

Rapporto di minoranza

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

Dopo la modifica della legge sull'esercizio dei diritti di voto con l'introduzione dell'obbligo da parte dei candidati di presentare l'estratto del casellario giudiziale, ecco che con l'iniziativa in oggetto si tende a ulteriormente complicare le norme che regolamentano le procedure elettorali.

Nel contesto della realtà ticinese il decreto di legge elaborato dalla Commissione speciale Costituzione e diritti politici suscita molte domande fra le quali:

- **é necessaria una simile legge oppure bastano le norme vigenti?**
- **trattasi di una legge conforme alla Costituzione federale?**
- **quando, come e con che effetti si sono verificati in Ticino casi di utilizzo smisurato di fondi per finanziare campagne elettorali?**
- **sarà possibile operare i controlli e adottare le sanzioni previsti dalla legge?**

BASTANO LE NORME VIGENTI

Le disposizioni votate dal Gran Consiglio nel 1998 sono ampiamente sufficienti per garantire trasparenza riguardo alla provenienza dei mezzi finanziari che candidati e partiti impegnano nelle campagne elettorali.

Andare oltre fissando limiti di spesa significherebbe precludere alla persona o al partito l'uso di denaro proprio.

Il Consiglio di Stato del Cantone Ticino osservava nelle considerazioni espresse nel 2002 che la limitazione delle spese elettorali non ridurrebbe le disparità. La minoranza della Commissione condivide il parere del Governo e ritiene di conseguenza aleatorio pensare di mettere tutti sullo stesso piede di parità promulgando una specifica legge.

DI DUBBIA COSTITUZIONALITÀ

Il Tribunale federale pronunciandosi a seguito di un ricorso amministrativo sulle norme votate dal Parlamento ticinese nel 1998 definì non conformi alla Costituzione quelle che fissavano un limite complessivo per i doni destinati da parte di terzi a finanziare la campagna elettorale di candidati e partiti.

Quindi, pur con tutti i distinguo, il fatto di imporre limiti alle spese elettorali rischia d'essere norma tutt'altro che ineccepibile dal profilo giuridico.

Secondo i commissari che hanno firmato il rapporto di maggioranza, la limitazione delle spese elettorali sarebbe "conforme al diritto costituzionale svizzero". Il giurista del nostro Parlamento Michele Albertini non ha invece fatto mistero del proprio scetticismo.

MAI SUCCESSO

Fa un po' sorridere immaginare che in Ticino ci sia spazio per usare la politica allo scopo di procurarsi grossi vantaggi personali. Può anche darsi che qualcuno riesca a trarne dei benefici indiretti, ma ciò non intacca la correttezza del sistema politico.

Se la fantasia di qualcuno dovesse spingerlo fino a illuderlo di sapersi conquistare l'elettorato con la potenza del denaro, ci penserebbe il popolo a riportarlo con i piedi per terra. Il buon senso della nostra popolazione vale molto di più di norme di legge d'altronde aggirabili in mille modi.

Chi possiede mezzi, strutture, amicizie, chi svolge particolari attività di carattere pubblico troverà sempre il modo per apparire di più.

Un ulteriore aspetto che non va sottovalutato concerne il valore economico delle campagne elettorali. Esse contribuiscono infatti a sostenere settori come la grafica, la stampa, la distribuzione. Limitando la facoltà di spendere sorgerebbero negative conseguenze occupazionali.

INAPPLICABILI

Le sanzioni previste dal testo di legge sono inapplicabili.

Per controllare, accertare e sanzionare, occorrerebbe una macchina burocratica il cui operare alla fin fine risulterebbe inconcludente e proprio per questo susciterebbe nel cittadino reazioni negative verso la politica e le istituzioni.

Ci sono in questa legge gli ingredienti per produrre tutta una gamma di discriminazioni, altro che favorire le pari opportunità ! Si pensi per esempio alle sanzioni. Chi risulterebbe facile da colpire? Chi ha condotto una campagna usando le vie usuali. Ben più difficile sanzionare chi la campagna se l'è fatta o se l'è fatta fare con compiacenze magari di radio, televisioni, giornali, riviste, società, associazioni. Tutto legittimo, intendiamoci. Non si attribuisca però a una simile legge il potere di raggiungere o anche solo di migliorare le pari opportunità.

E ancora: come si farebbe a controllare e a quantificare le spese riconducibili a propaganda promossa usando la posta elettronica, i messaggi informatici, i siti internet gestiti in proprio o da altri, le radio e le televisioni estere?

LEGGE INOPPORTUNA

Il rapporto di maggioranza parla in generale di "deriva plutocratica del sistema politico", di "corruzione", di "mercati elettorali", di necessità di difendere la "libera formazione della volontà politica", ma per nostra fortuna la realtà politica del Ticino è ben altra. Tali sono le ragioni perché di questa legge il nostro Cantone non ne ha proprio bisogno, essendo una legge del tutto inopportuna.

CONCLUSIONI

La minoranza della Commissione speciale Costituzione e diritti politici invita perciò il Parlamento a respingere la modifica della legge sull'esercizio dei diritti politici del 9 ottobre 1998 tendente ad introdurre un limite massimo per le spese di campagne elettorali cantonali.

Per la minoranza della Commissione speciale:

Abbondio Adobati, relatore

Bagutti - Bergonzoli - Brivio - Fornera -

Giudici - Torriani

Allegato:

- audizione Michele Albertini, consulente giuridico del Gran Consiglio

Albertini, cons. giur.: si esprime sulla questione avendo come traccia il testo seguente:

I. Premessa

A livello svizzero, ma la cosa è nota, **non esistono normative che regolino i limiti delle spese per le campagne elettorali**. Una soluzione giuridicamente corretta, nel contempo efficace e praticabile, e che escluda di eludere facilmente la legge, finora non l'ha trovata nessuno e l'ha ribadito anche il Tribunale federale. Evidentemente mi sento un po' imbarazzato in questa riunione a dovermi esprimere su un tema che dal profilo giuridico pone **più problemi che soluzioni** e che da anni ormai suscita ampie e accese discussioni, non solo in Ticino. Mi limiterò - e questo d'intesa con la Segreteria del GC - a menzionare aspetti generali, soprattutto alla luce della nota sentenza del TF in re Balmelli (DTF 125 I 441 segg.), alla base degli approfondimenti commissionali, per capire quali possono essere i limiti e le potenzialità. Mi esprimerò poi anche su singoli aspetti (contenuti nel rapporto di maggioranza 2) che già a prima vista pongono problemi seri.

Ad ogni modo va evidenziato che gli intendimenti del progetto sono più che nobili e legittimi, siccome tendono a voler garantire trasparenza e uguaglianza alla libera formazione della volontà dell'elettorato, privilegiando il concetto di pari opportunità finanziarie dei candidati e delle liste. D'altro canto, va però subito rilevato - come già si è potuto appurare dalle discussioni, ma il tema è anche stato oggetto di approfondimenti dottrinali e giurisprudenziali - che l'intervento finanziario è solo uno degli aspetti che possono influenzare l'esito di una votazione e quindi incrinare il concetto di pari opportunità. Elementi come la personalità del candidato, la sua simpatia e dialettica, la sua notorietà, le sue opinioni, l'organizzazione della sua campagna elettorale e anche l'appartenenza ad un raggruppamento politico e il suo senso di appartenenza, non dipendono certo dalla quantità e dalla qualità dei mezzi finanziari investiti, ma hanno sovente un ruolo importante, se non decisivo. In definitiva, il quesito di sapere se la limitazione delle spese elettorali possa essere un rimedio efficace per garantire una votazione più equa è fortemente **empirico**, quindi non valutabile scientificamente. È un quesito - delicato e controverso - che il Tribunale federale non ha finora dovuto risolvere. Anzi, l'ha espressamente lasciato aperto. Su questo aspetto tornerò più avanti.

Vorrei introdurre le mie note richiamando, mi sembra utile, i contenuti costituzionali del problema.

II. Principi e limiti costituzionali della libertà di voto e di elezione

I diritti politici sono espressamente garantiti all'art. 34 della nuova costituzione federale del 1999 (Cost.) e precisati anche nella nostra costituzione cantonale del 14 dicembre 1997 (art. 27 segg. Cost./TI). La garanzia dei diritti politici protegge la libera formazione della volontà e l'espressione fedele del voto (art. 34 cpv. 2 Cost.). Questo capoverso - che include il diritto di voto e di elezione - garantisce al cittadino elettore che siano riconosciuti solo i **risultati elettorali corrispondenti in modo affidabile e non falsato alla volontà liberamente espressa dell'elettore** (DTF 125 I 443 consid. 2a e riferimenti). Sulla base di questa garanzia, ogni cittadino che adempie i requisiti deve poter partecipare come candidato o elettore su un piano di **pari opportunità** rispetto ad ogni altro cittadino elettore. In questo senso, il **principio dell'uguaglianza e il divieto di discriminazione** integrano gli elementi connessi alla libera espressione del voto e, quindi, in ultima analisi alla **libertà di opinione e di espressione**.

Come tutte le libertà fondamentali, anche il diritto di voto e di elezione può essere validamente limitato a quattro condizioni (art. 36 Cost.): esistenza di una base legale, interesse pubblico, proporzionalità e intangibilità dell'essenza del diritto fondamentale. In tema di limitazione della libertà di voto e di elezione (l'esito della sentenza Balmelli ne è la prova) è all'elemento della

proporzionalità che vanno poste esigenze importanti dal profilo giuridico-pratico. Per essere conforme al principio della proporzionalità una limitazione deve essere **idonea** a perseguire l'obiettivo, deve essere **necessaria** per raggiungerlo, e deve esservi un **rapporto ragionevole tra i mezzi impiegati e le finalità perseguite**.

III. Il finanziamento delle campagne elettorali alla luce della prassi del Tribunale federale

Nella sentenza Balmelli (DTF 125 I 441) il Tribunale federale ha avuto modo per la prima volta di formulare considerazioni generali sul ruolo del finanziamento delle campagne *elettorali* nel contesto delle libertà costituzionali di voto e di elezione, riconoscendo che la limitazione dei finanziamenti della campagna elettorale è, per il candidato, una limitazione della sua libertà d'opinione e di espressione. In pratica le considerazioni dell'Alta Corte si condensano negli elementi dell'**interesse pubblico** e del principio della **proporzionalità**, in particolare per quanto riguarda l'**idoneità** della misura (l'esigenza della base legale e quella dell'intangibilità dell'essenza del diritto fondamentale sono fuori discussione).

Non ha però risolto il quesito di fondo, inteso a sapere se sia costituzionalmente possibile porre - per via legislativa - dei limiti ai finanziamenti delle campagne elettorali. Il TF si è limitato a richiamare quali elementi possono influenzare la libera scelta dell'elettorato e a sottolineare la posizione della dottrina, rilevando che secondo alcuni autori il fatto che eventuali discipline siano difficilmente realizzabili nella realtà (sia per l'impossibilità di efficaci controlli sia per la possibilità di eluderle con svariati stratagemmi) non costituisce ancora una ragione valida e sufficiente per non porre nessun limite ai finanziamenti delle campagne elettorali, mentre secondo altri autori, tale genere di restrizioni entrerebbe in conflitto con la libertà d'opinione e d'espressione, la libertà d'associazione e altri diritti costituzionali. Nel difficile e delicato compito di ponderare i valori in gioco, questi principi risulterebbero predominanti. In definitiva, il Tribunale federale ha potuto lasciare aperto il delicato quesito, poiché la disciplina contestata (art. 115 cpv. 2 del progetto LEDP, che imponeva un limite massimo di fr. 50'000.- al finanziamento dei candidati) non reggeva alla verifica di costituzionalità, segnatamente dal profilo della proporzionalità e da quello delle pari opportunità, applicabile alla libertà di voto e di elezione. Il TF ha comunque fatto intendere che l'asticella per gli interventi di **privati** nelle campagne elettorali deve essere posta ad un livello più di quanto invece non sia il caso ove siano le **autorità** ad intervenire. Eventuali **limitazioni nel rapporto tra privato e privato** vanno quindi vagliate in modo restrittivo.

In definitiva, se da un lato il TF non ha riconosciuto l'incostituzionalità del principio di porre limiti di spesa, neppure ha detto che tale principio sia ammissibile. Se fosse stato indiscutibilmente il caso avrebbe potuto farlo (nella forma di un obiter dictum). La situazione è quindi molto fluida e incerta. L'unica cosa sicura è che **non porre limiti di spesa è costituzionale** (altrimenti sarebbero anticostituzionali tutte le norme cantonali e federali): **il principio delle pari opportunità** non impone all'ente pubblico di colmare le differenti disponibilità finanziarie che esistono all'origine tra i candidati (o i partiti) nell'intento di creare una parità assoluta tra di loro, ma neppure consente all'ente pubblico di accentuare tali differenze di fatto.

Tuttavia il TF ammette che l'utilizzo di mezzi finanziari illimitati in una campagna elettorale può "inquinare la libera formazione della volontà democratica" (DTF 125 I 445 consid. 2c). Per riconoscere una limitazione della libertà di ognuno di strutturare la propria campagna elettorale, deve però essere **accertato** che l'intervento finanziario di terzi abbia influenzato in modo determinante l'elezione e quindi leso il processo di libera e completa formazione della volontà democratica (v. DTF 125 I 445 consid. 2c e STEPHAN WIDMER, Wahl und Abstimmungsfreiheit, tesi Zurigo 1989, pag. 276/277; quest'ultimo autore afferma quanto segue: "Im Unterschied zu unzulässigen staatlichen Eingriffen in die freie Willensbildung muss bei privaten Einwirkungen *ohne Zweifel* feststehen, dass diese die Wahl oder Abstimmung entscheidend beeinflusst haben" [op. cit., pag. 277]). Come già detto, chi può fornire questa prova quando esistono - come esistono - tanti altri elementi che condizionano una campagna elettorale? Del resto, bisogna tollerare - lo dice sempre il TF con voci anche dalla dottrina - che esistano nella società mo-

derna gruppi d'interesse che dispongono di una capacità di influenza diversificata. E di questo occorre tenere conto, proprio perché la libera espressione e la contrapposizione di queste forze pluralistiche comporta in definitiva una correzione e una compensazione, fondata sul confronto delle idee, le quali consentono anche ai gruppi minoritari o magari spontanei e dotati di minori mezzi, di ottenere comunque un successo tangibile (DTF 98 la 79, WIDMER, op. cit., pag. 276). Il passato è peraltro ricco di esempi. La limitazione delle spese potrebbe quindi apparire come uno strumento **non necessario** se non si può accertare che il finanziamento influenzi in modo determinante l'esito della campagna elettorale.

La - cito - "illusoria efficacia di un qualsiasi controllo delle spese e l'impossibilità di pervenire a soluzioni ragionevoli e degne di uno Stato di diritto liberale" aveva peraltro condotto il Consiglio federale a rinunciare all'emanazione di norme in merito poiché sarebbero rimaste lettera morta e avrebbero deluso i cittadini (FF 1993 III pag. 328).

Su posizioni analoghe si è allineato, del resto, anche il Consiglio di Stato nelle sue osservazioni del 26 novembre 2002. Ha rilevato, in buona sostanza, che è "illusorio attendersi che l'introduzione di limiti di spesa ponga tutti i partiti e candidati sullo stesso piano ed elimini la disparità di mezzi e risorse a disposizione per farsi conoscere e promuovere e diffondere le proprie idee". A titolo d'esempio l'Esecutivo indica la forte influenza che possono avere le semplici indicazioni di voto o la mobilitazione di gruppi, associazioni o organizzazioni importanti, a prescindere dal mero aspetto finanziario.

La limitazione delle spese elettorali pone quesiti delicati anche dal profilo del **principio delle pari opportunità tra le varie tipologie di candidati**. Il TF ha ribadito che le elezioni non devono ridursi a una "mera conferma rituale dei rapporti di forza esistenti tra le compagini politiche", ma devono essere espressione complessiva di opinioni formatesi nel modo più libero e completo possibile (DTF 125 I 444 consid. 2a). La limitazione dei finanziamenti non deve favorire i candidati dei partiti più forti e già presenti sulla scena politica, che dispongono di un'organizzazione consolidata (cfr. DTF 125 I 448 consid. 3b). In realtà non si può ragionevolmente sottacere un certo vantaggio di partenza dei candidati uscenti rispetto a quelli nuovi, come pure (invero) dei candidati nuovi inseriti in un apparato consolidato rispetto a quelli nuovi che invece si presentano soli o in un movimento in precedenza non esistente o poco conosciuto. I candidati nuovi (che si presentano su liste nuove) hanno un'esigenza accresciuta di farsi conoscere e di rendersi visibili, ma di fronte esistono difficoltà oggettive d'ordine pratico, considerato lo spazio ridotto che notoriamente viene attribuito loro dai grandi mezzi d'informazione, il tutto in un contesto dove anche i periodici di partito svolgono un ruolo importante a favore dei propri candidati. La definizione di un tetto massimo di spesa potrebbe quindi limitare la possibilità di queste persone - nella loro aspettativa soggettiva di colmare lo svantaggio dei mezzi a disposizione per essere eletti - di impiegare altri strumenti, comunque costosi, di informazione (p. es. bollettini politici e volantini), e quindi di sfruttare in misura maggiore rispetto ad altri candidati le tecniche del marketing elettorale, nella concezione più ampia del termine. In simili circostanze occorrerebbe pertanto chiedersi se l'intervento dello Stato inteso a contenere le spese elettorali - ponendo dei limiti non elevati e uguali per tutti - non sia suscettibile di accentuare ulteriormente le differenze di fatto esistenti tra le diverse tipologie di candidati.

In **conclusione**, considerate le tendenze illustrate, la costituzionalità del principio dei limiti di spesa elettorale appare fortemente dubbia. Alla luce del principio della proporzionalità, essa sembra dipendere in particolare dall'adempimento di due condizioni cumulative:

- dev'essere accertato che gli interventi finanziari nella campagna elettorale influenzino in modo determinante l'esito elettorale e quindi ledano il processo di libera e completa formazione della volontà democratica, e
- la limitazione delle spese deve risultare un provvedimento idoneo e adeguato a garantire un'uniformità e una parità di mezzi tra i candidati.

IV. Il progetto di modifica della LEDP in generale

Scopo

Lo scopo principale perseguito dalla novella legislativa è, secondo il rapporto, quello di impedire "che la disponibilità di denaro diventi il principale fattore di creazione del consenso" (rapporto citato, ad art. 115a del disegno). Questo obiettivo è senz'altro legittimo e sicuramente costituzionale (del resto lo ammette anche il TF nei motivi illustrati in precedenza).

Libera impostazione della campagna elettorale

Il testo del progetto, molto dettagliato, oltre a porre precisi limiti di spesa complessivi, stabilisce anche vincoli (d'ordine formale e sostanziale) anche per quanto attiene alla pubblicità elettorale. Queste norme - oltre a non includere, forzatamente, tutte le forme di pubblicità possibili - potrebbero limitare eccessivamente le facoltà sia delle liste (e quindi dei partiti), ma soprattutto dei singoli candidati nella **libera impostazione della propria campagna elettorale** (v. anche messaggio CdS sull'iniziativa Franscella e cofirmatari, pag. 4). Il progetto di legge genera un **meccanismo estremamente complesso e oneroso** (formale procedura di verifica con esame di spese, pezze giustificative, resoconti, verifiche del consenso dei candidati, contratti pubblicitari, ecc.). Basta una semplice lettura del testo per comprenderne la portata. Di per sé, il solo fatto che un meccanismo sia complesso non pone problemi d'ordine giuridico ma piuttosto d'ordine pratico. In concreto bisognerebbe vedere all'atto dell'esecuzione concreta quali potrebbero essere le conseguenze dal profilo dell'onere amministrativo. Se si impongono determinati modelli di comportamento, bisogna anche verificarne il rispetto e sanzionarne la violazione, come del resto prevede il progetto. Più le esigenze sono strutturate, più lo devono essere le verifiche e il TF ha già rilevato che esistono serie difficoltà di controllo per quanto riguarda i finanziamenti di terzi o l'intervento di terzi dotati di un grande apparato organizzativo. A quest'ultimi l'organizzazione di una campagna costa, ma tali costi non rientrano per forza nei limiti di spesa ai sensi della legge (il sostegno alle liste e ai candidati potrebbe infatti non avere per oggetto le forme di pubblicità indicate nel progetto), e neppure si può escludere, in esito, un effettivo rischio di dipendenza dei candidati da tali apparati (DTF 125 I 447). Il progetto non sembra prevedere un limite di spesa globale a carico di un singolo candidato o di una singola lista (come era il caso nell'iniziativa Franscella e cofirmatari), ma un limite di spesa complessivo riferito a determinate categorie di strumenti (limiti di spesa per manifesti, inserzioni e stampati da una parte, spot e gadget elettorali dall'altra, ma anche limiti nel modo di promozione), per le "forme di pubblicità più evidenti e a larga diffusione" (rapporto di maggioranza 2, pag. 9). Queste norme di comportamento - prese nel loro insieme - potrebbero condizionare eccessivamente la libertà del singolo di strutturare liberamente la propria campagna elettorale, benché per le fattispecie che non ricadono nella normativa. È quindi dubbio che esista un **rapporto ragionevole tra i mezzi impiegati e le finalità perseguite**, come preteso dal principio della proporzionalità.

La limitazione in oggetto alla libertà di espressione e opinione potrebbe anche essere qualificata come **grave**. Nel caso Balmelli non lo era particolarmente, poiché secondo il TF la restrizione non limitava le spese della campagna ma solo il contributo di terzi, e poi consentiva comunque l'impiego di mezzi relativamente importanti (fr. 50'000.-) per una realtà piccola come la nostra. Nel caso concreto si limitano invece le spese complessive della campagna, con importi più bassi (fr. 30'000.- per i singoli candidati al Consiglio di Stato, fr. 60'000.-- per le singole liste per il Consiglio di Stato e il Gran Consiglio; va comunque osservato che non esistono limiti di spesa né limitazioni della forma di pubblicità per i candidati al solo Gran Consiglio). In simili circostanze le esigenze poste alla costituzionalità dei limiti di spesa - soprattutto per quanto riguarda il principio della proporzionalità - sono più elevate.

Il nuovo TITOLO Va del disegno, e in particolare gli art. 115c-115m - ma questo non è un problema di costituzionalità - non si conciliano molto dal profilo della **tecnica legislativa** con le altre norme della LEDP. Gli articoli si presentano molto lunghi, sostanziosi e non sempre di agevole comprensione.

V. Spese e rimborsi per le elezioni cantonali

Di seguito formulo alcune osservazioni in merito a singoli articoli.

Art. 115c del disegno (Limiti di spesa per i singoli candidati al Consiglio di Stato)

L'articolo in questione - riservato unicamente ai singoli candidati per l'elezione del solo Consiglio di Stato - fissa dei limiti di spesa per le forme di pubblicità esaustivamente contemplate nel capoverso 1. Per il singolo candidato la spesa autorizzata complessiva (sia di provenienza dell'interessato sia da terzi) non può superare fr. 30'000.-. Ora, in DTF 125 I 441 il Tribunale federale si era posto il quesito di sapere se il tetto massimo del finanziamento complessivo di terzi posto a fr. 50'000.--, assai cospicuo per la realtà ticinese, poteva risultare efficace per salvaguardare l'"indipendenza dell'eletto nell'esecuzione delle proprie funzioni" se versato da un solo sostenitore. Più comprensibile, per l'Alta Corte, sarebbe semmai una norma che limiti i contributi singoli e non il tetto massimo del finanziamento complessivo.

La proposta in esame si differenzia da quella (poi ritenuta incostituzionale dal Tribunale federale) su due punti: anzitutto **il tetto massimo è inferiore di fr. 20'000.-** (quindi quasi la metà), inoltre **include anche le spese proprie** del candidato. Occorre pertanto chiedersi se tale limitazione non possa addirittura accentuare lo svantaggio di partenza tra candidati uscenti e candidati nuovi, magari anche poco organizzati, influenzando così le rispettive opportunità nell'ambito della contesa elettorale (notoriamente i candidati nuovi devono impegnarsi maggiormente per promuovere la loro notorietà). Questa norma potrebbe quindi essere lesiva del principio delle pari opportunità (v. anche in contesto comunque un po' diverso DTF 125 I 448). Del resto, come già illustrato, i diritti connessi alle elezioni non sono tesi a favorire la (mera) conferma dei rapporti di forza esistenti, rispettivamente dei candidati già presenti sulla scena politica.

Dal profilo della proporzionalità, ci si potrebbe anche chiedere se il limite di spesa riferito a singole forme di pubblicità (ancorché le più evidenti) sia idoneo a raggiungere l'obiettivo perseguito, visto che per il resto i candidati e i partiti sono liberi di organizzarsi senza alcun ostacolo (rapporto di maggioranza 2, pag. 9; a questo proposito il Consiglio di Stato cita nelle proprie osservazioni l'organizzazione di manifestazioni, cene o altro, all'infuori del limite di spesa). Il progetto comporta poi possibilità agevoli d'elusione della legge: i finanziamenti cospicui di terzi *senza* il consenso del candidato non sanzionano il candidato, ma possono comunque attribuirgli un notevole vantaggio, a discapito delle finalità perseguite dalla normativa (cfr. anche DTF 125 I 448 consid. 3b).

Un'altra possibilità di elusione della legge può essere ravvisata anche nel caso menzionato nella peraltro difficilmente comprensibile ultima frase del lungo cpv. 2: in relazione a stampati inviati al domicilio degli elettori da terze persone o da comitati basterebbe indicare un altro scopo (oltre al mero sostegno di candidati) per ritenere lecita la forma di pubblicità (velatamente indiretta).

Art. 115e del disegno (Spot e gadget elettorali)

La norma in questione non impedisce a terzi - in contrasto con lo spirito della legge - di pubblicizzare in varie forme un candidato o una lista senza chiedere il suo consenso. Egli ne potrebbe trarre beneficio, senza con questo incorrere nel rischio di una sanzione. In effetti egli non può essere punito per ciò che non ha avallato, e non mi è del tutto chiaro se e in che misura terzi subiscano sanzioni, atteso peraltro che gli accertamenti si rivelerebbero comunque assai incerti e onerosi.

Art. 115h del disegno (Rimborso spese per le liste)

Non è del tutto certo che il limite al 6% per l'elezione al Consiglio di Stato sia costituzionale. In una recente sentenza, il TF aveva indicato un limite dell'1% (DTF 124 I 55). Esso si riferiva però all'elezione del Gran Consiglio, e riferita ad un sistema non a circondario unico, come invece è il caso del Cantone Ticino. Quindi quest'ultimo limite non è, di per sé, assolutamente indicativo. Va comunque ribadito che nel fissare il limite il Cantone dispone di un margine di ap-

prezzamento importante. È determinante che il limite non comporti un effetto d'esclusione per i singoli piccoli partiti o movimenti.

Art. 115h del disegno (Rimborso spese per le liste)

Per essere veramente efficace - e quindi per consentire all'elettore una libera valutazione dei candidati in relazione alla spese che hanno sostenuto nella campagna, o che terzi si sono assunti per appoggiarli - un provvedimento deve avere un **effetto preventivo**. Questa norma si limita invece - per forza di cose - ad imporre la presentazione di una sorta di consuntivi ad elezioni avvenute, senza quindi veramente influire sul loro esito (se non mediante l'adozione di sanzioni). Ma questi provvedimenti non hanno effetti sulla libera formazione della volontà degli elettori prima del suffragio.

Art. 115m del disegno (Sanzioni)

A prescindere dalla complessità della norma, l'ipotesi della **destituzione** pare già d'acchito molto problematica alla luce del principio della proporzionalità é per quanto attiene alla sovranità popolare (vi sono addirittura autori di rilievo che subordinano la sua legittimità ad una votazione popolare; Yvo HANGARTNER/ANDREAS KLEY, Die demokratischen Rechte, Zurigo 2000, pag. 633 segg.). Certo, il Tribunale federale, nella sentenza Balmelli (DTF 125 I 449) aveva evocato l'ipotesi della "perdita del seggio conquistato" ma in un contesto ben preciso, quello cioè del candidato che dovesse superare il tetto massimo consentito e ricevere da terzi importi elevatissimi, multipli rispetto a quelli consentiti. A questo riguardo il TF ha semplicemente affermato - nel quadro della ponderazione di un tetto massimo di multa di fr. 7000.- alla luce dell'idoneità della sanzione a raggiungere lo scopo perseguito - che un candidato potrebbe per così dire curarsi delle conseguenze solo con una pena rigorosa o appunto "con la perdita del seggio conquistato". Non ha detto di più, e soprattutto non ha detto che una simile severissima sanzione sarebbe conforme alla costituzione. Generalmente si parla di destituzione quando sussistono elementi oggettivamente gravi, come ad esempio per i Consiglieri di Stato ove ricorressero condizioni di ineleggibilità, ovvero la condanna alla pena di reclusione o di detenzione per crimini o delitti contrari alla dignità della carica (ancorato nella costituzione - e non in una legge - in virtù dei combinati art. 59 lett. n e 67 Cost./TI, con norme strutturate quanto alla procedura; analogo l'art. 199 LOC per i municipali), ma non per una questione di finanziamenti, ove peraltro non è dimostrato che a causa del loro ammontare la persona abbia perso la propria indipendenza.

Poiché la destituzione concerne solo i candidati al Consiglio di Stato, la *parità di trattamento dei candidati* è anche problematica se si pensi al caso - invero ricorrente - di un candidato che si presenti contemporaneamente per i due organi ed eletto sulle due liste: mentre sarebbe destituito per il Consiglio di Stato, potrebbe esercitare la carica di granconsigliere, benché si sia "macchiato" della medesima mancanza. E non solo: il problema forse più evidente del testo attuale è che un candidato potrebbe, di fatto, spendere grosse somme con il paravento dell'elezione per il Gran Consiglio e a indiretto beneficio della carica per il Consiglio di Stato e quindi in chiaro contrasto con lo spirito della legge.

Un discorso analogo vale anche per la **decadenza automatica della carica**. La norma prevede termini precisi per l'inoltro del resoconto finanziario (15 giorni dalla proclamazione dei risultati e ulteriore termine di 15 giorni in caso di mancato deposito): se non sono rispettati la carica decade automaticamente (sanzione cumulata con una multa fino a fr. 7000.-). In caso di mancato deposito entro il termine senza che sia ravvisabile una colpa del candidato eletto, la norma non prevede motivi giustificativi o la restituzione per l'inosservanza di un termine (per esempio impedimento senza colpa), che potrebbero imporsi considerata la severità della sanzione.

VI. Trasparenza dell'origine dei mezzi finanziari

Art. 114 cpv. 3 del disegno (Finanziamento dei gruppi politici e delle campagne elettorali cantonali - partiti e movimenti politici)

L'attuale art. 114 cpv. 3 LEDP mi sembra non sia oggetto di modifica. Con l'adozione della nuova LGC, il decreto citato è stato abrogato (v. art. 177 LGC del testo con nuova numerazione degli articoli; BU 30/2003 pag. 241 seg.) e la rispettiva disciplina è ora parte integrante della legge organica del Gran Consiglio, per cui occorrerebbe modificare il cpv. 3 nel senso di rinviare al Capitolo concernente il finanziamento del Gran Consiglio, dei gruppi parlamentari e indennità ai deputati (art. 169 segg., in particolare 170, 174 e 175 LGC).

Art. 115 del disegno disegno (Finanziamento dei gruppi politici e delle campagne elettorali cantonali - candidati e promotori di iniziative e referendum)

Mi sembra che vi sia una contraddizione quanto all'ammontare della multa per lo stesso fatto (cpv. 4: fr. 7'000.--; cpv. 6: triplo delle somme sottaciute). Presumibilmente si intendeva forse sostituire l'attuale cpv. 4 (prima frase) con il nuovo cpv. 6 (e quindi elevare di un livello il cpv. 3. In ogni caso il riferimento all'attuale cpv. 2 è obsoleto in virtù dell'annullamento della norma.

Conclusioni

- Considerate le tendenze illustrate, la costituzionalità dei limiti di spesa elettorale connessa con restrizioni alla libera impostazione della campagna elettorale è fortemente dubbia, soprattutto alla luce dei principi della proporzionalità (soprattutto per quanto concerne l'idoneità dei provvedimenti per raggiungere lo scopo perseguito) e delle pari opportunità. In definitiva, la costituzionalità presuppone l'accertamento che gli interventi finanziari nella campagna elettorale influenzino in modo determinante l'esito elettorale e quindi ledano il processo di libera e completa formazione della volontà democratica; inoltre la limitazione delle spese e della libera impostazione della campagna elettorale deve risultare un provvedimento idoneo e adeguato a garantire un'uniformità e una parità di mezzi tra i candidati.

Se si ritenessero soddisfatti questi requisiti, si potrebbe eventualmente immaginare di porre dei limiti complessivi alle spese elettorali sia del candidato (finanziamento di terzi e autofinanziamento) sia delle liste, oppure porre dei limiti ai contributi singoli o cumulare le due misure, senza dare troppe indicazioni su come impostare la campagna elettorale, che rimane una libertà imprescindibile e difficilmente limitabile a livello normativo.

- Il principio della trasparenza dell'origine dei mezzi finanziari proposta con la nuova disciplina non sembra porre problemi particolari dal profilo costituzionale, come del resto neppure il principio dell'assunzione dei costi di distribuzione dei prospetti da parte del Cantone e quello del rimborso delle spese per le liste.