

Rapporto di minoranza

numero

7781 R2

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 RICHIESTE

1.1 Iniziativa generica

Per l'iniziativista «La questione dei rapporti fra i poteri di natura politica, economica e ideologica riguarda qualsiasi società. Uno dei criteri di civiltà e grado di democrazia è la trasparenza con la quale questi rapporti possono essere osservati e controllati dalle cittadine e dai cittadini, oltre che i paletti che lo Stato inserisce per regolarli. Per elettrici ed elettori è infatti di fondamentale importanza poter conoscere quali legami ci sono tra interessi particolari, partiti, candidati e candidate, comitati promotori di iniziative/referendum; questo permette loro di formarsi un'opinione compiuta. Inoltre, per le forze politiche d'opposizione e per quel che viene definito il quarto potere (i media), essere a conoscenza di questi legami concede di svolgere con maggior attenzione il ruolo di controllori, affinché al centro delle decisioni politiche vi sia sempre l'interesse pubblico e non quello di poche persone. Lo strumento forse più importante in possesso dello stato è relativo all'inserimento di regole per rendere trasparenti i finanziamenti alla politica. Laddove vi è un finanziamento, in denaro o in natura, è palese che c'è un legame di interesse tra i due soggetti. In un periodo storico in cui si assiste a una disaffezione rispetto alle istituzioni e al mondo politico, fare un passo verso una reale trasparenza non è solo importante, ma è vitale».

Con l'Iniziativa F. Sirica e cofirmatari chiedono pertanto di rendere più rigorosi i parametri contenuti nella LEDP:

1. andando oltre l'autodichiarazione;
2. definendo un organismo di verifica e di controllo in maniera da appurare la veridicità della documentazione;
3. inasprendo le sanzioni.

1.2 Mozione

Il mozionante riscontra grande difficoltà per chi cerca di ottenere la lista delle donazioni notificate: «Non è pubblicata da nessuna parte; il cittadino che intende informarsi deve quindi farne specifica richiesta in Cancelleria e attendere molti giorni prima di ottenerla.

Essa è il risultato di autodichiarazioni; non sono previsti controlli rispetto alla sua veridicità. Le pochissime donazioni che vi si trovano non sono pertanto che una minima parte di quelle effettivamente avvenute. Ciò che lede palesemente lo spirito della legge, è che questa lista viene fornita anonimizzata».

La mozione verte quindi su una maggiore accessibilità, visibilità e trasparenza dei dati raccolti, che chiede siano pubblicati:

4. sul sito del Cantone in modo facilmente raggiungibile la lista dei finanziamenti;
5. con tutti i nominativi in chiaro.

2. LE ATTUALI DISPOSIZIONI

Il Ticino è stato il primo Cantone svizzero a emanare disposizioni sulla trasparenza e una legislazione sul finanziamento dei partiti, così che oggi i partiti cantonali e comunali e le loro sezioni devono comunicare annualmente alla Cancelleria di Stato l'ammontare dei finanziamenti superiori a 10'000 franchi e fornire l'identità dei donatori.

Il tema della trasparenza del finanziamento ai partiti è uno di quelli che ricorre in questo Parlamento. La prima occasione si presentò con l'inoltro di un'IP generica sul finanziamento dei partiti politici, da parte V. Menghetti e G. Merlini nel giugno 1995, poi approvata dal legislativo nel maggio 1997. A quel momento una legge unica sull'esercizio dei diritti politici non esisteva ancora e la materia era regolata da due Leggi e un Regolamento; una prima versione del 1994 era stata affossata in votazione popolare nel 1995.

La discussione in Parlamento riprese nel 1998 con una certa urgenza, vista la revisione totale della Costituzione cantonale e la necessità di disporre di una nuova legge elettorale da applicare già dalle elezioni dell'aprile dell'anno seguente (M4754 del maggio 1998). La LEDP entra così in vigore nell'ottobre 1998, con gli articoli 114 (Finanziamento dei gruppi politici e delle campagne elettorali cantonali, a: partiti e movimenti politici) e 115 (b: candidati e promotori di iniziative e referendum) a prescrivere l'obbligo di notificare i singoli finanziamenti delle attività elettorali a livello cantonale, la procedura di notifica e le sanzioni. **Il Ticino fu uno dei primi Cantoni a intraprendere questo passo.**

Nell'ambito dell'esame del M7185 del 20 aprile 2016, concernente la revisione totale della LEDP, il tema del finanziamento di partiti, candidati e comitati di campagne delle votazioni è stato di nuovo discusso in modo approfondito all'interno della Commissione speciale Costituzione e diritti politici (7185R del 20 settembre 2018). La legge fu approvata dal Parlamento nel novembre del 2018, entrando in vigore nel settembre 2019, con gli articoli 90 (Notifica dei contributi, a: obbligo di notifica) e 91 (b: sanzioni) a regolamentare la materia e oggetto dei due atti parlamentari in esame, in sostituzione degli articoli 114 e 115 della versione del 1998.

3. LA POSIZIONE DEL CONSIGLIO DI STATO

3.1 Sull'iniziativa generica

Il Consiglio di Stato risponde all'IG con la RG3787 il 21 agosto 2019:

«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».

3.2 Sulla mozione

Il Consiglio di Stato propone di respingere la mozione (M7781 del 7 gennaio 2020) innanzitutto facendo rilevare che la mozione si riferisce agli articoli 114 e 115 della legge del 7 ottobre 1998 sull'esercizio dei diritti politici e ricordando che il 19 novembre 2018 il Gran Consiglio ha adottato una nuova legge sull'esercizio dei diritti politici, entrata in vigore il 1° settembre 2019 (BU 2019, 265).

«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. ANALISI COMMISSIONALE

4.1 La trasparenza in Svizzera

A livello internazionale la Svizzera è stata a più riprese criticata per l'assenza di trasparenza nel finanziamento dei partiti. Nel 2011, il Gruppo di Stati contro la corruzione

(GRECO¹), istituito dal Consiglio d'Europa, ha rivolto al nostro Paese delle raccomandazioni esortandolo ad adottare una normativa che corrisponda agli standard internazionali nei seguenti tre punti: pubblicità dei conti dei partiti e dei candidati nonché dei donatori (almeno per le liberalità che superano un determinato importo), sorveglianza e sanzioni. La mancanza di norme sulla trasparenza è stata criticata anche in un rapporto intermedio dell'OSCE-ODIHR in vista di un'eventuale missione di valutazione delle elezioni parlamentari federali del 20 ottobre 2019. Tale rapporto sottolineava che l'assenza di disciplinamenti inerenti al finanziamento delle votazioni e delle campagne elettorali non è conforme agli standard internazionali. Nel suo sesto rapporto intermedio pubblicato il 17 settembre 2019, il GRECO giunge alla conclusione che «il controprogetto indiretto all'Iniziativa sulla trasparenza» attuerebbe in misura sufficiente le raccomandazioni». Di conseguenza esso ha chiuso la procedura di non conformità nei confronti della Svizzera, la quale entro la fine del 2020 ha dovuto fargli rapporto sui progressi ottenuti grazie all'impegno profuso. In base a tale esito il GRECO allestirà un ulteriore rapporto di conformità.

Sia il Parlamento sia il Consiglio Federale si sono ripetutamente opposti all'introduzione di disposizioni sulla trasparenza adducendo come motivo le peculiarità del sistema politico svizzero. Proprio in virtù della democrazia diretta occorrerebbe ad esempio applicare le disposizioni sulla trasparenza non soltanto al finanziamento dei partiti, ma anche a quello dei comitati elettorali e di voto. Di conseguenza, il numero di attori politici interessati sarebbe automaticamente molto maggiore rispetto ad altri paesi, con conseguente aumento della complessità dei disciplinamenti e dell'onere in termini di sorveglianza. I disciplinamenti nazionali sarebbero inoltre difficilmente compatibili con i principi del federalismo svizzero. Anche per questi motivi il Consiglio federale ha respinto l'iniziativa popolare federale "Per più trasparenza nel finanziamento della politica (Iniziativa sulla trasparenza)" depositata il 10 ottobre 2017 e dichiarata riuscita il 31 ottobre 2017 dalla Cancelleria federale che chiede in particolare ai partiti e ai comitati di rendere trasparenti le loro finanze pubblicando le entrate e dichiarando la provenienza delle liberalità che superano un certo importo.

Il Consiglio federale ha proposto alle Camere federali di sottoporre l'Iniziativa al voto del Popolo e dei Cantoni senza controprogetto e con la raccomandazione di respingerla. Tuttavia si è affermata la volontà di legiferare in questo ambito e il 18 giugno 2021 il Parlamento ha approvato un controprogetto indiretto (139 voti a favore, 52 contrari e 4 astenuti), adottando in pratica una revisione parziale della legge federale del 17 dicembre 1976 sui diritti politici (LDP) che corrisponde in sostanza alle richieste del comitato d'iniziativa, che il 18 giugno 2021 ha pertanto ritirato l'iniziativa sulla trasparenza a titolo condizionale, confermando poi il ritiro definitivo l'8 ottobre 2021, dopo che il termine referendario era scaduto inutilizzato. Le norme sulla trasparenza figurano nei nuovi articoli 76b a 76k LDP.

Con la nuova legge è chiesto ai partiti politici rappresentati nell'Assemblea federale di rendere pubbliche annualmente le loro entrate e le liberalità di valore superiore a 15'000 franchi. Anche le persone fisiche e giuridiche nonché le società di persone 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 tenute a rendere pubblico il loro finanziamento. I dati e i

¹ <https://www.coe.int/fr/web/greco/about-greco/what-is-greco>

documenti necessari alla pubblicazione dovranno essere trasmessi nel rispetto dei termini prescritti dalla legge. È inoltre prevista l'introduzione del divieto di accettare liberalità anonime e liberalità provenienti dall'estero. Il servizio competente controllerà e pubblicherà i dati e i documenti forniti dagli attori politici. Le violazioni saranno perseguite penalmente come contravvenzioni.

La revisione della legge federale sui diritti politici adottata dal Parlamento nel giugno 2021 richiede una concretizzazione a livello di ordinanza. Da un lato, riguarda la regolamentazione delle modalità dell'obbligo di rendere pubblico il finanziamento dei partiti politici e delle campagne elettorali e di voto. D'altra parte, si definiscono la responsabilità e le modalità per il controllo e la pubblicazione delle informazioni comunicate. La consultazione sull'avanprogetto dell'ordinanza sulla trasparenza nel finanziamento della politica (OFiPo), svoltasi dal 17 dicembre 2021 al 31 marzo 2022, ha raccolto 64 pareri. L'avanprogetto è stato nel complesso accolto positivamente. 18 Cantoni, cinque partiti, due associazioni mantello nazionali e la maggioranza delle organizzazioni si dicono favorevoli. La designazione del Controllo federale delle finanze (CDF) come servizio competente per la ricezione, il controllo e la pubblicazione delle comunicazioni è stata accolta in maniera positiva.

Le nuove disposizioni in materia di trasparenza nel finanziamento della politica sono state applicate per la prima volta in occasione delle elezioni federali 2023. Partiti, associazioni e altre organizzazioni hanno investito per le rispettive campagne 54,6 milioni di franchi. Lo ha indicato il Controllo federale delle finanze (CDF), stando al quale PLR e UDC sono le formazioni che hanno sborsato di più (rispettivamente 12,9 milioni e 11,6 milioni).

Seguono il PS con 7,68 milioni e il Centro con 6,86 milioni, cui si aggiungono staccati i Verdi (3,74 milioni), i Verdi liberali (3,26 milioni) e gli Evangelici (1,38 milioni). La campagna singola più grande, per un totale di 4,6 milioni, è quella dell'UDC, mentre, per un valore 12,9 milioni, il PLR registra complessivamente la somma maggiore relativa alle entrate soggette all'obbligo di rendere pubblico il finanziamento.

In merito al Consiglio degli Stati devono essere resi pubblici esclusivamente i conti finali che superano i 50'000 franchi nel quadro di campagne di successo. Gli importi comunicati raggiungono un valore massimo di 417'000 franchi. Le campagne nei cantoni densamente popolati e in quelli con seggi contesi al Consiglio degli Stati registrano gli importi più elevati.

Per quanto attiene ai singoli candidati in corsa per gli Stati, Tiana Moser (Verdi liberali/ZH) ha sborsato poco più di 400'000 franchi (la somma maggiore), mentre Céline Vara (Verdi/NE) "solo" 14'054 franchi. I ticinesi Marco Chiesa (UDC) e Fabio Regazzi (Centro) hanno messo sul tavolo poco più di 150'000 franchi a testa. Globalmente sono stati spesi per l'elezione alla Camera dei Cantoni 6,02 milioni.

4.2 Panoramica sulla situazione nei Cantoni²

Oltre al Ticino, altri Cantoni hanno emanato disposizioni sulla trasparenza del finanziamento degli attori politici. Il 4 marzo 2018 gli aventi diritto di voto dei Cantoni di Friburgo e di Svitto hanno inoltre accettato iniziative popolari volte a garantire la trasparenza del finanziamento sia dei partiti sia delle campagne elettorali e di voto. Nel Cantone di Svitto il Parlamento ha poi emanato la legge sulla trasparenza per attuare l'iniziativa popolare, in seguito accolta in votazione popolare il 19 maggio 2019. Il 1°

² Senza pretesa di esaustività

gennaio 2022 è entrata in vigore nel Canton Vaud la nuova legge che al capitolo IV “Transparence du financement de la vie politique” regola la pubblicità dei budget e dei conti e con l’Art. 26 la pubblicità delle donazioni. Infine, il 13 febbraio 2022 il Canton Giura ha accolto in votazione popolare la nuova Legge sulla trasparenza del finanziamento dei partiti.

Ginevra ha introdotto disposizioni sulla trasparenza nella legge sull’esercizio dei diritti politici, secondo le quali ogni partito o gruppo politico che presenta una lista di candidati per un’elezione cantonale o comunale (in Comuni con più di 10’000 abitanti), redige un rapporto annuale sul proprio bilancio e un elenco dei donatori all’attenzione dell’autorità competente. Il Cantone di Ginevra applica inoltre norme sulla trasparenza anche in occasione delle votazioni: i partiti, i comitati e i gruppi politici che esprimono un parere in merito a una votazione nazionale, cantonale o comunale, comunicano entro 60 giorni all’autorità competente i loro conti in relazione alla votazione e l’elenco dei donatori (nella misura in cui le liberalità superino i 10’000 franchi). In occasione di elezioni e votazioni occorre rendere pubblico soltanto il nome dei donatori, non l’importo delle singole liberalità. Il controllo è effettuato da un fiduciario indipendente e accreditato.

Neuchâtel ha emanato disposizioni legali sul finanziamento dei partiti rappresentati in Parlamento secondo cui essi devono rendere pubblici i loro bilanci una volta l’anno. Inoltre, ogni partito o gruppo politico che presenta una lista per un’elezione comunale o cantonale deve comunicare alla Cancelleria di Stato le liberalità superiori a 5’000 franchi (nome dell’autore della liberalità e importo). Se una persona elargisce più liberalità, queste sono cumulate. Se la loro somma supera i 5’000 franchi, occorre rendere pubblico il nome del donatore. Lo stesso vale 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. Le donazioni anonime non sono ammesse e l’inosservanza delle disposizioni sulla trasparenza è punita con una multa fino a 40’000 franchi.

Le iniziative popolari adottate nei Cantoni di Friburgo e di Svitto prevedono disposizioni analoghe a quelle già in vigore nei tre Cantoni succitati. Nel Cantone di Friburgo i partiti, i gruppi politici, i comitati di campagne e le organizzazioni che partecipano a campagne in vista di elezioni o votazioni devono pubblicare i loro conti. La pubblicazione prevede la notifica d’informazioni precise sulle liberalità di valore superiore a 5’000 franchi e sul nome del donatore. L’obbligo di pubblicità previsto nel Cantone di Svitto vale per lo stesso tipo di attori soggetti alla normativa nel Cantone di Friburgo. Le disposizioni sulla trasparenza si applicano sia alle campagne elettorali sia a quelle di voto. Le liberalità elargite da persone giuridiche devono essere pubblicate se superano i 1’000 franchi; quelle elargite da persone fisiche se superano i 5’000 franchi. Le violazioni degli obblighi sono punite con la multa. Nel Canton Giura l’Iniziativa popolare approvata in votazione il 13 febbraio scorso chiede che ogni finanziamento che supera i 750 debba essere reso pubblico. Il Governo ha tempo fino al 9 novembre 2022 per formulare il nuovo testo di legge.

Tuttavia, rimane difficile valutare l’efficacia delle disposizioni sulla trasparenza nei Cantoni, da un lato perché finora non sono state effettuate valutazioni esaustive al riguardo e dall’altro perché mancano dati affidabili. Secondo alcune indicazioni, le disposizioni sulla trasparenza esplicherebbero la massima efficacia se combinate a strumenti d’esecuzione adeguati. È quanto emerge da un paragone tra i Cantoni del Ticino e di Ginevra. In Ticino si applica il principio dell’autodichiarazione, mentre a Ginevra le informazioni sono controllate da un organo di revisione indipendente.

4.3 Audizione, domande al CdS e sue risposte

Fabrizio Sirica è stato sentito dal plenum l'8 ottobre 2019. La discussione che ha fatto seguito all'audizione ha indotto la Commissione a sottoporre il 9 novembre 2019 al Consiglio di Stato le seguenti 4 domande:

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

Le risposte, qui sintetizzate, sono pervenute il 18 dicembre 2019 (RG 6457):

1. *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. *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. 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. *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. 51LGC) 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 non si occupa di vigilare sulla trasparenza secondo l'accezione più ampia. 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 CONSIDERAZIONI COMMISSIONALI SULLE SINGOLE RICHIESTE

5.1 Andare oltre l'autodichiarazione (IG), maggiore accessibilità, visibilità e trasparenza dei dati raccolti, pubblicati sul sito del Cantone in modo facilmente raggiungibile con tutti i nominativi in chiaro (MO).

La dichiarazione dei finanziamenti ricevuti da partiti, o comitati di votazione o di singoli candidate e candidati è un obbligo sancito dalla legge sin dal 1998. Nella numerazione attuale della LEDP, si tratta dell'Art 90 Notifica dei contributi, obbligo di notifica:

¹ I 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.

² I 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.

³ I 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.

I dati antecedenti al 2020 accertati dalla Commissione sui finanziamenti a partiti e a politici e notificati alla Cancelleria sono:

- una prima³ lista che raccoglie le notifiche dal 2000 al 2015, che Fabrizio Sirica ha ottenuto dalla Cancelleria e che aveva presentato con la MO1441;
- una seconda⁴ lista che la Commissione ha richiesto alla Cancelleria che raccoglie le notifiche dal 2012 al 2019.

Nel raffronto delle due liste si nota che:

- vi sono riportati (e quindi notificati) importi a partire da fr. 500, mentre il limite inferiore è sempre stato di fr. 5'000 per singoli e fr. 10'000 per partito;
- i dati delle due liste non combaciano;
- solo UDC, PS e PLR hanno più volte (ma non sempre) dichiarato il contributo del Gruppo parlamentare;
- dal 2000, soltanto UDC, PS e PLR hanno dichiarato di aver ricevuto liberalità di valore superiore a 10'000 franchi, mentre PPD, Lega dei Ticinesi, UDC, MPS, Verdi Ticino, PC e Più Donne o non hanno notificato alcuna liberalità;
- nell'anno elettorale 2019 una sola candidata "di punta" ha dichiarato di aver ricevuto finanziamenti.

Lo strumento della Cancelleria dello Stato per far applicare la legge nell'ambito dell'autocertificazione è, dal 2019, la "Direttiva n. 5, Finanziamento di partiti, candidati e comitati del 5 novembre 2019"⁵: Dall'inizio del 2020, il Servizio dei diritti politici la trasmette

³ allegato 1, stato 17.2.2017

⁴ allegato 2, stato 30.3.2021

⁵ <https://www4.ti.ch/generale/dirittipolitici/documenti/direttive-general/>

nei primi giorni di gennaio di ogni anno:

- ai Partiti e ai Movimenti politici del livello cantonale affinché adempiano agli obblighi di legge ai sensi della Legislazione cantonale, articoli 90-92 della Legge del 19 novembre 2018 sull'esercizio dei diritti politici;
- ai Municipi del Canton Ticino, affinché informino le sezioni dei partiti comunali del rispetto di tale obbligo.

Pertanto, dal 1° gennaio 2021, il Foglio Ufficiale è consultabile online (ma non per dati pubblicati prima di questa data); digitando la stringa di testo "Finanziamento di gruppi politici" si arriva alle notifiche:

- per il 2020 la Cancelleria dello Stato comunica di aver ricevuto la notifica dei seguenti finanziamenti: Partito Socialista: fr.12'000 da Manuele Bertoli, fr. 14'410 da Carlo Lepori. Lega dei Ticinesi: fr. 12'500 da Daniel Joss. Partito Popolare Democratico: fr. 12'000 da Fabio Regazzi; fr. 12'000 da Marco Romano.
- per il 2021 la Cancelleria dello Stato comunica di aver ricevuto la notifica dei seguenti finanziamenti: Partito Socialista: fr. 12'000 da parte di Manuele Bertoli. Partito Popolare Democratico: fr. 21'000 da parte di Raffaele De Rosa. Partito Liberale Radicale Ticinese: fr.109'000 da parte del Gruppo parlamentare PLR.
- per il 2022 la Cancelleria dello Stato comunica di aver ricevuto la notifica dei seguenti finanziamenti: Partito Socialista: fr.12'000 da Manuele Bertoli, fr. 8'500 da Carlo Lepori.
- per il 2023 la Cancelleria dello Stato comunica di aver ricevuto la notifica dei seguenti finanziamenti: Partito Socialista: fr. 13'050 da Marina Carobbio, fr.10'500 da Bruno Storni. Il Centro: fr. 30'500 da Raffaele De Rosa, fr.15'500 da Fabio Regazzi, fr. 8'100 da Paolo Caroni, fr. 5'300 da Maurizio Agustoni. Lega dei Ticinesi: fr. 26'000 da Norman Gobbi, fr.12'000 dal gruppo parlamentare.

Anche se dai dati emersi, l'autodichiarazione così come sin qui applicata e rendicontata, presenta aspetti problematici per quanto riguarda la discrepanza tra quanto richiede la legge e gli importi pubblicati, la minoranza della Commissione ritiene evasi i punti della Mozione sulla pubblicità dei dati dichiarati.

Il confronto intercantonale mostra come la maggioranza dei Cantoni che hanno legiferato in materia di trasparenza sui finanziamenti alla politica richieda alle forze presenti in Governo del cantone e delle grandi città, e per i comitati di campagne per referendum/iniziative annualmente anche i rendiconti.

NE	GE	FR
Obbligo di presentare ogni anno i conti (bilancio, perdite e ricavi) sul Foglio ufficiale oppure di depositarli presso la Cancelleria dello Stato; quest'ultima stabilisce un piano contabile uniforme.	Obbligo di presentare i conti annuali (modello uguale per tutti, in cui figurano il bilancio, il conto corrente e l'elenco completo dei donatori) e il certificato di conformità rilasciato dall'autorità di controllo (fiduciario riconosciuto dall'Autorità federale di sorveglianza dei revisori); se le spese totali sono inferiori a fr. 15'000 la verifica da parte dell'autorità di controllo non è necessaria.	Art. 8 Comptes annuels des organisations politiques inscrites au registre 1 Les comptes des organisations inscrites au registre des organisations politiques sont publiés chaque année.

Come emerge dall'analisi commissionale oggi in Ticino solo una parte dei partiti e delle altre forze politiche attive in Ticino sono trasparenti per ciò che riguarda la loro gestione economica: sono facilmente reperibili online solo i conti annuali delle sezioni cantonali di: PLR (aggiornati al 2022)⁶, PS (aggiornati al 2022)⁷, Verdi (aggiornati al 2021)⁸. Nessuno pubblica il dettaglio delle donazioni ricevute.

Detto per inciso, nemmeno i dati sul finanziamento della campagna di votazione a Lugano sul Polo Sportivo e degli Eventi (PSE) erano reperibili online. Questi sono stati forniti solo a posteriori dai due Comitati all'organo preposto (in questo caso la Cancelleria comunale di Lugano) a seguito della richiesta⁹ da parte della relatrice, mentre per legge sarebbero dovuti pervenire «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» (LEDP Art 90 a, cp3).

L'interesse pubblico per questi dati è assodato. In una realtà che sta diventando sempre più complessa e interconnessa globalmente, ogni cittadina e ogni cittadino devono potersi informare compiutamente sul modo in cui le forze politiche e i comitati d'iniziativa o referendum funzionano e si finanziano. Questi dati dovrebbero essere sempre aggiornati e attendibili. Si ritiene pertanto necessaria, dando un'interpretazione ampia alle richieste dell'iniziativa generica in esame, una formulazione più precisa dell'attuale legge.

Con il presente rapporto, la minoranza della Commissione auspica quindi l'introduzione nella LEDP dell'obbligo di notificare annualmente, secondo la prassi già in atto per le donazioni, del conto economico e del bilancio delle forze politiche che partecipano a elezioni e votazioni, come già fanno alcuni cantoni. Per non caricare l'Amministrazione pubblica di oneri aggiuntivi, la certificazione rimarrebbe, come stabilito dal diritto superiore, compito di dette forze politiche

5.2 Definire un organismo di verifica e di controllo in maniera da appurare la veridicità della documentazione (IG)

Oggi non sono esercitati né una verifica né un controllo sui dati forniti tramite l'autocertificazione. È evidente che questo richiederebbe uno sforzo amministrativo importante, come spiega il Governo in una delle sue risposte del 18 dicembre 2019:

«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

⁶ <https://www.plrt.ch/partito/documentazione>

⁷ <https://ps-ticino.ch/il-partito/>

⁸ <https://verditicino.ch/assemblea-cantonale/>

⁹ allegato 3, mail del 17.12.2021

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».

Questa valutazione è condivisa dalla minoranza della Commissione che non ritiene necessario indicare nessun organismo di controllo sui dati notificati.

5.3 Inasprimento delle sanzioni per chi contravviene alla legge (IG)

Per la Commissione resta innanzitutto ancora da dimostrare se e in che misura un inasprimento delle multe e delle sanzioni possa avere un effetto motivante sulla propensione a rendere pubblici le fonti di finanziamento della politica. I lavori commissionali non si sono addentrati in una ponderazione, né teorica né tantomeno pratica di questo aspetto.

Relativamente al confronto¹⁰ intercantonale, senz'altro gli importi definiti oggi in Ticino dalla LEDP appaiono congrui:

TI	NE	GE	SV	FR	VD
Fino a 10'000 fr /privazione contributo gruppo parlamentare	fino a 40'000 fr / confisca da parte dello Stato dei finanziamenti non dichiarati	il sostegno pubblico in materia di affissioni (messa a disposizione gratuita di installazioni pubblicitarie) non è versato oppure deve essere restituito	Fino a 10'000 fr.	rifiuto dello Stato a partecipare alle spese della campagna per l'elezione o la votazione/multa fino a 10'000 fr.	Sont passibles de l'amende /La poursuite a lieu conformément à la loi sur les contraventions

L'IG chiede però specificatamente che «il candidato deve poter essere esautorato dal suo ruolo» se non ha rispettato la legge. A questo proposito riprendiamo la risposta del Governo riportata a pagina 7 del presente rapporto:

«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».

Anche partendo dal presupposto che per “candidato” si debba qui intendere solo la persona che è stata eletta (e non tutte le candidature presentate), la minoranza della Commissione respinge questa richiesta dell'IG poiché la ritiene sproporzionata e condivide la valutazione del Governo per cui sarebbe necessaria una modifica costituzionale.

¹⁰ Dati aggiornati a maggio 2022

6. CONSIDERAZIONI FINALI

È forte la convinzione che la trasparenza (anche) quando è legata al finanziamento della politica sia un valore condiviso e da preservare. Solo essendo totalmente trasparenti le personalità politiche e la politica possono risvegliare la piena fiducia della cittadinanza. In questo senso è nell'interesse di tutte e tutti migliorare gli strumenti che permettono di raggiungere questo obiettivo. Il Canton Ticino è stato tra i primi a dotarsi di una legge moderna per la trasparenza della politica e per questo è stato spesso lodato e imitato, il che non significa esimersi dal fare i necessari adeguamenti per restare al passo con i tempi. I Cantoni che hanno nel frattempo o adottato leggi specifiche sulla trasparenza del finanziamento alla politica o modificato leggi sull'esercizio dei diritti politici hanno tutti incluso l'obbligo di notifica dei conti per chi partecipa a elezioni o votazioni.

7. CONCLUSIONI

Visto quanto sopra i membri sottoscrittenti della Commissione Costituzione e leggi propongono al Parlamento di:

1. accogliere parzialmente l'iniziativa parlamentare generica del 3 giugno 2019 presentata da Fabrizio Sirica "Per una reale trasparenza nei finanziamenti alla politica", ai sensi dei considerandi e di quanto espresso al punto 5.1 limitatamente all'introduzione nella LEPD dell'obbligo, per partiti e gruppi politici, gruppi di interesse e altre organizzazioni che partecipano a elezioni e votazioni cantonali, di notificare alla Cancelleria dello Stato il bilancio e il conto economico, approvati secondo il diritto superiore;
2. considerare respinta la mozione del 14 ottobre 2019 presentata da Fabrizio Sirica "Basta con i raggiri della legge: per una reale trasparenza".

Per la minoranza della Commissione Costituzione e leggi:

Daria Lepori, relatrice
Boscolo - Genini Simona - Ortelli P. -
Passardi - Petralli - Ponti - Terraneo