

99.430

**Iniziativa parlamentare (Gross Andreas)
Campagne che precedono le votazioni. Pubblicazione
delle somme importanti destinate al loro finanziamento**

**Rapporto della Commissione delle istituzioni politiche
del Consiglio nazionale**

del 21 febbraio 2003

Onorevoli presidente e consiglieri,

La Commissione vi sottopone il presente rapporto concernente lo stralcio dal ruolo dell'iniziativa parlamentare 99.430 (Gross Andreas) «Campagne che precedono le votazioni. Pubblicazione delle somme importanti destinate al loro finanziamento».

Conformemente al mandato abbiamo esaminato diverse varianti di messa in atto dell'iniziativa senza tuttavia giungere a un risultato soddisfacente. Con 14 voti contro 8 la Commissione vi chiede pertanto di togliere di ruolo l'iniziativa.

La minoranza della Commissione (Gross Andreas, Bühlmann, Garbani, Hubmann, Marty Kälin, Sommaruga, Tillmanns, Vermot) chiede di rinviare l'iniziativa alla Commissione delle istituzioni politiche incaricandola di elaborare un progetto.

21 febbraio 2003

In nome della Commissione:

Il presidente, Charles-Albert Antille

Rapporto

1 **L'iniziativa parlamentare Gross Andreas (99.430)**

Il 18 giugno 1999 il consigliere nazionale Andreas Gross (PS, ZH) ha depositato un'iniziativa parlamentare che chiede l'introduzione di un obbligo di notificare le fonti dei contributi finanziari alle campagne precedenti le votazioni, per renderne possibile la pubblicazione. L'autore dell'iniziativa ritiene che la formazione dell'opinione pubblica e la trasparenza del dibattito democratico nel periodo precedente una votazione richiedano la conoscenza di coloro che hanno fornito le somme necessarie a sostegno di una determinata posizione e la pubblicazione dell'ammontare di queste somme. Secondo l'autore infatti per valutare una campagna promozionale bisogna sapere se la stessa fruisce di un insieme di piccoli contributi o se beneficia del sostegno di pochi donatori evidentemente influenti. L'autore cita l'esempio di altri Stati con procedure proprie alla democrazia diretta che applicano questo genere di regole sulla trasparenza.

2 **Approvazione da parte del Consiglio nazionale e mandato alla sottocommissione «Media e democrazia»**

L'11 novembre 1999 la Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale (CIP) ha deciso di dare seguito all'iniziativa con 9 voti favorevoli, 6 contrari e 2 astensioni. La maggioranza della Commissione ha ritenuto che la trasparenza del finanziamento della vita politica sia un elemento importante della democrazia. Questo principio è apparso ancora più attuale alla luce delle somme sempre maggiori che sono investite – in parte per necessità – nelle campagne di votazione. Secondo la Commissione, l'informazione sulla provenienza dei fondi dovrebbe aiutare gli aventi diritto di voto a riconoscere le sfere di interesse legate agli oggetti posti in votazione e permettere loro di formarsi un'opinione in merito. La Commissione ha inoltre sottolineato che proprio negli Stati Uniti, Paese liberale per antonomasia, sono molto diffusi obblighi concernenti la pubblicazione delle fonti dei mezzi versati a sostegno delle campagne di votazione.

Secondo la minoranza della Commissione invece, l'informazione sull'origine dei mezzi pubblicitari impiegati in vista delle votazioni popolari non avrebbe un'importanza centrale per la formazione dell'opinione degli aventi diritto di voto. Soprattutto però la minoranza si è detta scettica quanto alla praticabilità di un obbligo di pubblicazione; non sarebbe infatti difficile celare la vera provenienza dei mezzi finanziari, ad esempio mediante versamenti indiretti o anonimi.

Il 23 marzo 2000 il Consiglio nazionale ha seguito la proposta della maggioranza della Commissione con 70 voti favorevoli e 63 contrari (Boll. Uff. 2000 N 436). L'Ufficio ha quindi incaricato la Commissione di elaborare un progetto entro due anni (cioè entro la sessione estiva 2002). La CIP ha affidato questo incarico alla sua

sottocommissione «Media e democrazia»¹. La realizzazione si è rivelata più difficile del previsto e ha richiesto l'esame di molte varianti diverse, motivo per cui l'elaborazione del progetto ha subito un certo ritardo. Inoltre, parallelamente la sottocommissione è stata molto impegnata in altri progetti di notevoli dimensioni (99.427 Stamm Judith ed elaborazione di un articolo costituzionale sui media) e soltanto 4 delle 17 sedute tenute dalla sottocommissione dall'inizio del 2000 hanno quindi potuto essere dedicate all'iniziativa di cui in oggetto. La CIP ha pertanto chiesto al suo Consiglio una proroga del termine di due anni, proroga concessa il 21 giugno 2002 con 101 voti favorevoli e 84 contrari (Boll. Uff. 2002 N 1122).

3 Esame di diverse possibilità di messa in atto

3.1 Situazione negli Stati Uniti

Considerato che gli Stati Uniti dispongono dell'esperienza più vasta in materia di obblighi di pubblicazione della provenienza dei fondi impiegati nelle campagne elettorali e in quelle precedenti le votazioni, il professore Silvano Möckli dell'Università di San Gallo, consultato per l'elaborazione di una base di lavoro, è stato incaricato di allestire una perizia sui seguenti punti:

1. quali sono gli organi e le procedure previsti negli Stati Uniti per la pubblicazione dei mezzi finanziari impiegati nelle campagne elettorali e in quelle precedenti le votazioni a livello federale e nei singoli Stati federali?
2. Quali sono gli effetti di queste disposizioni?
3. Quali aspetti sono da considerare in vista di un'eventuale applicazione di regole simili in Svizzera?

Il 14 febbraio 2001 il professore Möckli ha presentato la sua perizia alla sottocommissione. L'esperto rileva che negli Stati Uniti a livello federale tutti i candidati e le persone elette rendono pubblica la loro situazione finanziaria e la provenienza e l'utilizzazione dei loro fondi. Le elezioni federali sono amministrare da un'autorità indipendente, la *Federal Election Commission* (FEC). Anche gli Stati federali applicano normative in materia di obblighi di pubblicità dei fondi. Le normative concernenti le campagne elettorali sono oggetto di molteplici attività, intensificate ulteriormente da numerose iniziative popolari. Dal 1990 a questa parte, 30 Stati federali hanno modificato le loro legislazioni sul finanziamento delle campagne elettorali.

La valutazione degli effetti di queste leggi non è semplice. Secondo l'esperto la pubblicazione dei fondi usati in occasione di votazioni ed elezioni è effettivamente in grado di influire sulle decisioni degli aventi diritto di voto. Tuttavia si constata anche effetti secondari indesiderati come ad esempio un aumento dei cosiddetti «fondi discreti» («soft money», cioè gli importi in parte considerevoli versati ai partiti politici per le «attività di base») e un maggiore sostegno di attività su temi paralleli («issue advocacy», cioè il sostegno di attività che, pur non essendo direttamente legate a votazioni o elezioni, sono finalizzate alla formazione dell'opinione pubblica su temi controversi).

¹ Composta da: Gross Andreas (presidente), Antille, Aepli Wartmann, Bühlmann, Eberhard, Engelberger, Joder, Leuthard, Weyeneth

Secondo l'esperto la Svizzera non potrà riprendere tali e quali le disposizioni applicate negli Stati Uniti. Innanzitutto sottolinea che la pubblicazione di dati concernenti taluni ambiti della vita privata appare meno problematica agli Americani che agli Svizzeri. L'esperto ritiene opportuno in un primo tempo limitare un eventuale obbligo di pubblicazione alle votazioni popolari a livello federale. Secondo l'esperto bisognerà inoltre attendersi comportamenti volti a eludere disposizioni di questo genere. L'esperto consiglia infine l'adozione di una normativa semplice; un aumento della densità normativa provocherebbe infatti immancabilmente un aumento dei costi per tutte le parti coinvolte.

3.2 Modello «Obbligo di notifica»

Sono quindi stati esaminati diversi modelli volti a introdurre in Svizzera la pubblicazione delle donazioni in favore delle campagne di votazioni federali. Un primo modello prevede un «obbligo di notifica»: per questo modello in linea di massima sono ipotizzabili tre varianti:

1. obbligo per i donatori di rendere pubbliche le donazioni effettuate.
2. Obbligo per i beneficiari di rendere pubbliche le donazioni ricevute in favore di campagne politiche.
3. Obbligo di dichiarare le modalità di finanziamento delle pubblicità politiche (cioè i supporti pubblicitari, come gli annunci nella stampa o i manifesti, dovrebbero indicare chi ha sostenuto la pubblicità in questione e l'ammontare di tale sostegno).

Un obbligo richiede la possibilità di applicare sanzioni in caso di non rispetto o di aggiramento dello stesso. È qui che si manifesta il punto debole di questo modello: gli aggiramenti sarebbero difficili da provare e le sanzioni difficili da applicare in maniera efficace. Tutt'al più in caso di non rispetto dell'obbligo di notifica sarebbe possibile prevedere il versamento di una multa pari ad esempio a cinque volte l'importo non dichiarato.

Oltre alla difficile questione delle sanzioni vi è un altro problema che si oppone all'introduzione di un obbligo di notifica: il rischio che tale obbligo possa avere un effetto dissuasivo sui donatori. Per garantire un dibattito pubblico su ampia scala, la democrazia diretta dipende dalla disponibilità dei donatori a investire nelle campagne politiche. L'adozione di regole che potrebbero dissuadere potenziali donatori restii ad attirare su di sé l'attenzione del pubblico, appare pertanto problematica.

3.3 Modello «Deduzioni fiscali»

Per le considerazioni sopra esposte i modelli basati su un obbligo di notifica non sono stati esaminati più a fondo. La Commissione si è invece chinata su soluzioni basate su incentivi. Dapprima sono state esaminate soluzioni in ambito fiscale. La Cancelleria federale è stata incaricata di elaborare i modelli seguenti in collaborazione con l'Amministrazione federale delle finanze:

1. possibilità per i donatori di dedurre le donazioni dall'imposta federale diretta.

2. Possibilità di dedurre le donazioni dall'imposta federale diretta estesa anche ai beneficiari.
3. Applicazione combinata di diversi elementi: possibilità della deduzione per i donatori, vincolata a un obbligo di notifica da parte dei beneficiari.

Le conclusioni cui giunge il rapporto della Cancelleria federale del 14 ottobre 2001 sono tuttavia poco incoraggianti. Il rapporto esclude la possibilità di collegare le deduzioni con un obbligo di notifica e segnala inoltre che il diritto in vigore permette già di dedurre i contributi versati a campagne di votazione. In particolare già oggi la prassi fiscale applicata agli sponsor di campagne politiche per quanto concerne la deduzione dei relativi costi a titolo di spese professionali è molto generosa. Il diritto fiscale non si presta pertanto per l'applicazione di soluzioni in materia di trasparenza. Di conseguenza si è rinunciato a un esame ulteriore del modello delle deduzioni fiscali.

3.4 Modello «Tempo di emissione radio-TV»

Alla ricerca di altri modelli basati su incentivi, la sottocommissione ha esaminato un modello secondo cui i partiti e i gruppi che rendono pubblici i contributi che hanno ricevuto sarebbero ricompensati con l'attribuzione di un determinato tempo di emissione alla radio o alla televisione. Secondo questo approccio, prima di ogni votazione popolare le emittenti sarebbero obbligate ad accordare un tempo di emissione appropriato ai partiti politici rappresentati alle Camere federali e agli autori di iniziative e referendum per permettere loro di prendere posizione in merito all'oggetto della votazione, a condizione ovviamente che questi partiti e gruppi abbiano reso pubblici gli importi investiti nelle loro campagne e la loro origine.

Da un colloquio informale con Armin Walpen, direttore generale della SSR, è emerso che, per quanto la motivazione politica della proposta sia condivisa, essa si scontra con l'etica professionale dei giornalisti che si oppongono a qualsiasi ingerenza nella loro autonomia nella concezione dei programmi. I realizzatori dei programmi considerano infatti l'allestimento di programmi politici e l'informazione dell'opinione pubblica in occasione di votazioni ed elezioni un compito di propria competenza e non desiderano delegare queste mansioni a terzi.

La Commissione ha quindi deciso di non proseguire l'esame di questa proposta, a maggior ragione considerato che essa verterebbe in primo luogo sui partiti quando invece, dal punto di vista della trasparenza, occorre coinvolgere soprattutto i comitati di sostegno attivi nelle votazioni.

3.5 Modello «Spiegazioni del Consiglio federale»

Un altro modello esaminato prevedeva di dare ai comitati di iniziative e referendum e ad altre organizzazioni la possibilità di presentare la loro posizione in merito ai temi della votazione nell'opuscolo delle spiegazioni del Consiglio federale sulle votazioni, edito dalla Confederazione, a condizione che i beneficiari notificchino a un apposito servizio ogni donazione che superi un determinato importo. Gli importi donati sarebbero pubblicati in Internet. Nell'ordinanza sui diritti politici occorrereb-

be definire la forma di pubblicazione di questi dati nell'opuscolo del Consiglio federale.

Questa soluzione permetterebbe di rafforzare la trasparenza in materia di finanze e contribuirebbe così alla formazione dell'opinione dei cittadini: come ricordato sopra, soprattutto in caso di votazioni su argomenti complessi può essere utile conoscere le posizioni sostenute dalle singole organizzazioni.

Questa proposta è stata discussa a fondo con un rappresentante della Cancelleria federale. A seguito di questi colloqui la Commissione è giunta alla conclusione che il fitto calendario di votazioni impedirebbe la realizzazione di questo modello. Per fissare le date delle votazioni occorre infatti tenere conto di un numero talmente elevato di fattori che spesso la stampa delle spiegazioni del Consiglio federale deve iniziare non appena è stabilita la data della votazione.

3.6 Modello «Accesso agli spazi pubblicitari»

La Commissione ha quindi esaminato un'ultima proposta che è stata concretizzata con un progetto legislativo. Secondo questa soluzione chi rende pubbliche le donazioni ottenute in vista di una campagna di votazione otterrebbe dalla Confederazione un rimborso parziale delle spese sostenute per i manifesti e le pubblicità concernenti la votazione. Per mantenere bassi i costi di questa misura, la Confederazione tenterebbe di ottenere dagli offerenti del settore pubblicitario condizioni favorevoli sotto forma di ribassi.

È stata elaborata la seguente proposta di un nuovo articolo 11a della legge federale sui diritti politici (LDP; RS 161.1):

Art. 11a Campagne precedenti le votazioni (*nuovo*)

¹ Chi pubblica manifesti o annunci pubblicitari in vista di una votazione popolare federale ottiene dalla Confederazione il rimborso di una parte dei costi sostenuti, fino all'ammontare definito dal Consiglio federale nell'ordinanza, se sono rispettate le condizioni seguenti:

- a. il manifesto o l'annuncio si riferiscono a una votazione popolare il cui svolgimento è già deciso. Trattandosi di una votazione concernente una modifica della Costituzione federale, fa stato la decisione del Consiglio federale che stabilisce la data della votazione. Trattandosi di un referendum o di un'iniziativa popolare concernente la revisione totale della Costituzione federale, fa stato la decisione che accerta la riuscita del referendum o dell'iniziativa;
- b. chi intende chiedere il rimborso della quota dei costi presenta la relativa domanda al servizio competente dopo l'ottenimento della prima donazione superiore a 1000 franchi, al più tardi tuttavia entro 30 giorni dopo la decisione della data della votazione;
- c. appena ottiene una donazione o una promessa di donazione per un importo superiore a 1000 franchi a sostegno della sua campagna, il notificante comunica i nomi dei donatori. Tali dati sono pubblicati nel sito Internet del servizio competente;

- d. entro la fine dei due mesi seguenti la votazione popolare, il notificante rende pubblici i conti della campagna da lui condotta. Tutte le donazioni superiori a 1000 franchi vi figurano;
- e. il rapporto tra l'importo dei costi documentati per i manifesti e gli annunci pubblicitari e l'importo delle donazioni notificate è equilibrato.

² Il servizio competente verifica il rispetto delle condizioni e decide sulla concessione del rimborso.

Secondo questo modello, chi adempie le condizioni relative alla pubblicazione delle donazioni (art. 11a cpv. 1 lett. a–e) potrebbe pertanto chiedere alla Confederazione il rimborso di una parte dei costi sostenuti per i manifesti e gli annunci. La portata del rimborso sarà definita nell'ordinanza sui diritti politici; la concretizzazione a livello di ordinanza e non di legge si impone per permettere di modificare rapidamente la quota a seconda delle esperienze fatte e dello stato delle finanze federali.

Il rimborso può essere chiesto soltanto per gli annunci e per i manifesti che si riferiscono a una votazione popolare il cui svolgimento è già stato deciso. Questa limitazione è necessaria per evitare che si debbano rimborsare i costi di ogni annuncio o manifesto che si riferisca a un possibile tema di un'eventuale votazione; per lo stesso motivo è stabilita espressamente la data a partire dalla quale si applica il rimborso relativo a una determinata campagna.

Il rimborso è legato alla condizione che le donazioni e le promesse di donazioni superiori a 1000 franchi siano rese pubbliche (cpv. 1 lett. c). Un servizio ufficiale incaricato di gestire tali informazioni sarà istituito appositamente a questo scopo. La decisione concernente l'attribuzione amministrativa e gerarchica di questo servizio può essere delegata al Consiglio federale (art. 43 cpv. 3 LOGA). È importante che le donazioni possano essere notificate in maniera semplice. Le informazioni devono essere rese pubblicamente accessibili, ad esempio anche in Internet. I potenziali promotori di campagne devono essere obbligati a notificare non soltanto le donazioni ricevute ma anche quelle promesse. Infatti spesso le campagne d'informazione sono avviate in una fase precoce, prima che tutte le donazioni siano state versate; i responsabili si basano pertanto necessariamente su determinate garanzie finanziarie prima di assumersi i relativi impegni. Per rispettare le esigenze della legge federale sulla protezione dei dati occorre prevedere una base legale esplicita per la pubblicazione di questi dati in Internet.

Nella disposizione sono stati integrati due elementi volti a impedire gli abusi: innanzitutto il progetto prevede che il rimborso è accordato soltanto se, al termine della votazione, il notificante presenta al servizio competente i conti della campagna e vi figurano tutte le donazioni superiori a 1000 franchi (lett. d). Inoltre si chiede che vi sia un rapporto equilibrato tra l'importo totale delle donazioni rese pubbliche e i costi degli annunci e dei manifesti (lett. e). Si intende così evitare che un comitato possa dichiarare 30 000 franchi di donazioni, ottenendo 10 000 franchi di rimborso spese, quando poi dai conti risulta che sono stati investiti 100 000 franchi per annunci e manifesti. Chi intende chiedere il rimborso dovrà notificare tutte le donazioni a partire dall'importo limite fissato.

Con questa soluzione si intendeva non soltanto creare un incentivo per una maggiore trasparenza ma anche vivacizzare le campagne precedenti le votazioni permettendo a un maggior numero di gruppi di pubblicare annunci grazie ai contributi finanziari. Da un esame più approfondito è tuttavia risultato che né l'uno né l'altro di

questi obiettivi potrà essere realizzato con la soluzione proposta. Per quanto la Commissione si sia sforzata di esaminare numerose varianti per i dettagli concreti della procedura, ha dovuto constatare che non è possibile eliminare i notevoli problemi legati all'esecuzione della disposizione. *In particolare si tratta dei problemi seguenti:*

1. come tutti i modelli basati su incentivi, pure questo modello implicherebbe un sostegno finanziario destinato anche a gruppi che già dispongono di sufficienti mezzi. Questo effetto risulterebbe probabilmente incomprensibile e poco gradito per la maggior dei cittadini.
2. È probabile che molti gruppi sarebbero tentati di ottenere il sostegno finanziario senza instaurare una vera trasparenza. Più l'organizzazione di questi gruppi è complessa, più aumentano le possibilità in tal senso: un gruppo ben organizzato è infatti in grado di sviluppare apposite strategie a lungo termine. Così prima di una votazione un'organizzazione potrebbe formare sotto-comitati diversi e distribuire gli importi in maniera differenziata, attribuendo i fondi che si intende rendere pubblici al comitato coinvolto nella relativa votazione, e quelli che si intende celare a un altro comitato interno.
3. Altri gruppi preferiranno mantenere una struttura poco trasparente, anche a costo di rinunciare ai contributi della Confederazione, poiché dispongono di un numero sufficiente di donatori e sono sufficientemente forti sul mercato per poter concludere direttamente con il settore pubblicitario accordi preferenziali, in molti casi traendone un vantaggio maggiore rispetto al sostegno finanziario che la Confederazione sarebbe in grado di offrire. Per il pubblico sarebbe invece interessante conoscere le modalità di finanziamento proprio di questi gruppi.
4. Non è certo che a termine si potrà ottenere un risparmio, poiché se i contributi federali porteranno effettivamente a un aumento del volume di mandati pubblicitari in concomitanza delle votazioni federali, il settore pubblicitario potrebbe tendere ad aumentare le tariffe.
5. Dato che i gruppi e i comitati otterrebbero il rimborso in via definitiva soltanto dopo la presentazione dei conti finali della campagna, per i comitati che non dispongono di forti mezzi finanziari l'incentivo potrebbe risultare troppo incerto: questi gruppi non saranno infatti disposti a finanziare una campagna sulla base di un rimborso non garantito.
6. Per quanto indispensabile per il controllo, la presentazione dei conti pone il servizio di notifica di fronte a un compito difficile. Da un lato ci si deve attendere numerosi ricorsi nei casi in cui il servizio ritiene insufficiente una contabilità e di conseguenza decide di non concedere la restituzione della quota parte dei costi. Nel contempo non si può nemmeno rinunciare all'esigenza della pubblicazione dei conti. Infatti se si concede il rimborso indipendentemente dal fatto che i dati sulle donazioni siano completi o no, si annacqua definitivamente l'obiettivo del progetto, cioè la creazione di trasparenza. I gruppi dotati di forti mezzi finanziari potrebbero allora ottenere un sostegno finanziario dalla Confederazione dichiarando le donazioni non problematiche, rinunciando a dichiarare quelle più delicate.

7. È difficile prevedere i costi che deriverebbero dalla disposizione per la Confederazione. Non è nemmeno certo che il settore pubblicitario sarà disposto a concedere riduzioni del prezzo alla Confederazione soltanto in virtù del fatto che questa sovvenziona annunci e manifesti di carattere politico.

4 Conclusioni della Commissione: rinuncia sia a un obbligo sia agli incentivi

L'esame dei modelli presentati sopra ha portato la Commissione a considerare inopportune sia la soluzione basata su un obbligo di pubblicazione degli importi importanti versati a sostegno di campagne politiche, sia i sistemi basati su incentivi.

Gli argomenti che si oppongono a queste soluzioni sono già state presentate in occasione dell'esame preliminare dell'iniziativa parlamentare. L'esame successivo non soltanto ha confermato questi argomenti ma ne ha fatti emergere ulteriori. Le obiezioni principali sono riassunte qui di seguito:

1. la democrazia diretta in svizzera si basa sull'impegno di privati disposti a finanziare le campagne che precedono le votazioni. Senza mezzi sufficienti per il finanziamento di queste campagne, il dibattito pubblico, fondamentale per la formazione dell'opinione, non potrebbe avvenire. Un obbligo di pubblicare gli importi versati a favore di una campagna potrebbe dissuadere i donatori potenziali dal sostenere le campagne, ad esempio per tutelare i propri interessi commerciali.
2. Per evitare gli abusi e impedire che un sistema basato su un obbligo o su incentivi possa essere aggirato occorre una regolamentazione molto dettagliata e un costoso apparato di controllo.
3. Per aggirare la pubblicazione degli importi versati, le donazioni sarebbero in molti casi versate sotto forma di contributi generici alle organizzazioni politiche e non quale contributi per scopi precisi.
4. Probabilmente aumenterebbe il numero di donazioni anonime.
5. Gli eventuali abusi e i tentativi di aggirare il sistema nocerebbero alla fiducia dei cittadini nelle istituzioni politiche.
6. Non vi sono prove empiriche a sostegno della tesi che la conoscenza del finanziamento delle campagne precedenti le votazioni influisce sulle decisioni degli aventi diritto di voto.

In base a queste considerazioni la Commissione è giunta alla conclusione che non vi sono possibilità realistiche di messa in atto dell'iniziativa parlamentare di cui in oggetto (99.430) e propone di togliere la stessa dal ruolo.

Lo stralcio dal ruolo dell'iniziativa parlamentare implica la liquidazione della petizione della sessione dei giovani 2000 concernente la pubblicazione dei budget delle campagne di votazione e delle campagne elettorali (01.04). Questa petizione persegue in parte gli stessi obiettivi dell'iniziativa parlamentare, in parte va oltre quanto chiesto da quest'ultima.

Proposta di minoranza: adozione del progetto di una riduzione del prezzo d'accesso agli spazi pubblicitari (modifica della legge sui diritti politici: nuovo articolo 11a)

La minoranza è consapevole del fatto che gli studi scientifici svolti sinora non sono riusciti a stabilire l'esistenza di un legame netto tra i budget a disposizione delle campagne e l'esito delle relative votazioni; la minoranza cita al riguardo il rapporto «Moneypulation ...?» relativo al postulato 94.3435 Andreas Gross «Democrazia diretta e mezzi finanziari», del 14 dicembre 1998. Lo stesso rapporto constata tuttavia che proprio la mancanza di trasparenza in materia di finanziamento delle campagne di votazione è uno dei fattori che impedisce un'analisi più dettagliata del fenomeno. Considerato l'alto numero di votazioni popolari svolte nel sistema politico svizzero, la minoranza ritiene significativo che nemmeno la ricerca scientifica riesca a stabilire l'identità esatta dei donatori e l'entità dei mezzi donati. La minoranza è convinta della necessità di evitare che il sistema politico svizzero possa sembrare controllato dal denaro. Fintanto che il sistema resterà opaco non sarà possibile mostrare l'infondatezza delle voci secondo cui i risultati delle votazioni sono determinati in gran parte dall'influsso di pochi potenti donatori anonimi che operano dietro le quinte.

Quando un tema politico è oggetto di un'intensa attività pubblicitaria, è interessante per l'opinione pubblica sapere se i notevoli mezzi finanziari necessari a tale scopo sono raccolti in virtù del vasto consenso di cui gode l'oggetto in questione o grazie al sostegno di pochi donatori dotati di mezzi finanziari notevoli. Analogamente, ad esempio nella votazione sulla legge sul mercato dell'elettricità sarebbe stato interessante sapere quali importi sono stati investiti dalle compagnie elettriche a sostegno di quale posizione. Confrontati con votazioni dai temi sempre più complessi, gli aventi diritto di voto potrebbero trarre profitto da questo genere di informazioni. Per queste considerazioni, la minoranza ritiene che la trasparenza in materia di finanziamento delle campagne di votazioni rivesta una grande importanza per la democrazia diretta.

La minoranza constata che ciononostante in Svizzera mancano del tutto le pertinenti regolamentazioni. Nel nostro Paese la trasparenza in questo ambito non è ancora entrata a far parte dei valori politici; oggi i donatori preferiscono la discrezione. In una prima fase si tratta pertanto di fare un primo modesto passo verso una maggiore trasparenza nell'interesse dei cittadini. Dato che un obbligo di pubblicare gli importi versati a sostegno delle campagne di votazione avrebbe poche possibilità di essere accettato in Svizzera, la minoranza ritiene che si debba tentare la via degli incentivi. In quest'ottica s'impone la soluzione secondo cui chi rende pubbliche le proprie fonti di finanziamento nell'ambito di una campagna precedente una votazione deve poter usufruire di un accesso facilitato agli spazi pubblicitari.

Con la messa in atto di questa proposta la minoranza rinuncierebbe alla richiesta della pubblicazione integrale di tutti i flussi finanziari più importanti. Considerato l'alto costo delle campagne di votazione, la minoranza ritiene che si può comunque partire dall'idea che i gruppi in questione saranno molto interessati alla possibilità di ridurre le loro spese pubblicitarie. Inoltre, per alcuni di questi gruppi la riduzione di tali spese è addirittura una condizione per permettere loro di condurre una campagna di una certa ampiezza. Se la soluzione proposta permetterà a un numero maggiore di

gruppi di partecipare alle campagne politiche con annunci e manifesti, questo andrebbe a tutto vantaggio di una maggiore vivacità delle campagne e quindi in ultima analisi della formazione dell'opinione degli aventi diritto di voto.

Infine la minoranza ritiene anche necessario opporsi alla tendenza secondo cui ogni tentativo di creare maggiore trasparenza è stroncato in partenza con il riferimento alla possibilità di eludere le regole che si intende introdurre. In questo ambito, è palese che qualsiasi obbligo di pubblicazione e ogni sistema basato su incentivi può essere aggirato o dare luogo ad abusi; il modello dell'accesso agli spazi pubblicitari sostenuto dalla minoranza rappresenta un primo passo volto a instaurare una cultura della trasparenza in cui è naturale che chi sostiene finanziariamente una posizione politica renda pubblico questo suo impegno. Ogni cambiamento di cultura richiede tempo ed è inevitabilmente accompagnato da abusi. La soluzione proposta ha perlomeno il pregio di ridurre questi ultimi al minimo.