

05.054

**Messaggio
concernente l'iniziativa popolare federale «Sovranità
del popolo senza propaganda di governo»**

del 29 giugno 2005

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo l'iniziativa popolare federale «Sovranità del popolo senza propaganda di governo», che vi proponiamo di sottoporre senza controprogetto al voto del Popolo e dei Cantoni, con la raccomandazione di respingerla.

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

29 giugno 2005

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Samuel Schmid

La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

L'iniziativa chiede un complemento dell'articolo 34 della Costituzione federale sulla garanzia dei diritti politici. Con poche eccezioni, l'attività di informazione del Consiglio federale e dell'Amministrazione durante le campagne che precedono le votazioni deve essere vietata. Si propongono le misure seguenti:

- *il divieto per il Consiglio federale, per i quadri superiori e per gli uffici federali di svolgere attività di informazione e propaganda durante le campagne di voto. È ammessa un'unica, breve comunicazione da parte del capo del dipartimento interessato per informare la popolazione;*
- *il divieto di finanziare, svolgere e sostenere campagne di informazione e di votazione, nonché la produzione, la pubblicazione e il finanziamento di materiale informativo e di propaganda da parte della Confederazione durante le campagne che precedono le votazioni. Fa eccezione un opuscolo contenente i commenti oggettivi del Consiglio federale all'elettorato, in cui devono essere riportati in modo equilibrato gli argomenti a favore e quelli contrari;*
- *l'obbligo di pubblicare la data della votazione con almeno sei mesi di anticipo;*
- *l'obbligo per la Confederazione, i Cantoni e i Comuni di mettere gratuitamente a disposizione dei votanti i testi in votazione insieme agli atti di legge vigenti;*
- *in caso di violazione dei diritti politici, il legislatore deve emanare sanzioni entro due anni.*

Le istituzioni della democrazia diretta sono gli elementi essenziali e caratteristici del nostro sistema politico nonché una delle sue maggiori conquiste. Il Consiglio federale si è sempre impegnato per preservare la funzionalità della nostra democrazia diretta esaminando a più riprese il proprio ruolo e quello dell'Amministrazione federale durante le campagne che precedono le votazioni. Ne sono scaturite linee direttrici interne tali da garantire che, nel periodo precedente le votazioni, il Consiglio federale e l'Amministrazione si attengano a determinati principi fondamentali.

Tuttavia, impegnarsi per il mantenimento di una democrazia efficiente non è solo compito del Consiglio federale, ma anche del Parlamento e dei tribunali. Tramite interventi parlamentari, il Parlamento ha manifestato a più riprese la preoccupazione di preservare la funzionalità della nostra democrazia diretta. Il Tribunale federale e la dottrina giuridica hanno precisato le dimensioni e i limiti dell'impegno dell'autorità e dell'influenza di privati durante le campagne di voto, contribuendo in maniera decisiva alla sicurezza del diritto e alla salvaguardia del nostro sistema di democrazia diretta.

Accettare l'iniziativa significherebbe limitare notevolmente l'attività informativa del Consiglio federale e dell'Amministrazione durante le campagne che precedono le votazioni. Sarebbe possibile fornire solo informazioni di base sugli oggetti in vota-

zione entro i limiti di un quadro ristretto. Il Consiglio federale non potrebbe reagire ad affermazioni palesemente false o fuorvianti espresse da privati. Inoltre gli sarebbe vietato fornire informazioni su fatti nuovi e significativi, la cui conoscenza potrebbe essere importante per decidere in maniera obiettiva su un progetto. Ciò non sarebbe privo di conseguenze per la formazione della volontà dell'elettorato, che ha diritto di conoscere le posizioni e le motivazioni del governo e di essere informato in maniera esauriente e obiettiva circa eventuali ripercussioni a livello nazionale, sociale e individuale. Vietare, in pratica, al Consiglio federale e all'Amministrazione federale di informare e limitare considerevolmente anche l'attività di informazione del Parlamento significherebbe violare il diritto dei votanti di potersi informare sia tramite fonti ufficiali, sia tramite fonti private, e farsi così un'opinione indipendente. Qualora all'elettorato non restassero quasi più altre fonti a parte quelle private, le informazioni di base sarebbero incomplete.

Il Consiglio federale conclude quindi che le misure proposte nell'iniziativa non solo rappresentano un contributo inadeguato e poco opportuno al fine di garantire la libera formazione dell'opinione prima delle votazioni, ma, al contrario, la compromettono. L'iniziativa non tiene neppure in debita considerazione le nuove sfide poste all'informazione ufficiale in un clima di mutamento, notevolmente influenzato dai media, e non è in grado di fornire risposte adeguate.

In base a queste riflessioni, il Consiglio federale propone alle Camere federali di raccomandare al Popolo e ai Cantoni di respingere l'iniziativa popolare «Sovranità del popolo senza propaganda di governo», senza presentare un controprogetto.

Indice

Compendio	3936
1 Aspetti formali e validità dell'iniziativa	3940
1.1 Testo	3940
1.2 Riuscita e termini di trattazione	3940
1.3 Validità	3941
1.3.1 Unità formale	3941
1.3.2 Unità materiale	3941
1.3.3 Compatibilità con il diritto internazionale	3942
1.3.4 Attuabilità	3942
2 Lancio dell'iniziativa	3942
3 Contenuto dell'iniziativa popolare e commento	3943
4 L'informazione durante le campagne che precedono le votazioni	3945
4.1 Giurisprudenza del Tribunale federale	3945
4.2 Dottrina	3947
5 La funzione direttiva del Consiglio federale durante le campagne di voto	3948
6 La prassi del Consiglio federale nel corso del tempo	3949
6.1 Storia	3949
6.2 Nuove premesse	3950
6.2.1 Paesaggio mediatico	3951
6.2.2 Impegno privato	3951
6.2.3 Complessità dei testi	3953
6.3 Adeguamento alle nuove premesse	3953
7 L'impegno del Consiglio federale nelle campagne che precedono le votazioni	3954
7.1 Dovere di partecipazione del Consiglio federale	3954
7.2 Principi dell'attività informativa del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale	3954
7.2.1 Rapporto del Gruppo di lavoro CSI	3954
7.2.2 La questione di ancorare questi principi nella legge	3956
7.3 Informazione e propaganda	3957
7.4 Finanziamento	3958
7.5 Giudizio del Parlamento sulla prassi informativa del Consiglio federale durante le campagne che precedono le votazioni	3959
8 La questione delle sanzioni	3960

9 Ripercussioni in caso di accettazione dell'iniziativa	3961
9.1 Ripercussioni per la Confederazione	3961
9.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni	3962
9.3 Ripercussioni finanziarie e sul personale a livello della Confederazione e dei Cantoni	3963
10 Conclusioni	3963
Decreto federale concernente l'iniziativa popolare «Sovranità del popolo senza propaganda di governo» (<i>Disegno</i>)	3965

Messaggio

1 Aspetti formali e validità dell'iniziativa

1.1 Testo

Il testo dell'iniziativa popolare «Sovranità del popolo senza propaganda di governo» ha il seguente tenore:

La Costituzione del 18 aprile 1999 è modificata come segue:

Art. 34 cpv. 3 (nuovo) e 4 (nuovo)

³ A dibattiti parlamentari ultimati, la libera formazione della volontà e l'espressione fedele del voto sono protette in particolare con le seguenti misure:

- a. il Consiglio federale, i quadri superiori dell'Amministrazione federale e gli uffici federali si astengono da qualsiasi attività informativa e di propaganda. In particolare si astengono da dichiarazioni nei media come pure dalla partecipazione a manifestazioni informative e manifestazioni riguardanti la votazione. Fa eccezione un'unica, breve comunicazione del capo del dipartimento interessato alla popolazione;
- b. la Confederazione si astiene dal finanziare, attuare e sostenere campagne d'informazione e di propaganda in vista di votazioni, come pure dalla produzione, pubblicazione o dal finanziamento di materiale informativo e propagandistico. Fa eccezione un opuscolo informativo obiettivo contenente le spiegazioni del Consiglio federale agli aventi diritto al voto. L'opuscolo deve tener conto in maniera equilibrata degli argomenti favorevoli e contrari;
- c. la data della votazione deve essere pubblicata con almeno sei mesi di anticipo;
- d. agli aventi diritto al voto devono essere messi gratuitamente a disposizione il testo in votazione come pure quello vigente.

⁴ In caso di violazione dei diritti politici, la legge prevede l'emanazione di sanzioni entro due anni.

1.2 Riuscita e termini di trattazione

L'iniziativa popolare «Sovranità del popolo senza propaganda di governo» è stata sottoposta ad esame preliminare dalla Cancelleria federale il 28 gennaio 2003¹ e depositata l'11 agosto 2004 con le firme necessarie. Con decisione del 31 agosto 2004 la Cancelleria federale ne ha constatato la riuscita formale con 106 344 firme valide².

¹ FF 2003 655

² FF 2004 4289

L'iniziativa si presenta in forma di progetto elaborato. Il Consiglio federale non propone un controprogetto. Ai sensi dell'articolo 97 capoverso 1 lettera a della legge del 13 settembre 2002³ sul Parlamento (LParl), il Consiglio federale deve quindi presentare un progetto di decreto e il relativo messaggio entro il 10 agosto 2005⁴. Ai sensi dell'articolo 100 LParl, l'Assemblea federale decide in merito all'iniziativa popolare entro il 10 febbraio 2007. Il termine di trattazione può essere prolungato di un anno se una Camera si pronuncia per un controprogetto o per un disegno di atto legislativo strettamente connesso all'iniziativa (art. 105 cpv. 1 LParl).

1.3 Validità

1.3.1 Unità formale

Ai sensi dell'articolo 139 capoverso 2 della Costituzione federale (Cost.)⁵, un'iniziativa popolare per la revisione parziale della Costituzione deve essere formulata come proposta generica o progetto elaborato; le forme miste non sono ammesse.

L'iniziativa popolare «Sovranità del popolo senza propaganda di governo» è formulata quale progetto completamente elaborato e soddisfa l'imperativo dell'unità formale.

1.3.2 Unità materiale

L'articolo 139 capoverso 3 Cost. sancisce l'imperativo dell'unità materiale. Le iniziative devono riguardare un singolo argomento ben definito in modo da garantire l'espressione della libera volontà degli aventi diritto al voto. L'articolo 75 capoverso 2 della legge federale del 17 dicembre 1976⁶ sui diritti politici (LDP) concretizza l'imperativo dell'unità materiale stabilendo che le singole parti dell'iniziativa devono essere intrinsecamente connesse.

L'iniziativa popolare prevede le seguenti misure per garantire il libero processo di formazione dell'opinione e un voto esente da condizionamenti al termine delle consultazioni parlamentari:

- il divieto per il Consiglio federale, i quadri superiori dell'Amministrazione e gli uffici federali di svolgere attività di informazione e propaganda nel periodo che precede le votazioni. È consentita un'unica, breve comunicazione alla popolazione da parte del capo del dipartimento competente;

³ RS 171.10

⁴ Il 21 gennaio 2005 la Cancelleria federale ha deciso la costituzione di un gruppo di esperti incaricati di partecipare all'elaborazione del messaggio. Ne fanno parte: il dott. Thomas Sägger, capo del Servizio giuridico della Cancelleria federale (presidenza), il signor Thomas Abegglen, Servizio d'informazione della Cancelleria federale, il dott. Michel Besson, Ufficio federale di giustizia, il prof. Roger Blum, dell'Università di Berna, il prof. Pascal Mahon, dell'Università di Neuchâtel, il prof. Kurt Nuspliger, cancelliere del Cantone di Berna, il dott. Oswald Sigg, Segreteria generale DATEC, il dott. Gerold Steinmann, attuario presso il Tribunale federale svizzero, la signora Vera Beutler e il signor Patrick Mägli, Servizio del Diritto della Cancelleria federale (Segretariato).

⁵ RS 101

⁶ RS 161.1

- il divieto per il Consiglio federale, i quadri superiori dell'Amministrazione e gli uffici federali di finanziare, attuare e sostenere campagne d'informazione e di voto come pure di produrre, pubblicare o finanziare materiale informativo e propagandistico. Fa eccezione un opuscolo informativo con le spiegazioni per gli elettori, in cui si tenga conto in maniera equilibrata degli argomenti favorevoli e contrari;
- l'obbligo per la Confederazione, i Cantoni e i Comuni di pubblicare la data della votazione con almeno sei mesi di anticipo;
- l'obbligo per la Confederazione, i Cantoni e i Comuni di mettere gratuitamente a disposizione dell'elettorato i testi in votazione insieme agli atti di legge vigenti;
- in caso di violazione dei diritti politici, il legislatore deve emanare sanzioni entro due anni.

L'iniziativa si compone di più proposte. Tuttavia, non per questo viola il principio dell'unità materiale: i singoli punti sono correlati tra loro perché riguardano lo stesso *argomento*, cioè la garanzia dei diritti politici durante le campagne che precedono le votazioni. Inoltre hanno lo stesso *scopo*: garantire la formazione della libera opinione e un voto esente da condizionamenti. Dunque, tra i singoli elementi dell'iniziativa, esiste un nesso oggettivo che salvaguarda l'unità di materia.

1.3.3 **Compatibilità con il diritto internazionale**

L'articolo 139 capoverso 3 Cost. impone il rispetto delle disposizioni vincolanti del diritto internazionale. L'iniziativa non contraddice il diritto internazionale.

1.3.4 **Attuabilità**

In caso di revisione costituzionale l'evidente impossibilità di attuare di fatto un'iniziativa popolare costituisce un ostacolo materiale tacito. Secondo la prassi costante, le iniziative che non possono essere attuate di fatto e senza ombra di dubbio non sono sottoposte al voto popolare.

Le richieste dell'iniziativa non sono irrealizzabili dal punto di vista giuridico, né inattuabili di fatto.

Il nostro Collegio ha quindi stabilito la validità dell'iniziativa.

2 **Lancio dell'iniziativa**

Gli autori dell'iniziativa rifiutano ogni informazione fornita dalle autorità durante le campagne che precedono le votazioni, ad eccezione delle spiegazioni contenute nell'apposito opuscolo⁷. Tocca infatti in primo luogo agli aventi diritto al voto informarsi e formarsi un'opinione propria sul progetto. Secondo gli autori dell'iniziativa, il Consiglio federale e l'Amministrazione in vista delle votazioni si avvalgo-

⁷ <http://www.freie-meinung.ch>

L'unica informazione obbligatoria, secondo il testo dell'iniziativa, è quella che deve essere fornita dal capo del dipartimento competente.

Il divieto di informare di cui alla lettera a non si riferisce solo ai membri dell'esecutivo, ma anche ai collaboratori dell'Amministrazione e degli uffici federali. Il termine «quadri superiori dell'Amministrazione federale» non è definito in maniera chiara e deve essere spiegato. Dal punto di vista del nostro Collegio si tratta dei quadri dell'Amministrazione federale del cui rapporto di lavoro (motivazione, modifica o scioglimento) siamo responsabili: segretari di stato, direttori d'ufficio con i relativi supplenti e persone che rivestono responsabilità analoghe nei dipartimenti, ufficiali di stato maggiore di rango superiore, segretari generali con i relativi supplenti, capimissione, procuratori generali, procuratori generali supplenti, procuratori pubblici della Confederazione e procuratori federali supplenti⁸. Ma sono toccati dalla misura anche i quadri superiori delle unità amministrative decentralizzate, come per esempio l'Incaricato federale della protezione dei dati, i membri del Consiglio dei PF o delle direzioni dei singoli istituti di ricerca. Il testo dell'iniziativa non spiega se il divieto di presentarsi ai media e di partecipare a manifestazioni valga solo per i quadri superiori delle unità dell'Amministrazione federale cui è stato affidato il compito concreto di elaborare il testo in votazione o se si estenda a tutti i quadri. Se l'iniziativa fosse interpretata nel senso che tutti i quadri superiori amministrativi della Confederazione sottostanno al divieto, ne conseguirebbe una notevole limitazione del diritto fondamentale della libertà di opinione (art. 16 Cost.).

Secondo il testo dell'iniziativa, anche gli uffici federali devono astenersi da qualsiasi attività informativa durante le campagne che precedono le votazioni. Il divieto comprende non soltanto i quadri superiori, bensì tutti gli impiegati degli uffici, nella misura in cui si presentino nella loro funzione. Anche in questo caso il diritto fondamentale della libertà di opinione è gravemente leso.

Il divieto di svolgere attività informative non tocca invece i membri delle Camere federali che perciò, a differenza del Consiglio federale e dell'Amministrazione, potrebbero presentarsi ai media e prendere parte a manifestazioni informative e a campagne di voto.

La lettera b vieta alla Confederazione di finanziare, svolgere o sostenere campagne di informazione e attività di propaganda come pure di produrre, pubblicare o finanziare di materiale informativo e di propaganda. Contrariamente a quanto espresso alla lettera a, questo divieto non riguarda solo il Consiglio federale e l'Amministrazione, bensì tutte le autorità federali, cioè in primo luogo l'Assemblea federale. Anche ai parlamentari sarebbe vietato, per esempio, di mettere a disposizione, sia in formato elettronico, sia tramite Internet o in formato cartaceo, informazioni su oggetti in relazione con la votazione.

L'iniziativa esclude dal divieto solo l'opuscolo ufficiale: dunque, le spiegazioni sulla votazione di cui all'art. 11 LDP continuerebbero ad essere ammesse.

La lettera c dispone che la data della votazione sia pubblicata con almeno sei mesi di anticipo, un periodo più lungo di quello previsto dalla legge vigente (almeno quattro mesi, secondo l'art. 10 cpv. 1^{bis} LDP).

⁸ Art. 2 cpv. 1 dell'ordinanza del 3 luglio 2001 sul personale federale (OPers; RS 172.220.111.3).

La lettera d prescrive che all'elettorato siano messi a disposizione gratuitamente non solo il progetto sottoposto a votazione, ma anche i testi di legge vigenti. Questa disposizione avrebbe per conseguenza che, sia nel caso di revisioni parziali minori, sia in quello revisioni totali e perfino di pacchetti di riforme che comportano la modifica di più leggi, tutti gli atti normativi vigenti in relazione con il progetto in votazione dovrebbero essere messi a disposizione degli aventi diritto al voto.

Le lettere c e d si applicano non solo alla Confederazione ma anche ai Cantoni e ai Comuni. Ciò perché queste lettere non contengono restrizioni a livello della Confederazione e quindi, in ragione della classificazione sistematica della Costituzione federali sono applicabili a tutti e tre i livelli. L'iniziativa interferisce così nelle competenze comunali e cantonali⁹.

Il *capoverso 4* del testo dell'iniziativa prescrive che, entro due anni dall'approvazione dell'iniziativa popolare, si devono prevedere sanzioni a livello di legge in caso di violazione dei diritti politici. Anche questa disposizione si applica alla Confederazione, ai Cantoni e ai Comuni. Non viene precisato di che sanzioni si tratti, né se siano previste solo nei confronti del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale o anche dei membri del Parlamento, dei membri di autorità cantonali e comunali e addirittura di privati.

4 L'informazione durante le campagne che precedono le votazioni

4.1 Giurisprudenza del Tribunale federale

Secondo la giurisprudenza costante del Tribunale federale, il diritto di voto garantito dalle disposizioni costituzionali della Confederazione accorda maniera in generale il diritto al riconoscimento del risultato di una votazione o di un'elezione solo se esprime in modo affidabile e corretto la libera decisione dell'elettorato.¹⁰ In questo modo si intende garantire che gli aventi diritto al voto, dopo un processo di libera e esauriente formazione dell'opinione, la possano esprimere attraverso il voto. Il risultato delle urne può essere falsato, tra l'altro, in ragione di influssi inammissibili sulla volontà popolare durante la campagna che precede le votazioni, tanto da parte delle autorità come da quella di privati.

Conformemente alla giurisprudenza del Tribunale federale, durante le campagne di voto le autorità statali devono agire con riserbo, perché la formazione dell'opinione politica deve essere lasciata, in primo luogo, alle forze politiche e sociali. In generale, sono ammesse le spiegazioni ufficiali nelle quali si raccomanda di accettare o respingere un progetto. Il Tribunale federale riconosce così una certa funzione di consiglio¹¹. L'influenza inammissibile insorge solo se è violato il dovere di informare in maniera oggettiva e equilibrata¹². Questi principi fondamentali sono osservati se le spiegazioni illustrano in maniera esauriente il progetto in votazione, presentando sia gli aspetti positivi che quelli negativi e consentono ai votanti un giudizio

⁹ Cfr. n. 9.2.

¹⁰ DTF **121 I** 138, pag. 141 segg. con indicazioni.

¹¹ DTF **130** 1290, pag. 294. Cfr. anche DTF **129 I** 232, pag. 244, secondo il quale, in singoli casi, dall'art. 34 cpv. 2 Cost. si potrebbe addirittura dedurre un dovere di informazione delle autorità.

¹² DTF **130 I** 290, pag. 294 seg.

indipendente. Il dovere di informare in maniera oggettiva non significa che le spiegazioni sul voto devono trattare tutti i particolari del progetto o che devono menzionare tutte le obiezioni che potrebbero essere sollevate. Ciò è superfluo perché le tesi ufficiali non sono – e di gran lunga – i soli mezzi di informazione disponibili per il processo democratico di formazione dell'opinione e anche altre fonti forniscono ai votanti informazioni sugli argomenti pro o contro il progetto. Sarebbe tuttavia inammissibile tacere nelle spiegazioni elementi importanti per la decisione dell'elettorato, o dare false indicazioni sullo scopo e la portata del progetto. Di per sé, tuttavia, dichiarazioni esagerate o imprecise nelle spiegazioni sul voto non costituiscono lesione dell'imperativo dell'obiettività.

Il Tribunale federale ammette più ampi interventi delle autorità nelle campagne di voto solo a titolo eccezionale, quando sono giustificati da motivi fondati¹³, per esempio per correggere informazioni fuorvianti o se la complessità dell'oggetto in votazione lo richiede. Qualsiasi interferenza di più ampia portata è quindi inammissibile.

Sulla questione dell'*impegno dei membri del governo nelle campagne che precedono le votazioni*, il Tribunale federale ha stabilito che non può essere loro vietato né di partecipare alla campagne di voto, né di esprimere liberamente la loro opinione su un disegno di legge o un progetto¹⁴. Il Tribunale federale considera restrittiva e contraria alla sua prassi l'opinione per cui i membri dell'esecutivo possono intervenire nella campagna precedente le votazioni solo allorché è imperativo rettificare propaganda ingannevole, allorché si devono rendere noti nuovi elementi o allorché la singolarità del progetto lo richiede¹⁵. I membri dell'autorità possono quindi collaborare a comitati di voto o firmare appelli o anche intervenire personalmente nei media. Possono inoltre avvalersi anche del loro nome e della loro funzione ufficiale per evidenziare la loro conoscenza specialistica e il loro impegno politico per il pubblico interesse. Sarebbe invece inammissibile se a tali interventi personali venisse data la parvenza di una presa di posizione ufficiale, per esempio mediante l'uso di carta da lettere con intestazione ufficiale o di insegne ufficiali.

¹³ DTF 117 Ia 456, DTF 114 Ia 433.

¹⁴ DTF 130 I 290, pag. 295 seg.; DTF 119 Ia 271, pag. 275.

¹⁵ DTF 130 I 290, pag. 304.

In passato la dottrina era concorde sul fatto che le autorità non dovessero intervenire nel dibattito sulle votazioni perché le informazioni fornite da enti pubblici nelle campagne di voto erano viste come un eventuale ostacolo alla libera formazione dell'opinione politica o come un possibile condizionamento¹⁶. Questo punto di vista, per altro, è oggi difeso solo da alcuni autori¹⁷.

La dottrina predominante, invece, deduce dall'articolo 34 capoverso 2 Cost. un diritto se non addirittura un obbligo di informare delle autorità¹⁸. Concepisce la libertà di voto iscritta nella Costituzione all'articolo 34 capoverso 2 non solo come un diritto di rifiuto, bensì riconosce nell'informazione ufficiale che si attiene ai principi dell'obiettività e della proporzionalità un contributo importante alla formazione di un'opinione completa durante le campagne che precedono le votazioni. Perciò, in un processo di formazione dell'opinione per quanto possibile libero e completo, l'informazione delle autorità è considerata un contributo irrinunciabile: i cittadini devono disporre di un numero sufficiente di informazioni di base per esercitare in modo opportuno, efficace e responsabile i diritti politici. Non sempre le spiegazioni sul testo in votazione bastano a rispondere adeguatamente a questa esigenza, specie in caso di questioni complesse. Il Consiglio federale e l'Amministrazione sono quindi tenuti, per considerazioni di politica nazionale, a migliorare l'informazione degli aventi diritto al voto, colmando le lacune su punti fundamenta-

- 16 Aubert, *Bundesstaatsrecht der Schweiz*, Vol. II, Basilea 1995, pag. 620 seg.; Auer, *L'intervention des collectivités publiques dans les campagnes référendaires*, in: *Revue de droit administratif et de droit fiscal et Revue genevoise*, 41 (1985), pag. 185 segg., qui 188-190; Barrelet, *L'Etat entre le devoir d'informer et le désir de cultiver ses relations publiques*, in: Auer (ed.), *De la constitution*, Festschrift J.-F. Aubert, Basilea 2003, pag. 303 segg., qui 310 segg.; Haefliger, *Die Information des Bürgers vor dem Urnengang in der Bundesgerichtlichen Rechtsprechung*, in: Auer (ed.), *De la constitution*, Festschrift J.-F. Aubert, Basilea 2003, pag. 223 segg., qui 227; Widmer, *Wahl- und Abstimmungs-freiheit*, Zürich 1989, pag. 189 segg.
- 17 In particolare da Seiler, il quale ritiene che nell'ambito delle votazioni il compito del Consiglio federale si limiti a vegliare alla più grande imparzialità possibile delle condizioni quadro che consentono di garantire la libera e indipendente formazione del volere popolare. Ogni ulteriore attività di informazione è considerata da Seiler contraria al ruolo dell'esecutivo di rappresentare tutti i partiti. L'impegno del governo pro o contro un progetto, secondo l'autore, è contrario alla democrazia diretta (cfr. Seiler, *Auf dem Weg zur gelenkten Demokratie*, in: Hänni (ed.), *Mensch und Staat*, Festschrift Fleiner, Friburgo 2003, pagg. 573-591).
- 18 Besson, *Behördliche Information vor Volksabstimmung*, Berna 2003, pag. 175; Caldéron, *Cahiers de l'IDHEAP* n. 154 (1996), pag. 49 segg.; Decurtins, *Die rechtliche Stellung der Behörde im Abstimmungskampf*, Friburgo 1992, pag. 259 segg.; Häfelin/Haller, *Schweizerischer Bundesstaatsrecht* 6 A., Zurigo 2005, pag. 403; Mahon, *L'information par les autorités* in: *ZRF* NF 118, 1999, II, pag. 199 segg., qui 257; Georg Müller, *Die Behörden im Abstimmungskampf: vom Neutralitätsgebot zum Teilnahmepflicht*, in: Auer (ed.), *De la Constitution*, Festschrift J.-F. Aubert, Basilea 2003, pag. 255 segg.; J.P. Müller, *Grundrechte in der Schweiz*, 3 A., Berna 1999, pag. 370 segg.; Ramseyer, *Zur Problematik der behördlichen Information im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen*, Basilea 1992, pag. 29 segg.; Steinmann, *Interventionen des Gemeinwesens im Wahl- und Abstimmungskampf*, in: *Aktuelle Juristische Praxis (AJP/PJA)* 3/96, pag. 255 segg., qui 268; Steinmann, in: *St. Galler Kommentar zur Art. 34 BV*, Zurigo 2002, pag. 475 segg.; Steinmann, *Die Gewährleistung der politischen Rechte durch die neue Bundesverfassung*, in: *Zeitschrift des Bernischen Juristenvereins (ZBJV)*, Vol. 139/2003, pag. 481 segg., qui 493 segg.; Tschannen, *Stimmrecht und politische Verständigung*, Basilea 1995, pag. 425 segg.

li. Se le autorità non garantissero più informazioni complete e oggettive, verrebbero meno le funzioni di partecipazione e di controllo del diritto politico di voto¹⁹.

5 La funzione direttiva del Consiglio federale durante le campagne di voto

La Costituzione indica nel Consiglio federale la massima autorità direttiva e esecutiva della Confederazione (art. 174 Cost.), cioè *l'organo di gestione dello Stato*. Ma governare un Paese non vuol dire solo mantenere vivo il dialogo con l'Assemblea federale, bensì anche comunicare con la popolazione e, durante le campagne che precedono le votazioni, con l'elettorato. L'articolo 180 capoverso 2 Cost. e l'articolo 10 della Legge federale del 21 marzo 1997²⁰ sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA) impongono perciò al Consiglio federale di informare in maniera completa e tempestiva il pubblico su come giudica la situazione, sui suoi programmi, decisioni e progetti. La legge istituisce a tal fine la funzione speciale di portavoce. Anzi, va oltre e incarica il Consiglio federale non solo di informare, ma anche di curare le comunicazioni con l'opinione pubblica (art. 11 LOGA).

Queste disposizioni esprimono la particolare posizione istituzionale del Consiglio federale nell'informazione e nella comunicazione ufficiali. In quanto organo autonomo e indipendente a norma di Costituzione, il Consiglio federale non rappresenta gli affari di un gruppo politico, bensì esercita l'attività informativa nell'adempimento della sua funzione direttiva. Essendo composto da membri di partiti diversi, provenienti da differenti regioni e Cantoni, con lingua e confessione diverse, garantisce la neutralità, l'equilibrio e l'oggettività dell'informazione²¹.

Governare in maniera responsabile e lungimirante vuol dire anche riconoscere tempestivamente problemi materiali e poter reagire con soluzioni mirate. Ciò tuttavia è possibile solo se il Consiglio federale è in grado di presentare agli aventi diritto al voto proposte di soluzione e obiettivi di riforma. L'elettorato deve conoscere la posizione del Governo e le ragioni che la motivano. La funzione direttiva espletata dal Consiglio federale comprende necessariamente la sua presenza anche nelle campagne che precedono le votazioni, durante le quali vengono prese decisioni di ampia portata per il nostro Paese. Sarebbe quindi sbagliato chiedere alle autorità direttive della Confederazione di restare assenti proprio in questa fase del processo decisionale politico.

Partecipando al processo di formazione del volere popolare durante le campagne di voto, il Consiglio federale ottempera al suo obbligo generale di informare, di cui all'articolo 180 capoverso 2 Cost. e all'articolo 10 LOGA: quest'ultima disposizione impone al Consiglio federale anche l'obbligo di informare *in modo continuo*. Il collegio governativo quindi non deve informare solo durante il processo amministrativo interno, bensì *costantemente*, cioè fino alla votazione. Una tale partecipazione del Consiglio federale al processo di formazione dell'opinione prima delle votazioni non è nuova, ma corrisponde a un prassi pluriennale, anche se non unitaria.

¹⁹ Ramseyer, Zur Problematik der behördlichen Information im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen, Basilea 1992, pag. 29.

²⁰ RS 172.010

²¹ Eischenberg in: Kommentar BV del 1874, art. 95, Basilea, nota marg. 23.

6

La prassi del Consiglio federale nel corso del tempo

6.1

Storia

La questione della partecipazione delle autorità alle campagne che precedono le votazioni ha suscitato dibattiti già nel XIX secolo. Nel 1872, prima della votazione popolare, la maggioranza parlamentare del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati licenziava un proclama sulla nuova Costituzione federale²². Dopo il naufragio di questo progetto, fu lo stesso Consiglio federale, nel 1874, a emanare un proclama analogo immediatamente prima del voto sul disegno di una nuova revisione totale²³. Nel 1875 l'Assemblea federale ha invitato il Consiglio federale ad esaminare la questione se in occasione di votazioni popolari su leggi e decreti non dovesse essere rivolta una comunicazione ufficiale al popolo svizzero da parte dell'Assemblea federale (delegati) o del Consiglio federale e a presentare un rapporto. Secondo il decreto federale in merito proposto dal Consiglio federale, insieme alla legge o al decreto i cittadini che avevano diritto al voto dovevano ricevere contemporaneamente una comunicazione oggettiva e ufficiale sui motivi per i quali l'Assemblea federale riteneva si dovesse accettare una determinata legge o un decreto²⁴.

La necessità di commenti ufficiali venne espressa in varie occasioni anche con interventi parlamentari²⁵. A partire dagli anni Cinquanta inoltre, il Consiglio federale ha distribuito in occasione di ogni votazione l'opuscolo informativo contenente le spiegazioni. Nell'ambito dei lavori preparatori della Legge federale del 17 dicembre 1976²⁶ sui diritti politici (LDP), la questione del commento ufficiale fu affrontata ancora una volta. Nel messaggio del 9 aprile 1975²⁷ il Consiglio federale indicava che le spiegazioni dovevano mirare a familiarizzare gli aventi diritto al voto con il contenuto dell'atto legislativo e a illustrare la posizione ufficiale come pure i punti di vista delle minoranze importanti. Gli oppositori argomentavano che l'autorità del Consiglio federale era tale che una sua informazione avrebbe automaticamente compromesso l'equilibrio delle opinioni. I sostenitori affermavano che la crescente complessità dei testi e le attività informative di partiti, associazioni, e altre cerchie interessate rendevano necessarie le spiegazioni delle autorità sull'oggetto in votazione al fine di creare le condizioni quadro necessarie alla libera formazione del volere popolare. In base a questi argomenti furono infine sancite le spiegazioni ufficiali commento sulle votazioni²⁸.

L'impegno ufficiale di membri del Consiglio federale nelle campagne che precedono le votazioni ha una lunga tradizione. Nel 1895, per esempio, il consigliere federale Emil Frey perorò, di fronte ai circa 2000 partecipanti di un'assemblea tenutasi a Basilea, l'adozione nella Costituzione dell'articolo militare; nel 1898 il primo consigliere federale cattolico conservatore Joseph Zemp si schierò decisamente per il

²² BBI 1872 825–832

²³ BBI 1874 497–503

²⁴ Botschaft und Beschlussentwurf des Bundesrates «betreffend Begleitung der einer Volksabstimmung zu unterstellenden Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse del 14 febbraio 1877. Il disegno di decreto fu approvato dal Consiglio degli Stati (27.3.1877), il Consiglio nazionale non entrò in materia (24.3.1877).

²⁵ Cfr. ad es. Po. Reichlin (27.3.1934), Po. Haeblerlin (10.12.1945); Po. Muheim (2.6.1971), Po. Amstad (15.3.1972); BBI 1950 III 611–614; BBI 1951 I 763–767.

²⁶ RS 161.1

²⁷ FF 1975 I 1329

²⁸ Art. 11 cpv. 2 LDP.

riacquisto delle ferrovie. Ha fatto storia l'impegno del Consiglio federale nella campagna precedente la votazione popolare del 16 maggio 1920 sull'adesione della Svizzera alla Società delle Nazioni. Nelle manifestazioni pubbliche, gli allora consiglieri federali Häberlin e Motta presero posizione con determinazione in favore dell'adesione. Il collegio federale, come pure ogni suo singolo membro, assunse all'epoca la responsabilità politica del testo con un impegno che non ha eguale nella storia dello Stato federale e che da parte degli oppositori suscitò in seguito la critica stereotipata secondo la quale il Consiglio federale deve mantenersi apartitico e fornire solo informazioni oggettive²⁹. Nel 1965, il consigliere federale Hans Schaffner propugnò con grande impegno le misure contro il ristagno congiunturale. In occasione della votazione sull'ONU del 1986 il consigliere federale Pierre Aubert difese con forza il progetto, per esempio nelle università.

Agli inizi degli anni Settanta si è infine stabilita la prassi di dichiarazioni regolari del Consiglio federale alla radio e alla televisione. Questa prassi è oggi regolata in un accordo tra la Cancelleria federale e la SSR SRG. Dalla fine degli anni Ottanta si registra un cambiamento della posizione del Consiglio federale – fino ad allora sostanzialmente reticente – circa la partecipazione anche a trasmissioni contraddittorie. I membri del collegio governativo hanno cominciato a partecipare, in singoli casi, a dibattiti radiotelevisivi; il consigliere federale Adolf Ogi, per esempio, ha preso parte, nel 1988, alla trasmissione «zur Sache». Il programma succeduto a «zur Sache», cioè «Freitagsrunde», si era già distinto per le apparizioni regolari di membri del Consiglio federale, come ad esempio quella del consigliere federale Flavio Cotti in occasione delle votazioni sulla legge per la protezione delle acque, nel maggio 1992. Alla fine di agosto 1993 è nata la trasmissione «Arena» che nell'ottobre dello stesso anno accolse Otto Stich – primo partecipante del collegio governativo – nella puntata dedicata all'introduzione dell'imposta sul valore aggiunto. Da allora i consiglieri federali partecipano sempre più spesso ai dibattiti contraddittori dei media elettronici nella Svizzera tedesca e francese e, a volte, anche nella Svizzera italiana.

6.2 Nuove premesse

Rispetto al passato, le condizioni in cui si svolgono le votazioni sono notevolmente cambiate. I media hanno assunto una funzione ben più importante; la vasta diffusione della televisione e l'apparire di altre fonti di informazione – in particolare Internet – hanno modificato radicalmente le modalità della formazione della volontà dell'elettorato. I media si sono staccati dai partiti politici, il settore delle comunicazioni è ampiamente liberalizzato e commercializzato nonché internazionalizzato e digitalizzato. L'informazione è caratterizzata da una crescente personalizzazione. A partire dagli anni Settanta si constata un incremento della disponibilità di associazioni, sindacati e altre cerchie interessate a impegnarsi finanziariamente influenzando così l'esito delle votazioni. Infine, è indiscusso che gli argomenti presentati per votazione sono divenuti sempre più complessi.

²⁹ Moos, Ja zum Völkerbund – nein zur UNO, in: Schweizer Beiträge zur internationalen Geschichte, vol. 4, Zurigo 2001, pag. 153 segg.

6.2.1 Paesaggio mediatico

La Svizzera è stata uno degli ultimi Paesi dell'Europa occidentale in cui i quotidiani si sono svincolati dai partiti per aprirsi al dibattito. Questo processo si è concluso agli inizi degli anni Novanta. Di conseguenza, i partiti rappresentati nel Consiglio federale, che spesso sostengono le posizioni del Governo, non dispongono più di canali di comunicazione a vasta diffusione attraverso i quali far conoscere e motivare le proprie posizioni. Ormai non sono più gli interessi strettamente politici a determinare la posizione dei media³⁰.

Le concessioni rilasciate ai media commerciali elettronici (radio e televisioni private) costringono sia queste sia la SSR SRG ad attrarre la pubblicità, e quindi a tenere conto dell'audience e delle quote di mercato. La crescente commercializzazione comporta una strenua concorrenza nel settore dell'intrattenimento. Gli stessi meccanismi agiscono nel settore della stampa. Ne consegue che i rendiconti costanti su sviluppi politici passano in secondo piano di fronte agli effetti d'attualità e alle rivelazioni.

La televisione satellitare e Internet hanno fortemente internazionalizzato il consumo mediatico. Oggi, gli avvenimenti internazionali sono più presenti nei nuclei familiari svizzeri degli argomenti in votazione. Internet consente – è vero – l'accesso a documenti di politica federale, ma non può sostituire i mezzi di comunicazione tradizionali.

Mentre i resoconti politici tradizionali erano piuttosto passivi – i giornalisti riferivano ciò che veniva loro comunicato quando ricevevano l'informazione –, oggi sono sempre più spesso i media a impadronirsi di un argomento. Ad eccezione della SSR SRG, giuridicamente i media non sono tenuti a fornire resoconti equilibrati durante le campagne di voto. Inoltre, a seconda dell'attualità, possono dare molto più spazio e importanza ad altri soggetti. Un giornalismo che decide autonomamente gli argomenti da trattare è molto più imprevedibile e aggressivo di quello che si limita a riportare comunicazioni ufficiali.

I media moderni ricorrono maggiormente alla personalizzazione perché gli argomenti possono essere presentati in maniera più interessate con interventi personali. Ciò significa che anche gli oggetti che in votazione sono sempre più spesso ricondotti a singoli membri del collegio governativo. L'evoluzione del giornalismo e la personalizzazione hanno generato nuove pratiche di informazione. Ad esempio, gli argomenti in votazione sono trattati sempre più spesso nell'ambito di discussioni contraddittorie nelle quali interviene, insieme ad altri partecipanti, un consigliere federale. Queste pratiche riducono i privilegi dell'ufficialità, costringendo il Governo ad esporsi al dibattito.

6.2.2 Impegno privato

Nelle campagne che precedono le votazioni, non solo le informazioni ufficiali, ma anche quelle private possono influire in maniera illecita sulla formazione della volontà dell'elettorato. In particolare, si parla di influenza illecita quando, grazie a

³⁰ Blum, *Medienstrukturen der Schweiz* in: Bentele, Günter/Brosius, Hans-Bernd/Jarren, Otfried (ed.): *Öffentliche Kommunikation, Handbuch Kommunikations- und Medienwissenschaft*, Wiesbaden 2003, pagg. 366-381.

pubblicazioni private, si introducono, a campagna avanzata, indicazioni palesemente false e ingannevoli, non lasciando ai votanti la possibilità di consultare altre fonti per farsi un quadro affidabile della situazione reale³¹. Va notato tra l'altro che anche i partiti, le associazioni e le altre cerchie interessate sono tenuti a rispettare durante le campagne di voto il diritto civile alla tutela della personalità e i limiti imposti dal diritto penale.

In pratica, tuttavia, non è possibile evitare completamente il ricorso a informazioni errate o fuorvianti durante le campagne che precedono le votazioni. Si considera invece che gli aventi diritto al voto siano in grado di fare una distinzione tra le varie opinioni, di riconoscere le esagerazioni palesi e di decidere in base alle proprie convinzioni³². Questo meccanismo di autocontrollo tuttavia funziona solo quando i fautori e gli oppositori di un progetto dispongono di risorse sufficienti per reagire agli argomenti della parte opposta e per farsi ascoltare³³. Questa problematica è ancora più delicata quando nelle campagne confluiscono ingenti mezzi finanziari. Cifre precise circa il volume dell'impegno privato non sono per altro disponibili. Questa mancanza di trasparenza è stata criticata a più riprese senza che venisse creata una base legale per la loro pubblicazione obbligatoria. Sondaggi in merito su base volontaria hanno fornito solo risultati lacunosi poiché i partiti, le associazioni e gli altri finanziatori non sono disposti a rendere noti i rispettivi budget per le campagne di voto³⁴.

Il Consiglio federale ha ribadito a più riprese che anche una campagna finanziariamente forte non può sostituirsi alla creatività e all'impegno. Non di rado le votazioni sono state vinte da gruppi le cui possibilità finanziarie erano di gran lunga inferiori a quelle degli avversari.

Nel suo rapporto sull'iniziativa parlamentare Hans Fehr, la Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale constata che oggi la libera formazione dell'opinione non è più compromessa dalle informazioni ufficiali, ma piuttosto da gruppi finanziariamente potenti che dominano l'opinione pubblica con campagne estese a tutto il territorio nazionale e, in parte, fuorvianti³⁵. L'opinione secondo la quale le campagne private possono mettere in pericolo la libera formazione dell'opinione e della volontà è sostenuta anche in un rapporto della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale³⁶. L'impegno di privati in grado di fornire cospicui finanziamenti, ma che perseguono interessi personali, era nel mirino del Consiglio nazionale allorché si diede seguito a un'iniziativa parlamentare del consigliere nazionale Gross, volta a creare condizioni migliori per l'impegno dei partiti nelle campagne che precedono le votazioni³⁷.

³¹ DTF 119 Ia 271, pag. 274.

³² DTF 119 Ia 271, pag. 274 segg.

³³ Cfr. il rapporto della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale del 25 ottobre 2001 sull'iniziativa parlamentare 99.427 Stamm, Judith: Iv. Pa. Campagne che precedono le votazioni. Creazione di un'autorità di ricorso.

³⁴ Cfr. anche «Moneyputation ...?», Rapporto del Consiglio federale del 14 dicembre 1998 sul postulato 94.3435 Gross Andreas: Rapporto sul ruolo del danaro nella democrazia diretta; cfr. anche la risposta del Consiglio federale all'interrogazione ordinaria 88.683 Longet René: Pari opportunità nelle votazioni popolari federali.

³⁵ 02.419 Iv. Pa. Fehr Hans: Votazioni popolari. Informazione invece di propaganda da parte delle autorità.

³⁶ Rapporto della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale del 25 ottobre 2001 sull'iniziativa parlamentare 99.427 Stamm, Judith: Iv. Pa. Campagne che precedono le votazioni. Creazione di un'autorità di ricorso.

³⁷ 03.436 Iv. Pa: Gross Andreas: Imparzialità delle campagne elettorali.

6.2.3

Complessità dei testi

La prassi dell'attività informativa ufficiale nelle campagne elettorali si spiega anche con la complessità dei progetti. L'opuscolo delle spiegazioni di voto è stato sancito per legge nel 1976 perché, tra l'altro, gli oggetti in votazione erano diventati troppo complessi e quindi di difficile comprensione³⁸. Oggi questa complessità continua ad aumentare per vari motivi.

Ormai i cittadini devono decidere su progetti estremamente impegnativi sia dal punto di vista scientifico che da quello etico: basti pensare all'ingegneria genetica (votazione del 12 marzo 2000 sull'iniziativa popolare «per la protezione dell'essere umano dalle manipolazioni nella tecnologia riproduttiva» e del 7 giugno 1998 sull'iniziativa popolare «Per la protezione della vita e dell'ambiente dalla manipolazione genetica») oppure alla medicina umana. La crescente internazionalizzazione del diritto comporta una connessione di più testi con conseguenze a livelli statali diversi.

Inoltre, negli ultimi tempi si constata la tendenza a proporre gli atti normativi in forma di «pacchetti». È quanto è accaduto in occasione delle votazioni sulla nuova Costituzione federale (1999), sulla riforma della giustizia (2000), sugli Accordi bilaterali con l'UE (2000), sulla riforma dei diritti popolari (2003), su ESERCITO XXI (2003), sul pacchetto fiscale (2004) e sulla nuova impostazione della perequazione finanziaria e dei compiti tra Confederazione e Cantoni (2004). Infine, l'introduzione del concetto di legge materiale di cui all'articolo 164 Cost. – in virtù del quale e tutte le disposizioni importanti che contengono norme di diritto devono essere emanate sotto forma di legge federale – impone una più fitta normativa in forma di legge.

6.3

Adeguamento alle nuove premesse

Il Consiglio federale e l'Amministrazione federale non possono sfuggire alle conseguenze dei nuovi sviluppi nel settore dei media, della maggiore disponibilità di mezzi privati nelle campagne e della crescente complessità degli oggetti in votazione. Devono quindi adeguare la loro attività informativa durante le campagne di voto alle nuove premesse e alle nuove esigenze. Per far fronte all'aumento dei bisogni di informarsi, dagli anni Novanta molti servizi amministrativi offrono informazioni supplementari su determinati temi. Inoltre, nella fase pre-elettorale, i membri del Consiglio federale prendono ormai parte a numerose manifestazioni in tutte le regioni del Paese, nonché alle Assemblee dei delegati dei rispettivi partiti. Negli ultimi due anni, infine, è diventata consuetudinaria una conferenza stampa orientativa a Palazzo federale, circa due mesi prima della data delle votazioni, finalizzata all'informazione dell'opinione pubblica. Allorché si tratta di progetti importanti, che riguardano gli affari di diversi dipartimenti, possono essere presenti fino a quattro consiglieri federali. Questo briefing è ormai atteso dai rappresentanti dei media e dal pubblico.

³⁸ Cfr. FF 1975 I 1329.

In vista delle votazioni ci si aspetta oggi che i membri del Consiglio federale presentino i loro argomenti in dibattiti contraddittori nel quadro di trasmissioni televisive («Arenas» Infrarouge) [la trasmissione che è succeduta a «Droit de cité»] «Democrazia diretta». Queste trasmissioni, per natura, propongono piuttosto un dibattito acceso e non una discussione di fondo; perciò il Consiglio federale decide di volta in volta se la presenza di un suo membro è opportuna³⁹. In varie occasioni ha chiesto altresì che la formula di queste trasmissioni tenesse conto della posizione particolare dei membri dell'autorità collegiale, assegnando ai consiglieri federali invitati un posto al di fuori degli schieramenti di sostenitori e oppositori.

7 L'impegno del Consiglio federale nelle campagne che precedono le votazioni

7.1 Dovere di partecipazione del Consiglio federale

L'elettorato ha il diritto di essere a conoscenza non solo della posizione del governo su un progetto, ma anche delle ragioni che la motivano. Il nostro Collegio è del parere che l'obbligo di informazione e di comunicazione nei confronti del pubblico che gli incombe valga anche durante le campagne che precedono le votazioni. Proprio nella fase più impegnativa della scelta politica, il Consiglio federale deve continuare ad essere l'interlocutore dei cittadini, rispondendo alle domande, eliminando i dubbi, esponendo in maniera convincente nuovi argomenti, illustrando le correlazioni e indicando le conseguenze di un'accettazione o di un rifiuto. In questo modo il Consiglio federale e l'Amministrazione apportano un apprezzabile contributo alla formazione della libera opinione e della volontà dei votanti, che possono quindi esprimersi in conoscenza di causa. La libera formazione della volontà sancita dal diritto costituzionale (art. 34 cpv. 2 Cost.) impone dunque al Consiglio federale di prendere parte alle campagne di voto. L'attività informativa del Consiglio federale e dell'Amministrazione deve per altro essere retta da criteri precisi.

7.2 Principi dell'attività informativa del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale

7.2.1 Rapporto del Gruppo di lavoro CSI

La Conferenza dei servizi d'informazione (CSI) ha istituito, il 24 agosto 1999, un gruppo di lavoro incaricato di presentare le attività di informazione e di comunicazione del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale prima del voto e di elaborare linee direttrici per l'avvenire. Il 21 novembre 2001 il Consiglio federale ha preso atto del rapporto del gruppo di lavoro e, nel febbraio successivo, del modello del CSI sulle attività di informazione e di comunicazione delle autorità⁴⁰.

³⁹ Cfr. la risposta del Consiglio federale all'interpellanza 97.3508 Hegetschweiler Rolf: Apparizione televisiva settimanale del Consiglio federale.

⁴⁰ Rapporto del Gruppo di lavoro della Conferenza allargata dei servizi d'informazione (GL CSI) 2001, Das Engagement von Bundesrat und Bundesverwaltung im Vorfeld von Abstimmungen, Berna, <http://www.admin.ch/ch/d/pore/pdf/Eng BR d.pdf> (rapporto citato, in tedesco).

Il rapporto parte dal principio che il Consiglio federale, in quanto suprema autorità direttiva e esecutiva della Confederazione, è tenuto a sostenere i progetti approvati dal Parlamento anche nelle campagne di voto⁴¹. Secondo il gruppo di lavoro, dati i cambiamenti delle condizioni quadro a livello mediale, politico sociale, non ci può essere libera formazione dell'opinione e della volontà popolari senza che anche le autorità facciano sentire la loro voce. Il rapporto argomenta che non si capisce perché dovrebbero accontentarsi di preparare gli affari più importanti per poi limitarsi a giustificarli in maniera puramente difensiva. L'esposizione dello stato delle conoscenze, l'evidenziazione delle correlazioni, la motivazione della posizione ufficiale e il dialogo tra i cittadini e lo Stato, in una moderna democrazia, sono le premesse di una scelta politica razionale⁴². Nel rapporto del Gruppo di lavoro CSI, sono fissati quattro principi fondamentali dell'attività informativa del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale nelle campagne che precedono le votazioni che garantiscono un'adeguata formazione dell'opinione e della volontà politiche e distinguono la lecita attività informativa da parte delle autorità dalla propaganda di Governo illecita⁴³.

Il principio della *continuità* impone alle autorità di comunicare la loro posizione e i loro principali argomenti non soltanto nel corso della campagna, bensì fin dall'inizio, sia nell'ambito della procedura di consultazione su un progetto, sia durante la trattazione parlamentare. Si vuole così escludere una possibile manipolazione del voto mediante la rivelazione, all'ultimo momento, di spiegazioni importanti da parte delle autorità.

Il principio della *trasparenza* vieta le informazioni ufficiali dissimulate. Conoscere la provenienza di un'informazione è importante per la libera formazione della volontà dell'elettorato. L'obbligo della trasparenza serve quindi a garantire la formazione senza condizionamenti dell'opinione popolare. Non è invece escluso che terzi siano incaricati dell'informazione su un oggetto in votazione o vi partecipino a titolo di consulenti. Deve però apparire chiaramente che agiscono su mandato di servizi statali. I documenti messi a disposizione di terzi devono essere accessibili a tutte le cerchie interessate, compresi gli oppositori. Non è ammissibile che le autorità riservino determinate informazioni solo a alcune organizzazioni.

Nell'impiego dei mezzi pubblici il principio della trasparenza assume un'importanza particolare. L'entità dei mezzi devoluti dai servizi statali di informazione alle campagne di voto deve essere pubblicata. L'obbligo della trasparenza impone inoltre di rendere noti anche i risultati di sondaggi condotti nell'ambito delle campagne.

Il principio dell'*oggettività* garantisce un'informazione completa e imparziale, che evidenzia tanto i lati positivi come quelli negativi di un progetto. Le autorità non sono tuttavia tenute solo a comunicare i fatti, ma possono anche avere un'opinione e esprimerla. In questo caso, il principio dell'oggettività garantisce che, nel loro impegno per o contro un progetto, le autorità non si servano di mezzi sleali come la propaganda o la polemica. Gli aventi diritto al voto possono essere persuasi mediante

41 Rapporto GL CSI, pag. 29.

42 Rapporto GL CSI, pag. 24.

43 Cfr. n. 7.3; Rapporto GL CS, pagg. 25-27; cfr. Georg Müller, *Das Engagement von Bundesrat und Bundesverwaltung im Vorfeld von eidgenössischen Abstimmungen: Welche Aufgaben sollen Bundesrat und Bundesverwaltung erfüllen können? Welchen Handlungsspielraum braucht es?* Erlinsbach 2000.

argomentazioni, ma non devono essere sopraffatti da argomenti indifferenziati e univoci.

Il principio della *proporzionalità* garantisce che il tipo d'informazione fornita dalle autorità, l'intensità e mezzi scelti per diffonderla siano adeguati e necessari alla formazione dell'opinione e della volontà politiche. L'obiettivo mirato è la creazione di condizioni d'imparzialità nelle campagne di voto e quindi la prevenzione di esercizi di forza unilaterali che potrebbero falsare i risultati

Nella pratica il rapporto del Gruppo di lavoro CSI ha prodotto i suoi effetti. I principi sull'informazione enunciati sono osservati nelle unità dell'Amministrazione federale. Il rapporto ha così contribuito all'uniformazione della prassi amministrativa da un lato, e, dall'altro, alla trasparenza dei principi dell'attività di informazione delle autorità durante le campagne che precedono le votazioni.

7.2.2 La questione di ancorare questi principi nella legge

La problematica di ancorare nella normativa questi importanti principi sull'attività informativa delle autorità nelle campagne di voto non è nuova ed è stata sollevata a più riprese.

Il consigliere nazionale Rudolf Hafner chiedeva il disciplinamento dell'attività di informazione del Consiglio federale nell'ambito delle votazioni popolari già in un'iniziativa parlamentare del 28 aprile 1993⁴⁴. Tale disciplinamento prevedeva che il Consiglio federale comunicasse oggettivamente e in maniera esauriente i vantaggi e gli svantaggi di un progetto. Non poteva inoltre impiegare mezzi pubblici per fare propaganda a sostegno della sua posizione in quanto autorità collegiale. In caso di inosservanza di queste prescrizioni, era prevista una possibilità di ricorso presso Tribunale federale. L'iniziativa parlamentare è stata ritirata l'8 dicembre 1994.

Il 22 marzo 2002, il consigliere nazionale Hans Fehr depositava un'iniziativa parlamentare⁴⁵ che chiedeva di completare la LOGA con un nuovo articolo 11. Si mirava così a sancire per legge che l'informazione ufficiale durante le campagne di voto limitarsi agli aspetti materiali. Al Consiglio federale e all'Amministrazione federale sarebbe stato vietato svolgere una campagna vera e propria o sostenerla. Il 22 settembre 2003, per altro, il Consiglio nazionale non ha dato seguito all'iniziativa in questione.

Con una mozione dell'11 aprile 2003⁴⁶, la Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale invitava il Consiglio federale a presentare un progetto di normativa per disciplinare in maniera più precisa le competenze del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale in materia di informazione durante le campagne che precedono le votazioni. In particolare si dovevano fissare i criteri dell'impiego dei mezzi pubblici e dei contenuti ammissibili nelle campagne di voto. Nel parere del 28 maggio 2003, il nostro Collegio ha proposto di trasformare la mozione in postulato, rinviando alle linee direttrici menzionate nel rapporto del Gruppo di lavoro CSI 2001. Il nostro Consiglio, pur non essendo convinto che le

⁴⁴ 93.433 Iv. Pa. Hafner Rudolf: Votazioni popolari. Disciplinamento della propaganda.

⁴⁵ 02.419 Iv. Pa. Fehr Hans: Votazioni popolari. Informazione invece di propaganda da parte delle autorità.

⁴⁶ 03.3179 Mo. CIP-CN: Votazioni popolari. Informazione del Consiglio federale.

disposizioni legali avrebbero consentito di evitare gli abusi, garantendo al tempo stesso la necessaria flessibilità, si è dichiarato disposto ad esaminare la questione di un disciplinamento per legge. La mozione è stata inoltrata all'unanimità dal Consiglio nazionale il 23 settembre 2003 ed è attualmente pendente presso il Consiglio degli Stati.

Mediante iniziativa parlamentare del 7 ottobre 2004, il consigliere nazionale Didier Burkhalter⁴⁷ ha richiesto una modifica a complemento dell'articolo 10 LOGA. Un nuovo capoverso 3 deve disporre che il Consiglio federale è tenuto ad impegnarsi attivamente per informare circa gli oggetti federali in votazione, presentando in maniera chiara e oggettiva la posizione delle autorità. Le commissioni consultive dei due Consigli hanno dato seguito all'iniziativa.

Il nostro Collegio è del parere che grazie ai principi largamente riconosciuti del rapporto del Gruppo di lavoro CSI la sua attività di informazione durante le campagne che precedono le votazioni sia sufficientemente regolamentata. Non considera quindi imperativo ancorare tali principi nella legge, tanto più che, data la prassi differenziata esistente, ciò non sarebbe sufficiente a evitare le lacune normative. Ha perciò deciso di non presentare un controprogetto indiretto all'Assemblea federale.

7.3 Informazione e propaganda

Situare il confine tra propaganda e informazione dipende, di fatto, da apprezzamenti soggettivi ed è quindi difficile da determinare in maniera generale. Taluni possono considerare un'informazione oggettiva e equilibrata, mentre secondo altri la stessa informazione può già situarsi al limite della propaganda. Per il Consiglio federale e l'Amministrazione, l'informazione è lecita quando sono osservati i principi del rapporto del Gruppo di lavoro CSI: continuità, trasparenza, oggettività e proporzionalità garantiscono un'informazione degli aventi diritti al voto tale da contribuire alla libera formazione della loro volontà. La propaganda, invece, è volta inequivocabilmente a condizionare l'opinione e il comportamento dell'elettorato in una determinata direzione. Il nostro Collegio rifiuta rigorosamente la propaganda e ha a cuore il rispetto dei principi suddetti.

Nel suo rapporto del 29 maggio 1997⁴⁸ sull'attività informativa e del lavoro di pubbliche relazioni del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale in situazioni straordinarie, la Commissione della gestione del Consiglio nazionale perveniva alle medesime conclusioni. In sostanza, il lavoro di pubbliche relazioni non è escluso, a condizione che sia chiaramente delimitato: al pari dell'attività informativa in senso stretto, è retto dai principi della veridicità, della chiarezza, della completezza, dell'unità e della trasparenza. Nella misura in cui il lavoro di pubbliche relazioni delle autorità soddisfa questi requisiti, il problema della distinzione tra la semplice attività informativa e il lavoro di pubbliche relazioni – nel senso di rappresentare in maniera completa le attività (della collettività pubblica) – è secondario. La trasformazione della semplice attività informativa in lavoro di pubbliche relazioni è spesso incerta e in molti casi una distinzione appare addirittura artificiale⁴⁹.

⁴⁷ 04.463 Iv. Pa. Burkhalter Didier: Il ruolo del Consiglio federale nelle votazioni.

⁴⁸ FF 1997 III 1291.

⁴⁹ FF 1997 III 1301.

Il rapporto della Commissione della gestione conclude quindi che le pubbliche relazioni, intese come impegno consapevole, pianificato e costante di suscitare e coltivare nell'opinione pubblica comprensione e fiducia nell'operato delle autorità in base ai principi della veridicità, della completezza, dell'unità e dell'oggettività è addirittura necessario affinché il Consiglio federale e l'Amministrazione possano farsi intendere. La crescente complessità degli oggetti e degli affari che lo Stato tratta e tratterà in futuro permette sempre più raramente e in sempre minor misura di comunicarli alla popolazione con i mezzi tradizionali dell'informazione «a valle», cioè mediante un'attività informativa che si preoccupa di trasmettere i contenuti solo se devono essere portati a conoscenza dell'opinione pubblica. È necessaria un'informazione integrata, un'informazione che dal punto di vista materiale faccia parte, in maniera appropriata, di ogni progetto e che agisca in sintonia con le concezioni e le strategie, anziché in base a decisioni su singoli casi⁵⁰.

7.4 Finanziamento

La problematica del finanziamento, del volume dei costi e della trasparenza circa i mezzi finanziari attribuiti si propone costantemente non soltanto per quanto concerne l'informazione delle autorità nelle campagne che precedono le votazioni, ma ancor maggiormente per quanto concerne il lavoro di pubbliche relazioni vero e proprio.

Nella risposta all'interpellanza Borer⁵¹ il Consiglio federale ha presentato in maniera dettagliata le spese per l'informazione sostenute dall'Amministrazione federale nel 1999. Da un'inchiesta effettuata dall'Amministrazione federale delle finanze e dalla Cancelleria federale risulta inoltre che nel 2003 l'intera Amministrazione federale ha devoluto in totale circa 73,6 milioni di franchi all'attività informativa, ossia 7 milioni di franchi meno che nell'anno precedente. Circa due terzi di questa somma concernono i costi di personale, mentre un terzo è imputabile ai costi materiali. In base a un calcolo effettuato sui posti di lavoro al 100%, i dipartimenti e gli uffici hanno impiegato globalmente per mansioni di informazione 286 persone. Su un totale di spese di 49'962 milioni di franchi, nel 2003 le spese per le attività informative rappresentavano lo 0,14%. Nel 2004 le spese di informazione dell'Amministrazione federale ammontavano a circa 61 milioni di franchi e la proporzione dei costi materiali e dei costi di personale era la medesima. In base a un calcolo effettuato sui posti di lavoro al 100%, le persone impiegate nel settore dell'informazione dall'Amministrazione federale erano 252.

Queste cifre comprendono tutte le attività informative del Consiglio federale e non solo quelle relative alle campagne di voti. In occasione delle votazioni i costi più importanti riguardano l'allestimento dei testi in votazione e delle relative spiegazioni nelle quattro lingue nazionali. All'elaborazione di questi documenti partecipano, all'interno dell'Amministrazione federale, diverse persone fra cui il portavoce del Consiglio federale e i suoi collaboratori in seno alla Cancelleria federale, la Conferenza dei servizi d'informazione (CSI) come pure collaboratori dell'ufficio federale competente e rappresentanti dei dipartimenti.

⁵⁰ FF 1997 III 1299 segg.

⁵¹ 00.3146 Ip. Borer Roland: Amministrazione federale. Il flusso dell'informazione.

Nel messaggio concernente il programma di sgravio 2003, il nostro Collegio ha proposto una riduzione delle spese di pubblicazioni e di relazioni pubbliche di 6 milioni di franchi per il 2004, di 9 milioni di franchi per il 2005 e di 13 milioni di franchi per il 2006⁵². Per il 2006 il Parlamento è andato oltre questa proposta, riducendo globalmente di 20 milioni di franchi, anziché di 13, la voce «Pubblicazioni e relazioni pubbliche».

Secondo l'articolo 167 Cost., per le spese della Confederazione è competente l'Assemblea federale. Il preventivo del Consiglio federale per l'adempimento dei suoi compiti è adottato dal Parlamento. I dipartimenti non dispongono di un budget separato destinato all'informazione: le spese di informazione nelle campagne di voto sono detratte dai crediti per il personale e le spese materiali. Se i costi relativi a un progetto concreto non possono essere coperti con questi mezzi, il dispendio deve essere indicato separatamente nel preventivo e nei suoi allegati. Si tratta inoltre di casi eccezionali come, per esempio, la votazione sull'adesione allo Spazio economico europeo, per la quale il Parlamento ha accordato un credito di circa 6 milioni di franchi, gli accordi bilaterali I (1,6 milioni di franchi), o la votazione per l'adesione all'ONU (1,2 milioni di franchi)⁵³. L'approvazione del credito significa che Consiglio federale svolge la sua attività informativa prima delle votazioni in questione con il sostegno del Parlamento e nel senso da esso auspicato.

7.5 Giudizio del Parlamento sulla prassi informativa del Consiglio federale durante le campagne che precedono le votazioni

Gli interventi parlamentari che si occupano della prassi informativa del Consiglio federale durante le campagne di voto come pure del finanziamento dell'attività informativa delle autorità sono molto numerosi. Non è per altro possibile discernere un atteggiamento unitario del Parlamento.

Molti interventi parlamentari prendono di mira la prassi di informazione del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale. Si deplorano un eccessivo impegno e il ricorso alla propaganda da parte delle autorità federali negli ultimi anni. Inoltre si ritengono troppo elevati i costi dell'attività informativa nelle campagne di voto⁵⁴.

⁵² Messaggio relativo al programma di sgravio 2003 del budget della Confederazione FF **2003** 4978 – 4979.

⁵³ Cfr. la risposta del Consiglio federale all'interpellanza del gruppo UDC (01.3440 Ip. Gruppo UDC. Sostegno della campagna per l'adesione all'ONU da parte dell'Amministrazione federale.

⁵⁴ 04.3449 Ip. Gruppo UDC: Schengen/Dubino. Propaganda statale; 02.3148 Ip. Baumann J. Alexander: Abuso di rapporti delle divisioni per la propaganda elettorale; 01.5134 I. Fehr Hans: Propaganda antidemocratica del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale nelle campagne di voto; 01.3440 Ip. Gruppo UDC: Sostegno della campagna per l'adesione all'ONU da parte dell'Amministrazione federale; 01.3256 Ip. Baumann J. Alexander: Ministero della propaganda ufficiale; 96.3320 Ip. Gonseth Ruth: Denaro dei contribuenti per un servizio di informazione SPF contro l'Iniziativa protezione genetica; 99.5121 I. Schluer Ulrich: Membri dell'esercito a manifestazioni politiche; 94.3503 Ip. Keller Rudolf: I funzionari si occupano di politica; 94.1140 IO Dreher: Ingerenza dei funzionari nelle campagne che precedono le votazioni; 93.5037 I. Gross Andreas: DFM. Propaganda contro l'iniziativa popolare «per una Svizzera senza aerei da combattimento»; 93.5028 Ip. Zisyadis Joseph: Comportamento degli alti ufficiali in occasione della votazione popolare sull'esercito; 92.1010 Ip. Maser Reni: PR e campagna pubblicitaria per l'accordo SEE.

Altri interventi sostengono invece una prassi di informazione attiva da parte del Consiglio federale e considerano le sue attività in questo ambito necessarie dal punto di vista politico e sociale⁵⁵. Il Consiglio federale ha esplicitato a più riprese di considerare un'attività di informazione fondata non solo un suo dovere bensì anche, inversamente, un diritto dell'elettorato, dei membri del Parlamento, dei partiti e delle associazioni di essere informati di maniera esauriente sulle posizioni del governo e sulle riflessioni che le ispirano. Nella risposta ad una interrogazione del consigliere nazionale Hans Fehr⁵⁶, ha indicato esplicitamente che gli oggetti in votazione sono affari chiave del governo per cui insorge non solo un diritto ma anche – e ancor più – un dovere d'informazione. Il Consiglio federale ha anche illustrato in varie occasioni la sua ferma opposizione nei confronti della propaganda ufficiale.

8 La questione delle sanzioni

Allorché si tratta di votazioni popolari cantonali, i ricorsi riguardanti il diritto di voto dei cittadini e quelli relativi alle elezioni e votazioni cantonali sono giudicati dal Tribunale federale⁵⁷. Esiste dunque anche un'adeguata possibilità di sanzioni. Manca invece un rimedio giuridico comparabile, con le corrispondenti possibilità di sanzioni, a livello di votazioni popolari federali. Le decisioni del governo cantonale concernenti i ricorsi sulle votazioni possono essere impugnate presso il Consiglio federale.⁵⁸ Non sono invece impugnabili le spiegazioni del Consiglio federale sui testi in votazione di cui all'articolo 11 capoverso 2 LDP, che costituiscono un cosiddetto «acte de gouvernement» contro il quale non possono essere utilizzati rimedi giuridici⁵⁹.

Nel parere del 9 gennaio 2002 sull'iniziativa parlamentare Stamm⁶⁰, il Consiglio federale ha illustrato i motivi del suo rifiuto di creare autorità di ricorso con potere di sanzione nell'ambito delle votazioni popolari a livello federale. In particolare, se una parte divulgasse informazioni menzognere nel corso di una campagna di voto, nessuno potrebbe reagire più efficacemente dei suoi avversari politici. La creazione di un'autorità di ricorso avrebbe effetti controproducenti, nella misura in cui le dichiarazioni in questione sarebbe ulteriormente pubblicizzate dal parere, e l'autore delle medesime potrebbe servirsi dei mass media per diffondere le sue critiche. Al posto dell'imparzialità *nella* campagna politica sarebbe insomma contestata l'imparzialità *dell'*autorità di ricorso. Per giunta, la maggior parte dei pareri non potrebbe essere resa con sufficiente rapidità per produrre effetti tempestivi presso gli aventi diritto al voto indotti in errore.

⁵⁵ 04.3661 Ip. Allemann Evi: Informazione da parte dell'Ufficio dell'integrazione; 04.463 Iv. Pa. Burkhalter Didier: Il ruolo del Consiglio federale nelle votazioni popolari; 01.5013 Ip. Tillmanns Pierre: Votazione popolare sull'adesione all'ONU; 97.3508 Ip. Hegetschweiler Rolf: Apparizione televisiva settimanale del Consiglio federale.

⁵⁶ 03.5042 Ip. Fehr Hans: Propaganda delle autorità invece di informazione.

⁵⁷ Art. 85 lett. a della legge federale del 16 dicembre 1943 sull'organizzazione giudiziaria (OG; RS **173.110**).

⁵⁸ Art. 81 LDP.

⁵⁹ Boll. uff. **1976** pag. 518; GAAC 2000 n. 101, pag. 1076 set.; DTF del 3 febbraio 1992 in ZBl 1992, pag. 308.

⁶⁰ 99.427 Iv. Pa. Stamm Judith: Campagne che precedono le votazioni. Creazione di un'autorità di ricorso; cfr. anche 00.3397 Po. Suter Marc F.: Protezione della democrazia diretta.

Il nostro Collegio non ritiene ci sia alcun motivo di allontanarsi dalla condotta finora mantenuta. Nella misura in cui gli autori dell'iniziativa tengano a sanzioni *politiche*, come per esempio la mancata rielezione di un membro del Consiglio federale o delle Camere, queste possibilità esistono già oggi e non richiedono normative supplementari. Inoltre il nostro Collegio è contrario a un disciplinamento giuridico eccessivo nell'ambito delle votazioni e dei confronti politici ad esse connessi.

I principi del rapporto del Gruppo di lavoro CSI summenzionati costituiscono barriere di sicurezza sufficienti per l'attività di informazione del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale nelle campagne che precedono le votazioni e contribuiscono in maniera significativa alla garanzia dei diritti politici; la necessità di creare un'autorità di ricorso non appare evidente.

Va comunque ricordato che, secondo l'articolo 189 capoverso 1 lettera f Cost. (riforma giudiziaria)⁶¹, il Tribunale federale sarà ormai competente anche per decidere di ricorsi contro decisioni cantonali e federali per violazione dei diritti costituzionali. Il disegno di legge federale sul Tribunale federale e il disegno di revisione della legge federale sui diritti politici prevedono l'attuazione di questa innovazione. In materia di votazioni popolari il ricorso al tribunale federale ai sensi dell'articolo 81 LDP sarà abrogato. In futuro, in virtù dell'articolo 77 lettera c e dell'articolo 82 lettera b del disegno di una legge federale sul Tribunale federale⁶² come pure dell'articolo 80 del disegno di revisione della legge federale sui diritti politici⁶³ (LDP em.), sarà possibile il ricorso al Tribunale federale anche negli affari della Confederazione. In considerazione della divisione dei poteri, invece, gli atti dell'Assemblea federale e del Consiglio federale sono esclusi dall'esame del Tribunale federale, nella misura in cui una legge non disponga altrimenti (art. 189 cpv. 4 Cost.- riforma giudiziaria).

9 Ripercussioni in caso di accettazione dell'iniziativa

9.1 Ripercussioni per la Confederazione

L'accettazione dell'iniziativa avrebbe per conseguenza una massiccia limitazione dell'attività informativa del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale nelle campagne di voto. Sarebbero consentite solo le spiegazioni ufficiali come pure un'unica informazione alla popolazione da parte del capo del dipartimento interessato. Il Consiglio federale non potrebbe reagire a dichiarazioni di privati palesemente false o ingannevoli. Gli sarebbe altresì vietato comunicare nuovi, importanti dati di fatto, la cui conoscenza è necessaria per una decisione obiettiva su un progetto di atto normativo. Sarebbe così violato il diritto dell'elettorato di potersi formare liberamente un'opinione in piena conoscenza di tutti gli argomenti principali.

⁶¹ Disposizione non ancora in vigore del decreto federale sulla riforma giudiziaria dell'8 ottobre 1999, accettato nella votazione popolare del 12 marzo 2000; RU **2002** 3148.

⁶² Messaggio concernente la revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale del 28 febbraio 2001 (FF **2001** 3764) con disegno di legge federale sul Tribunale federale (FF **2001** 4057).

⁶³ Messaggio del 28 febbraio 2001 concernente la revisione totale della legge federale sull'organizzazione giudiziaria (FF **2001** 3764) con disegno di legge federale sul Tribunale federale (FF **2001** 4057).

La disposizione secondo la quale l'unica, breve informazione agli aventi diritto al voto può essere comunicata solo dal capo del dipartimento interessato non mancherebbe di creare problemi in ragione del quadrilinguismo del nostro Paese: secondo la prassi attuale, i membri del Consiglio federale che possiedono le capacità linguistiche necessarie spesso partecipano a manifestazioni informative in determinate regioni. Questa prassi facilita la comprensione dell'oggetto in votazione, spesso assai complesso, crea trasparenza e contribuisce quindi alla piena formazione della volontà popolare. In futuro, in caso di accettazione dell'iniziativa, bisognerà rinunciare.

Nel caso di legislazioni d'urgenza, la disposizione secondo la quale la data delle votazioni deve essere pubblicata con almeno sei mesi di anticipo avrebbe per conseguenza che, in alcuni casi, la votazione non potrebbe intervenire entro un anno, come previsto dall'articolo 165 Cost.

Anche l'imperativo che la documentazione sull'oggetto in votazione debba contenere il testo in vigore avrebbe conseguenze notevoli. Nell'ambito di pacchetti di riforme, che comportano la modifica di numerose leggi, o in quello di una revisione totale di atti normativi esistenti, la documentazione risulterebbe spesso molto voluminosa. Dal 1990 al 2005 sono state sottoposte al voto popolare oltre 49 revisioni di legge. Tra queste figuravano modifiche di atti normativi di vasta portata, come il codice penale, il diritto delle obbligazioni o la legge sull'AVS; solo la legge sull'unione domestica registrata), sulla quale si è votato il 5 giugno 2005, comportava la modifica di 31 leggi. La spedizione ricorrente di testi di legge così numerosi è in contraddizione con l'obbligo di comprensibilità dell'oggetto e, anziché apportare un utile complemento d'informazione, susciterebbe nell'elettorato una grande confusione, senza contare le corrispondenti spese supplementari. Questo obbligo non susciterebbe problemi unicamente nell'ambito di revisioni parziali di scarsa entità o di nuove normative che non sostituiscono leggi esistenti e alle quali non si può accludere un testo vigente.

9.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni

Le lettere b e c del capoverso 3 come pure il capoverso 4 del testo dell'iniziativa si applicano non soltanto alla Confederazione ma anche a ai Cantoni e ai Comuni, che sarebbero tenuti, di conseguenza, a pubblicare la data delle votazioni con un anticipo di almeno sei mesi. Questa esigenza si applicherebbe non soltanto al suffragio alle urne, ma anche alle *Landsgemeinde* e alle assemblee comunali. Proprio per queste ultime, osservare tale prescrizione sarebbe praticamente impossibile. Lo stesso vale per l'obbligo di allegare alla documentazione di voto gli atti normativi vigenti. Invece, l'obbligo di introdurre sanzioni non avrebbe praticamente ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, perché già oggi gli atti relativi alle votazioni cantonali e comunali possono essere portati fin dinanzi al Tribunale federale.

È estremamente difficile stimare le ripercussioni finanziarie e sul personale in caso di accettazione dell'iniziativa popolare poiché, di regola, le spese dell'attività informativa durante le campagne che precedono le votazioni sono imputate al budget ordinario per l'informazione dei dipartimenti e degli uffici. Per contro i crediti straordinari per l'informazione su oggetti in votazione particolarmente complessi non sarebbero più accordati. Questa diminuzione dei costi sarebbe controbilanciata dalle spese supplementari indotte dal previsto invio gratuito dei testi legislativi vigenti. L'opuscolo di spiegazioni sul voto sarebbe più consistente, e quindi anche più costoso.

10

Conclusioni

Il Consiglio federale si è ripetutamente impegnato per preservare la funzionalità del nostro sistema di democrazia diretta, non solo proponendo una riforma dei diritti popolari, ma anche preoccupandosi intensamente del proprio ruolo e di quello dell'Amministrazione federale durante le campagne che precedono le votazioni. Il risultato di questa riflessione è che oggi esistono linee direttrici interne volte a garantire che nelle campagne di voto l'Amministrazione federale rispetti determinati principi fondamentali.

Anche l'Assemblea federale ha espresso a più riprese, per il tramite di interventi parlamentari, la propria preoccupazione circa il mantenimento della capacità di funzionamento della nostra democrazia in vista delle votazioni, tematizzandone in particolare alcuni aspetti. Il Tribunale federale, grazie a una prassi giuridica pluriennale, ha precisato la liceità e i limiti dell'impegno delle autorità durante le campagne di voto e ha così contribuito in maniera decisiva alla sicurezza del diritto e alla salvaguardia del nostro sistema democratico. In proposito la giurisprudenza del Tribunale federale non ha soltanto sviluppato principi pertinenti, ma si è anche pronunciata sulla questione delle ingerenze illecite tramite partiti e gruppi di interesse. Le autorità federali, e l'esecutivo in primo luogo, devono intervenire con misure correttive per garantire la libera formazione delle volontà dell'elettorato e non devono restare impotenti a guardare. Anche la dottrina ha contribuito notevolmente a rendere note le modalità dell'attività informativa delle autorità prima delle votazioni come pure alla costante evoluzione dei metodi atti a preservare le nostre istituzioni di democrazia diretta in un contesto di mutati bisogni.

Avendo in genere elaborato il testo sottoposto al Parlamento e avendone seguito la trattazione, il Consiglio federale e l'Amministrazione federale dispongono di vaste e approfondite informazioni delle quali gli aventi diritto al voto e i media non devono essere privati perché potrebbero contribuire notevolmente alla libera formazione dell'opinione popolare. Più l'oggetto in votazione è complesso, più è importante un'informazione completa e esauriente. Chi ha elaborato il progetto – e cioè, in genere, il Consiglio federale e l'Assemblea federale – detiene in buona parte la conoscenza specialistica. Se il dovere di partecipazione delle autorità alle campagne di voto fosse massicciamente limitato, un parte importante delle informazioni sarebbe taciuta all'elettorato, con conseguenze negative per la libera formazione

dell'opinione e della volontà popolari. I votanti hanno il diritto di sapere che cosa pensa il Governo di un progetto e perché sostiene questa o quella posizione.

Ci si può chiedere allora se queste informazioni non possano essere fornite anche dai partiti, dalle associazioni e dalle altre cerchie interessate. La cosa è dubbia per due motivi; da un lato, per ovvie ragioni, l'autore di un progetto ha più informazioni in materia di chiunque altro; dall'altro, i partiti, le associazioni e le altre cerchie interessate non hanno in genere i mezzi necessari per partecipare più volte all'anno e con lo stesso impegno finanziario a campagne di voto. Sono invece costretti a concentrare le loro risorse su un singolo oggetto, che riveste ai loro occhi particolare importanza. L'informazione costante da parte del governo nel corso del processo decisionale è la migliore garanzia di oggettività, imparzialità e equilibrio.

Il Consiglio federale giunge pertanto alla conclusione che, se si intende salvaguardare la libera formazione dell'opinione pubblica in periodo di votazione, le misure proposte dall'iniziativa non solo sono inopportune e inadeguate ma mirano addirittura a pregiudicare tale processo. L'iniziativa ignora inoltre le nuove esigenze in materia di informazione del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale, in un contesto in rapida evoluzione e fortemente influenzato dai media; da questo punto di vista, essa non porta risposte aduate e su taluni punti essenziali resta persino evasiva e poco chiara.

Date queste considerazioni, il nostro Collegio propone all'Assemblea federale di raccomandare al Popolo e ai Cantoni il rigetto dell'iniziativa popolare federale «Sovranità del popolo senza propaganda di governo», senza controprogetto.