

MESSAGGIO
del Consiglio di Stato al Gran Consiglio
concernente il finanziamento dei gruppi parlamentari

(dell' 11 luglio 1973)

Onorevoli signori Presidente e Consiglieri,

Il 29 maggio 1972 il deputato on. Vassalli presentava una mozione, in nome anche del Gruppo parlamentare popolare democratico, proponendo al Consiglio di Stato di avviare uno studio inteso a valutare l'opportunità :

- a) di conferire ai Partiti una precisa collocazione giuridica nell'ordinamento pubblico cantonale;
- b) di riconoscere ad essi, ed ai loro gruppi parlamentari, il diritto di ricevere una sovvenzione annua, proporzionale alle rispettive forze, da parte dello Stato.

La mozione propone due temi di notevole ed attuale interesse: il riconoscimento costituzionale dei Partiti ed il loro finanziamento.

Ci proponiamo qui di esaminare separatamente i due aspetti di un unico problema: la funzione dei partiti nell'attuale democrazia. Suddivideremo pertanto in due capitoli la materia introducendola con qualche nota sull'origine e formazione in genere dei partiti politici.

Capo I

ORIGINE E FORMAZIONE DEI PARTITI POLITICI

A) In generale

In senso lato, si dicono « partiti » le fazioni che dividevano le antiche Repubbliche, i clan che si raggruppavano attorno ad un condottiero nell'Italia rinascimentale, i club ove si riunivano i deputati alla assemblee rivoluzionarie, i comitati che preparavano le elezioni censitarie nelle monarchie costituzionali, le vaste organizzazioni popolari che inquadrano l'opinione pubblica nelle moderne democrazie ¹⁾.

Se è vero che tutte queste istituzioni hanno per comune tratto la conquista del potere politico è però evidente che differenze sostanziali le separano.

In realtà, i Partiti politici dei quali oggi trattiamo esistono da poco più di un secolo ed hanno conosciuto una costante evoluzione di pari passo con quella degli Stati democratici.

In effetti ²⁾:

« Quanto più si accrescono le funzioni e l'indipendenza delle assemblee politiche, tanto maggiore si fa nei loro membri il bisogno di raggrupparsi per affinità allo scopo di agire di concerto. Quanto più si estende e si moltiplica il diritto di voto tanto più diventa necessario inquadrare gli elettori attraverso comitati capaci di far conoscere i candidati e di canalizzare i suffragi nella loro direzione ».

1) Maurice Duverger : I partiti politici, III. ed., Edizioni di comunità, p. 15 e segg.

2) Maurice Duverger, op. cit., pag. 18

E' certamente arduo stabilire in generale la genesi dei partiti politici. Duverger³⁾ intravede un'origine elettorale e parlamentare ed un'origine esterna. Nacquero dapprima i gruppi parlamentari non necessariamente su fondamenta ideologiche comuni; comparvero poi i comitati locali, infine tra i due elementi si stabilì un legame permanente.

L'apparizione dei comitati locali viene direttamente collegata all'estensione del suffragio universale ed alla conseguente necessità di indirizzare la fiducia dei nuovi elettori verso candidati nuovi sconosciuti rispetto a quelli tradizionali facenti parte dell'élite locale.

Il partito nasce con la istituzionalizzazione dei rapporti personali costituenti il legame originario tra gruppo parlamentare e comitati locali, rapporti concretizzati dai vincitori che ogni deputato manteneva con il gruppo dal quale dipendeva la sua elezione.

La genesi esterna dei partiti è estranea al quadro elettorale parlamentare ed è rappresentata da elementi particolari quali le società di pensiero, i clubs popolari, i giornali, le chiese, ecc.

B) *Evoluzione dei Partiti in Svizzera*

L'origine dei partiti politici svizzeri sembra spontanea, dettata più da contingenze storiche particolari che da basi ideologiche comuni.

E' certo però che, anche da noi, essi sono man mano evoluti di pari passo con il nostro sistema democratico.

Così Aubert⁴⁾ presenta tale evoluzione:

« Autrefois, on était d'un parti parce qu'on faisait de la politique. On se met aujourd'hui d'un parti pour faire de la politique. Le parti était l'oeuvre jadis de ceux qui le composaient. Depuis lors, le parti s'est en quelque sorte abstrait de ses membres; il existe indépendamment d'eux, si l'on peut dire, et même une vie qui lui est propre. Il est devenu, en somme, une véritable institution ».

E tra le molte definizioni dei partiti che sono state tentate vale la pena di citare quella di Hug⁵⁾:

« Politische Parteien sind einigermassen festorganisierte, grundsätzlich auf Dauer berechnete Personenvereinigungen, die durch die Beteiligung an den Parlamentswahlen massgebenden Einfluss auf die Führung des Staates zu erhalten beabsichtigen ».

Nell'area costituzionale elvetica, i Partiti assolvono oggi una funzione *consultiva* nel senso ch'essi vengono chiamati, seppure in modo informale, a dare il loro avviso nell'elaborazione delle leggi; essi svolgono poi una funzione *elettorale* in quanto l'elezione con il sistema proporzionale non si concepisce senza la presenza dei Partiti tanto che qualcuno vide nell'appartenenza ad uno di essi una condizione d'eleggibilità al Consiglio nazionale⁶⁾; la loro funzione è, infine, *deliberativa* poichè, attraverso i loro gruppi parlamentari, essi si manifestano.

Capo II

IL RICONOSCIMENTO GIURIDICO DEI PARTITI POLITICI

A) *La posizione attuale dei Partiti*

1. *Nella Confederazione*

La posizione dei partiti nell'ordinamento giuridico svizzero può essere qua-

3) Maurice Duverger, op. cit., p. 16 e segg.

4) F. Aubert, *Droit constitutionnel suisse*, vol. I N. 194—199 p. 77 e segg.

5) P. Hug: *Die Verfassungsrechtliche Problematik der Parteifinanzierung*, Tesi Zurigo 1970,

p. 47

6) Z. Giacometti: *Schweizerisches Bundesstratrecht*, p. 462

lificato attualmente di « non conoscenza »; infatti, essi non sono riconosciuti, esplicitamente, come tali, nè dalla Costituzione federale, nè dalle Costituzioni cantonali. Eppure, essi esistono e collaborano attivamente con lo Stato nella formazione della pubblica opinione e della volontà statale. Essi partecipano alla consultazione nella fase di elaborazione delle leggi, propongono agli elettori i candidati al Parlamento, incanalano l'opinione pubblica e raggruppano le volontà individuali in un corpo coerente, al quale infondono un pensiero e un ideale.

Giuridicamente, i partiti sono delle associazioni a' sensi degli art. 60 e segg. CCS e, come tali godono dei diritti sanciti dall'art. 56 Cost. fed. 7).

A differenza delle associazioni economiche il cui diritto ad essere consultate per l'elaborazione delle leggi è espressamente sancito dall'art. 32 cpv. 3 Cost. fed., i partiti sono chiamati di fatto, ad esprimere il loro parere senza però alcuna base costituzionale.

Vi è chi 8) intravede in questo fatto un misconoscimento della loro funzione nello Stato, preminente rispetto a quella delle associazioni economiche, ed auspica la consultazione dei partiti dopo che quest'ultime si sono espresse.

Se la Costituzione non corrisponde alla realtà occorre pur ammettere che i Partiti sono riconosciuti, perlomeno indirettamente, dall'art. 73 Cost. fed. poichè lo scrutinio proporzionale ivi previsto per l'elezione del Consiglio nazionale è impensabile senza di essi e dal regolamento del Consiglio nazionale che riconosce esplicitamente i gruppi conferendo loro il diritto ad essere rappresentati nell'Ufficio e nelle Commissioni (art. 11 e 48) e ai loro presidenti determinate competenze (art. 17 cpv. 3).

L'art. 66, infine, prevede che i gruppi debbano avere la possibilità di esprimersi in via di consultazione. Sempre a livello federale, ricordiamo che i gruppi parlamentari ricevono un'indennità annua, come sarà illustrato più avanti.

2. Nel Cantone

La situazione a livello cantonale è analoga a quella poc'anzi esaminata in sede federale.

Nessuna norma costituzionale riconosce esplicitamente i Partiti politici. Esiste il riconoscimento implicito, analogo a quello dell'art. 73 Cost. fed., all'art. 26 cpv. 1 e 35 cpv. 1 Cost. cant.

Inoltre, la Costituzione menziona esplicitamente i « gruppi » riconoscendo loro il diritto alla rappresentanza regionale (art. 26 cpv. 2) e definendo all'art. 35 la chiave di riparto tra i gruppi degli eletti in Consiglio di Stato. Riteniamo che « gruppo » debba essere inteso in senso lato siccome insieme di persone che presentano candidati e, il termine, in questo senso, comprenderebbe anche i Partiti politici.

Inoltre, il Regolamento del Gran Consiglio del 22 febbraio 1968 riconosce esplicitamente i gruppi parlamentari (art. 9, 10 e 11) formati da tutti i deputati dello stesso gruppo almeno in numero di cinque.

La legge sull'esercizio del diritto di voto, sulle votazioni e sulle elezioni del 23 febbraio 1954 è, a mente dello scrivente Consiglio, la sede ove meglio s'avverte la discrepanza tra la realtà di fatto e la realtà costituzionale.

In effetti mentre al capo terzo (presentazione delle candidature) si parla di « proposte di candidati, di proponenti e di liste », altrove si accenna al « gruppo » (es. art. 43 cpv. 1) nel senso di quelli hanno presentato liste comprensivo quindi anche dei Partiti politici; altrove ancora si menziona il « gruppo politico » laddove non può essere inteso altro che il Partito politico.

7) F. Aubert, op. cit. vol. II, no. 2119 e segg. p. 742

8) Ibidem, vol. I no. 200, pag. 79-80

Così, l'art. 52 cpv. 3 in punto alla composizione dell'ufficio elettorale: « Gli uffici vengono designati dal Municipio avuto riguardo alla rappresentanza dei diversi gruppi politici . . . », e gli art. 54 cpv. 2, 55 e 56 in merito alla designazione ed alle facoltà dei delegati dei gruppi politici.

3. In altri Paesi

Per quanto concerne gli altri Paesi facciamo osservare quanto segue:

L'art. 49 della Costituzione italiana riconosce a tutti i cittadini « . . . il diritto di associarsi liberamente in Partiti per concorrere, con metodo democratico, a determinare la politica nazionale ».

La Costituzione della Repubblica federale tedesca sancisce, in generale, la collaborazione dei Partiti « bei der politischen Willensbildung des Volkes » precisando, tuttavia, che la loro organizzazione interna deve ossequiare i principi democratici fondamentali, ed offrendo la possibilità di vietare un Partito mediante sentenza della Corte costituzionale.

In Francia, la Costituzione del 1958 contiene all'art. 4 una norma relativa ai Partiti ove si precisa che essi vengono chiamati a partecipare alle elezioni.

La loro posizione giuridica, tuttavia non è mutata: rimangono associazioni private esercitanti attività d'interesse generale.

Pure la Costituzione austriaca non riconosce esplicitamente i Partiti in quanto tali e l'Inghilterra li considera indirettamente mediante il « Ministers of the Crown Act » del 1937 in virtù del quale anche il capo dell'opposizione è stipendiato dallo Stato.

Infine, la Svezia mediante decreto del Reichstag del 15 dicembre 1965 ha riconosciuto i Partiti.

B) Il riconoscimento costituzionale dei Partiti

Il fatto che sia piuttosto raro trovare un riconoscimento esplicito dei Partiti dimostra, a mente del Consiglio di Stato, un ritardo nell'adeguare il diritto costituzionale alla rapida evoluzione nelle nostre democrazie ma indica anche la difficoltà di trovare soluzioni veramente soddisfacenti.

Intanto è bene chiarire che un riconoscimento costituzionale non deve comportare per i Partiti una ingerenza od una limitazione della libertà oggi goduta. D'altra parte, non è sempre facile intendersi sul preciso significato e funzione dei Partiti nella moderna democrazia. Partendo dall'idea ch'essi sono i collaboratori dello Stato nella formazione della politica nazionale, si propone di qualificarli siccome organi dello Stato istituendo la « democrazia partitica » definita *) « Surrogat der direkten Demokratie im modernen Flächenstaat ». Ciò esige o presuppone però l'identificazione della volontà manifestata dai Partiti al Governo, o al Parlamento con la volontà dei cittadini ed introduce l'idea del mandato ai Partiti con tutte le conseguenze ad essa connesse quali, ad esempio, l'esigenza di strutture politiche democratiche e la rigida disciplina all'interno delle frazioni parlamentari.

Un tale sistema esige per noi un radicale innovamento dei mezzi costituzionali per formare la volontà dello Stato e non sembra attuabile nella nostra democrazia referendaria ove il cittadino, per secolare convinzione, vuole essere chiamato ad esprimere la propria volontà vincolante, talvolta difforme dalle istruzioni emanate dai Partiti politici.

Oltretutto vale per noi quanto afferma Hug⁹⁾: il riconoscimento dei Partiti quali organi dello Stato è inattuabile da noi poiché non appare verificata la identità tra l'opera dei Partiti e la volontà popolare sicché quella espressa

9) Gerhard Leibholz, Parteienstaat, p. 106

10) P. Hug. op. cit., p. 40 e segg.

dalla maggioranza dei Partiti non sempre corrisponde a quella della maggioranza dei cittadini.

« Auch wenn nun sicher in modernen Flächenstaat Demokratie als Herrschaft des Volkes praktisch nur möglich ist, wenn politische Parteien bestehen, die einerseits dem Bürger bei seiner Wahlentscheidung einer gewisse sachliche politische Einflussnahme ermöglichen und andererseits zwischen den Wahlen als Bindeglieder zwischen dem Volk einerseits und Parlament und Regierung adreerseits wirken, berechtigt dieser Umstand noch nicht Volk und Parteien gleichzusetzen und deshalb den Willen der Mehrheitsparteien mit dem Gemeinwillen zu identifizieren. In Wirklichkeit können die Parteien immer nur einen mehr oder weniger grossen Teil der Aktivbürgerschaft erfassen, und zwar vor allem einen ganz bestimmten Kreis unter allen Aktivbürgern, den Kreis der politisch besonders stark interessierten Bürger ».

Ciò vuole significare in sostanza che la nostra non è democrazia partitica in senso proprio.

Chi concepisce la funzione dei Partiti quali mezzi necessari per manifestare la volontà popolare e quali strumenti per la sua formazione propone un riconoscimento costituzionale puramente dichiarativo nel senso di sancire nella Carta fondamentale dello Stato queste loro funzioni istituzionalizzando nel contempo il diritto di essere consultati nell'elaborazione delle leggi e di essere finanziati direttamente dallo Stato.

Tale forma di riconoscimento avrebbe il pregio di fare dei Partiti uno specifico tipo di associazione che agisce nell'interesse dello Stato e non limiterebbe, come tale, la loro libertà interna. Essa permetterebbe, inoltre, di trarre i Partiti dall'ombra e dallo stato di « non conoscenza » giuridica nella quale oggi sono.

Sembra essere questa la direzione nella quale si muove la Confederazione che, recentemente, ha avviato una procedura di consultazione su di un nuovo articolo costituzionale in tal senso.

E' necessario che il problema venga approfondito a livello nazionale per coglierne tutti gli aspetti fondamentali. Per questo la soluzione che qui vi proponiamo non deve essere considerata quale chiusura ad un riconoscimento costituzionale, bensì siccome adesione agli studi e tentativi intrapresi a livello federale.

C) Il parere dei Partiti politici cantonali

Con ris. gov. no. 10556 del 7 novembre 1972 questo Consiglio indicava una consultazione presso i Partiti politici cantonali rappresentati in Parlamento sulla loro configurazione giuridica e sul finanziamento.

Alla precisa domanda a sapere se debbano essere riconosciuti in sede cantonale ed, eventualmente, a quali condizioni, il Partito liberale radicale ¹¹⁾ afferma di non ritenere indispensabile siffatto riconoscimento, il Partito popolare democratico ¹²⁾ si dichiara scettico sulla giustificazione da dare ad un riconoscimento giuridico che ritiene, pertanto, da escludere al momento attuale; il Partito socialista ¹³⁾ a sua volta, non ritiene indispensabile una regolamentazione giuridica costituzionale dei Partiti, anche se essa potrebbe, sotto certi aspetti, significare un certo vantaggio, ed afferma di considerare sufficiente dal profilo giuridico e politico l'attuale fondamento giuridico che li erige in associazioni a' sensi del Codice civile svizzero. Il Partito socialista autonomo ¹⁴⁾

11) v. risposta 21 febbraio 1973

12) v. risposta 23 febbraio 1973

13) v. risposta 9 gennaio 1973

14) v. risposta 29 gennaio 1973

non si è pronunciato su questo aspetto particolare mentre il Partito del lavoro¹⁵⁾ ritiene che per motivi di opportunità politico - funzionali i Partiti siano da riconoscere giuridicamente.

D) Proposta

Per le considerazioni esposte in questo capitolo e preso atto del parere espresso dai Partiti politici cantonali vi proponiamo di rinunciare ad un riconoscimento costituzionale dei Partiti. Le esperienze e gli studi intrapresi in campo federale ci diranno in futuro quale sia la via migliore da seguire.

Capo III

IL FINANZIAMENTO DEI PARTITI

Il finanziamento dei Partiti persegue lo scopo di permettere loro di svolgere efficacemente i compiti e le funzioni che loro spettano.

Si pensi soltanto alla necessità di finanziare le campagne elettorali e di propagandare in ogni tempo e con i mezzi più moderni le idee ed i programmi politici così da permettere all'elettore una libera scelta. Si pensi poi al fatto di dover far conoscere il loro parere, con sempre maggior frequenza, su singoli problemi non sempre facili, sui quali il popolo è chiamato a pronunciarsi.

Ciò impone ai Partiti il dovere di organizzarsi mediante la creazione di segretariati stabili in grado di seguire in ogni momento e per ogni problema l'evoluzione dei tempi. Necessità, inoltre di organizzare i gruppi parlamentari in modo da poter vagliare sempre criticamente quanto propone il Governo e l'amministrazione dello Stato, sempre più specialistica nei suoi funzionari.

A) La situazione finanziaria dei Partiti

Pur non disponendo di dati concreti, è lecito affermare che i nostri Partiti sono in difficoltà nel far quadrare i bilanci.

E' noto che la maggior parte dei mezzi finanziari è destinata a promuovere le campagne elettorali, per cui rimangono pochi mezzi per l'informazione dell'elettore, durante la legislatura, sull'evoluzione dei contenuti ideologici del Partito, sulla realizzazione concreta dei programmi presentati e per l'organizzazione e direzione della propaganda in caso di iniziative o di referendum.

Fra le conseguenze è stato denunciato ancora da Hug¹⁶⁾, che citiamo, quanto segue :

« Gerade diese Zurückhaltung der Parteien in den Abstimmungskämpfen bewirkt nun, zusammen mit der weitgehenden « Entideologisierung » der Parteien in den vergangenen Jahren, eine weitere Abwertung der Parteien. Ist nämlich auf den ersten Blick kein tiefgreifender, grundsätzlicher Unterschied mehr zwischen den Parteien zu erkennen, und äussern sich die Parteien auch nur am Rande zu den umstrittenen konkreten Fragen in den einzelnen Volksabstimmungen, so beginnt der Bürger doch immer mehr an der Notwendigkeit der Parteien zu zweifeln. Er fängt an zu glauben, dass heute eigentlich nur noch über die verschiedenen Interessenverbände Einfluss auf die staatliche Willensbildung genommen werden könne. Damit nimmt aber die Bereitschaft vieler Bürger noch weiter ab, Mitglied einer politischen Partei zu werden, und diese vor allem durch seine Beiträge auch finanziell zu unterstützen, womit schliesslich der Abstand zu den finanzkräftigeren Verbänden noch grösser wird. Diese Entwicklung zeigt sich auch bei den Parlamentswahlen im-

15) v. risposta 24 marzo 1973

16) op. cit., p. 86-87

mer deutlicher, wo viele Wähler, um wenigstens einen beschränkten sachlich-politischen Entscheid fällen zu können, Verbandesvertreter und nicht Parteienvertreter Wähler wollen. Am Ende dieser durch die Geldknappheit der Parteien mitverursachten Entwicklung steht so nicht nur ein Bedeutungsverlust der Parteien, sondern auch der Parlamentswahlen selbst, wodurch immer mehr die für die Demokratie wesentliche grundsätzliche Einflussmöglichkeit der Bürger auf die zukünftige Grundrichtung der Politik beeinträchtigt wird ».

B) Il finanziamento da parte dello Stato

L'intervento finanziario dello Stato in favore dei Partiti, a mente dello scrivente Consiglio, deve fondarsi su di un postulato irrinunciabile: il rispetto della libertà associativa ed organizzativa dei Partiti nonché delle norme fondamentali nello stato di diritto: l'uguaglianza e la proporzionalità.

In effetti è necessario che i Partiti siano autonomi per poter esercitare la loro funzione di informatore della volontà dello Stato e, pertanto della sovranità del popolo »).

« Diese demokratische Willensbildung, das heisst die rechtlich relevante Entscheidung des Volkes in Wahlen und Abstimmungen, soll aber grundsätzlich frei und ohne Einwirkung des Staates erfolgen. Sind die politischen Grundentscheidungen in der Demokratie allein durch die Mehrheit der hier absolut gleichberechtigten Bürger zu treffen, muss es auch den Bürgern überlassen bleiben, das notwendige Instrument dieser Willensbildung, die politischen Parteien, selbst zu schaffen und am Leben zu erhalten, sowie vor allem deren politisches Programm aufzustellen ».

L'uguaglianza di trattamento è imposta dall'art. 4 Cost. fed. ed implica l'uguaglianza politica del cittadino.

Infine, il finanziamento dei Partiti deve rispettare le libertà fondamentali, personale, di associazione e di stampa che loro spettano in virtù della Costituzione. Ciò premesso, il finanziamento dei Partiti da parte dello Stato può essere diretto o indiretto.

1. Finanziamento diretto

Si ha finanziamento diretto quando lo Stato versa direttamente ai Partiti sovvenzioni per l'insieme delle loro attività oppure per scopi precisi (organizzazione delle campagne elettorali, stampa di partito, ecc.).

Se è vero che il loro compito essenziale è il raccogliere la volontà politica dei cittadini, è necessario che rimangano del tutto autonomi al punto che organizzazione interna e programmi dipendano esclusivamente dai loro membri senza interferenze dello Stato.

Potrebbe porsi poi il problema del controllo dell'uso dei mezzi finanziari nonché quello del controllo di quei Partiti che hanno per programma di sovvertire l'ordinamento attuale dello Stato, e pertanto per l'autonomia e la libertà dei Partiti ne risulterebbe, in definitiva, una limitazione.

2. Finanziamento indiretto

Intendiamo qui l'aiuto finanziario che viene corrisposto ai gruppi parlamentari emanazione dei Partiti.

Un simile aiuto va considerato quale contributo per l'attività svolta in favore dello Stato dai gruppi e non implica, pertanto, limitazioni o restrizioni di sorta.

E' bene qui richiamare le affermazioni del Consiglio federale nel suo pa-

rere all'Assemblea federale riguardo alla prima iniziativa della Conferenza dei presidenti dei gruppi del Consiglio nazionale concernente il finanziamento delle segreterie dei gruppi¹⁸⁾).

« Il rapporto orientativo della Conferenza sottolinea che il pagamento di contributi federali ai Gruppi non costituisce affatto finanziamento dei Partiti da parte dello Stato. Condividiamo questa opinione poichè i contributi sono versati ai Gruppi soltanto nella loro qualità di enti dell'Assemblea federale che, per la natura delle funzioni esplicite, costituiscono parte integrante della struttura statale.

Inoltre, limitando l'ammontare dei contributi e stabilendone lo scopo nella legislazione federale sulle indennità, si eviterebbero pagamenti di somme ingiustificate rispetto al fabbisogno dei Gruppi.

Il previsto aiuto finanziario a favore dei Gruppi è pure compatibile, a nostro parere, con il principio imperativo stabilito nell'art. 91 della Costituzione federale, secondo cui i Consiglieri votano senza istruzioni. Infatti, l'effettivo rafforzamento della posizione dei Gruppi, conseguito grazie ai contributi non significa affatto che l'indipendenza dei membri dei Gruppi debba risultare compromessa.

Per converso, il versamento dei contributi persegue lo scopo di permettere una migliore informazione personale dei membri consiliari e di fornire loro maggiori possibilità per prendere iniziative individuali ».

C) La situazione nella Confederazione

Con la LF del 23 giugno 1971 la Confederazione versava un' indennità base di Fr. 5.000,— per Gruppo ed un supplemento di Fr. 1.000,— per ogni membro. Recentemente¹⁹⁾ il Consiglio nazionale ha modificato tali importi in franchi 10.000,— e Fr. 2.000,—.

Negli altri Cantoni, un' inchiesta condotta dalla Fondazione per la collaborazione confederale, dava al 18 novembre 1971 la seguente situazione: in Argovia il problema è allo studio sollecitato da una mozione e da un postulato rispettivamente del 1970 e 1971.

A Basilea Campagna il 2 settembre 1971 venne deposta una mozione chiedente il riconoscimento costituzionale dei Partiti.

A Berna dal 3 maggio 1971 viene corrisposto ai Gruppi la somma di Fr. 3.000,— annui e Fr. 300,— per ogni deputato.

A Friburgo, dal 27 novembre 1970 lo Stato sopporta le spese delle liste elettorali presentate da Partiti o Gruppi a condizione che raggiungano almeno il 5 % dei voti.

Analoga soluzione è stata scelta a Ginevra ove lo Stato può partecipare alle spese elettorali con un massimo di Fr. 5.000,— per lista a condizione che venga raggiunto almeno il 5 % dei voti.

A Lucerna una mozione del settembre 1971 propone una sovvenzione ai Partiti per i costi dell' informazione.

Nel Cantone San Gallo, lo Stato assume le spese per la stampa delle schede e versa un' indennità ai deputati anche per le sedute di Gruppo.

Quest'ultima via è seguita anche nel Canton Turgovia e, sostanzialmente, anche nel Canton Uri.

A Svitto il Gran Consiglio, nel 1970 ha respinto la proposta di finanziare i Partiti e, analogamente nel 1971 il Legislativo di Zurigo rifiutò di sovvenzionare i Gruppi politici.

Vaud concorre nella misura del 50 % alle spese per la stampa delle liste per i Partiti che raggiungono almeno il 5 % dei suffragi.

18) FF 1971, vol. 1, pg. 271 e segg.

19) FF 1973, vol. I, p. 1193 e segg.

Nel Vallese, infine, con messaggio 20 dicembre 1972, il Consiglio di Stato ha proposto il regolamento relativo al finanziamento dei Gruppi nel modello di quello federale. Il regolamento venne votato dal Gran Consiglio vallesano il 7 febbraio 1973.

D) Il parere dei Partiti

Nella consultazione avviata con la ris. gov. già citata²⁰⁾ vennero poste ai Partiti cantonali tre domande specifiche:

- a) sono i Partiti da finanziare direttamente
- b) sono i Partiti da finanziare indirettamente tramite i Gruppi parlamentari riconosciuti
- c) intravedono i Partiti la possibilità di un aiuto finanziario alla stampa di Partito.

Riassumiamo qui le risposte date:

Il Partito liberale radicale afferma di non opporsi a un eventuale finanziamento indiretto tramite i Gruppi parlamentari riconosciuti.

Il Partito popolare democratico reputa necessario un finanziamento diretto in occasione delle elezioni e un finanziamento indiretto tramite i Gruppi parlamentari.

E' inoltre del parere che si debba prescindere dall'aiuto diretto alla stampa di Partito qualora lo Stato provvedesse a finanziare in modo sostanzioso i Partiti stessi.

Il Partito socialista non è alieno dal considerare positivamente il finanziamento diretto pur reputando soluzione attualmente migliore il finanziamento indiretto attraverso i Gruppi parlamentari, ritenuto che ogni singolo Gruppo come tale possa ricevere un minimo fisso.

E' anche favorevole al finanziamento della stampa di Partito a condizione di considerare soltanto l'organo ufficiale e di operare una distinzione tra la stampa quotidiana e quella periodica. Pone, infine, una condizione di carattere generale, nel senso che il finanziamento, diretto ed indiretto, non comporti un controllo dello Stato sui contributi versati.

Il Partito socialista autonomo dichiara di non opporsi al finanziamento senza condizioni dei Partiti.

Il Partito del lavoro risponde affermativamente sia al finanziamento diretto nella forma di un tot per ogni voto raccolto dalle liste alle elezioni, senza alcun quorum o altro gravame riduttivo o lesivo dei diritti civili, sia al finanziamento indiretto nel senso di un proporzionale complemento d'aiuto alle associazioni politiche raggruppanti una porzione di cittadini sufficientemente vasta da eleggere un suo candidato, sia, infine, al finanziamento della stampa di Partito sotto forma di un aiuto fisso e di un aiuto differenziato a seconda della natura dell'organo d'informazione (quotidiano, settimanale, mensile, ecc.).

E) La soluzione proposta

Lo scrivente Consiglio ritiene di dover rinunciare ad un finanziamento diretto dei Partiti politici.

Ancora non appare chiara tutta la problematica fondamentale di un tale sistema, in particolare i limiti d'intervento e di controllo dello Stato sulla destinazione dei contributi con tutte le immaginabili conseguenze per l'autonomia dei Partiti stessi.

Il Consiglio di Stato è tuttavia cosciente del fatto che il problema si pone; pertanto, ha formulato un preavviso favorevole al progetto di nuovo articolo costituzionale federale allo scopo di permettere, a livello nazionale, uno studio approfondito che permetta di sviscerare compiutamente il tema. D'altro canto

²⁰⁾ cfr. supra Capo II, litt. c)

per quanto riguarda la stampa di Partito, questo Consiglio è dell'avviso che il problema dovrà essere ulteriormente studiato per le difficoltà che presenta e per la sua portata finanziaria.

Riteniamo pertanto di dovervi proporre un aiuto indiretto nel senso di riconoscere un' indennità di base ai Gruppi parlamentari e un' indennità per ogni singolo deputato. Tale soluzione ha il vantaggio di non imporre modifiche costituzionali poichè i Gruppi già sono riconosciuti nel regolamento del Gran Consiglio agli art. 9 - 10 - 11.

E' questa una proposta conforme al principio dell'uguaglianza sancito dalla Costituzione poichè abbina una sovvenzione di base unica per tutti i Gruppi ad un supplemento proporzionato alla loro rispettiva forma numerica.

E' infine, una soluzione che permette, a breve scadenza, e tenuto conto delle attuali difficoltà economiche generali, di venire in aiuto ai Gruppi parlamentari riconoscendo, tangibilmente, la loro opera in favore dello Stato.

La somma proposta, Fr. 3.000,— annui per Gruppo e Fr. 500,— per ogni deputato è ragionevole ed allinea il Cantone sulla media generale degli altri Cantoni che hanno adottato tale sistema.

CONCLUSIONI

Il Consiglio di Stato ritiene di avere evaso con la mozione Vassalli proponendovi di non riconoscere costituzionalmente i Partiti politici del Cantone e di accordare ai Gruppi che li rappresentano nel Parlamento le indennità previste dal Decreto legislativo qui allegato che vi proponiamo di accettare.

Vogliate gradire, onorevoli signori Presidente e Consiglieri, l'espressione del nostro migliore ossequio.

Per il Consiglio di Stato,

Il Presidente :
A. Lafranchi

p. o. Il Cancelliere :
A. Crivelli

DECRETO LEGISLATIVO
concernente il finanziamento dei gruppi parlamentari

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone del Ticino

visto il messaggio 11 luglio 1973, n. 1904 del Consiglio di Stato,

decreta:

Art. 1

Lo Stato finanzia i Gruppi parlamentari allo scopo di agevolare la loro attività. Scopo

Art. 2

Gruppo parlamentare a' sensi del presente decreto è quello che soddisfa i requisiti definiti dal regolamento del Gran Consiglio. Gruppo parlamentare

Art. 3

I Gruppi parlamentari sono finanziati mediante il versamento di una somma annua per ogni Gruppo e di un supplemento per ogni deputato. Aiuto finanziario
a) forma

I deputati che non costituiscono Gruppo ricevono l' indennità annua prevista per ogni deputato.

Art. 4

La somma annua corrisposta ad ogni Gruppo è di Fr. 3.000,—, il supplemento per ogni deputato è stabilito in Fr. 500,—. b) importo

Art. 5

L'aiuto finanziario viene versato su ogni anno di legislatura entro il 30 giugno. c) modalità

I Gruppi sono tenuti ad indicare alla Segreteria del Gran Consiglio a chi debbono essere versati gli importi loro destinati.

Art. 6

Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum il presente decreto viene pubblicato nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi. Disposizioni finali

Il Consiglio di Stato fissa la data dell'entrata in vigore.

