



Correzione: sostituisce la pubblicazione nel Foglio federale n. 35 del 20 febbraio 2024 (FF 2024 378)

Comunicazione delle autorità prima delle votazioni

Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale del 21 novembre 2023

Parere del Consiglio federale

del 31 gennaio 2024

Onorevoli presidente e consiglieri,

conformemente all'articolo 158 della legge sul Parlamento, vi presentiamo il nostro parere in merito al rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale del 21 novembre 2023¹ «Comunicazione delle autorità prima delle votazioni».

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

31 gennaio 2024

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Viola Amherd
Il cancelliere della Confederazione, Viktor Rossi

¹ FF 2024 64

Parere

1 Situazione iniziale

Le attività di pubbliche relazioni rientrano nei compiti principali che la Costituzione federale² (Cost.) attribuisce al Consiglio federale. Secondo l'articolo 180 capoverso 2 Cost., il Governo è infatti tenuto a informare «tempestivamente e compiutamente» sulla sua attività. La legge del 21 marzo 1997³ sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA) stabilisce che il Consiglio federale provvede a «informare in modo coerente, tempestivo e continuo sulla propria valutazione della situazione, sulla pianificazione, sulle sue decisioni e sui suoi provvedimenti» (art. 10 cpv. 2 LOGA).

Il Consiglio federale informa gli aventi diritto di voto in merito ai testi sottoposti a votazione federale. Secondo l'articolo 10a della legge federale del 17 dicembre 1976⁴ sui diritti politici (LDP) lo fa costantemente e nel rispetto dei principi della completezza, dell'oggettività, della trasparenza e della proporzionalità. Espone le posizioni principali sostenute durante il processo parlamentare e non sostiene una raccomandazione di voto che diverga dalla posizione dell'Assemblea federale.

Le informazioni che il Consiglio federale fornisce prima delle votazioni federali si fondano sulle sue spiegazioni inerenti ai singoli oggetti. Queste ultime sono disponibili al più tardi sei settimane prima del giorno di una votazione sulle pagine web del Consiglio federale e nell'app VoteInfo. Sono inoltre inviate a tutti gli aventi diritto di voto sotto forma di opuscolo informativo insieme al materiale di voto. Secondo l'articolo 11 LDP le spiegazioni devono essere brevi e oggettive e tenere conto anche delle opinioni di importanti minoranze. Nel caso di iniziative popolari e referendum, il Consiglio federale raccoglie le argomentazioni dei comitati promotori e riserva loro lo stesso spazio dedicato alle argomentazioni di Consiglio federale e Parlamento.

Per ogni oggetto in votazione a livello federale, la Cancelleria federale (CaF) prepara un video esplicativo basato sulle spiegazioni del Consiglio federale, che pubblica sulla piattaforma multimediale YouTube. Anche i brevi discorsi tenuti alla radio e televisione dai membri competenti del Consiglio federale a nome di tutto l'Esecutivo si basano sulle spiegazioni. Queste attività di comunicazione sono segnalate anche nei media sociali, in particolare con pubblicazioni del Consiglio federale su X (precedentemente Twitter) e Instagram. Le altre attività di comunicazione prima delle votazioni sono predisposte dal dipartimento responsabile, che organizza ad esempio la partecipazione dei capidipartimento agli eventi dedicati alle votazioni e ai dibattiti televisivi e radiofonici e pubblica le informazioni del dipartimento nei media sociali e sul suo sito Web.

Nel 2018, in relazione a diverse spiegazioni di voto del Consiglio federale contenenti informazioni errate, la Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N) aveva chiesto chiarimenti alla CaF, responsabile dell'opuscolo. Un gruppo di lavoro

² RS 101

³ RS 172.010

⁴ RS 161.1

presieduto dalla CaF aveva esaminato come migliorare l'affidabilità delle indicazioni quantitative e delle informazioni sulla situazione iniziale e sulle conseguenze di un testo in votazione. La CaF aveva quindi ridefinito i processi di elaborazione delle spiegazioni del Consiglio federale adottando diversi provvedimenti atti a garantirne la qualità. La CdG-N ha accolto con favore tali provvedimenti.

Tuttavia, la comunicazione delle autorità prima delle votazioni ha continuato occasionalmente a essere oggetto di critiche, ad esempio le indicazioni presenti nell'opuscolo informativo o la comunicazione di singoli membri del Consiglio federale. In questo contesto, il 25 gennaio 2022, le Commissioni della gestione hanno incaricato il Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) di procedere a una valutazione della comunicazione delle autorità prima delle votazioni. Sulla base della valutazione del 19 giugno 2023⁵ del CPA, la CdG-N ha elaborato un rapporto, pubblicato il 24 novembre 2023⁶, in cui chiede al Consiglio federale di esprimersi, entro il 16 febbraio 2024, in merito a quanto riscontrato, alle raccomandazioni formulate e al rapporto di valutazione del CPA nonché di informare la Commissione sulle misure che intende adottare per attuare le raccomandazioni e sulle relative tempistiche.

2 Parere del Consiglio federale

Il Consiglio federale sa di muoversi in un contesto politicamente delicato quando informa il pubblico prima delle votazioni federali. A questo proposito ricorda le controverse discussioni parlamentari degli anni 2000 e il chiaro rifiuto della cosiddetta «iniziativa museruola» nel 2008. Le votazioni popolari sono un elemento centrale del sistema svizzero di democrazia diretta. I partiti, i media e la popolazione si aspettano che il Consiglio federale si esprima in merito agli oggetti in votazione. La Costituzione e la legge lo vincolano a farlo e dettano le regole. Il Consiglio federale deve osservare regole più severe rispetto ad altri attori. È chiamato a fornire informazioni con il dovuto rigore e a contribuire alla libera formazione della volontà. Non può dirigere, dominare o manipolare il dibattito pubblico. Non può condurre una campagna, ma deve rimanere oggettivo e illustrare anche le opinioni delle minoranze. Il ruolo del Consiglio federale prima delle votazioni è quindi complesso e non è possibile definire con nitidezza i contorni dell'attività informativa consentita. Dal punto di vista dell'Esecutivo, in gioco c'è anche la fiducia dell'opinione pubblica, che è indispensa-

- 5 Comunicazione delle autorità prima delle votazioni, rapporto del Controllo parlamentare dell'amministrazione all'attenzione della Commissione della gestione del Consiglio nazionale del 19 giugno 2023; la griglia di analisi è disponibile nel documento del 19 giugno 2023 *Behördenkommunikation vor Abstimmungen: Analyseraster zu den rechtlichen Grundsätzen und Fallstudien zu vier umstrittenen Abstimmungsvorlagen, Arbeitspapier der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle im Rahmen der Evaluation zum Behördenkommunikation vor Abstimmungen* (disponibile in ted.). Consultabili su: www.parlamento.ch > Organi > Commissioni > Commissioni di vigilanza > CdG > Rapporti > 21.11.2023 (stato: 10.1.2024).
- 6 Comunicazione delle autorità prima delle votazioni, rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale del 21 novembre 2023. Consultabile su: www.parlamento.ch > Organi > Commissioni > Commissioni di vigilanza > CdG > Rapporti > 21.11.2023 (stato: 10.1.2024).

bile per governare. In questo contesto il Consiglio federale esprime il parere seguente in merito al rapporto del CPA e alle raccomandazioni della CdG-N:

- Il Consiglio federale concorda con la valutazione del CPA e della CdG sul ruolo fondamentale delle spiegazioni di voto quale fonte di informazioni. Si tratta di uno strumento che gode di grande fiducia presso la popolazione ed è efficace e adeguato alla formazione della volontà degli aventi diritto di voto prima delle votazioni.
- Il Consiglio federale concorda con la valutazione della CdG sul fatto che l'importanza delle spiegazioni di voto quale fonte di informazioni debba essere accolta con favore.
- Il Consiglio federale concorda con la valutazione della CdG sul fatto che le prescrizioni legali relative al contenuto delle informazioni delle autorità prima delle votazioni debbano sempre essere rispettate.
- Il Consiglio federale constata dagli accertamenti statistici del CPA, condotti su un'ampia base di dati e riguardanti l'intensità della comunicazione delle autorità prima delle votazioni, in particolare anche delle quattro votazioni esaminate dal CPA nello specifico, che il principio della proporzionalità è rispettato. Prende inoltre atto del fatto che la CdG non ritiene necessario intervenire in questo ambito.
- Il Consiglio federale rileva che le critiche mosse dalla CdG alla comunicazione delle autorità prima delle votazioni riguardano soprattutto l'analisi di quattro casi specifici nell'ambito dei quali le informazioni fornite dalle autorità sono state criticate pubblicamente. Le critiche alla comunicazione del Consiglio federale devono essere prese seriamente, anche se sono ormai diventate parte integrante delle campagne. Talvolta sono addirittura impiegate in modo mirato per screditare le argomentazioni di Parlamento e Consiglio federale. A differenza del Consiglio federale, chi conduce queste campagne non è pressoché tenuto a rispettare alcuna regola; ciò deve essere ricordato quando si esaminano le critiche mosse alla comunicazione delle autorità. Il Consiglio federale si rammarica pertanto del fatto che il CPA non abbia esaminato se e in quali casi le critiche mosse fossero eventualmente ingiustificate.
- Il Consiglio federale prende atto del fatto che, nel complesso, la CdG considera la comunicazione delle autorità prima delle votazioni «parzialmente adeguata». Dubita che questa valutazione globale sia corretta poiché non si fonda sulla constatazione di lacune sistematiche e ricorrenti. I pochi punti criticati sono infatti risultati dall'analisi di soli quattro oggetti in votazione. La valutazione poggia pertanto su una base di dati non rappresentativa.

Il Consiglio federale concorda con l'orientamento di massima delle raccomandazioni della CdG-N ed è disposto ad accoglierle integralmente o parzialmente. Il parere del Consiglio federale in merito alle singole raccomandazioni segue la struttura del rapporto della CdG-N.

2.1 Assunzione della responsabilità della redazione da parte dei dipartimenti

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.

Come la CdG-N, anche il Consiglio federale considera le istruzioni della CaF del 1° agosto 2020 per la redazione delle spiegazioni di voto del Consiglio federale sufficientemente chiare e idonee ad aiutare i responsabili nei dipartimenti nella preparazione delle spiegazioni di voto. L'Esecutivo condivide l'opinione della CdG-N secondo cui il fatto di seguire le istruzioni migliora l'efficienza del processo di redazione.

Il Consiglio federale accoglie la raccomandazione. Si adopererà affinché tutte le parti coinvolte nella redazione delle spiegazioni di voto a livello di dipartimenti e di uffici seguano sistematicamente le istruzioni della CaF. I dipartimenti e gli uffici competenti dovranno altresì accertare che gli specialisti coinvolti nell'elaborazione delle spiegazioni di voto conoscano i principi dell'attività di comunicazione prima delle votazioni federali e siano consapevoli della loro responsabilità nel garantire che le spiegazioni non contengano errori di contenuto.

2.2 Rispetto di un doppio controllo adeguato

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.

Il Consiglio federale condivide il parere della CdG-N secondo cui il controllo delle informazioni e cifre deve essere sempre svolto da persone che dispongono delle conoscenze tecniche necessarie. Per questo motivo gli specialisti nei dipartimenti e negli uffici competenti sono coinvolti nel processo di redazione delle spiegazioni di voto. Succede regolarmente che questi si rivolgano agli specialisti del proprio o di un altro ufficio o dipartimento per chiarire qualche passaggio controverso delle spiegazioni di voto. Nel quadro della consultazione degli uffici, anche i tecnici dell'Ufficio federale di statistica e di tutti gli altri uffici interessati da un oggetto in votazione sono invitati a verificare la correttezza delle spiegazioni di voto.

Il Consiglio federale ritiene pertanto la raccomandazione essenzialmente attuata. La accoglie parzialmente, poiché, nel quadro dell'attuazione della raccomandazione 1, intende adoperarsi affinché anche gli specialisti coinvolti nella redazione delle spiegazioni di voto siano consapevoli del loro incarico e delle loro responsabilità e verifichino qualsiasi modifica redazionale sotto il profilo del contenuto.

2.3 **Regolamentazione della comunicazione in caso di interventi pubblici e nelle pubblicazioni nei media sociali**

*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.

Mentre l'utilizzo dei canali tradizionali (spiegazioni di voto, comunicati stampa, spiegazioni/dichiarazioni alla radio o televisione, partecipazione a dibattiti) è ampiamente disciplinato nelle direttive, nelle strategie e nei documenti di base su cui si fonda la comunicazione delle autorità ed è ormai consolidato nella prassi, l'utilizzo dei nuovi canali, in particolare dei media sociali, non lo è ancora. In linea di massima va detto che l'articolo 10a LDP vale anche per l'attività informativa prima delle votazioni nei media sociali. Il Consiglio federale condivide tuttavia il parere della CdG-N secondo cui è opportuno un disciplinamento dell'utilizzo pratico di questi canali prima delle votazioni. Ricorda inoltre che, data la natura mutevole dei media sociali, un eventuale disciplinamento può comprendere soltanto linee guida generali.

Il Consiglio federale accoglie la raccomandazione. Chiederà che le linee direttrici della Conferenza dei servizi d'informazione (CSI) sull'informazione e comunicazione di Consiglio federale e Amministrazione federale del 2015⁷ siano completate entro l'autunno 2024 con delucidazioni in merito agli interventi pubblici e alle pubblicazioni nei media sociali prima delle votazioni popolari.

⁷ Consultabile su: www.admin.ch > Consiglio federale > Compiti > Informare (stato: 10.1.2024).

2.4 Limiti dell'attività di comunicazione delle autorità prima delle votazioni

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.

Il Consiglio federale dà per scontato che qualsiasi attività delle autorità si svolga interamente nei limiti definiti dalla legge. Riconosce che, nell'ambito dell'attività informativa prima delle votazioni federali, il Consiglio federale e l'Amministrazione federale si muovono in un contesto di tensioni. Da un lato, con la loro continua attività di informazione devono contribuire alla libera formazione dell'opinione dei cittadini, osservando i principi della completezza, dell'oggettività, della trasparenza e della proporzionalità. Dall'altro, il Consiglio federale non può sostenere una raccomandazione di voto che diverga dalla posizione dell'Assemblea federale. Cionondimeno, secondo la giurisprudenza del Tribunale federale l'oggettività richiesta non equivale a neutralità (cfr. p. es. DTF 145 I 282). Infine anche gli attori politici chiedono regolarmente che i membri del Consiglio federale partecipino ai dibattiti che precedono le votazioni. Ciò crea un contesto dinamico che cambia ad ogni votazione. È quindi importante che il Consiglio federale e l'Amministrazione federale dispongano del margine di manovra necessario per poter adeguare la loro attività di informazione a nuove esigenze e sviluppi. In questo contesto definire i confini dell'informazione consentita in modo generale e univoco non è possibile. Sostenere in pubblico le proprie posizioni e quelle del Parlamento fa parte delle attività di informazione del Consiglio federale. In merito, l'Esecutivo ricorda che anche le spiegazioni di voto, che la CdG-N ritiene efficaci e adeguate, contengono le argomentazioni di Consiglio federale e Parlamento a favore o a sfavore di un determinato oggetto in votazione. Inoltre, oggi i membri del Consiglio federale rispondono regolarmente alle domande dei media e partecipano a dibattiti televisivi. Consentono così un confronto critico con la posizione di Consiglio federale e Parlamento e contribuiscono, partecipando a questi contraddittori, alla libera formazione della volontà degli aventi diritto di voto. Ciononostante, l'Esecutivo è disposto a dare seguito alla richiesta di delucidazioni della CdG-N in merito all'interpretazione del mandato di informazione.

Pertanto, il Consiglio federale accoglie parzialmente la raccomandazione 4 e incaricherà la CaF di precisare, entro l'autunno 2024, i suoi principi del 25 agosto 2021 sulla comunicazione prima delle votazioni, in modo che si definisca in quali casi un'attività supera il confine della campagna informativa violando il mandato di informazione stabilito dalla legge.

