impartito un nuovo termine di quindici giorni e inflitta una multa fino a fr. 7'000.- se non hanno posto rimedio entro tale termine.

⁴Candidati e liste beneficiarie di aiuti di terzi non consentiti che dimostrino di non essere stati al corrente delle azioni dei terzi o di averle scoraggiate attivamente non sono perseguiti.

⁵Le multe inflitte sulla base del cpv. 3 del presente articolo non escludono l'applicazione dei cpv. 1 e 2 e viceversa.

⁶Contro le decisioni del Consiglio di Stato e dell'Ufficio cantonale d'accertamento è dato ricorso al Tribunale cantonale amministrativo nel termine di 15 giorni.

II.

Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum la presente modifica legislativa è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi.

Il Consiglio di Stato ne fissa l'entrata in vigore.