

Rapporto di maggioranza

numero

7781 R1

data

3 settembre 2024

competenza

CANCELLERIA DELLO STATO

della Commissione Costituzione e leggi

- **sull'iniziativa parlamentare 3 giugno 2019 presentata nella forma generica da Fabrizio Sirica "Per una reale trasparenza nei finanziamenti alla politica"**
- **sulla mozione 14 ottobre 2019 presentata da Fabrizio Sirica "Basta con i raggiri della legge: per una reale trasparenza"**
(v. messaggio n. 7781 del 7 gennaio 2020)

1. LE PROPOSTE CONTENUTE NEI DUE ATTI PARLAMENTARI

A. L'iniziativa generica IG 680

Con l'iniziativa parlamentare generica del 3 giugno 2019, denominata "Per una reale trasparenza nei finanziamenti alla politica", il Deputato Fabrizio Sirica ha proposto di modificare gli artt. 114 e 115 della vecchia Legge sull'esercizio dei diritti politici del 7 ottobre 1998 (vLEDP; RL 1.3.1.1), nel frattempo divenuti i nuovi artt. 90 e 91 della (nuova) Legge della sull'esercizio dei diritti politici del 19 novembre 2018 (LEDP; RL 150.100), prevedendo alcuni correttivi che riteneva necessari per migliorare la trasparenza dei finanziamenti alla politica. Nello specifico l'iniziativista ha proposto (1) di abbandonare il sistema dell'autodichiarazione a favore di un obbligo di rendicontazione annuale per i partiti e puntuale (presentazione di un preventivo 60 giorni prima del voto) per tutti i promotori di iniziative e referendum, (2) di istituire un organo di controllo statale a cui demandare il compito di verificare e controllare tutta la documentazione consegnata e, infine, (3) di inasprire le sanzioni, prevedendo la destituzione di un candidato eletto che non ha fornito indicazioni complete circa l'origine dei finanziamenti della propria campagna elettorale.

B. La mozione MO 1441

Con la mozione del 14 ottobre 2019, denominata "Basta raggiri della legge: per una reale trasparenza", il Deputato Fabrizio Sirica ha invece chiesto al Consiglio di Stato (A) di procedere alla pubblicazione sul sito internet del Cantone delle liste relative ai finanziamenti dei partiti politici, dei candidati e dei comitati promotori, di sostegno o contrari ad un oggetto posto in votazione popolare e (B) che i nominativi dei sostenitori/donatori non siano più anonimizzati.

2. LE NORME CHE DISCIPLINANO LA MATERIA

Il Cantone Ticino è stato tra i pionieri a livello Svizzero, già nel 1998, nell'emanare

disposizioni sulla trasparenza e sul finanziamento dei partiti. I partiti, sia a livello cantonale, che comunale, sono tenuti a comunicare annualmente alla Cancelleria dello Stato l'ammontare dei finanziamenti superiori a 10'000.- CHF, fornendo l'identità dei donatori.

Le disposizioni determinanti sono i già citati artt. 90 e 91 LEDP, che hanno il seguente tenore letterale:

Notifica dei contributi

a) obbligo di notifica

Art. 90 ¹I partiti politici cantonali e le loro sezioni notificano alla Cancelleria dello Stato entro il 31 gennaio il nome dei singoli donatori e l'ammontare dei contributi eccedenti complessivamente l'importo di 10'000 franchi ricevuti nel corso dell'anno precedente; per sezioni si intendono in particolare le associazioni riconosciute dal partito o che hanno un rapporto stretto con lo stesso, nonché i suoi organi territoriali sovracomunali.

²I candidati alle elezioni cantonali notificano alla Cancelleria dello Stato il nome dei singoli donatori e l'ammontare dei contributi eccedenti complessivamente l'importo di 5'000 franchi entro il termine di tre giorni da quando le liste e le candidature sono divenute definitive; se il contributo è versato dopo tale momento, il termine di tre giorni decorre dal momento del versamento.

³I comitati di sostegno per una votazione cantonale notificano alla Cancelleria dello Stato il nome dei singoli donatori e l'ammontare dei contributi eccedenti complessivamente l'importo di 5'000 franchi entro il termine di tre giorni dalla pubblicazione del decreto di convocazione nel Foglio ufficiale; se il contributo è versato dopo tale momento, il termine di tre giorni decorre dal momento del versamento.

⁴La Cancelleria dello Stato pubblica le notifiche nel Foglio ufficiale.

⁵I capoversi 1-3 si applicano per analogia anche ai partiti politici comunali e alle loro sezioni, ai candidati alle elezioni comunali e ai comitati di sostegno per una votazione comunale; le notifiche sono comunicate alla cancelleria comunale, la quale le pubblica all'albo comunale per un periodo di quindici giorni.

b) sanzioni

Art. 91 ¹Chi contravviene all'obbligo di notifica è punito con la multa fino a 10'000 franchi, riservato il capoverso 2.

²Il partito politico cantonale o la sua sezione che contravviene all'obbligo di cui all'articolo 90 capoverso 1 viene privato in tutto o in parte del contributo versato al suo gruppo parlamentare sulla base della legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato del 24 febbraio 2015; se il partito politico non beneficia del contributo al gruppo parlamentare, è applicabile il capoverso 1. La decisione è di competenza dell'Ufficio presidenziale del Gran Consiglio, la cui decisione è impugnabile davanti al Tribunale cantonale amministrativo; è applicabile la legge sulla procedura amministrativa del 24 settembre 2013.

³Riservato il capoverso 2, nel caso dell'articolo 90 capoversi 1-3 il perseguimento incombe al Consiglio di Stato; è applicabile la legge di procedura per le contravvenzioni del 20 aprile 2010.

⁴Nel caso dell'articolo 90 capoverso 5 il perseguimento incombe al Municipio; sono applicabili gli articoli 145 e seguenti della legge organica comunale del 10 marzo 1987.

3. LE PRESESE DI POSIZIONE DEL CONSIGLIO DI STATO

A. Sull'iniziativa generica IG 680

Il Consiglio di Stato ha preso posizione sull' all'IG 680 con risoluzione governativa RG3787 del 21 agosto 2019, nell'ambito della quale ha indicato quanto segue.

«Nell'esame di un'eventuale definizione di nuove regole occorre innanzitutto chiedersi se sia necessario irrigidire il sistema vigente. Pur con i limiti riconosciuti, reputiamo preferibile il mantenimento della regolamentazione appena adottata dal Gran Consiglio.

Il sistema proposto nell'atto parlamentare prevede l'introduzione di un sistema di controllo dei conti delle campagne elettorali di partiti, candidati e comitati. Un sistema di controllo efficace dovrebbe essere legato anche all'attribuzione di poteri di indagine all'autorità incaricata del compito. A nostro avviso non è necessario né proporzionato istituire un organo di controllo o rafforzare l'organizzazione cantonale per eseguire ulteriori controlli, né dotare le autorità di strumenti più incisivi per le verifiche. D'altronde ciò si porrebbe in contrasto con le richieste formulate da più parti, anche mediante atti parlamentari, di ridurre la burocrazia e i costi dello Stato, laddove questi non comportino un beneficio effettivo per i cittadini. Occorre inoltre essere consapevoli che nemmeno instaurando un regime di controllo rigido si riesce a impedire in modo soddisfacente gli abusi, come peraltro mostrano l'esperienza e le informazioni che giungono dagli altri paesi nei quali esiste una legislazione specifica.

(...) In conclusione, lo scrivente Consiglio propone di respingere l'iniziativa generica in esame, confermando così la decisione adottata di recente dal Gran Consiglio nell'ambito dell'adozione della nuova legge sull'esercizio dei diritti politici».

B. Sulla mozione MO 1441

Il Consiglio di Stato si è espresso per il tramite del Messaggio governativo nr. 7781 del 7 gennaio 2020 sulla mozione MO 1441, invitando il Gran Consiglio a respingerla, rilevando che, dopo la presentazione della mozione, la LEDP era comunque già stata modificata nella direzione auspicata dal mozionante e aggiungendo inoltre che:

«La nuova legge stabilisce che le comunicazioni riguardanti i finanziamenti che soggiacciono all'obbligo di notificazione devono essere pubblicate nel Foglio ufficiale. Mediante questa pubblicazione, che include i nomi del finanziatore e del beneficiario e l'importo del contributo, l'informazione al pubblico è garantita. L'obbligo d'informazione dello Stato si esaurisce con tale pubblicazione nel Foglio ufficiale. La pubblicazione di dati che si riferiscono al passato non si giustifica: a distanza di anni dal versamento del contributo l'ipotetica influenza dello stesso sul beneficiario si affievolisce notevolmente. Il cittadino che ha versato un contributo ha il diritto di esigere che il suo nome non sia più abbinato a un partito politico, a un candidato o a un comitato di una campagna per una votazione. A questo riguardo occorre considerare che, secondo la legislazione sulla protezione dei dati, l'orientamento politico costituisce un dato personale meritevole di particolare protezione. Con il passare del tempo, l'interesse alla tutela dei propri dati personali del cittadino che ha versato un contributo prevale sull'interesse pubblico di conoscere i finanziamenti passati».

4. I LAVORI COMMISSIONALI

La Commissione si è confrontata, a cavallo tra la scorsa e la presente legislatura, in maniera approfondita con le proposte formulate con i due atti parlamentari, esaminando sia il disciplinamento adottato a livello federale, che quello degli altri Cantoni che nel loro ordinamento giuridico hanno disciplinato la materia.

A livello federale le disposizioni determinanti sono gli artt. 76b e segg. della Legge federale sui diritti politici (LDP; RS 161.1), che prevedono che i partiti politici rappresentati nell'Assemblea federale rendano pubbliche annualmente le loro entrate e le liberalità di valore superiore a 15'000 franchi. Le persone fisiche e giuridiche nonché le società che conducono una campagna in vista dell'elezione nel Consiglio nazionale o di una votazione a livello federale o che raccolgono firme per iniziative e referendum a livello federale impiegando più di 50'000 franchi sono parimenti tenute a rendere pubblico il loro finanziamento. I dati e i documenti necessari alla pubblicazione devono essere trasmessi, entro termini prestabiliti, al Controllo federale delle finanze, a cui è attribuito il compito di verificare e pubblicare i dati. A livello federale è inoltre sancito il divieto di accettare liberalità anonime e liberalità provenienti dall'estero.

A livello cantonale, oltre al Ticino soli 5 altri Cantoni –segnatamente i Cantoni Svitto, Friburgo, Vaud, Neuchâtel e Ginevra– risultano, ad oggi, aver disciplinato la materia.

Il Canton Ginevra prevede un obbligo di rendicontazione annuale (con presentazione del bilancio e dell'elenco dei donatori) per i partiti che presentano propri candidati per un'elezione cantonale o comunale, nei Comuni con più di 10'000 abitanti. In materia di votazioni è previsto che partiti, comitati e gruppi politici che prendono posizione in merito a una determinata votazione (nazionale, cantonale o comunale) comunichino entro 60 giorni all'autorità competente un rendiconto della campagna, incluso l'elenco dei donatori che hanno effettuato liberalità superiori ai 10'000.- CHF. Una particolarità del sistema ginevrino è quella per cui per le elezioni e le votazioni deve essere reso pubblico unicamente il nominativo dei donatori ma non l'ammontare delle singole liberalità. I dati devono essere tuttavia verificati da un fiduciario accreditato.

Il Canton Neuchâtel prevede anch'esso un obbligo di rendicontazione annuale per i partiti rappresentati nel parlamento cantonale. I partiti che presentano candidati alle elezioni cantonali e comunali sono inoltre tenuti a notificare alla Cancelleria di Stato le liberalità superiori a 5'000.- CHF (nome del donatore e ammontare della liberalità), con la particolarità per cui il nominativo viene reso pubblico unicamente se la somma supera i 5'000.- CHF. Il medesimo disciplinamento vale anche per i comitati d'iniziativa e di referendum. Sia nel caso delle elezioni che delle votazioni, gli importi ricevuti devono essere comunicati al minimo tre settimane prima dello scrutinio. Donazioni anonime non sono ammesse.

I Cantoni di Friburgo e di Svitto prevedono disposizioni analoghe a quelle testé descritte, con puntuali differenze per quanto attiene ai valori soglia. In particolare, il Canton Svitto prevede soglie differenziate tra persone fisiche (pubblicazione per liberalità a partire da 5'000.- CHF) e persone giuridiche (pubblicazione per liberalità a partire da 1'000.- CHF).

Per quanto attiene alle sanzioni in caso di inosservanza delle disposizioni determinanti, le disposizioni in vigore negli altri Cantoni sono sostanzialmente in linea con quelle Ticinesi (multa sino a 10'000.- CHF), ad eccezione del Canton Neuchâtel, che prevede un importo massimo superiore (sino a 40'000.- CHF).

Oltre ad approfondire le disposizioni in vigore a livello federale e nei Cantoni che, come il Ticino, hanno ritenuto di disciplinare la materia, la Commissione in data 8 ottobre 2019 ha sentito in audizione il Deputato Fabrizio Sirica e, inoltre, sottoposto alcuni puntuali quesiti al Consiglio di Stato.

Le risposte del Governo cantonale sono giunte per il tramite della risoluzione governativa nr. 6457 del 18 dicembre 2019, il cui contenuto (domande commissionali e risposte del Consiglio di Stato) viene riprodotto qui di seguito.

1. Cosa comporterebbe concretamente (a livello di personale, costi, eccetera) per l'ipotetica autorità incaricata del compito di controllo - verosimilmente la Cancelleria dello Stato - l'eventuale accettazione e successiva implementazione della richiesta volta ad appurare «la veridicità della documentazione consegnata» dai partiti e dai candidati «eletti», così come di quella trasmessa dai «vincitori di iniziative e referendum»?

È difficile stimare le conseguenze della proposta sulla base degli elementi a disposizione. Nelle elezioni -cantonali del 2019 hanno partecipato 745 candidati su 18 liste presentate per l'elezione del Gran Consiglio, del Consiglio di Stato o di entrambe le autorità. Limitandosi all'esame della documentazione dei candidati eletti, occorre verificare la documentazione di 95 candidati. Qualora non venga esaminata la documentazione dei candidati non eletti, occorre chiarire se essa lo dovrà essere in un secondo tempo al momento dell'eventuale loro subingresso, quando probabilmente sarà più difficile effettuare delle verifiche. Occorre inoltre precisare il concetto di «veridicità». Se esso si riferisce solo a un esame di verosimiglianza tra le spese depositate e quelle ipotizzabili sulla base, per esempio, della pubblicità che appare in modo manifesto sui cartelloni o sui mezzi di informazione, l'esame è più semplice. Per contro, se occorre effettuare ulteriori approfondimenti con richieste di delucidazione, l'esame necessita di più tempo. Altre spese meno evidenti, per esempio riguardanti l'organizzazione di aperitivi o cene, potrebbero invece sfuggire all'autorità. Inoltre, anche le manifestazioni organizzate da terzi che promuovono uno o più candidati, per esempio di organizzazioni sindacali o dell'economia, sfuggirebbero al controllo. Anche volantini o altri tipi di pubblicità più mirati potrebbero sfuggire all'autorità se non segnalati dal candidato. Poiché l'esame della documentazione si concentra in un periodo breve e la verifica deve essere effettuata in tempi piuttosto ristretti, ipotizziamo che siano necessarie perlomeno un paio di persone per un periodo di alcune settimane. La conduzione di eventuali procedure di sanzione può necessitare un certo impegno anche nei mesi successivi, a dipendenza del numero e della gravità delle violazioni.

2. Qual è la posizione del Consiglio di Stato circa la proposta di inasprire le sanzioni, tanto che i candidati eletti che non dovessero rispettare le normative in materia meriterebbero, secondo l'iniziativista, di essere esautorati dal loro ruolo?

Il Consiglio di Stato reputa che non consentire a un candidato l'entrata in carica o destituire un candidato eletto siano misure che non possono essere introdotte mediante una semplice modificazione legislativa. Esse necessitano invece una base costituzionale, in analogia agli istituti dell'ineleggibilità e della destituzione secondo l'articolo 29a della Costituzione cantonale. Si tratta infatti di misure che limitano il diritto di voto attivo e passivo di elettori e candidati, garantito dagli articoli 28 e 29 della Costituzione cantonale. La Costituzione cantonale vigente non contempla la possibilità

di introdurre eccezioni o limitazioni di questa natura nella legislazione. A giudizio del Consiglio di Stato le sanzioni proposte sono sproporzionate e costituiscono un'ingerenza molto pesante nella volontà popolare e nel diritto di voto degli elettori.

3. Quale organo avrebbe ipoteticamente il potere di sanzionare e secondo quale tipo di procedura?

Non è agevole individuare un organo dell'amministrazione cantonale che possa assumere il compito di pronunciare sanzioni più severe di quelle comminate dalla legislazione vigente, considerato che le sue decisioni possono avere un impatto rilevante sullo svolgimento delle elezioni mediante l'esclusione di candidati o la sostituzione di persone elette. Ispirandosi alle norme che disciplinano la competenza in materia di immunità parlamentare (art. 51 LGC) e, soprattutto, di destituzione di membri del Gran Consiglio e del Consiglio di Stato (art. 92-96 LGC), le sanzioni dovrebbero essere pronunciate dal Gran Consiglio o da un suo organo. In tal caso si renderebbe opportuno attribuire ai servizi del Gran Consiglio la competenza di ricevere e esaminare la documentazione presentata da partiti e candidati.

4. Il Servizio per la trasparenza potrebbe entrare in qualche modo in linea di conto nell'ambito dei compiti di verifica, ritenuto che la richiesta dell'atto parlamentare rientra in un concetto di trasparenza dello Stato? In altre parole, al Servizio per la trasparenza potrebbe essere attribuita, quale via alternativa, la competenza di esaminare preliminarmente la verosimiglianza dei dati forniti dai partiti e dai candidati poi eletti?

Il Servizio per la trasparenza non si occupa di vigilare sulla trasparenza secondo l'accezione più ampia del termine (trasparenza delle commesse pubbliche, del finanziamento della politica, delle assunzioni, dei sussidi pubblici eccetera), che deve essere assicurata dagli enti pubblici. Il servizio (parte del tempo di lavoro di un funzionario), come gli omologhi degli altri Cantoni e della Confederazione, fornisce consulenze al pubblico e alle autorità e assicura la formazione sul principio di trasparenza, cioè il diritto di ogni persona di accedere a documenti ufficiali senza motivazione. Di conseguenza reputiamo che il ruolo dell'ufficio non si concilia con il compito di esaminare i dati forniti dai partiti e dai candidati.

5. LE VALUTAZIONI DELLA MAGGIORANZA COMMISSIONALE

In primo luogo la Commissione ha ritenuto di condividere la valutazione formulata dal Consiglio di Stato nel messaggio governativo nr. 7781 del 7 gennaio 2020, per cui le modifiche legislative intervenute dopo la presentazione della mozione MO 1441 hanno sostanzialmente già evaso le richieste contenute nell'atto parlamentare ed intese ad ottenere (A) la pubblicazione sul sito internet del Cantone delle liste relative ai finanziamenti e (B) che i nominativi dei sostenitori/donatori non siano più pubblicati in forma anonima. Concretamente la pubblicazione avviene sul Fogli ufficiale, agevolmente consultabile online.

Per quanto attiene alle tre proposte contenute nell'iniziativa generica IG 680 la maggioranza della Commissione ritiene preferibile, per ragioni di proporzionalità, di

praticabilità e (non da ultimo) di contenimento dei costi, confermare il disciplinamento vigente che, oltre ad essere sostanzialmente in linea con quello dei Cantoni che hanno sin qui regolato la materia, nel raffronto intercantonale pone ancora il Ticino nel campo dei Cantoni più virtuosi in materia di trasparenza nel finanziamento dei partiti e dei comitati che si costituiscono per affrontare le campagne relative a singole votazioni.

6. CONCLUSIONI

Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, i sottoscritti membri della Commissione Costituzione e leggi invitano il Parlamento a:

1. respingere l'iniziativa parlamentare generica IG 680 del 3 giugno 2019 presentata da Fabrizio Sirica "Per una reale trasparenza nei finanziamenti alla politica";
2. respingere la mozione MO 1441 del 14 ottobre 2019 presentata da Fabrizio Sirica "Basta con i raggiri della legge: per una reale trasparenza".

Per la maggioranza della Commissione Costituzione e leggi:

Gianluca Padlina, relatore

Caroni - Corti - Censi - Giudici -

Filippini - Genini Sem - Ghisolfi - Piccaluga