



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

FF 2024

www.fedlex.admin.ch

La versione elettronica firmata
è quella determinante



Comunicazione delle autorità prima delle votazioni

Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale

del 21 novembre 2023

Rapporto

1 Introduzione

1.1 Situazione iniziale

L'articolo 34 della Costituzione federale (Cost.)¹ garantisce i diritti politici, protegge la libera formazione della volontà e l'espressione fedele del voto. Nell'articolo 10a la legge federale del 17 dicembre 1976² sui diritti politici (LDP) disciplina l'informazione degli aventi diritto di voto. Tale disposizione sancisce che il Consiglio federale informi costantemente gli aventi diritto di voto sui testi sottoposti a votazione federale (cpv. 1) e che, nel farlo, rispetti i principi della completezza, dell'oggettività, della trasparenza e della proporzionalità (cpv. 2). Insieme al testo sottoposto a votazione, il Consiglio federale deve fornire una spiegazione oggettiva che esponga anche il parere di importanti minoranze. La comunicazione può aver luogo anche sotto forma di interventi pubblici e di pubblicazioni nei media sociali.

Nel 2018, in relazione a diverse spiegazioni di voto del Consiglio federale contenenti informazioni errate, la Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N) ha chiesto chiarimenti alla Cancelleria federale (CaF), responsabile dell'opuscolo. La CaF ha quindi provveduto a migliorare il processo di elaborazione delle spiegazioni del Consiglio federale adottando diversi provvedimenti atti a garantirne la qualità³, ciò che la CdG-N ha accolto con favore⁴. Tuttavia, la comunicazione delle autorità prima delle votazioni continua a essere oggetto di critiche, ad esempio in merito alle indicazioni presenti nell'opuscolo informativo o alla comunicazione di singoli membri del Consiglio federale.

Data questa situazione, il 25 gennaio 2022 le Commissioni della gestione delle Camere federali (CdG) hanno incaricato il Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) di procedere a una valutazione della comunicazione delle autorità prima delle votazioni.

1.2 Oggetto dell'indagine e procedura delle CdG

Nella seduta del 25 maggio 2022 la sottocommissione DFGP/CaF-N ha finalizzato l'incarico al CPA, definendo per la valutazione le domande seguenti:

1. le direttive, le strategie e i processi di comunicazione delle autorità prima delle votazioni sono chiari per l'amministrazione?
2. I fondamenti in questione sono applicati in maniera adeguata?

¹ RS 101

² RS 161.1

³ Per ulteriori ragguagli cfr. il rapporto annuale 2020 della CdG e della DelCG del 26 gennaio 2021 (FF 2021 570, n. 3.5.5).

⁴ Rapporto annuale 2020 della CdG e della DelCG del 26 gennaio 2021 (FF 2021 570, n. 3.5.5).

3. I contenuti della comunicazione erano appropriati rispetto alle norme giuridiche da rispettare?
 - 3.1. I principi sono stati rispettati in casi controversi?
 - 3.2. Le differenze di intensità della comunicazione delle autorità prima delle votazioni sono giustificate per quanto riguarda il principio di proporzionalità?
4. I contenuti della comunicazione delle autorità sono utilizzati dai cittadini per formarsi un'opinione?

Il CPA ha esaminato la comunicazione delle autorità prima delle votazioni ricorrendo a diversi metodi di raccolta e analisi di dati. È stato assegnato anche un mandato esterno concernente in particolare l'accompagnamento giuridico del CPA nell'elaborazione di una griglia di analisi. Tale griglia è servita per valutare se le direttive, le strategie e i processi sono idonei e i contenuti della comunicazione appropriati.

Il CPA ha condotto colloqui ed effettuato un'analisi documentale delle direttive, delle strategie e dei processi su cui si fonda la comunicazione delle autorità prima delle votazioni con l'obiettivo di valutarne l'appropriatezza rispetto alle basi legali e alla loro applicazione⁵.

Inoltre, attraverso analisi approfondite il CPA ha creato quattro casi di studio relativi a quattro votazioni, la cui comunicazione è stata oggetto di critiche da parte dei media. In occasione della seduta del 5 settembre 2022 la sottocommissione DFGP/CaF-N ha optato per le votazioni seguenti: referendum contro l'aumento delle deduzioni per i figli, iniziativa «Per imprese responsabili», iniziativa sui pesticidi, referendum contro la legge sul cinema.

Di seguito la CdG-N valuta le constatazioni principali cui è giunto il CPA e, su tale base, formula quattro raccomandazioni all'attenzione del Consiglio federale.

2 **Constatazioni e raccomandazioni**

Dopo le constatazioni di natura generale (n. 2.1), il numero 2.2 illustra l'importanza attribuita alle spiegazioni del Consiglio federale, mentre il numero 2.3 presenta le istruzioni per la redazione di tali istruzioni. Il numero 2.4 riporta indicazioni sulla ripartizione dei compiti tra i dipartimenti e la CaF. Il numero 2.5 è dedicato ai contenuti della comunicazione mentre i numeri 2.6 e 2.7 tematizzano l'aspetto della proporzionalità della comunicazione esaminando, da un lato, le modalità (n. 2.6) e, dall'altro, l'intensità della comunicazione.

⁵ Il CPA ha condotto una ventina di colloqui con collaboratori della CaF e con i membri della Conferenza dei servizi d'informazione della Confederazione (CSI), che comprende i responsabili dell'informazione dei vari dipartimenti. L'elenco delle persone interpellate figura alla fine del rapporto del CPA del 19 giugno 2023 all'attenzione della CdG-N.

2.1 Costatazioni generali del CPA

Nel complesso, nella sua valutazione il CPA giunge alla conclusione che la comunicazione delle autorità prima delle votazioni è parzialmente adeguata. Diversamente dai media sociali, ad esempio, l'opuscolo informativo delle votazioni è uno strumento molto importante per la formazione della volontà dei cittadini. Le istruzioni della CaF per la redazione delle spiegazioni del Consiglio federale sono adeguate, tuttavia non sufficientemente utilizzate dai dipartimenti. La ripartizione delle competenze e dei compiti tra i dipartimenti e la CaF non è regolamentata in modo esauriente nei fondamenti della comunicazione, ma nella pratica il coordinamento assicurato dalla Conferenza dei servizi d'informazione (CSI) risulta adeguato. Fatte salve poche eccezioni, i contenuti della comunicazione sono conformi ai principi legali. Il CPA ha inoltre constatato che i singoli dipartimenti interpretano in maniera differente il principio di proporzionalità riferito alla comunicazione e che il confine tra informazione e campagna non è definito. Infine, dalla valutazione è emerso che la comunicazione delle autorità varia di intensità, ma va comunque considerata complessivamente adeguata rispetto alla copertura mediatica globale.

2.2 Opuscolo informativo delle votazioni

2.2.1 Risultati del CPA

La finalità della comunicazione delle autorità prima delle votazioni è fornire alla popolazione avente diritto di voto le informazioni necessarie per la libera formazione della volontà (cfr. art. 34 cpv. 2 Cost.⁶). Dalla valutazione del CPA emerge che i cittadini si avvalgono di numerose informazioni per formarsi un'opinione sugli oggetti sottoposti a votazione. Insieme agli articoli di giornale, l'opuscolo con le spiegazioni di voto del Consiglio federale ricopre un ruolo di primo piano; a queste fonti di informazione viene pertanto attribuita la massima importanza⁷, come constatato da tutti gli elettori nelle diverse fasce di età, nei diversi gradi di istruzione e orientamenti politici. I media sociali rivestono invece un ruolo secondario in tutte le fasce di età, incluse quelle dei giovani adulti⁸. Quanto più giovani sono le persone e quanto più elevato è il loro livello di istruzione, maggiore è il grado di fiducia nelle spiegazioni di voto del Consiglio federale⁹. Nelle sue analisi il CPA giunge alla conclusione che le spiegazioni di voto del Consiglio federale godono di ampia fiducia, sebbene non risultino sempre di facile comprensione¹⁰. Dovendo rispettare i principi di completezza, oggettività e trasparenza, il margine di manovra per eventuali semplificazioni è ristretto. Per questo la CaF realizza anche video esplicativi sulle votazioni basati sulle

⁶ RS 101

⁷ Occorre fare una distinzione tra «opuscolo informativo delle votazioni» e «spiegazioni di voto del Consiglio federale»: il primo include le informazioni sulle singole votazioni, le seconde si riferiscono alle informazioni oggettive del Consiglio federale relative a ogni oggetto sottoposto a votazione.

⁸ Rapporto del CPA del 19 giugno 2023 all'attenzione della CdG-N, n. 6.1.

⁹ Cfr. anche le figure 7–9 del rapporto del CPA del 19 giugno 2023 all'attenzione della CdG-N, n. 6.1.

¹⁰ Rapporto del CPA del 19 giugno 2023 all'attenzione della CdG-N, n. 6.2.

spiegazioni di voto del Consiglio federale, che favoriscono una migliore comprensione dell'oggetto sottoposto a votazione.

2.2.2 Valutazione da parte della CdG-N

La CdG-N prende atto del fatto che, nonostante il ricorso ai media sociali, le spiegazioni di voto del Consiglio federale continuano a essere una fonte di informazioni di fondamentale importanza per gli aventi diritto di voto. La Commissione considera particolarmente positiva l'importanza centrale che viene attribuita a queste spiegazioni e riconosce che questo strumento destinato alla formazione della volontà è opportuno e utile per informare adeguatamente gli aventi diritto di voto su un oggetto in votazione, anche se i contenuti non risultano sempre di facile comprensione. Riconoscendo pienamente l'importanza di questo strumento, la Commissione ritiene che sia ancor più importante che le istruzioni per la redazione delle spiegazioni di voto del Consiglio federale siano osservate e rispettate, così da fornire indicazioni corrette alla popolazione avente diritto di voto (cfr. n. 2.3).

2.3 Istruzioni per la redazione delle spiegazioni di voto del Consiglio federale

2.3.1 Risultati del CPA

Nella sua indagine il CPA constata che l'Amministrazione federale dispone di numerosi documenti su cui si fonda la comunicazione delle autorità prima delle votazioni. Non vi ha comunque riscontrato incoerenze¹¹. Dalle indagini condotte emerge che tutti i processi principali sono rappresentati dalle direttive, dalle strategie e dai processi e che questi sono coerenti e chiari¹². Per contro, il CPA riscontra che le linee direttrici generali, che presentano un elenco dei principi che disciplinano la politica di informazione e di comunicazione, in generale, e prima delle votazioni, nello specifico, rimangono astratte e non riprendono i criteri che la bibliografia consultata¹³ e la giurisprudenza reputano necessari per soddisfare i principi giuridici da rispettare in materia di comunicazione delle autorità prima delle votazioni, come ad esempio i criteri di oggettività e proporzionalità¹⁴.

Questi principi di comunicazione sono concretizzati nelle istruzioni per la redazione delle spiegazioni del Consiglio federale, le quali contengono anche liste di controllo e consigli redazionali. Nonostante il CPA constati che le istruzioni per la redazione delle spiegazioni di voto del Consiglio federale siano sufficientemente concrete¹⁵, giunge alla conclusione che sono però poco utilizzate dai dipartimenti per la redazione dei testi, sebbene siano vincolanti. Dall'analisi è emerso che i dipartimenti danno per scontato che la CaF controllerà in ogni caso il rispetto dei principi giuridici. Secondo

¹¹ Rapporto del CPA del 19 giugno 2023 all'attenzione della CdG-N, n. 3.1.

¹² Rapporto del CPA del 19 giugno 2023 all'attenzione della CdG-N, n. 3.1.

¹³ Cfr. il documento di lavoro del CPA del 19 giugno 2023.

¹⁴ Rapporto del CPA del 19 giugno 2023 all'attenzione della CdG-N, n. 3.2.

¹⁵ Rapporto del CPA del 19 giugno 2023 all'attenzione della CdG-N, n. 3.2.

la CaF, questa «delega» si riflette nella qualità a volte scarsa dei progetti di testo prodotti dai dipartimenti, ciò che prolunga il processo di redazione¹⁶. Dall'indagine del CPA risulta anche che, come si evince dalle dichiarazioni delle persone interpellate, gli strumenti della consultazione degli uffici *prima* della pubblicazione dell'opuscolo informativo e della procedura di correzione¹⁷ di un errore *dopo* la pubblicazione dell'opuscolo si sono rivelati validi e permettono di produrre testi ben consolidati.

Mentre la CaF è responsabile del coordinamento e della realizzazione dell'opuscolo informativo delle votazioni, spetta ai dipartimenti sorvegliare l'applicazione dei fondamenti da parte delle unità amministrative a essi subordinate, verificando i contenuti della comunicazione¹⁸. Dall'analisi del CPA emerge che, sebbene la maggior parte dei dipartimenti adempia questo compito, un doppio controllo volto a verificare le informazioni e le cifre da parte delle persone con le competenze tecniche necessarie non è effettuato in maniera sistematica, motivo per cui talvolta alcuni errori non sono stati identificati¹⁹.

2.3.2 Valutazione da parte della CdG-N

La CdG-N riconosce che esiste un numero sufficiente di documenti scritti che stabiliscono i fondamenti della comunicazione delle autorità prima delle votazioni. Pur sembrando in generale sufficientemente chiari, l'applicazione dei principi giuridici risulta in parte difficoltosa a causa delle diverse funzioni cui sono destinati i singoli documenti e della mancanza di rinvii intertestuali. Secondo la CdG-N, le istruzioni per la redazione delle spiegazioni del Consiglio federale sono comunque nel complesso adeguate, tanto più che non sono state rilevate incoerenze. Anche le liste di controllo e i consigli o esempi redazionali sono per la Commissione strumenti preziosi per la redazione delle spiegazioni del Consiglio federale.

Riscontra tuttavia con stupore che, nonostante l'esistenza di chiare istruzioni con carattere vincolante, all'atto pratico queste istruzioni sono poco utilizzate dai dipartimenti e la verifica del rispetto dei principi giuridici è lasciato ampiamente alla CaF. La Commissione critica la mancanza di senso di responsabilità dei dipartimenti, che lasciano parti del lavoro di redazione alla CaF, ciò che secondo i risultati delle indagini del CPA comporta regolarmente ritardi nel processo di redazione. La CdG-N è inoltre sorpresa del fatto che un doppio controllo delle informazioni e delle cifre non sia effettuato in maniera sistematica dalle persone che dispongono delle competenze tecniche necessarie.

¹⁶ Rapporto del CPA del 19 giugno 2023 all'attenzione della CdG-N, n. 4.1.

¹⁷ Si tratta di due dei cinque strumenti deliberati per garantire la qualità dell'opuscolo con le spiegazioni di voto. Cfr. Rapporto annuale 2020 della CdG e della DelCG del 26 gennaio 2021 (FF 2021 570, n. 3.5.5).

¹⁸ Cfr. art. 23 OLOGA e le istruzioni della Cancelleria federale per la redazione delle spiegazioni del Consiglio federale.

¹⁹ Rapporto del CPA del 19 giugno 2023 all'attenzione della CdG-N, n. 4.3.

*Raccomandazione 1 Assunzione della responsabilità della redazione
da parte dei dipartimenti*

La CdG-N invita il Consiglio federale a provvedere affinché i dipartimenti e le unità amministrative a essi subordinate applichino in modo coerente le istruzioni per la redazione delle spiegazioni di voto, in particolare anche per quanto riguarda la verifica del rispetto dei principi giuridici, evitando quindi di protrarre inutilmente il processo di redazione.

Raccomandazione 2 Rispetto di un doppio controllo adeguato

La CdG-N invita il Consiglio federale a provvedere affinché, nell'ambito del processo di redazione, il controllo dei contenuti delle spiegazioni di voto sia sistematicamente svolto e attuato da persone con qualifiche tecniche adeguate.

2.4 Ripartizione delle competenze tra i dipartimenti e la CaF

2.4.1 Risultati del CPA

Nella sua valutazione il CPA constata che, riguardo all'attribuzione delle competenze per i contenuti della comunicazione, i fondamenti lasciano un certo margine di manovra. La direttiva corrispondente precisa che alla CaF spetta la responsabilità generale della redazione delle spiegazioni, mentre il dipartimento interessato dall'oggetto in votazione è responsabile del loro contenuto²⁰. Stando alla valutazione del CPA, questa ripartizione dei compiti è molto importante e permette di raggiungere un equilibrio tra la responsabilità della CaF di garantire informazioni del Consiglio federale adeguate e conformi alla legge e quella dei dipartimenti di fornire informazioni precise, aggiornate e dettagliate²¹. Secondo il CPA esiste tuttavia una zona grigia tra redazione e contenuto dovuta all'impossibilità di separare in modo netto questi due aspetti. Nel complesso, le persone interpellate riconoscono la professionalità della CaF nella redazione delle spiegazioni del Consiglio federale. Il CPA rileva inoltre che le numerose osservazioni apportate dalla CaF all'indirizzo dell'unità amministrativa competente nelle varie versioni dei testi sono finalizzate in genere al rispetto dei principi giuridici e alla comprensione del testo, ciò che corrisponde anche alle responsabilità attribuite alla CaF.

²⁰ Rapporto del CPA del 19 giugno 2023 all'attenzione della CdG-N, n. 3.3.

²¹ Rapporto del CPA del 19 giugno 2023 all'attenzione della CdG-N, n. 4.2.

Per quanto concerne gli interventi pubblici o le pubblicazioni nei media sociali, i fondamenti non disciplinano quale livello debba comunicare su quale aspetto²². La CSI riveste un ruolo decisivo nello scambio e nel coordinamento tra i dipartimenti e la CaF in materia di informazione e di comunicazione, dal momento che nei fondamenti non è stabilito in maniera esaustiva chi è responsabile dell'informazione (Consiglio federale o dipartimento). Quanto alla comunicazione, compete alla CSI sia il coordinamento operativo sia quello strategico. Nell'attività quotidiana di coordinamento per il tramite della CSI è possibile coordinare gli interventi nei media.

Per le persone interpellate la CSI è considerata come un'adeguata piattaforma di discussione su aspetti strategici e di scambio delle buone pratiche²³. Le discussioni strategiche degli ultimi anni hanno riguardato, ad esempio, i nuovi modelli per gli opuscoli informativi delle votazioni, i piani di comunicazione dei dipartimenti, le strategie e le linee direttrici per i media sociali o anche la partecipazione alla redazione dei comunicati stampa.

2.4.2 Valutazione da parte della CdG-N

Sulla base dei risultati del CPA, la CdG-N constata che la ripartizione delle competenze e dei compiti tra la CaF e i dipartimenti è in linea di principio disciplinata e anche importante. Secondo la CdG-N l'esistenza di una zona grigia tra redazione e contenuto, dovuta al fatto che nella pratica questi due aspetti non possono essere separati in modo netto, è inevitabile e non potrebbe essere risolta nemmeno ricorrendo a ulteriori regolamentazioni²⁴.

La CdG-N apprezza il fatto che la CSI funga da piattaforma, da un lato, per lo scambio e il coordinamento tra i dipartimenti e la CaF e, dall'altro, per lo scambio delle buone pratiche, ad esempio anche in riferimento ai media sociali. Secondo la CdG-N è tuttavia opportuno regolamentare nei fondamenti la ripartizione delle competenze per quanto concerne gli interventi pubblici o le pubblicazioni nei media sociali, anche in considerazione del crescente utilizzo di questi strumenti.

Raccomandazione 3 Regolamentazione della comunicazione in caso di interventi pubblici e nelle pubblicazioni nei media sociali.

La CdG-N invita il Consiglio federale ad adottare un disciplinamento in materia di comunicazione per quanto concerne gli interventi pubblici e le pubblicazioni nei media sociali. Occorre anche precisare quale autorità o quale livello possa comunicare su quale aspetto.

²² Nell'ambito della consultazione dell'Amministrazione, un dipartimento ha suggerito di aggiornare la perizia del prof. Müller, sulla quale si basano le linee direttrici generali della CSI, tenendo conto dei media sociali. La Commissione lascia questa decisione al Consiglio federale.

²³ Rapporto del CPA del 19 giugno 2023 all'attenzione della CdG-N, n. 4.2.

²⁴ Per le riunioni di redazione esiste inoltre una guida interna per il personale della CaF, che chiarisce la ripartizione dei ruoli per le riunioni di redazione dei gruppi di lavoro (cfr. Rapporto del CPA del 19 giugno 2023 all'attenzione della CdG-N, n. 3.3).

2.5 Contenuti della comunicazione

2.5.1 Risultati del CPA

Secondo le prescrizioni legali, le informazioni sui testi sottoposti a votazione federale devono rispettare i principi di completezza, oggettività, trasparenza e proporzionalità (cfr. art. 10a LDP²⁵). Dalla valutazione del CPA è emerso che, nei casi analizzati, questi principi sono nel complesso rispettati, sia per le spiegazioni del Consiglio federale, sia per gli interventi pubblici e le pubblicazioni nei media sociali.

Nei casi analizzati²⁶, per ognuno dei principi menzionati sono state identificate lacune isolate, che coincidevano spesso con le critiche sollevate nei media. In un caso la descrizione dettagliata dell'oggetto conteneva un punto formulato in maniera più argomentativa che oggettiva (referendum contro l'aumento delle deduzioni per i figli). Sebbene per questo oggetto il mandato di informazione delle autorità sia stato nel complesso rispettato, la comunicazione è risultata piuttosto minimalista, nel senso che sono stati osservati solo i requisiti minimi di cui all'articolo 11 LDP. Nell'esempio del referendum contro la legge sul cinema, l'opuscolo informativo non era completo e nemmeno del tutto trasparente a causa di un'eccessiva semplificazione di un grafico; per questo motivo le informazioni fornite non risultavano corrette. Nell'ambito dell'iniziativa sui pesticidi, gli interventi pubblici e le pubblicazioni nei media sociali rispettavano in gran parte il principio di oggettività: il dipartimento aveva caricato in rete un video che poteva essere interpretato in modo errato, come se una data associazione di agricoltori biologici fosse contraria all'iniziativa. Il dipartimento ha poi subito rimosso il video dal sito dopo varie lamentele e d'accordo con la Cancelleria federale. Nell'ultimo caso analizzato, l'iniziativa «Per imprese responsabili», ci si è interrogati sulla trasparenza e sulla proporzionalità della comunicazione. Negli interventi pubblici, la capodipartimento aveva menzionato una cifra riferita alle imprese interessate, sebbene nelle spiegazioni del Consiglio federale fosse specificato che non era possibile quantificarla. La comunicazione della capodipartimento era proporzio-

²⁵ RS 161.1

²⁶ Dalle analisi è emerso che i contenuti della comunicazione rispettano in gran parte i principi giuridici. Gli esempi analizzati nella valutazione riguardano casi particolarmente problematici. La scelta si basa su criteri specifici, in particolare sul criterio dell'esistenza di critiche nei media nei confronti della comunicazione del Consiglio federale sull'oggetto sottoposto a votazione (cfr. Rapporto del CPA del 19 giugno 2023 all'attenzione della CdG-N, n. 1.2). La decisione definitiva sulle quattro votazioni analizzate è stata presa dalla sottocommissione competente in occasione della riunione del 5 settembre 2022. La valutazione del CPA ha quindi esaminato in che misura la critica espressa nei media fosse giustificata.

nata in considerazione dell'intensa campagna mediatica, mentre le misure previste non miravano sufficientemente a un'ampia informazione dei cittadini^{27 28}.

2.5.2 Valutazione da parte della CdG-N

In linea di principio la CdG-N valuta positivamente il fatto che le norme legali relative alle informazioni sugli oggetti sottoposti a votazione federale siano nel complesso rispettate. Ritiene tuttavia che tali prescrizioni siano requisiti fondamentali, che devono essere rispettati e osservati sistematicamente in ogni circostanza. Per la Commissione è pertanto indispensabile che le unità competenti utilizzino i mezzi e gli strumenti idonei per garantire il rispetto delle norme legali. Dalla valutazione del CPA è emerso che l'elettorato ripone grande fiducia nelle spiegazioni del Consiglio federale. Per questo motivo considera ancora più importante che i dipartimenti e le unità amministrative competenti – e in ultima analisi il Consiglio federale – rispettino tali norme (cfr. raccomandazioni 1 e 2).

2.6 Modalità della comunicazione

2.6.1 Risultati del CPA

I principi su cui si basa la comunicazione delle autorità prima delle votazioni vietano espressamente di fare campagna²⁹, senza però fornire una definizione specifica di questa nozione: infatti in nessun documento è spiegata la delimitazione tra informazione e campagna. In tal modo si genera inevitabilmente una comunicazione che, sebbene di principio sia ammessa dato il rispetto delle norme pertinenti, presenta differenze notevoli tra i singoli dipartimenti³⁰.

La comunicazione delle autorità prima delle votazioni deve rispettare il principio di proporzionalità: mentre alcuni dipartimenti interpretano questo concetto in senso stretto e in generale non vanno oltre una comunicazione di tipo standard prevista per

²⁷ Rapporto del CPA del 19 giugno 2023 all'attenzione della CdG-N, n. 5.1.

²⁸ Nell'ambito della consultazione dell'Amministrazione il dipartimento ha precisato che la capodipartimento era tenuta a difendere, prima della votazione, la posizione contraria e il controprogetto indiretto deciso dal Parlamento. Stando al CPA e al professore di diritto incaricato della valutazione, l'art. 10a cpv. 4 LDP, secondo cui il Consiglio federale non sostiene una raccomandazione di voto che diverga dalla posizione dell'Assemblea federale, si riferisce soltanto al contenuto della comunicazione del Consiglio federale, vale a dire se tale contenuto coincide con la raccomandazione dell'Assemblea federale. Per contro questa disposizione non è rilevante per le modalità o l'intensità della comunicazione delle autorità prima delle votazioni. Questa comunicazione serve in primo luogo ai cittadini per formarsi un'opinione (art. 34 cpv. 2 Cost.) e deve pertanto rispettare i principi giuridici sanciti dall'art. 10a cpv. 2 LDP.

²⁹ La comunicazione delle autorità prima delle votazioni serve in primo luogo alla libera formazione della volontà dei cittadini (art. 34 cpv. 2 Cost.) e deve pertanto rispettare i principi giuridici sanciti dall'art. 10a cpv. 2 LDP. Nel suo rapporto, il CPA non ha fornito una definizione dell'espressione «fare campagna» ma ha fatto riferimento a questi principi giuridici e alla loro attuazione per tracciare un confine tra informazione e campagna.

³⁰ Rapporto del CPA del 19 giugno 2023 all'attenzione della CdG-N, n. 3.2.4.

tutte le votazioni, altri lo interpretano in maniera più ampia intervenendo in numerosi media ed eventi pubblici ed attivandosi nei media sociali. Tuttavia le analisi del CPA mostrano anche che per molti testi in votazione le informazioni erano equilibrate e includevano la spiegazione degli elementi essenziali.

L'esempio dell'iniziativa «Per imprese responsabili» esaminato dal CPA mostra che la comunicazione del dipartimento era focalizzata più sul rifiuto dell'iniziativa che sull'informazione dei cittadini. Dal concetto di comunicazione appositamente elaborato dal dipartimento per questa votazione nonché dai verbali dei gruppi di lavoro competenti emerge chiaramente che la comunicazione della capodipartimento era intesa a completare la campagna sovrapartitica allo scopo di cambiare l'opinione pubblica³¹. Non è stato tuttavia possibile verificare in che misura queste misure siano state effettivamente attuate. Dal punto di vista del CPA, le modalità di comunicazione previste oltrepassavano il confine tra informazione e campagna e, sempre secondo il CPA, non erano quindi conformi al principio di proporzionalità³².

2.6.2 Valutazione da parte della CdG-N

La CdG-N constata che, per quanto concerne la modalità della comunicazione, ossia il modo in cui si informa, il principio della proporzionalità è rispettato in molti casi, mentre in alcuni è interpretato in modo esteso. La CdG-N considera problematico il fatto che, in alcuni casi, il mandato di informazione sia interpretato in modo che si oltrepassi il confine verso il «fare campagna» nell'intento di convincere la popolazione di una data opinione. Il principio di proporzionalità viene in tal modo disatteso. La CdG-N ritiene quindi necessario che, in questo ambito, sia definita nei fondamenti della comunicazione delle autorità una regolamentazione uniforme applicabile da tutti i dipartimenti.

Raccomandazione 4 Limiti dell'attività di comunicazione delle autorità prima delle votazioni

La CdG-N invita il Consiglio federale a definire nei principi della comunicazione delle autorità prima delle votazioni la portata rispettivamente i confini dell'informazione consentita, rispettando il principio di proporzionalità.

2.7 Intensità della comunicazione

2.7.1 Risultati del CPA

Un altro aspetto della comunicazione delle autorità riguarda la proporzionalità della copertura mediatica. L'analisi statistica del CPA mostra che più i media riferivano di un oggetto in votazione, più spesso veniva anche citato il Consiglio federale in quanto

³¹ Rapporto del CPA del 19 giugno 2023 all'attenzione della CdG-N, n. 5.1.4.
³² Rapporto del CPA del 19 giugno 2023 all'attenzione della CdG-N, n. 5.1.4.

attore. Se è vero che il Consiglio federale partecipa ai dibattiti con intensità diverse, o meglio sono i media a percepire la sua comunicazione con intensità diverse, è anche vero che questa intensità è sempre commisurata alla portata globale della comunicazione su un dato oggetto in votazione³³. Anche se i dipartimenti hanno opinioni diverse sulla proporzionalità della comunicazione delle autorità, dalla valutazione del CPA emerge che, nella maggior parte dei casi, la comunicazione delle autorità prima delle votazioni rispecchia l'intensità della copertura mediatica. Il Consiglio federale non assume una posizione dominante, nemmeno nei casi in cui le autorità hanno comunicato in modo intenso, come per l'iniziativa «Per imprese responsabili»³⁴.

Il CPA conclude che il principio della proporzionalità nella comunicazione delle autorità prima delle votazioni è generalmente rispettato. In tutti i casi esaminati la proporzionalità è stata soddisfatta da un mero punto di vista quantitativo.

2.7.2 Valutazione da parte della CdG-N

La CdG-N prende atto che, nonostante le diverse interpretazioni nei dipartimenti della nozione di intensità della comunicazione, il principio di proporzionalità è rispettato e le autorità, in particolare anche il Consiglio federale, non assumono una posizione dominante nella copertura mediatica. La CdG-N accoglie con favore questo riscontro e non prevede la necessità d'intervento in questo ambito.

3 Conclusioni e ulteriore procedura

Le valutazioni della CdG-N, sulla base dell'analisi del CPA, hanno evidenziato che la comunicazione delle autorità prima delle votazioni è parzialmente adeguata. Le spiegazioni di voto del Consiglio federale rappresentano una fonte d'informazione molto importante per gli elettori in tutte le fasce della popolazione; per questo motivo anche la CdG-N considera fondamentale che il contenuto dell'opuscolo informativo presenti indicazioni corrette. La Commissione riconosce che le istruzioni della CaF per la redazione delle spiegazioni di voto sono adeguate, ma critica il fatto che nella prassi siano poco rispettate dai dipartimenti con conseguenti ritardi nel processo di redazione. La CdG-N prende atto con soddisfazione che, fatte salve poche eccezioni, i principi giuridici relativi ai contenuti della comunicazione sono osservati. In riferimento alla modalità di comunicazione delle autorità si riscontrano a volte differenze notevoli, ragione per cui la CdG-N ritiene che sia necessario intervenire parzialmente.

La CdG-N attribuisce particolare importanza agli aspetti seguenti: le istruzioni vincolanti devono essere assolutamente rispettate dai dipartimenti nel contesto dei lavori redazionali, in particolare anche in vista della verifica dell'osservanza dei principi giuridici. È inoltre indispensabile che le informazioni e le cifre siano sottoposte a un doppio controllo da parte di persone che dispongono delle competenze tecniche necessarie (raccomandazioni 1 e 2). Un altro aspetto per il quale la CdG-N individua

³³ Rapporto del CPA del 19 giugno 2023 all'attenzione della CdG-N, n. 5.2.

³⁴ Rapporto del CPA del 19 giugno 2023 all'attenzione della CdG-N, n. 5.2.

una necessità d'intervento riguarda la delimitazione del confine tra informazione e campagna (raccomandazione 4). Sulla base dei risultati del CPA, dai quali emerge che i dipartimenti interpretano e applicano in maniera molto differente il principio di proporzionalità in relazione alla modalità e all'intensità della comunicazione, la CdG-N ritiene necessario fissare nelle corrispondenti istruzioni della comunicazione delle autorità la portata ammissibile dell'informazione in modo vincolante per tutti i dipartimenti. La CdG-N raccomanda inoltre di regolamentare nei fondamenti la ripartizione delle competenze per quanto concerne gli interventi pubblici o le pubblicazioni nei media sociali (raccomandazione 3).

La CdG-N invita il Consiglio federale a esprimere un parere, entro il 16 febbraio 2024, sia sulle constatazioni e raccomandazioni del presente rapporto, sia sul rapporto di valutazione del CPA e a comunicare alla Commissione con quali misure ed entro quale termine intende attuare le raccomandazioni.

21 novembre 2023

In nome della Commissione della gestione
del Consiglio nazionale:

La presidente, Prisca Birrer-Heimo

La segretaria, Ursina Jud Huwiler

Il presidente della Sottocommissione DFGP/CaF,
Alfred Heer

La segretaria della Sottocommissione DFGP/CaF,
Jeanne Prodolliet

Elenco delle abbreviazioni

art.	articolo
CaF	Cancelleria federale
CdG-N	Commissione della gestione del Consiglio nazionale
CPA	Controllo parlamentare dell'amministrazione
Cost.	Costituzione federale della Confederazione svizzera del 18 aprile 1999 (RS 101)
cpv.	capoverso
CSI	Conferenza dei servizi d'informazione
DelCG	Delegazione delle Commissioni della gestione
FF	Foglio federale
LDP	Legge federale del 17 dicembre 1976 sui diritti politici (RS 161.1)
RS	Raccolta sistematica del diritto federale