



## **Attività di pubbliche relazioni della Confederazione**

### **Rapporto del Controllo parlamentare dell'amministrazione a destinazione della Commissione della gestione del Consiglio nazionale**

del 3 maggio 2019

---

---

## Alcuni dati



**comunicati stampa** sono stati pubblicati dalla Confederazione nel 2018



milioni di franchi è il **costo delle pubbliche relazioni** della Confederazione nel 2017



dei giornalisti intervistati dichiara di incontrare **ostacoli quando chiede informazioni** all'Amministrazione federale



### Coordinamento

La Cancelleria federale è responsabile delle pubbliche relazioni del Consiglio federale e assume il coordinamento tra i dipartimenti.



### Autonomia

I dipartimenti gestiscono autonomamente le attività di pubbliche relazioni.



### Costo

Il costo delle pubbliche relazioni è trattato in un capitolo a parte nei consuntivi della Confederazione.

---

---

## **L'essenziale in breve**

***Nel loro insieme le attività di pubbliche relazioni della Confederazione sono adeguate. L'attività di comunicazione è conforme alle basi legali ed è adeguata nel suo complesso. Tuttavia sono state constatate lacune per quel che riguarda la precisione di alcune direttive, il coordinamento interdipartimentale e la trasparenza dei costi.***

*Il Consiglio federale e l'Amministrazione federale hanno il compito di assicurare l'informazione dell'Assemblea federale, dei Cantoni e del pubblico (art. 10 della legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione). A gennaio 2017 le Commissioni della gestione delle Camere federali (CdG) hanno incaricato il Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) di valutare il modo in cui la Confederazione svolge i propri compiti di pubbliche relazioni.*

*Riunitasi il 6 luglio 2017, la sottocommissione competente della CdG del Consiglio nazionale (CdG-N), più precisamente la sottocommissione DFI/DATEC, ha deciso che la valutazione doveva estendersi a tutti i dipartimenti federali e alla questione dei costi e dei mandati esterni. La presente valutazione è incentrata sulle attività quotidiane di comunicazione della Confederazione. Non vi rientrano invece le campagne o le informazioni riguardanti le votazioni né la comunicazione in situazioni di crisi.*

*Per la valutazione il CPA ha analizzato il risultato di quasi trenta incontri, in particolare con i responsabili dei servizi d'informazione e comunicazione di tutti i dipartimenti, della Cancelleria federale, di uffici selezionati appositamente e di giornalisti e specialisti della comunicazione. Inoltre la ditta di analisi Evaluanda è stata incaricata di svolgere un sondaggio per mezzo di questionari distribuiti ai giornalisti di Palazzo federale. Il CPA ha anche analizzato la documentazione pertinente, in particolare quella che riguarda le direttive e i costi delle pubbliche relazioni dell'Amministrazione federale.*

### ***Una comunicazione coerente malgrado direttive eterogenee e un coordinamento limitato***

*Le direttive pubblicate all'interno dell'Amministrazione federale sono caratterizzate da una notevole difformità ed un livello di precisione variabile. Quelle pubblicate dalla Cancelleria federale nel complesso sono adeguate: contengono una quantità minima di informazioni per quel che riguarda l'organizzazione e la ripartizione delle competenze. Il loro obiettivo esplicito è la produzione di informazioni di qualità. Per contro i dipartimenti e gli uffici esaminati non dispongono tutti di direttive sufficienti per garantire la coerenza nelle rispettive attività di pubbliche relazioni. L'eterogeneità delle direttive riflette in particolare il fatto che le unità organizzative non gestiscono le attività di comunicazione in modo uniforme. In genere a direttive dipartimentali precise corrispondono direttive degli uffici meno rigorose e viceversa. Il quadro generale di questi due livelli rivela dunque una certa complementarità.*

---

*La Cancelleria federale coordina le attività di informazione e comunicazione dell'Amministrazione federale: il suo compito è trovare un equilibrio tra il controllo della conformità delle informazioni comunicate dall'Amministrazione federale con le decisioni del Consiglio federale ed il rispetto dell'autonomia dei dipartimenti. La presente valutazione sottolinea i limiti della collaborazione tra i dipartimenti, soprattutto nell'uso collettivo di competenze, in particolare nel settore audiovisivo, o nello scambio di esperienze.*

*Nonostante indicazioni e gestione multiformi e un coordinamento limitato, i giornalisti interpellati giudicano coerenti e di qualità le informazioni pubblicate dall'Amministrazione federale.*

### **Costi più o meno trasparenti**

*I costi dichiarati delle pubbliche relazioni della Confederazione non sono aumentati dal 2010 e si aggirano su circa 80 milioni di franchi all'anno. Non vengono tuttavia registrati in modo uniforme. Inoltre il Centro dei media elettronici del Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport dedica una parte importante delle proprie attività alla comunicazione, ma non l'ha contabilizzata come tale fino alla presente valutazione con conseguente, notevole sottostima delle spese in questo ambito.*

### **Prodotti adeguati ma accesso complicato alle informazioni**

*I giornalisti sono tra i principali destinatari della comunicazione della Confederazione. Secondo loro, i prodotti della comunicazione pubblicata dall'Amministrazione federale corrispondono alle loro esigenze. Per contro, la valutazione diventa più critica quando si tratta di uso e contenuti dei social media. Inoltre l'accesso alle informazioni incontra alcuni ostacoli. Vengono indicati ad esempio i tempi di risposta di determinati servizi e la difficoltà di intrattenersi con esperti. Dal punto di vista dell'Amministrazione federale, l'accesso limitato ai collaboratori competenti si spiega con l'esigenza di garantire informazioni di qualità e una comunicazione univoca e coerente.*

## Indice

<b>L'essenziale in breve</b>	<b>1035</b>
<b>1 Introduzione</b>	<b>1039</b>
1.1 Contesto e domande della valutazione	1039
1.2 Metodologia	1040
1.3 Limiti della valutazione	1041
1.4 Struttura del rapporto	1042
<b>2 Le attività di pubbliche relazioni della Confederazione</b>	<b>1042</b>
2.1 L'attività di pubbliche relazioni	1043
2.2 Organizzazione delle pubbliche relazioni	1044
2.3 Basi legali	1045
<b>3 Adeguatezza delle direttive</b>	<b>1046</b>
3.1 Adeguatezza delle direttive della Cancelleria federale	1047
3.2 Direttive dipartimentali molto eterogenee	1047
3.3 Direttive incomplete delle unità amministrative	1049
<b>4 Adeguatezza delle attività</b>	<b>1051</b>
4.1 Attività minime di coordinamento da parte della Cancelleria	1051
4.2 Attività di pubbliche relazioni conformi alle linee direttrici	1053
<b>5 Trasparenza dei costi</b>	<b>1054</b>
5.1 Costi delle attività di pubbliche relazioni chiaramente presentati nei consuntivi della Confederazione	1055
5.2 Trasparenza delle procedure di registrazione	1057
5.2.1 Direttive e rilevamento dei costi relativi alle attività di pubbliche relazioni	1058
5.2.2 Costi del Centro dei media elettronici	1059
5.2.3 Costi di personale e funzione dei portavoce	1060
5.3 Prestazioni esterne sufficientemente trasparenti	1061
<b>6 Adeguatezza dei prodotti nei confronti dei media</b>	<b>1063</b>
6.1 Accesso all'informazione parzialmente adeguato	1063
6.2 Prodotti utili per i media	1065
<b>7 Conclusioni</b>	<b>1068</b>
7.1 Comunicazione coerente nonostante direttive eterogenee e limiti nel coordinamento	1068
7.2 Trasparenza parziale dei costi	1069
7.3 La comunicazione corrisponde alle esigenze dei media, ma l'accesso resta difficile	1069

<b>Abbreviazioni</b>	<b>1071</b>
<b>Bibliografia e documenti di riferimento</b>	<b>1072</b>
<b>Elenco delle persone interpellate</b>	<b>1076</b>
<b>Allegato 1: Processo di valutazione</b>	<b>1078</b>
<b>Allegato 2: Presenza sulle reti sociali</b>	<b>1079</b>
<b>Allegato 3: Trasparenza dei costi: ulteriori esempi</b>	<b>1080</b>
<b>Impressum</b>	<b>1081</b>

# Rapporto

## 1 Introduzione

### 1.1 Contesto e domande della valutazione

Il Consiglio federale e l'Amministrazione federale hanno il compito di assicurare l'informazione dell'Assemblea federale, dei Cantoni e del pubblico (art. 10 della legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione [LOGA]<sup>1</sup>). La Cancelleria federale è incaricata di pianificare e coordinare le attività di informazione e comunicazione in collaborazione con i dipartimenti.

Riunitesi il 27 gennaio 2017, le Commissioni della gestione delle Camere federali (CdG) hanno incaricato il Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) di valutare le pubbliche relazioni della Confederazione. Le Commissioni si erano già occupate della questione nel 2008. Le audizioni dei capi di dipartimento avevano mostrato che i dipartimenti godono di ampia autonomia nelle pubbliche relazioni e che esistono importanti differenze tra i dipartimenti e gli uffici per quel che riguarda le responsabilità e le direttive<sup>2</sup>. Più interventi parlamentari avevano criticato le dimensioni ed il costo dei servizi di informazione e comunicazione dell'Amministrazione federale<sup>3</sup>. I giornalisti avevano invece criticato le difficoltà incontrate nell'ottenere un contatto diretto con gli specialisti. Secondo i media, il contenuto delle informazioni ottenute non sempre risultava soddisfacente e spesso veniva trasmesso in ritardo<sup>4</sup>.

Fondandosi su una bozza di progetto del CPA, il 6 luglio 2017 la competente sotto-commissione DFI/DATEC della CdG-N ha deciso che la valutazione doveva coinvolgere tutti i dipartimenti e riguardare anche i costi. La presente valutazione esamina le attività quotidiane di comunicazione della Confederazione, ma non le campagne o le informazioni connesse alle votazioni né la comunicazione in situazioni di crisi. L'analisi del CPA risponde alle seguenti domande:

1. le direttive della Confederazione concernenti la comunicazione sono adeguate?
2. Le attività di comunicazione dei dipartimenti e delle unità amministrative sono adeguate?

<sup>1</sup> Legge del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA; RS **172.010**).

<sup>2</sup> Verbalì delle sedute delle CdG del 5 e 6 maggio 2008 e del 15 e 16 maggio 2008.

<sup>3</sup> Ad esempio: Ip. Borer «Administration fédérale. Avalanche d'informations» del 24 marzo 2000 (00.3146) (ted. e fr.); I Baumann «Quoziente per l'ottimizzazione dell'effettivo di personale nell'ambito della comunicazione e dell'informazione» del 21 dicembre 2007 (07.1139); Ip. Gössi «Comunicazione nell'amministrazione federale. Pozzo senza fondo?» del 19 giugno 2015 (15.3703); Ip. Föhn «Comunicazione nell'amministrazione federale. Pozzo senza fondo?» del 19 giugno 2015 (15.3788).

<sup>4</sup> Ad esempio: Informations-Armada. In: Neue Zürcher Zeitung, 6 maggio 2008; Wucherpflanze im Bundeshaus. In: Tages-Anzeiger, 11 settembre 2015.

3. I costi della comunicazione, comprese le prestazioni esterne, sono rilevati e contabilizzati in maniera trasparente?
4. La comunicazione della Confederazione corrisponde alle esigenze dei media?

## 1.2 Metodologia

Per stilare la sua valutazione, il CPA è ricorso a metodi diversi (cfr. allegato 1). Dapprima ha analizzato documenti dei sette dipartimenti federali, della CaF e di otto unità amministrative<sup>5</sup>, facendo luce sulle attività di pubbliche relazioni a quest'ultimo livello.

Gli otto casi sono stati selezionati secondo i criteri seguenti: almeno un'unità amministrativa di ogni dipartimento, costi delle attività della comunicazione, importanza relativa dell'unità amministrativa nell'ambito delle pubbliche relazioni all'interno di un dipartimento, aggiornamento su situazioni problematiche oppure buone prassi.

In un primo tempo l'analisi si è estesa all'insieme delle indicazioni sulle attività di pubbliche relazioni dei dipartimenti e degli uffici presi in considerazione<sup>6</sup>. Questi documenti sono stati valutati in particolare riguardo alla loro precisione e coerenza. In un secondo tempo il CPA si è occupato della questione della trasparenza dei costi studiando la coerenza delle somme indicate 1. nei consuntivi della Confederazione<sup>7</sup>, 2. nei conti dell'Amministrazione federale delle finanze (AFF)<sup>8</sup> e 3. nei documenti contabili delle unità amministrative prese in considerazione<sup>9</sup>.

In seguito il CPA ha condotto colloqui con 27 persone (cfr. l'elenco delle persone intervistate). Queste interviste hanno seguito solo in parte la traccia prefissata e sono state condotte con i responsabili della comunicazione delle segreterie generali di tutti i dipartimenti federali, con il vicesegretario responsabile del settore della comunicazione e della strategia, con i responsabili della comunicazione delle unità amministrative scelte, con i giornalisti di Palazzo federale e con collaboratori dell'AFF. A volte sono state completate con scambi di messaggi elettronici riguardanti questioni specifiche, ad esempio con persone incaricate di rilevare i costi delle pubbliche relazioni all'interno delle unità amministrative.

<sup>5</sup> Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP), Ufficio federale delle assicurazioni sociali, (UFAS), Ufficio federale dell'ambiente (UFAM), Segreteria di Stato dell'economia (SECO), Segreteria di Stato della migrazione (SEM), Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC), Aggruppamento Difesa e Segreteria generale del Dipartimento federale delle finanze (SG DFF).

<sup>6</sup> Le indicazioni per programmi o campagne non sono state analizzate.

<sup>7</sup> Amministrazione federale delle finanze: consuntivi dal 2007 al 2017 sulle pubbliche relazioni.

<sup>8</sup> AFF (2017): *Öffentlichkeitsarbeit Mehrjahresvergleich. Personalkosten / Sachkosten / Übersicht.*

<sup>9</sup> *«Kommentierung»* o *«Erfassung der Kosten»*: il documento fornisce un commento sintetico dei costi per il servizio stampa e informazione, le informazioni dirette e le campagne per il 2017.

*«Berufskategorien»*: il documento presenta statistiche con le percentuali per categorie professionali predefinite dall'AFF.

Infine il CPA ha svolto un'indagine con questionari presso i giornalisti di Palazzo federale, cui sono perlopiù rivolte le attività federali di comunicazione; i loro contatti regolari con i servizi stampa della Confederazione ne fanno degli osservatori in grado di giudicare criticamente la qualità delle pubbliche relazioni della Confederazione. Le domande del sondaggio elettronico tra i giornalisti sono state formulate dal CPA, ma la diffusione, la gestione e l'analisi dei dati sono state svolte dalla ditta Evaluanda, scelta con una procedura mediante invito. Il questionario lasciava agli intervistati la possibilità di esprimere la propria opinione o di completare le risposte che avevano scelto con commenti personali. Fonte preziosa, anche questi dati sono stati analizzati nell'ambito della presente valutazione. Il questionario è stato inviato ai 169 giornalisti accreditati e ai 155 corrispondenti autorizzati all'accesso (secondo gli elenchi redatti dalla CaF il 3 gennaio 2018). 80 corrispondenti (51 accreditati, 25 con autorizzazione d'accesso e altri 4) hanno compilato il questionario integralmente: rappresentano un grado di partecipazione del 25 per cento. Occorre notare che gli elenchi dei corrispondenti della CaF comprendono anche numerosi fotografi e cameraman non direttamente coinvolti dal questionario. Considerando il paesaggio mediatico svizzero e il numero di giornalisti di Palazzo federale, il numero di risposte ottenute è del tutto soddisfacente.

Il CPA ha raccolto i dati e li ha analizzati tra il 1° giugno e il 31 ottobre 2018. A febbraio 2019 i dipartimenti federali e la CaF hanno potuto esprimersi sul progetto di rapporto.

### 1.3 Limiti della valutazione

La presente valutazione si concentra sulle attività quotidiane di comunicazione della Confederazione, vale a dire i servizi stampa e informazione e l'informazione diretta. Il capitolo 2.1 definisce la nozione di «pubbliche relazioni» dal punto di vista terminologico: il presente rapporto non fa distinzione tra la nozione di comunicazione e quella di pubbliche relazioni<sup>10</sup>.

L'ambito valutato ha chiari limiti e non comprende le campagne o le informazioni che riguardano le votazioni, alcune delle quali in realtà sono già state esaminate<sup>11</sup>. Dunque le informazioni fornite dalla Confederazione nel quadro di votazioni non sono state prese in considerazione, tanto più che al momento della redazione della presente valutazione era in corso una rielaborazione totale dell'opuscolo «Spiegazioni di voto del Consiglio federale»<sup>12</sup>. Inoltre le informazioni sulle votazioni poggiano essenzialmente su una base legale diversa da quella delle attività quotidiane di comunicazione dell'Amministrazione federale, vale a dire sulla legge federale sui

<sup>10</sup> Occorre notare che il titolo nel rapporto annuale dedicato alle attività di pubbliche relazioni dei consuntivi della Confederazione era «Relazioni pubbliche» dal 2007 al 2009 ed è stato cambiato in «Attività di pubbliche relazioni» dal 2010.

<sup>11</sup> Büro Vatter AG (2013), *Évaluation des campagnes de communication de l'OFSP et de ses partenaires entre 2005 et 2012*, rapporto pubblicato a maggio 2013 e commissionato dall'UFSP.

<sup>12</sup> Una nuova veste per le spiegazioni di voto del Consiglio federale. Comunicato stampa della Cancelleria federale del 30.7.2018.

diritti politici<sup>13</sup> e non sulla LOGA, sulla quale si basano le attività di comunicazione valutate in questa sede. In più i costi delle campagne o delle informazioni riguardanti le votazioni sono relativamente moderati se paragonati a quelli complessivi delle pubbliche relazioni (cfr. grafico 3).

Nel presente rapporto sono nemmeno trattate le attività di comunicazione delle autorità in situazioni straordinarie (in caso di crisi), poiché le CdG hanno già trattato questa problematica durante gli incontri con la CaF nel 2014<sup>14</sup>, né la legge sulla trasparenza (LTras)<sup>15</sup>, la cui attuazione è stata analizzata in altre sedi<sup>16</sup>, né la comunicazione interna i cui destinatari non sono gli stessi.

Dato che viene analizzato il costo delle pubbliche relazioni, la valutazione del CPA si basa sui dati disponibili al momento dell'analisi, ovvero quelli fino alla fine del 2017. Per il 2018 il CPA ha preso in considerazione solo le modifiche nei consuntivi della Confederazione che riguardano il Centro dei media elettronici (CME), apportate dopo la presente valutazione (cfr. il n. 5.2.2).

## 1.4 Struttura del rapporto

Il capitolo 2 descrive le grandi linee delle attività di pubbliche relazioni, la loro organizzazione e le basi legali. I quattro capitoli seguenti rispondono ognuno ad una delle quattro domande: l'adeguatezza delle direttive è esposta al numero 3, il 4 illustra l'adeguatezza delle attività, il 5 si occupa della trasparenza dei costi e il 6 esamina se la comunicazione sia adeguata alle esigenze dei media. Le conclusioni sono trattate al numero 7.

## 2 Le attività di pubbliche relazioni della Confederazione

In questo capitolo viene dapprima stabilito cosa siano le pubbliche relazioni e il modo in cui sono messe in atto all'interno della Confederazione. Quindi viene presentata l'organizzazione delle varie unità. Per concludere viene fornito un quadro delle basi legali pertinenti.

<sup>13</sup> Legge federale del 17.12.1976 sui diritti politici (LDP; RS 161.1).

<sup>14</sup> Rapporto annuale 2014 delle Commissioni della gestione e della Delegazione delle Commissioni della gestione delle Camere federali del 30 gennaio 2015 (FF 2015 4283 4306).

<sup>15</sup> Legge federale del 17 dicembre 2004 sul principio di trasparenza dell'amministrazione (LTras; RS 152.3).

<sup>16</sup> Büro Vatter AG (2014): Evaluation des Bundesgesetzes über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (BGÖ); Pasquier et Meilland, IDHEAP (2009): Evaluation de la loi sur la transparence.

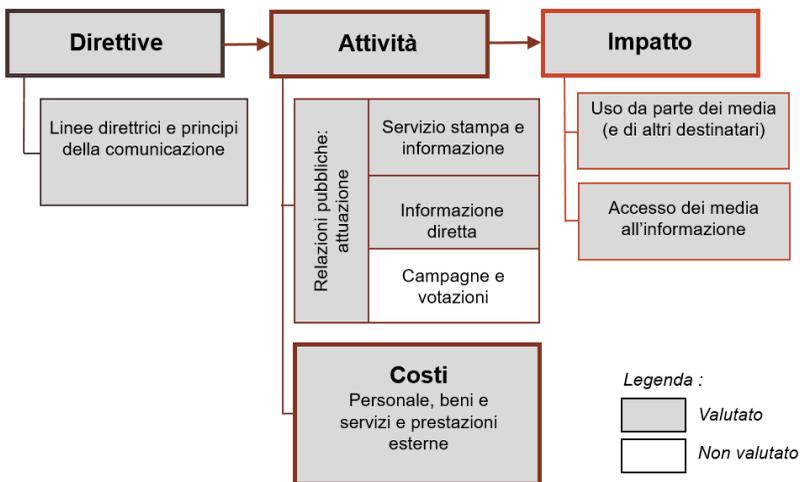
## 2.1 L'attività di pubbliche relazioni

La nozione di pubbliche relazioni, come quella di pubblico, non è definita in maniera univoca. Si tratta in primo luogo di un complesso di prassi improntate al mondo dell'economia privata e non di una disciplina basata su una raccolta di teorie<sup>17</sup>. In genere comprende i programmi per i profili professionali che si occupano di informare l'opinione pubblica, la gestione dell'informazione e dei relativi processi comunicativi<sup>18</sup>.

Il seguente modello di analisi (cfr. grafico 1) rappresenta le pubbliche relazioni della Confederazione articolate sui quattro elementi alla base di questa valutazione: le direttive, le attività e il relativo costo nonché l'impatto.

*Grafico 1*

### Modello di analisi



Fonte: CPA

<sup>17</sup> Gerhards, Jürgen (1998): Öffentlichkeit. In: Jarren, Otfried, Sarcinelli, Ulrich / Saxer, Ulrich (a cura di): Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft. Wiesbaden: Springer VS, 268–274; Hardmeier, Sibylle (2005): Public Relations der öffentlichen Hand in der Schweiz. In: Donges, Patrick (a cura di): Politische Kommunikation in der Schweiz. Berna: Haupt, 91–113; Weber, Katharina (2017): Wie können Behörden ihre Kommunikation evaluieren? Möglichkeiten, Grenzen und Anwendungspraxis der Evaluation der Behördenkommunikation. In: Die Wissensplattform im öffentlichen Sektor: Jahrbuch der Schweizerischen Verwaltungswissenschaften 2017, pagg. 150–167.

<sup>18</sup> Chouchan, Lionel / Flahault Jean-François (2011): Les relations publiques. Presses Universitaires de France – PUF.

Le pubbliche relazioni del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale poggiano su varie basi legali concretizzate sotto forma di direttive. Nel quadro della presente valutazione vengono esaminate soprattutto le linee direttrici emesse dalla CaF, le direttive dei dipartimenti e quelle degli uffici presi in considerazione.

Le attività di pubbliche relazioni della Confederazione possono essere definite in funzione di tre campi d'attività rilevanti per i consuntivi della Confederazione<sup>19</sup>: le attività per la stampa e di informazione, l'informazione diretta e le campagne e informazioni per le votazioni. La presente valutazione non tratta l'ultimo campo d'attività. Le attività di stampa e di informazione comprendono tutte le attività rivolte ai media, in particolare la redazione di comunicati stampa, l'organizzazione di conferenze stampa, l'esame delle domande e ogni altra forma di informazione loro destinate. I compiti connessi all'attività informativa diretta riguardano invece i prodotti stampati (ad es. opuscoli, dépliant o riviste), i siti Internet, gli eventi o i contatti con i cittadini.

Il costo delle attività di pubbliche relazioni è indicato ad una voce specifica dei consuntivi della Confederazione che distingue tra i tre campi di attività citati e le spese per il personale e per beni e servizi. Le spese per il personale comprendono tutte le percentuali di posto occupate da persone che svolgono compiti di pubbliche relazioni presso l'Amministrazione federale (redattori web, traduttori, collaboratori specializzati, relatori, portavoce dei dipartimenti e degli uffici). Alla voce beni e servizi sono raggruppati i costi di produzione e diffusione dei prodotti di comunicazione dei dipartimenti e degli uffici come pure le prestazioni esterne nel settore delle pubbliche relazioni.

L'ultima parte della presente valutazione analizza il modo in cui le prestazioni dei servizi d'informazione e comunicazione sono utilizzate dai destinatari, soprattutto dai media. Sono anche esaminate le principali questioni connesse all'accesso dei media all'informazione.

## 2.2 Organizzazione delle pubbliche relazioni

I compiti della CaF nel settore della comunicazione sono assunti dal portavoce del Consiglio federale. La posizione è stata creata nel 2000 a seguito di un'iniziativa parlamentare della CdG<sup>20</sup>; da allora è svolta da uno dei due cancellieri nominati dal Consiglio federale. Il ruolo della CaF comprende soprattutto due attività: garantire la comunicazione del Consiglio federale e coordinare le attività d'informazione con i dipartimenti. Questi ultimi da parte loro sono incaricati di informare e comunicare nel rispettivo ambito di competenza e disciplinano i compiti d'informazione che incombono alle unità loro subordinate (cfr. n. 2.3). Per quel che riguarda l'organizzazione si possono distinguere schematicamente tre gruppi:

- DFI, DATEC, DFF e DEFR: le pubbliche relazioni di questi dipartimenti sono organizzate in maniera decentralizzata. Il ruolo della segreteria genera-

<sup>19</sup> AFF: Consuntivi dal 2007 al 2017 sulle attività di pubbliche relazioni.

<sup>20</sup> Iv. pa. CdG-N (97.429) «Funzione di portavoce del Consiglio federale»; parere del Consiglio federale del 27 gennaio 1999 (FF 1999 II 2180).

le consiste nell'assistere il capo del dipartimento e nel coordinare le attività di comunicazione rilevanti. Le unità amministrative godono di un'ampia autonomia nella gestione della comunicazione, soprattutto quando si tratta di attività d'informazione diretta. Nel settore delle attività di stampa i servizi d'informazione delle unità amministrative collaborano strettamente con quelli delle segreterie generali. Questo coordinamento operativo assume la forma di riunioni telefoniche quotidiane e altri incontri settimanali (cfr. n. 4.1).

- DFGP e DDPS: le attività di comunicazione di questi dipartimenti sono organizzate come quelle dei quattro dipartimenti precedenti salvo che il coordinamento delle segreterie generali sottostà a legami più stretti con un ufficio le cui attività di comunicazione sono più ampie. Ad esempio, il DFGP collabora strettamente con la SEM, il DDPS con l'Aggruppamento Difesa.
- DFAE: questo è l'unico dipartimento ad avere adottato una struttura centralizzata in cui le attività di comunicazione sono raggruppate alla segreteria generale. Questo modello è stato costituito nel 2009.

L'analisi ha mostrato grandi differenze nell'organizzazione della comunicazione anche a livello delle unità amministrative analizzate, sia nei compiti dei servizi d'informazione e comunicazione sia nel numero di collaboratori o nelle loro funzioni. Dunque nell'Amministrazione federale è possibile trovare piccoli servizi quali quello della DSC (data la forte centralizzazione presso il DFAE), servizi di medie dimensioni quale quello dell'UFSP fino a servizi più strutturati come quello dell'Aggruppamento Difesa (cfr. n. 5.2.3).

### 2.3 Basi legali

L'informazione al pubblico fa parte dei compiti affidati al Consiglio federale e all'Amministrazione federale dalla Costituzione, la quale precisa che l'Esecutivo informa tempestivamente e compiutamente l'opinione pubblica sulla sua attività, sempre che non vi si oppongano interessi pubblici o privati preponderanti (art. 180 cpv. 2 Cost)<sup>21</sup>. Questo mandato costituzionale è stato concretizzato nella LOGA, in virtù della quale il Collegio governativo è tenuto ad assicurare l'informazione dell'Assemblea federale, dei Cantoni e del pubblico (art. 10 cpv. 1 LOGA). Inoltre il Consiglio federale provvede ad 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 portavoce del Consiglio federale informa l'opinione pubblica su incarico del Consiglio federale (art. 10a cpv. 2 lett. a LOGA) e coordina le attività d'informazione del Consiglio federale, dei dipartimenti e della Cancelleria federale (art. 10a cpv. 2 lett. c LOGA). Inoltre prende le misure necessarie per informare l'opinione pubblica, in collaborazione con i dipartimenti (art. 34 cpv. 1 LOGA).

<sup>21</sup> Costituzione federale (RS 101).

Il mandato di informazione affidato al Consiglio federale in base alla Costituzione e alla legge è ampiamente delegato alla CaF che elabora i principi su cui fonda la politica di comunicazione del Consiglio federale (art. 23 cpv. 1 dell'ordinanza sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione [OLOGA])<sup>22</sup>. I dipartimenti e la CaF sono responsabili dell'informazione e della comunicazione interna ed esterna relativa ai loro affari (art. 23 cpv. 2 OLOGA). I dipartimenti devono tener conto del contesto globale della politica di comunicazione del Consiglio federale. Regolano i compiti d'informazione delle unità loro subordinate. La CaF è competente per il coordinamento dell'informazione e della comunicazione in collaborazione con la Conferenza dei servizi d'informazione della Confederazione (CSI) e a questo scopo può emanare istruzioni (art. 23 cpv. 3 OLOGA). Nel 2015 la CaF ha emanato le linee direttrici della CSI<sup>23</sup> in cui sono stabiliti i principi alla base delle attività d'informazione e comunicazione dell'Amministrazione federale.

Concludendo, le competenze di comunicazione attribuite a determinati enti amministrativi nel relativo settore sono disciplinate in più leggi speciali, come ad esempio la legge sull'energia (art. 10 cpv. 2)<sup>24</sup>, la legge sulla protezione dell'ambiente (art. 7 cpv. 8 e art. 10 LPAmb)<sup>25</sup>, la legge sugli agenti terapeutici, (art. 67 cpv. 1 e 2 LATer)<sup>26</sup> oppure la legge federale sugli stranieri e la loro integrazione (art. 57 LStrI)<sup>27</sup>. La comunicazione che risulta dalla loro applicazione non viene analizzata nella presente valutazione.

### 3 Adeguatezza delle direttive

*Sintesi: nel complesso le linee direttrici della CSI statuite dalla CaF sono adeguate. Forniscono le informazioni fondamentali per l'organizzazione e la ripartizione delle competenze nonché i principi per mezzo dei quali raggiungere l'obiettivo di un'informazione di qualità. A livello dipartimentale e degli uffici, la forma e il contenuto delle direttive sono molto eterogenei, ma considerati nell'insieme forniscono in modo adeguato le indicazioni necessarie all'organizzazione ed alla ripartizione delle competenze nonché ai prodotti ed ai relativi contenuti.*

Il presente capitolo inizia con il valutare se le direttive emanate dalla CaF siano adeguate, passa quindi a quelle dipartimentali per trattare infine quelle delle unità amministrative. A tale scopo il CPA ha raccolto e analizzato le direttive pertinenti di questi diversi livelli.

<sup>22</sup> Ordinanza del 25 novembre 1998 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (OLOGA; RS **172.010.1**).

<sup>23</sup> Cancelleria federale (2015): Linee direttrici della Conferenza dei servizi d'informazione (CSI) (in fr. e ted.).

<sup>24</sup> Legge federale sull'energia del 30 settembre 2016 (LEne; RS **730.0**).

<sup>25</sup> Legge federale del 7 ottobre 1983 sulla protezione dell'ambiente (Legge sulla protezione dell'ambiente; RS **814.01**).

<sup>26</sup> Legge federale del 15 dicembre 2000 sui medicinali e i dispositivi medici (Legge sugli agenti terapeutici, LATer; RS **812.21**).

<sup>27</sup> Legge federale del 16 dicembre 2005 sugli stranieri e la loro integrazione (LStrI; RS **142.20**).

### **3.1 Adeguatezza delle direttive della Cancelleria federale**

Le linee direttrici della CSI emanate dalla Cancelleria federale nel 2015 stabiliscono i principi su cui fondano le attività d'informazione e comunicazione dell'Amministrazione federale. Costituiscono dunque la base teorica delle attività di comunicazione<sup>28</sup> e ricordano soprattutto che i servizi d'informazione sono tenuti a fornire informazioni credibili, complete e adeguate al pubblico. Ogni principio evocato è illustrato e spiegato in un breve paragrafo. Quindi viene esplicitata la ripartizione delle competenze della CaF, dei dipartimenti e delle unità amministrative. Al termine vengono elencate le basi legali dell'informazione e della comunicazione. Il CPA ritiene che queste direttive siano adeguate. Il loro contenuto deve essere sufficientemente generale per essere applicato a tutta l'Amministrazione federale; se fossero più dettagliate o riguardassero prodotti specifici non sarebbero più conformi alla molteplicità di obiettivi della comunicazione e dei tipi di pubblico cui ci si rivolge.

La CaF ha anche emanato direttive comuni sull'uso delle reti sociali, che sono state discusse e accettate dalla Conferenza dei segretari generali nel 2011<sup>29</sup>. Queste direttive disciplinano solo gli aspetti formali della comunicazione come l'identità visiva, l'uso delle immagini o il plurilinguismo, disciplinati comunque anche per altri settori, ma non forniscono precisazioni sul contenuto.

### **3.2 Direttive dipartimentali molto eterogenee**

Il CPA ha esaminato se e in che misura i dipartimenti abbiano emanato direttive che precisano l'organizzazione delle pubbliche relazioni o direttive sui prodotti di comunicazione. Inoltre ha valutato se le direttive in vigore sono conformi ai principi delle linee direttrici della CSI o se vi rimandano (cfr. tabella 1).

<sup>28</sup> Cancelleria federale (2015): Linee direttrici della Conferenza dei servizi d'informazione (CSI) pag. 3 (in fr. e ted.).

<sup>29</sup> Webforum / Conferenza dei segretari generali (2011): Empfehlungen des Webforums Bund für das Management und die Verbreitung von Informationen via Social Media durch die Bundesstellen (solo in ted.).

Tabella 1

**Valutazione delle direttive dipartimentali**

	Competenze / processi	Prodotti di comunicazione	Obiettivi di qualità
DFAE	precise	precise	adeguati
DFI	parzialmente precise	parzialmente precise	non valutabili
DFE	precise	precise	adeguati
DFGP	parzialmente precise	parzialmente precise	adeguati
DATEC	parzialmente precise	parzialmente precise	non valutabili
DDPS	precise	parzialmente precise	adeguati
DEFR	precise	precise	adeguati

Fonte: CPA

Per quel che riguarda la maggior parte dei dipartimenti, il documento sulle attività di informazione e comunicazione costituisce il fondamento su cui basano i principi della prassi nel settore. Ma non tutti i dipartimenti dispongono di un tale documento (alla fine di giugno 2018, al termine della raccolta di dati da parte del CPA). Il DFI e il DATEC fondano la propria prassi sulle linee direttrici della CSI e sui processi e sulle direttive trasversali interne ai dipartimenti (ad es. il regolamento d'organizzazione, Intranet) e non dispongono di un'indicazione scritta. Tuttavia queste direttive trasversali definiscono in maniera solo parziale le competenze, i processi ed i prodotti di comunicazione e non permettono di giudicare se gli obiettivi di qualità siano adeguati.

Le indicazioni d'informazione e comunicazione in uso precisano i differenti elementi considerati. La ripartizione delle competenze e dei processi nell'ambito della comunicazione in genere è precisa o almeno lo è in parte. Secondo le direttive applicate dal DFAE, i responsabili nei servizi d'informazione del Dipartimento (Informazione DFAE) sono centralizzati. Nel DFE, nel DDPS e nel DEFR le competenze e le responsabilità dei servizi incaricati della comunicazione esterna e dei relativi processi sono chiaramente definite anche se al DEFR sono le unità amministrative che disciplinano i particolari che le riguardano. Le indicazioni d'informazione del DFGP si applicano invece a tutto il dipartimento e dunque anche alle differenti unità amministrative (e non solo alla Segreteria generale e al relativo servizio d'informazione). Stabiliscono i principi su cui fondano le attività dipartimentali nell'ambito dell'informazione, ma non definiscono né processi né competenze a parte quelli assunti dalla Segreteria generale nella programmazione della politica d'informazione seguita dal Dipartimento.

I prodotti e i contenuti sono anch'essi definiti in modo più o meno preciso. Il DFAE ha stabilito chiari gruppi di destinatari e canali d'informazione dispiegando gli strumenti di cui aveva bisogno. Il DFE e il DEFR hanno formulato obiettivi per ognuno dei gruppi di destinatari e ripartito le competenze per i vari prodotti. Presso il DFGP e il DDPS invece (progetto per indicazioni di comunicazione di giugno 2018) sono stati precisati solo in modo parziale: se definiscono bene alcuni obiettivi

generali e individuano vari gruppi di destinatari, non contengono però direttive che specifichino chiaramente quali sono i prodotti o i canali di comunicazione del dipartimento in questione (ad es. pubblicazioni, comunicati stampa, informazioni dirette, eventi pubblici, siti Internet, social media).

La presenza di indicazioni per un'informazione di qualità nel quadro delle linee direttrici della CSI nel complesso è adeguata. I documenti in questo senso redatti dal DFAE, dal DFF e dal DEFR rinviano esplicitamente alle linee direttrici della CSI mentre il DFGP e il DDPS nelle loro indicazioni hanno fissato essi stessi principi che corrispondono a quelli della CSI.

In maniera generale si può affermare che le direttive redatte a livello dipartimentale sono molto eterogenee e non permettono di garantire che la comunicazione della Confederazione verso il pubblico sia uniforme. Secondo il CPA, la vasta eterogeneità delle direttive dipartimentali non stupisce, date le basi legali in merito. I dipartimenti disciplinano il proprio modo di comunicare e quello delle loro unità sfruttando l'ampia autonomia a loro disposizione. In quest'ottica sembra dunque adeguato che i dipartimenti definiscano e attuino i propri principi e le proprie strategie di comunicazione.

### **3.3 Direttive incomplete delle unità amministrative**

Come a livello dipartimentale, il CPA ha esaminato le direttive fissate nell'ambito delle pubbliche relazioni dai responsabili della comunicazione degli uffici coinvolti nella valutazione. Ne risulta che anche queste direttive sono caratterizzate da una vasta gamma di varietà (cfr. tabella 2). Alcune sono molto particolareggiate e considerate dunque precise e adeguate, come quelle dell'UFAM, dell'UFSP o dell'Aggruppamento Difesa; altre un po' meno come quelle della SECO che si concentrano soprattutto sulle relazioni con i media, solo in parte sui prodotti e sulle responsabilità. Le direttive dell'UFAS e della SEM invece non precisano o quasi la ripartizione delle competenze e sono molto poche per quel che riguarda i prodotti: la qualità dell'informazione non si presta dunque ad essere valutata. Le lacune constatate possono essere spiegate in parte dal fatto che alcuni compiti sono centralizzati nel Dipartimento (ad es. DSC) o nell'ufficio (ad es. SECO) o che non esistono indicazioni generali, bensì per ogni programma viene fornita un'indicazione (ad es. UFAS). Occorre notare che al momento dell'analisi dei dati da parte del CPA nell'autunno 2018 l'elaborazione delle indicazioni di comunicazione presso la SEM era in corso.

Tabella 2

**Valutazione delle direttive degli uffici esaminati**

	Competenze / processi	Prodotti di comunicazione	Obiettivi di qualità
UFAM	precise	precise	adeguati
UFSP	precise	precise	adeguati
UFAS	parzialmente precise	non precise	non valutabili
DSC*	non valutabili	non valutabili	non valutabili
SECO	parzialmente precise	parzialmente precise	adeguati
SEM	non precise o parzialmente precise	non precise	non valutabili
Difesa	precise	precise	adeguati

Fonte: CPA

\* Le attività di comunicazione della DSC sono centralizzate presso la Segreteria generale del DFAE

L'analisi del CPA mostra che gli uffici dei due dipartimenti, che non dispongono di indicazioni di comunicazione, si basano su direttive a volte molto particolareggiate e precise per quel che riguarda le pubbliche relazioni, come si può constatare presso l'UFAM o l'UFSP nonché, sebbene in misura più ridotta, presso l'UFAS. La SECO e la SEM, i cui dipartimenti DEFR e DFGP hanno emanato direttive molto precise al proprio livello, aggiungono chiarimenti supplementari a questi regolamenti soprattutto per quel che riguarda l'organizzazione e la prassi concreta della propria attività di pubbliche relazioni. Invece la DSC, che fa parte del DFAE e dispone dunque di direttive dipartimentali precise, non ha emanato direttive complementari specifiche. L'Aggruppamento Difesa del DDPS da parte sua ha apportato precisazioni alle direttive dipartimentali. Si constata dunque che all'interno dei dipartimenti le direttive vengono completate a livelli diversi: quando sono sufficientemente precise a livello dipartimentale sembra che gli uffici rinuncino a completarle mentre se sono lacunose vi apportano le aggiunte e precisazioni necessarie.

È difficile stabilire a che livello gerarchico dovrebbero essere emanate le direttive al fine di permettere alle unità amministrative di comunicare in modo adeguato. Quando sono emesse a livello dipartimentale sembrano essere meglio adatte a garantire uniformità e coordinamento delle attività di pubbliche relazioni di quando sono emanate da un ufficio o definite specificamente per un programma. Tuttavia, se non si applicano a tutti i casi, le direttive dipartimentali possono rivelarsi poco adeguate e costituire un ostacolo reale ad una comunicazione confacente. Quando le situazioni sono molto diverse da un ufficio all'altro sembra più opportuno che questi possano completare in maniera mirata le direttive a disposizione. In ogni caso, se le esigenze nell'ambito delle pubbliche relazioni sono analoghe all'interno di un dipartimento, sembra più adeguato un disciplinamento più rigoroso a livello dipartimentale.

## 4 Adeguatezza delle attività

*Sintesi: il CPA constata il ruolo circoscritto della CaF nel coordinamento ed i limiti dell'autonomia di cui godono i dipartimenti nelle pubbliche relazioni. Ciononostante le attività di pubbliche relazioni sono conformi alle direttive in vigore: la valutazione della comunicazione della Confederazione è giudicata positivamente dai giornalisti che la ritengono coerente e di qualità.*

La prima parte del presente capitolo tratta il ruolo della CaF nel coordinamento che viene discusso in base alle misure attuate, in particolare alle differenti interazioni che permettono gli scambi tra i dipartimenti. La seconda parte valuta la qualità della comunicazione pubblicata dalla Confederazione e il modo in cui si conforma alle linee direttrici della CSI.

### 4.1 Attività minime di coordinamento da parte della Cancelleria

La CaF dirige diversi gruppi di coordinamento che riuniscono i responsabili dell'informazione dei dipartimenti. Le questioni concernenti l'informazione e la comunicazione che riguardano tutti i dipartimenti sono coordinate soprattutto dalla CSI la quale si compone del portavoce del Consiglio federale, presidente, e dei responsabili dell'informazione nei dipartimenti, nella CaF e nei Servizi del Parlamento. La conferenza si riunisce ogni mese e viene comunemente chiamata «monatliche KID<sup>30</sup>» (CSI mensile). I responsabili dell'informazione dipartimentale partecipano poi ad una conferenza telefonica giornaliera, chiamata «täglich KID». Vi partecipa anche un membro della CaF. Vi vengono discusse principalmente le domande rivolte dai media. Oltre a queste due conferenze ricordiamo il webforum della Confederazione che si riunisce ogni mese ed è il gruppo di lavoro incaricato di fornire consulenza alla CSI nell'ambito dell'informazione e della comunicazione online.

In base alle interviste svolte dal CPA nell'Amministrazione federale, le KID giornaliere sono considerate all'unanimità lo strumento principale ed essenziale del coordinamento nell'informazione. Gli scambi quotidiani permettono di svolgere il lavoro di coordinamento operativo tra i dipartimenti e la CaF nella ripartizione delle competenze, della pianificazione e dei contenuti dell'informazione. Permettono inoltre di eliminare le eventuali divergenze. Inoltre i responsabili dei servizi d'informazione e della CaF sottolineano l'importanza degli scambi in una cerchia ristretta al fine di definire il modo di comunicare questioni dipartimentali. Anche la pertinenza della riunione mensile viene giudicata in modo positivo dai responsabili della comunicazione dei dipartimenti, persuasi che permetta di trattare problematiche trasversali che non potrebbero essere affrontate nell'ambito degli scambi quotidiani. La partecipazione dei responsabili della comunicazione dipartimentale alle CSI mensili varia notevolmente e la sua popolarità è contenuta.

Da parte sua il CPA fa notare che, non essendo sufficienti, gli spazi di coordinamento non permettono di favorire realmente gli scambi di buone prassi o d'instaurarne

<sup>30</sup> Konferenz der Informationsdienste, ovvero Conferenza dei servizi d'informazione, CSI.

nuove. Ad esempio la maggior parte dei responsabili dei servizi d'informazione sottolinea il ritardo della Confederazione nel settore grafico. Nonostante alcune iniziative puntuali quali l'uso dell'infografica, l'Amministrazione federale resta ancorata ai supporti testuali; i supporti d'informazione mista che incorporano elementi fotografici, grafici o visivi sono ancora rari. Il ricorso a personale specializzato quali i mediamatici<sup>31</sup> è ancora poco frequente nei servizi d'informazione. Neanche il fatto che la responsabilità delle pubbliche relazioni spetti ai dipartimenti promuove una centralizzazione dei compiti di natura trasversale. Ad esempio il mandato principale del CME è fornire prestazioni di formazione e comunicazione non solo all'esercito, ma anche alle altre unità organizzative della Confederazione<sup>32</sup>, quando le risorse lo permettono. Tuttavia il numero di compiti effettivamente svolti per altri dipartimenti è ancora molto modesto e ammonta all'1 per cento della sua attività (cfr. n. 5.2.2)<sup>33</sup>. Nel quadro delle misure di ottimizzazioni strutturali nell'Amministrazione federale adottate nella seduta del 29 agosto 2018<sup>34</sup>, il Consiglio federale ha incaricato il DDPS di stimare sia quanta necessità ci fosse di prestazioni da parte del CME sia un eventuale aumento della clientela.

Affinché nella comunicazione vengano rispettate le indicazioni del Consiglio federale, la CaF può ricorrere al diritto di emanare istruzioni (cfr. n. 2.3). Fino ad oggi lo ha fatto solo una volta nel quadro di interventi puntuali (ad es. allorché un dipartimento ha rilasciato una dichiarazione che non rispecchiava in modo obiettivo la posizione del Consiglio federale, nonostante ne fosse stato informato). La CaF non verifica d'altronde se le direttive o le indicazioni di comunicazione dei dipartimenti sono conformi alle linee direttrici della CSI, affermando di privilegiare una gestione incentrata sulla collaborazione con i dipartimenti. Tuttavia assicura di verificare la conformità dei comunicati stampa pubblicati dall'Amministrazione federale con le decisioni del Collegio governativo.

Il CPA ritiene che la CaF usi moderatamente le prerogative di cui dispone. Potrebbe esigere dai dipartimenti un impegno più deciso, in particolare per diffondere lo scambio di conoscenze, migliorare l'uniformità di determinate prassi (in particolare quando si tratta dei contenuti delle reti sociali, cfr. n. 6.2) e utilizzare le competenze nel settore audiovisivo in maniera più efficiente.

<sup>31</sup> I mediamatici sono professionisti della produzione e della realizzazione di media analogici o numerici.

<sup>32</sup> Weisungen über das Zentrum Elektronische Medien, art. 5 del 1° gennaio 2015 (istruzioni sul Centro dei media elettronici, solo in ted.). Inoltre lo statuto del CME stipula che questo è il centro di competenza dell'Amministrazione federale per i media elettronici. Centro dei media elettronici, Principi, maggio 2018.

<sup>33</sup> Centro dei media elettronici (2018): rapporto 2017, pagg. 1–24.

<sup>34</sup> Consiglio federale, Riforme strutturali – breve descrizione delle misure, 30 agosto 2018: 19. *Eventuale ampliamento dei servizi del Centro dei media elettronici (CME) ad altre parti dell'Amministrazione federale*, pag. 4.

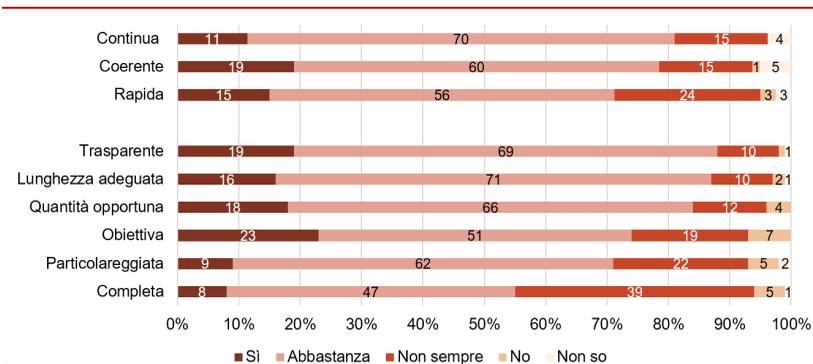
## 4.2 Attività di pubbliche relazioni conformi alle linee direttrici

Il Consiglio federale ha incaricato la CaF di controllare che l'informazione sia coerente, tempestiva e continua (art. 10 cpv. 2 LOGA). Oltre a questi tre criteri, le linee direttrici della CSI enumerano una serie di principi quali la trasparenza, la lunghezza adeguata, la quantità opportuna, l'obiettività, il livello di precisione e la completezza<sup>35</sup>. Per valutare l'attuazione di questi principi il CPA si è basato sulla valutazione dei giornalisti di Palazzo federale che hanno compilato il questionario del sondaggio<sup>36</sup>.

Come indicato dal grafico 2, il 79 per cento dei giornalisti che hanno risposto al sondaggio considera che l'informazione diffusa dall'Amministrazione federale è coerente<sup>37</sup> mentre l'81 per cento ritiene che sia continua (totale delle risposte «Sì» e «Abbastanza»). Con il 71 per cento di opinioni positive, il principio della rapidità è quello che raccoglie i minori consensi. L'analisi della qualità dei commenti che potevano essere apportati nel sondaggio evidenzia che i servizi d'informazione non giudicano adeguati i termini entro i quali ricevono le informazioni (cfr. n. 6.1).

Grafico 2

### Qualità dell'informazione della Confederazione



I giornalisti erano invitati ad esprimersi riguardo alla seguente affermazione: «Ritenete che l'informazione fornita sia ...», per l'Amministrazione federale nel suo insieme. N. = 79–80.  
Fonte: Evaluanda

<sup>35</sup> Linee direttrici della CSI, 2015, pagg. 9–13.

<sup>36</sup> Evaluanda (2018): Enquête par questionnaire réalisée dans le cadre de l'évaluation des relations publiques de la Confédération par le CPA, del 18 luglio 2018.

<sup>37</sup> Al fine di agevolare la comprensione, la nozione di coerenza è stata espressa nella maniera seguente nel sondaggio: «Coordinata (le informazioni dei dipartimenti o dei servizi non si contraddicono)».

Anche per quel che riguarda il rispetto degli altri principi delle linee direttrici della CSI i risultati sono stati positivi. La qualità più apprezzata dai giornalisti è la trasparenza dell'informazione (l'88 % di «Sì» o «Abbastanza»), cui seguono la lunghezza e la quantità. La rapidità, il grado di dettaglio e l'eshaustività dell'informazione si collocano agli ultimi posti. Tuttavia anche nel loro caso la maggior parte dei partecipanti al sondaggio (il 55 %) ritiene che l'informazione fornita sia completa.

I giornalisti ritengono dunque la comunicazione della Confederazione conforme alle direttive della CSI. Ma la valutazione delle attività per mezzo di un sondaggio presso i media comporta determinati limiti. In primo luogo, dato che i media valutano solo i prodotti che li riguardano, i risultati si riferiscono piuttosto alle attività connesse al servizio stampa e informazione e meno a quelle connesse all'informazione diretta. In secondo luogo, questo non esclude che l'Amministrazione federale pubblici puntualmente informazioni problematiche che evidenziano alcuni limiti del lavoro di coordinamento. Tuttavia la valutazione da parte dei giornalisti, destinatari di prim'ordine, conferma che la comunicazione della Confederazione nel complesso è adeguata.

## 5 Trasparenza dei costi

*Sintesi: nonostante le ripetute critiche alle somme spese per le pubbliche relazioni della Confederazione, occorre constatare che i costi sono rimasti pressoché invariati tra il 2010 e il 2017. Il CPA non registra lacune sistematiche nella procedura di contabilizzazione, ma constata che questa lascia spazio a prassi che possono divergere da un'unità amministrativa all'altra. Un altro aspetto problematico riguarda i costi del CME presso il DDPS: questi non sono stati indicati alla voce attività di pubbliche relazioni fino alla presente valutazione, nonostante un'ampia parte delle attività sia dedicata a compiti di comunicazione.*

Il presente capitolo si concentra dapprima sulla chiarezza della presentazione dei costi delle pubbliche relazioni nel consuntivo della Confederazione e sull'evoluzione dei costi tra il 2007 e il 2017. Tratta quindi l'adeguatezza della procedura di registrazione dei costi: questo argomento viene affrontato valutando la chiarezza e l'applicazione delle istruzioni che riguardano la registrazione dei costi, la trasparenza di quelli del CME e la trasparenza di determinate categorie di costi dell'organico. I costi delle prestazioni esterne sono esaminati alla fine del capitolo. Il grado di trasparenza è stimato in base all'esame della presenza dei costi nei tre tipi di documento seguenti: 1. i consuntivi della Confederazione; 2. i conti dell'AFF; 3. i documenti contabili delle unità amministrative scelte.

## 5.1 Costi delle attività di pubbliche relazioni chiaramente presentati nei consuntivi della Confederazione

I costi di comunicazione sono registrati in base ad una procedura approvata l'8 novembre 2006 dal Consiglio federale<sup>38</sup>. A partire dal 2007 sono indicati ogni anno nel consuntivo della Confederazione per mezzo di un sistema di pianificazione e gestione separato dal conto finanziario. Le direttive e istruzioni relative alla gestione finanziaria e alla tenuta dei conti della Confederazione riportano che la procedura di rilevamento dei costi della comunicazione è stata definita con un mandato del Consiglio federale allo scopo di migliorare la trasparenza e di permettere un controllo più mirato delle risorse<sup>39</sup>. Ogni anno i consuntivi della Confederazione presenta i costi delle attività di pubbliche relazioni in un capitolo a parte di due o tre pagine. Le cifre indicate sono strutturate in base alla destinazione (campo di attività), tipi di costi (personale, beni e servizi) e all'unità organizzativa. In seguito vengono completate con un breve commento del rispettivo dipartimento in cui sono descritti gli sviluppi principali.

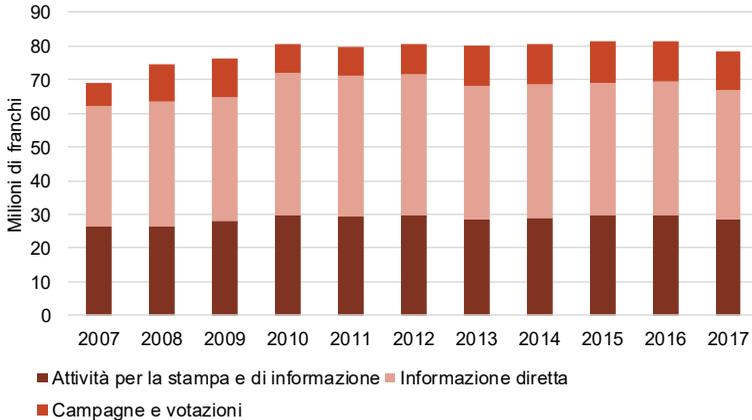
In base al consuntivo, i costi della comunicazione sono rimasti pressoché invariati dal 2010 e diminuiscono leggermente nel 2017 (cfr. grafico 3). Dal 2007 al 2010 si osserva invece un aumento, ma le proporzioni tra le diverse destinazioni rimangono relativamente costanti. I costi delle campagne e informazioni connesse a votazioni, non analizzati nella presente valutazione, sono nettamente inferiori a quelli dell'informazione diretta e del servizio stampa e informazione.

<sup>38</sup> AFF (2017), Instructions concernant l'enregistrement des coûts de communication de la Confédération, 13 settembre 2017 (in ted. e fr.).

<sup>39</sup> <https://intranet.accounting.admin.ch> > Manuel > 12 Transparence des coûts > 12.3 Données recensées à l'échelle de la Confédération > 12.3.2 Coûts de la communication (in ted. e fr.).

Grafico 3

### Costo totale delle attività di pubbliche relazioni della Confederazione in base alla destinazione



Fonte: consuntivi della Confederazione 2007–2017

Nel periodo analizzato, i costi delle pubbliche relazioni ammontano dallo 0,12 allo 0,14 per cento delle uscite totali della Confederazione. Nel 2017 arrivano a 78,9 milioni di franchi. A seconda del tipo di costo, le spese per il personale sono aumentate costantemente negli ultimi anni mentre quelle per beni e servizi sono diminuite. Nel 2007 le spese per il personale ammontavano a 40 milioni di franchi per 237 posti a tempo pieno, ovvero il 58 per cento dei costi delle attività di pubbliche relazioni<sup>40</sup>. Nel 2017 le spese per il personale erano di 53 milioni di franchi per 307 posti a tempo pieno, ovvero circa il 68 per cento delle spese<sup>41</sup>.

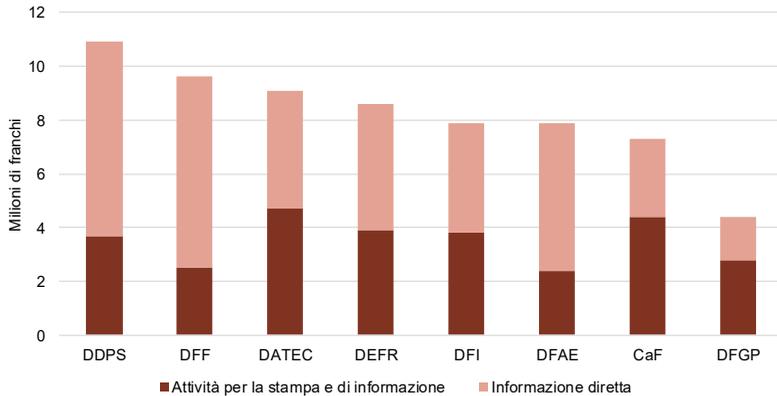
Le attività di pubbliche relazioni dei dipartimenti presentano importanti disparità tra le unità organizzative (cfr. grafico 4). Nel 2017 le spese del DDPS e del DFI erano le più elevate con rispettivamente 10,9 milioni e 9,6 milioni di franchi. Presso il DFGP erano invece le più basse e ammontavano a 4,4 milioni di franchi. La parte delle attività di comunicazione destinata all'informazione diretta è stata maggiore presso il DDPS, il DFF ed il DFAE mentre la parte dei servizi per la stampa è più elevata presso la CaF e il DFGP. Gli altri dipartimenti presentano una ripartizione dei compiti relativamente equilibrata.

<sup>40</sup> AFF (2008): consuntivo della Confederazione 2007, volume 3: Spiegazioni supplementari e statistica, pag. 34.

<sup>41</sup> AFF (2018): consuntivo della Confederazione 2017, Temi specifici, volume 1, pag. 63.

Grafico 4

### Costi delle attività per la stampa e di informazione e di informazione diretta per ogni dipartimento e per la CaF (2017)



Fonte: consuntivo della Confederazione 2017

Il CPA ritiene che la maniera in cui i costi delle pubbliche relazioni sono riportati nei consuntivi della Confederazione sia chiara e sintetica. Il grado di precisione per quel che riguarda la natura delle spese non è molto elevato, ma è fondamentale che il documento sia succinto. Il CPA rileva che i costi delle attività di pubbliche relazioni sono rimasti invariati nel corso degli ultimi anni, segno che verosimilmente le spese sono sotto controllo.

## 5.2 Trasparenza delle procedure di registrazione

La valutazione della trasparenza dei costi mette in luce soprattutto problematiche connesse alla registrazione. Il presente capitolo le affronta analizzando tre casi: la prima parte valuta la chiarezza delle istruzioni e la loro applicazione; la seconda illustra il caso del CME; la terza esamina il computo dei costi dei portavoce<sup>42</sup>.

<sup>42</sup> Durante l'inchiesta il CPA ha notato altre categorie di costi la cui trasparenza non era chiara. L'allegato 3 le descrive succintamente.

## 5.2.1 Direttive e rilevamento dei costi relativi alle attività di pubbliche relazioni

Secondo le direttive della Confederazione sulla trasparenza dei costi<sup>43</sup>, tutte le attività d'informazione o di comunicazione destinate al pubblico, a interlocutori particolari o al personale dell'Amministrazione federale centrale devono essere quantificati e registrati. Il rilevamento non si limita alle attività degli uffici in questione, ma riguarda anche i compiti di sostegno e produzione che risultano dalle prestazioni e dai prodotti di terzi (cfr. n. 5.3). Le direttive sulla trasparenza sono completate da istruzioni dell'AFF<sup>44</sup> che specificano anche quali unità sono comprese nel rilevamento, ovvero le segreterie generali dei dipartimenti, la CaF, gli uffici federali e le unità dell'Amministrazione federale centrale (primo e secondo cerchio), i fondi indipendenti e vincolati (ad es. i fondi per i grandi progetti ferroviari, i fondi d'infrastruttura) e la Regia federale degli alcool. Il modo in cui sono ripartiti i costi differenzia i tre campi di attività delle pubbliche relazioni: le attività per la stampa e di informazione, l'informazione diretta, le campagne e informazioni per le votazioni. Le direttive dell'AFF enumerano anche i campi d'attività non registrati alla voce di attività di pubbliche relazioni<sup>45</sup>.

Ogni anno le unità registrano i costi di comunicazione nella propria contabilità. Chiusi i conti, l'AFF prepara gli estratti per i dipartimenti e li sottopone alle segreterie generali per verifica. I dipartimenti redigono un commento per presentare le cifre d'esercizio<sup>46</sup>. La CaF si incarica quindi di raccogliere, armonizzare e sintetizzare i commenti mettendo in evidenza gli sviluppi dei costi da un anno all'altro. I commenti sono infine trasmessi all'AFF per essere pubblicati nel consuntivo della Confederazione.

Intervistati dal CPA, i responsabili del rilevamento dei costi delle pubbliche relazioni nelle unità amministrative selezionate si definiscono soddisfatti della chiarezza

<sup>43</sup> <https://intranet.accounting.admin.ch> > Manuel > 12 Transparence des coûts > 12.3 Données recensées à l'échelle de la Confédération > 12.3.2 Coûts de la communication (in ted. e fr.).

<sup>44</sup> AFF (2017), Instructions concernant l'enregistrement des coûts de communication de la Confédération, 13 settembre 2017; AFF (s.d.), Conteggio dei costi di comunicazione della Confederazione: allegato 2\_Esempio di conteggio dei costi di comunicazione V2.1.doc.

AFF (2017), SAP – programma particolareggiato di rilevamento dei costi di comunicazione della Confederazione, 13 settembre 2017.

<sup>45</sup> AFF (2017), Instructions concernant l'enregistrement des coûts de communication de la Confédération, 13 settembre 2017, pag 5 seg.: si tratta in particolare di pubblicazioni elaborate dal Parlamento, stabilite per legge, lettere a cittadini, attività di comunicazione di ambasciate e consolati ecc.

<sup>46</sup> Le unità amministrative compilano due documenti che precisano la natura dei costi relativi alla comunicazione: 1. «Kommentierung» o «Erfassung der Kosten» che fornisce un commento conciso di alcune pagine per i servizi stampa e informazione, le informazioni dirette e le campagne. 2. «Berufskategorien»: fornisce un rilevamento in percentuali per categorie professionali predefinite.

delle istruzioni<sup>47</sup> e degli esempi forniti<sup>48</sup> dall’AFF. I principali problemi sollevati riguardano l’attribuzione all’attività: pare sembri a volte problematico determinare il limite tra i compiti della categoria «informazione diretta» e quelli «attività per la stampa e di informazione». Numerosi compiti di comunicazione sono integrati a progetti e dunque difficili da attribuire, come succede ad esempio nella fase di progettazione di un evento con i contatti con i media o con l’informazione diretta. Anche compiti quali il coordinamento della comunicazione e la comunicazione nelle reti sociali comprendono elementi di ambedue le categorie di costo. Questi ostacoli non rimettono in discussione il volume totale presentato nei consuntivi della Confederazione, ma fanno dubitare dell’uniformità dell’attribuzione alle differenti attività. In quest’ottica alcuni uffici si interrogano sulla necessità di fornire una contabilità così precisa.

Sono le unità amministrative stesse ad assumere la responsabilità del rilevamento corretto e completo dei costi di comunicazione della Confederazione nei settori d’attività stabiliti<sup>49</sup>. Il compito dell’AFF si limita a rendere plausibili i dati ricevuti e a stabilire il conteggio. Il ruolo di verifica spetta al Controllo federale delle finanze (CDF) in base alla legge sul controllo delle finanze (art. 6)<sup>50</sup> e fino ad oggi non ha avuto luogo nessun audit sui costi delle attività di pubbliche relazioni. Fondandosi sulle interviste tenute nell’Amministrazione federale, il CPA è stupito che i responsabili dei servizi di comunicazione, tanto a livello delle unità amministrative tanto a quello delle segreterie generali, conoscano solo in modo superficiale le problematiche relative ai costi (evoluzione, impiego ecc.). Il CPA ha dovuto prendere sistematicamente contatto con il personale specializzato per ottenere informazioni più precise. Questa situazione porta ad interrogarsi su come viene svolto il controllo dei costi all’interno dei dipartimenti e delle unità amministrative.

## 5.2.2 Costi del Centro dei media elettronici

Il CPA ha constatato che alcune unità della Confederazione dedicano un’ampia parte dei propri compiti all’attività di comunicare, ma non registrano i costi in maniera corrispondente. Si tratta in particolare del CME nel DDPS e di Presenza Svizzera nel DFAE.

Il CME fornisce i prodotti e le prestazioni di servizio ai settori della formazione e della comunicazione. Secondo il rapporto annuale<sup>51</sup>, impiega una trentina di persone e rivolge il 94 per cento delle proprie prestazioni all’Aggruppamento Difesa, il 38 per cento delle quali sono prestazioni di comunicazione; la percentuale restante

<sup>47</sup> AFF (2017), Instructions concernant l’enregistrement des coûts de communication de la Confédération, 13 settembre 2017.

<sup>48</sup> AFF (s.d.), Conteggio dei costi di comunicazione della Confederazione: allegato 2\_Esempio di conteggio dei costi di comunicazione V2.1.doc; AFF (2017), SAP – programma particolareggiato di rilevamento dei costi di comunicazione della Confederazione, 13 settembre 2017.

<sup>49</sup> AFF (2017), SAP – programma particolareggiato di rilevamento dei costi di comunicazione della Confederazione, 13 settembre 2017.

<sup>50</sup> Legge federale del 28 giugno 1967 sul controllo federale delle finanze (RS 614.0).

<sup>51</sup> Centro dei media elettronici (2018): rapporto 2017, pagg. 1–24.

consiste in altri compiti di formazione e compiti interni. Il rapporto non specifica i costi del CME. Dal punto di vista organizzativo, fa parte della Base logistica dell'esercito (BLEs). Fino al 2018 i costi erano integrati in quelli della Difesa e non erano indicati sotto una voce a parte nei consuntivi della Confederazione.

Nessuna direttiva stabilisce di non tener conto dei costi di attività di pubbliche relazioni del CME. Secondo le informazioni che il DDPS ha fornito al CPA<sup>52</sup>, le spese del CME relative a compiti di pubbliche relazioni ammonterebbero a 3 261 645 franchi (costi di personale, beni e servizi nel 2017). Ad eccezione della somma di 42 689 franchi che l'Ufficio federale della protezione della popolazione (UFPP)<sup>53</sup> ha registrato come spese di campagna di votazione, nessuna spesa di questo Centro è registrata alla voce di pubbliche relazioni. Dal punto di vista della trasparenza dei costi, il CPA non ritiene soddisfacente questa situazione. Dato che le spese di comunicazione del CME non sono riportate, i costi delle pubbliche relazioni nei consuntivi della Confederazione sono stati decisamente sottostimati (più di 3 milioni di franchi). Inoltre queste prassi nel DDPS e nel CME non permettono di valutare in maniera precisa i costi corrispondenti delle pubbliche relazioni.

La Segreteria generale del DDPS, cui il CPA ha sottoposto la problematica, ha indicato a novembre 2018 di voler cambiare il modo in cui il Dipartimento contabilizza i costi del CME. Il CPA nota con soddisfazione che dopo questo intervento i costi del CME sono stati menzionati per la prima volta quali costi di pubbliche relazioni nel consuntivo della Confederazione 2018 (3,3 mio. di fr.).

Il mandato di Presenza Svizzera è invece di natura diversa. Presenza Svizzera è responsabile della reputazione della Svizzera all'estero e deve mettere in pratica la strategia del Consiglio federale concernente la comunicazione internazionale. In base alla legge federale concernente la promozione dell'immagine della Svizzera all'estero<sup>54</sup>, Presenza Svizzera si adopera per tutelare gli interessi della Svizzera all'estero avvalendosi degli strumenti utilizzati nelle pubbliche relazioni. Le istruzioni dell'AFF esplicitano chiaramente che le sue attività non devono essere contegiate quali attività di pubbliche relazioni.

### 5.2.3 Costi di personale e funzione dei portavoce

Le spese per il personale delle pubbliche relazioni inglobano tutte le percentuali di posti occupati da collaboratori che svolgono compiti di pubbliche relazioni presso l'Amministrazione (redattori web, traduttori, collaboratori specializzati, relatori, portavoce dei dipartimenti e degli uffici). Queste uscite sono registrate per mezzo di un formulario dell'AFF che comprende categorie prestabilite<sup>55</sup>. Le unità hanno poi il

<sup>52</sup> Risposta del DDPS nel quadro della consultazione dell'Amministrazione del 25 febbraio 2019.

<sup>53</sup> Segreteria generale del DDPS / Comunicazione DDPS: Kosten der Öffentlichkeitsarbeit im VBS, Kommentierung der Zahlen für 2017.

<sup>54</sup> Legge federale del 24 marzo 2000 concernente la promozione dell'immagine della Svizzera all'estero (RS 194.1).

<sup>55</sup> AFF (s.d.), Conteggio dei costi di comunicazione della Confederazione: allegato 2 Esempio di conteggio dei costi di comunicazione V2.1.doc.

compito di stilare una volta all'anno una stima delle percentuali di posti di lavoro occupati per compiti di comunicazione e di registrarli nella categoria corrispondente. Secondo i consuntivi della Confederazione, gli effettivi nel settore della comunicazione sono aumentati tra il 2007 e il 2017, passando da 217 a 307 posti equivalenti a tempo pieno (ETP). Nelle unità amministrative coinvolte nel sondaggio, le dotazioni di personale variano molto. Nel 2017 l'UFAM contava 7,7 EPT e la Difesa 23,2.

Secondo la valutazione del CPA, il rilevamento delle spese per il personale suscita dubbi riguardo alla trasparenza delle categorie di personale applicate e delle spese di traduzione. Il CPA ha dunque cercato di stabilire come vengono registrate le categorie professionali servendosi dell'esempio dei portavoce, la funzione per definizione più visibile nelle pubbliche relazioni.

I consuntivi della Confederazione indicano solo il totale dei costi e il numero di EPT. In seguito il conteggio dell'AFF opera una distinzione tra le differenti categorie nell'ambito delle pubbliche relazioni<sup>56</sup>. Il CPA ha constatato che le unità amministrative scelte non rilevano la funzione di portavoce in modo uniforme: alcune infatti la registrano come «*Pressesprecherinnen und -sprecher*» (UFSP, SEM e Aggruppamento Difesa) mentre altre come «*Informationsbeauftragte*» (UFAM) e altre ancora sotto ambedue le voci (UFAS). Per quel che riguarda la SECO, la funzione non è registrata in modo chiaro dato che i dati dell'AFF e quelli trasmessi dall'unità non sono identici. Questi esempi mettono in evidenza la difficoltà di quantificare in modo preciso determinati compiti relativi alle pubbliche relazioni nell'Amministrazione federale.

Dalle unità amministrative ci si aspetta che contabilizzino il tempo di lavoro che il personale dedica alle attività di pubbliche relazioni includendovi anche le mansioni di traduzione<sup>57</sup>. Il CPA però dubita che la relativa procedura sia identica in tutti i dipartimenti. Ad esempio nel caso della SG DFF più della metà dei posti EPT per le pubbliche relazioni sarebbero attività di traduzione (12,5 EPT su un totale di 20,9 EPT). Questa voce è nettamente inferiore in tutte le altre segreterie generali e varia da 0 EPT (DDPS e DEFR) a 2,5 EPT (DFAE). Queste differenze notevoli fanno pensare che i modi di rilevamento delle attività di traduzione non sono uniformi.

### 5.3 Prestazioni esterne sufficientemente trasparenti

Nei consuntivi della Confederazione i costi delle prestazioni esterne sono contabilizzati quali spese per beni e servizi<sup>58</sup>. Durante gli ultimi anni queste sono scese passando da 29 milioni di franchi nel 2007 a 25,3 milioni di franchi nel 2017. Secondo

<sup>56</sup> AFF (s.d.), Conteggio dei costi di comunicazione della Confederazione: allegato 2 Esempio di conteggio dei costi di comunicazione V2.1.doc, 4.

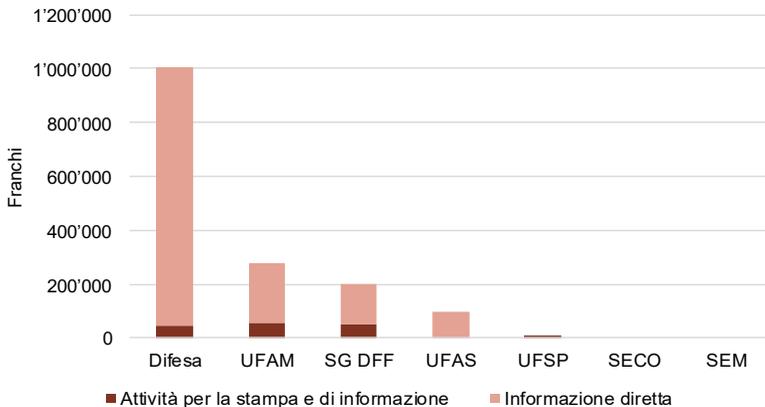
<sup>57</sup> Instructions concernant l'enregistrement des coûts de communication de la Confédération, Système d'enregistrement 2017, pag. 6, 13 settembre 2017 (in ted. e fr.).

<sup>58</sup> Risposta del Consiglio federale del 27 maggio 2015 all'interpellanza Amstutz (15.3324) «Spese della Confederazione in materia di relazioni pubbliche».

l'Amministrazione federale questo calo, come anche l'aumento delle spese per il personale, indicano che sempre più compiti vengono internalizzati<sup>59</sup>.

Grafico 5

### Costi delle prestazioni esterne cui hanno fatto ricorso le unità amministrative (2017)



Le prestazioni esterne rappresentano la somma delle categorie contabili «Allg. Beratung-saufwand» e «Ext. Dienstleistungen», ripartite tra servizio stampa/informazione e informazione diretta. Le somme che riguardano la DSC non sono indicate poiché corrispondono ai costi di tutto il DFAE e non possono perciò essere messe a confronto con quelle di altre unità.

Fonte: AFF 2017

Nei consuntivi della Confederazione i costi delle prestazioni esterne non rientrano in una categoria a parte e non possono dunque essere stimati. Tuttavia i consuntivi dell'AFF rilevano le somme spese per le prestazioni esterne. Queste variano considerevolmente all'interno delle unità amministrative coinvolte nel sondaggio, passando da un po' più di un milione di franchi per la Difesa a zero franchi per la SECO<sup>60</sup> e la SEM (cfr. grafico 5). Queste uscite riguardano principalmente i costi delle informazioni dirette.

I dati dei consuntivi dell'AFF non permettono di conoscere la natura di queste prestazioni esterne, dunque il CPA ha rivolto il proprio interesse ai contratti registrati dall'UFCL quali prestazioni esterne nel settore delle pubbliche relazioni<sup>61</sup>. Ne scaturisce che anche le differenze tra le unità sono notevoli e oscillano tra qualche

<sup>59</sup> AFF (2018), Consuntivo della Confederazione 2017, volume 1 Rapporto sul Conto 2017, Temi specifici.

<sup>60</sup> Nel parere del 22 febbraio 2019, la SECO ha comunicato al CPA che i costi che la riguardano sono sì modesti, ma che non possono essere quantificati in maniera esaustiva.

<sup>61</sup> Ufficio federale delle costruzioni e della logistica (2018): Vertragsmanagementsystem der Bundesverwaltung, Dienstleistungsverträge, 21 settembre 2018.

migliaio e svariati milioni di franchi<sup>62</sup>. Inoltre i contratti nelle unità amministrative esaminate riguardano più uscite concernenti campagne d'informazione e meno a quelle di comunicazione. Le prestazioni esterne riguardano attività di grafica, consulenza, traduzione, redazione esterna o produzione di foto o video.

Il CPA non ha rilevato indizi in grado di mettere in dubbio la trasparenza delle prestazioni esterne. Nonostante in base ai consuntivi della Confederazione o a quelli dell'AFF non sia possibile comprendere in modo particolareggiato il tipo di compiti esternalizzati, il totale di queste attività figura comunque nei consuntivi dell'AFF.

## 6 Adeguatezza dei prodotti nei confronti dei media

*Sintesi: poiché i giornalisti incontrano difficoltà nel contattare direttamente i collaboratori specializzati e criticano un atteggiamento a volte difensivo nei loro riguardi, si può affermare che l'accesso all'informazione non è del tutto adeguato. I prodotti pubblicati dalla Confederazione corrispondono in genere alle esigenze dei media, ma si devono segnalare lacune nell'uso dei social media da parte dell'Amministrazione federale.*

In quest'ultimo capitolo il CPA valuta in base a due criteri se i prodotti della comunicazione al pubblico, essenzialmente i media, siano adeguati. Dapprima rivolge la propria attenzione alle problematiche connesse all'accesso all'informazione e poi valuta il modo in cui i prodotti corrispondono alle esigenze dei media.

### 6.1 Accesso all'informazione parzialmente adeguato

Nel complesso i giornalisti consultati giudicano positivamente l'accesso ai servizi d'informazione dell'Amministrazione<sup>63</sup>. Circa due su tre ritengono che sia facile sapere chi sono i portavoce e i responsabili della comunicazione, che il principio della parità di trattamento (nei confronti dei media di lingue diverse) sia rispettato, che i portavoce ed i servizi d'informazione siano disponibili e che la ripartizione delle competenze relative alla comunicazione all'interno dell'Amministrazione federale sia chiara.

Invece per quel che riguarda altri due aspetti i giudizi sono più critici. In primo luogo il 61 per cento di quanti hanno partecipato al sondaggio ritiene che non sia facile entrare in contatto con gli esperti e che l'Amministrazione limiti le possibilità di accedere a queste persone sia perché i servizi d'informazione non forniscono i contatti sia perché le persone indicate nei comunicati stampa sono di fatto irraggiun-

<sup>62</sup> Occorre notare che i dati provenienti dall'UFCL non possono essere paragonati direttamente con gli importi delle prestazioni esterne che figurano nei conti dell'AFF. Le prestazioni citate nel contratto possono riguardare vari anni contabili e voci diverse. Inoltre è possibile che alcuni mandati di prestazione siano realizzati completamente o in parte nel quadro delle attività di comunicazione che non sono registrate quali relazioni pubbliche (cfr. n. 5.2.1).

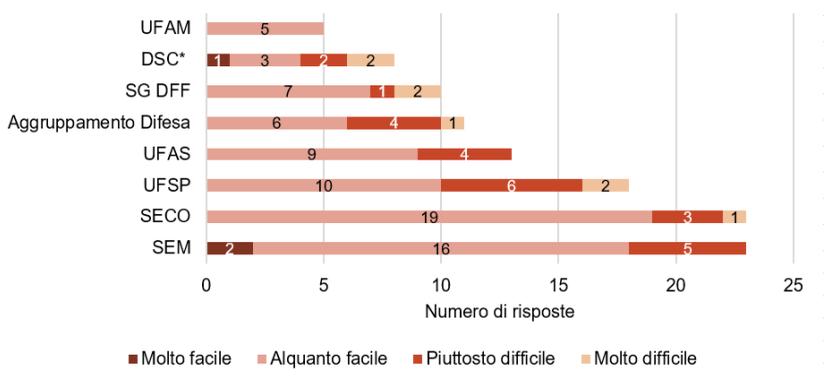
<sup>63</sup> *Evaluanda* (2018): Enquête par questionnaire réalisée dans le cadre de l'évaluation des relations publiques de la Confédération par le CPA, 18 luglio 2018.

gibili. In mancanza di contatti diretti con gli esperti, che però per la maggioranza dei giornalisti sono giudicati da «utili» a «molto utili» (cfr. n. 6.2), il contenuto delle risposte fornite dall'intermediario dei servizi stampa è percepito come meno documentato e meno preciso. In tale contesto le persone nei servizi d'informazione intervistate dal CPA affermano di cercare di proteggere gli esperti da un'esposizione mediatica che potrebbe danneggiarli, ma soprattutto di mantenere il controllo dell'informazione divulgata per evitare che più servizi si esprimano in pubblico senza coordinamento. Inoltre il 44 per cento dei giornalisti afferma di incontrare ostacoli nella ricerca di informazioni nell'ambito del proprio lavoro. I giornalisti criticano un certo clima di diffidenza nei loro confronti e denunciano la mancanza di una «cultura della trasparenza» e un atteggiamento in genere sulla difensiva nei confronti dei media. Più giornalisti affermano di aver dovuto ricorrere alla LTras per ottenere informazioni<sup>64</sup>.

Al fine di garantire la validità delle risposte, i giornalisti sono stati invitati a rispondere alla domanda sull'accesso alle informazioni esprimendosi solo sugli uffici cui si rivolgono solitamente. Ne è risultato un numero limitato di risposte per unità (da 5 a 23) e dunque i risultati devono essere accolti con prudenza, anche se si tratta di pareri di diretti interessati. L'accesso all'informazione è stato giudicato in modo molto diverso da un ufficio all'altro (cfr. grafico 6).

Grafico 6

### Accesso all'informazione per unità amministrative



I giornalisti sono stati invitati a rispondere alla domanda su come giudicano l'accesso alle informazioni di cui hanno bisogno, n. = 5–23.

\* Le attività di comunicazione della DSC sono centralizzate a livello di Segreteria generale del DFAE.

Fonte: Evaluanda

<sup>64</sup> Il sito Internet [www.loitransparenze.ch](http://www.loitransparenze.ch) riporta le domande dei media a questo proposito rivolte all'Amministrazione federale (solo in ted. e fr.).

Per quel che riguarda l'UFAM, la SECO e la SEM le persone intervistate tendevano a giudicare l'accesso come «facile» o «molto facile». Per gli altri uffici i risultati sono più critici, fatto corroborato anche dai commenti degli intervistati. Non è possibile stabilire un rapporto con le strutture organizzative, a parte per la DSC nel caso della quale viene chiaramente criticata la centralizzazione dell'informazione nel DFAE: i termini di trattamento delle risposte ai giornalisti sono troppo lunghi e le domande devono essere sistematicamente inoltrate per iscritto. D'altronde il DFAE è stato criticato nel 2014 anche in un rapporto dell'OCSE nel quale si sosteneva che la comunicazione nel settore dello sviluppo era peggiorata da quando la DSC era stata integrata nella divisione Comunicazione, responsabile di questo ambito per tutto il Dipartimento<sup>65</sup>. Da quanto affermato dal DFAE<sup>66</sup>, la comunicazione è stata centralizzata nel 2009 per permettere di armonizzare i contenuti dell'informazione nel Dipartimento e ridurre i costi. Di tanto in tanto si constatano dei ritardi dovuti all'esigenza di essere presenti sulla scena internazionale ed alla differenza di fuso orario. Per il Dipartimento, l'aspetto più importante è la qualità dell'informazione.

Considerati gli elementi addotti, il CPA ritiene parzialmente adeguato l'accesso all'informazione presso la Confederazione: il fatto che le persone da contattare siano ben indicate è percepito positivamente dai giornalisti intervistati che tuttavia evidenziano alcune difficoltà nella collaborazione con l'Amministrazione federale. Questa dal canto suo limitando l'accesso all'informazione cerca, e ottiene, di garantire la coerenza della comunicazione, come illustrato al n. 4. Questi opposti riflettono quello che la stampa francofona ha definito una «rivalité courtoise»<sup>67</sup>, ovvero un atteggiamento in bilico tra rivalità e solidarietà che caratterizza le relazioni tra i media e i servizi di comunicazione. Questi due poli agiscono in base ad esigenze differenti, ma la loro interdipendenza implica che sono costretti a collaborare intensamente.

## 6.2 Prodotti utili per i media

In maniera generale la comunicazione dell'Amministrazione federale viene giudicata adeguata alle esigenze dei media. Più di tre giornalisti su quattro ritengono che la lunghezza e la quantità delle informazioni pubblicate sia opportuna (cfr. n. 4.2). Per quel che riguarda l'utilità dei vari canali di comunicazione, le conferenze e i comunicati stampa, le indicazioni ottenute dai servizi di informazione o dagli esperti, i siti Internet e le sedute informative (*Hintergrundgespräche*) sono giudicate «utili» o «molto utili» da più dell'80 per cento di loro (cfr. grafico 7).

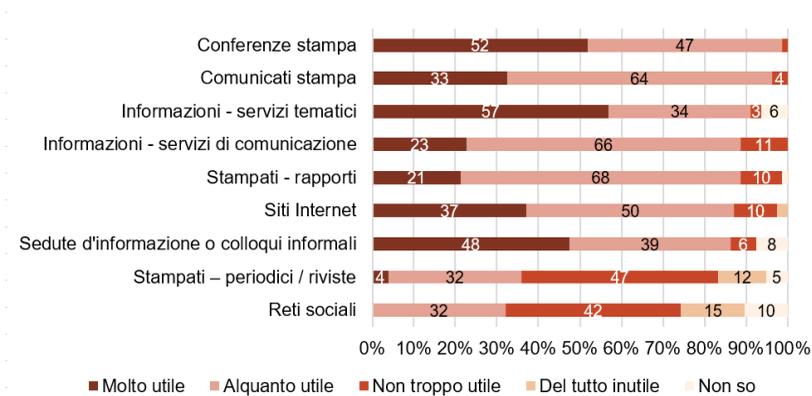
<sup>65</sup> OCSE (2014): Examens de l'OCDE sur la coopération au développement: Suisse 2013, Chapitre 6 – Résultats et reddition de comptes de la coopération Suisse, 105 (in fr. e ingl.).

<sup>66</sup> Parere del DFAE nel quadro della consultazione dell'Amministrazione sul progetto di rapporto del CPA, 25 febbraio 2019.

<sup>67</sup> Rivalité courtoise entre journalistes et communicants. In: Le Monde, 9 maggio 2013.

Grafico 7

### Utilità dei prodotti di comunicazione dell'Amministrazione federale



I giornalisti sono stati invitati a valutare l'utilità dei diversi prodotti di comunicazione dell'Amministrazione federale nell'ambito della loro professione, n. = 78–80.

Fonte: Evaluanda

Invitati a valutare la percentuale di comunicati stampa dell'Amministrazione federale citati nei rispettivi media, i giornalisti stimano che in media siano il 28 per cento. Nel 2018 la Confederazione ha pubblicato 2050 comunicati stampa. In genere i servizi d'informazione della Confederazione misurano anche la portata o la risonanza mediatica dei loro comunicati con una ricerca ad hoc. Le risorse destinate a questi compiti possono variare da un'unità all'altra, ma tutte si avvalgono di una panoramica dell'impatto mediatico in Svizzera, in particolare ricorrendo alle prestazioni di un fornitore privato specializzato in monitoraggio di questo genere<sup>68</sup>.

I prodotti stampati quali i giornali e le riviste raccolgono solo il 36 per cento dei pareri positivi. Questo dato è da ricondurre al fatto che giornali e riviste sono destinati soprattutto ad un pubblico diverso e che il ritmo di pubblicazione e la natura dei contenuti si prestano meno ad un'elaborazione immediata come quella richiesta al giornalismo d'attualità. È dunque naturale che la stampa quotidiana ne faccia un uso più moderato. Secondo le analisi del CPA tuttavia, le unità amministrative coinvolte non conoscono bene il pubblico esterno alla cerchia mediatica e valutano solo raramente se i prodotti stampati corrispondano alle sue esigenze. Delle otto unità esaminate solo tre sondano i loro lettori per valutare se le pubblicazioni li soddisfano e lo fanno solo saltuariamente (settore Difesa, rivista *Intra*; UFAS, rivista *Sécurité Sociale* [solo in ted. e fr.] e UFAM, Webzine «l'ambiente»). Dato che questa prassi è poco comune, le informazioni sul pubblico cui gli stampati sono destinati sono generalmente scarse, sia che si tratti del numero di lettori, del loro profilo, dei loro interessi o delle loro abitudini. Per quel che riguarda la diffusione, l'Amministra-

<sup>68</sup> Argus Data Insights, Schweiz AG.

zione federale<sup>69</sup> privilegia l'invio su domanda; gli abbonamenti continuano ad essere in genere rinnovati automaticamente. Inoltre tutti i servizi d'informazione delle unità intervistate affermano di aver esaminato l'opportunità di una pubblicazione digitale, ma l'attuazione è eterogenea. Il CPA ritiene tuttavia opportuno riflettere su una soluzione di questo genere che permetterebbe un accesso più ampio alle pubblicazioni. Invece le interviste svolte nel quadro della presente valutazione indicano che il potenziale di risparmio è limitato. Secondo alcuni cambiare il supporto della pubblicazione non ridurrebbe i costi maggiori dovuti all'elaborazione dei contenuti, ovvero al lavoro di redazione.

Nessun giornalista considera «molto utile» la comunicazione della Confederazione sulle reti sociali e solo un terzo la ritiene «piuttosto utile». Le interviste e i commenti lasciati sui questionari permettono di comprendere meglio questo relativo disinteresse. In genere i giornalisti, al contempo tanto consumatori quanto produttori di contenuti, si muovono a loro agio nelle reti sociali. La critica dunque non si rivolge tanto alle reti sociali in sé, ma al modo in cui la Confederazione le usa per la comunicazione. Secondo i giornalisti le informazioni trasmesse dall'Amministrazione federale per mezzo di questi supporti non apporta alcun plusvalore in termini di contenuto; in realtà le reti sociali (soprattutto *Twitter*) sono utilizzate piuttosto per scambiare e diffondere informazioni già trattate su supporti tradizionali come i comunicati stampa. Inoltre i giornalisti sono critici anche sui contenuti dei profili o dei siti (su *Instagram* o *Facebook*) e fanno notare come si tenda a pubblicare contenuti che non seguono la linea del Consiglio federale. Inoltre, nonostante queste piattaforme servano soprattutto a scambiare opinioni con il pubblico, l'Amministrazione non le sfrutterebbe in questo modo. A parte l'uso di *Twitter* da parte dell'UFAM che risponde alle domande a determinati orari, non è chiaro in che misura il ricorso ai social media permetta una vera interazioni con la popolazione.

La presenza nelle reti sociali varia notevolmente da un dipartimento all'altro e da un'unità amministrativa all'altra (cfr. l'allegato 2). I dipartimenti e le unità amministrative della Confederazione utilizzano almeno una delle principali piattaforme di condivisione (*Twitter*, *Facebook*, *Youtube* o *Instagram*)<sup>70</sup>.

Concludendo il CPA considera che l'informazione diffusa dalla Confederazione per mezzo di svariati canali e supporti sia adeguata alle esigenze dei media. Tuttavia constatata che i servizi d'informazione fanno pochi sforzi per conoscere il loro pubblico e dunque adeguare le pubblicazioni di conseguenza. Inoltre la presenza dell'Amministrazione federale sui social media è eterogenea e nonostante una certa unanimità sulla forma (i cui principi sono precisati in alcune direttive, cfr. n. 3.1) occorre constatare che il tipo di contenuto proposto non soddisfa i media; ci si può anche domandare in che misura questi canali vengono sfruttati al fine di interagire con la popolazione.

<sup>69</sup> Interrogazione Reimann «Panoramica sugli stampati pubblicati dall'Amministrazione federale centrale e decentralizzata, da commissioni extraparlamentari e altre istituzioni finanziate principalmente dalla Confederazione» del 15 marzo 2018 (18.1016).

<sup>70</sup> Il CPA ha constatato che oltre a quelli veri esistono account fasulli, in genere burleschi, sotto il nome dei dipartimenti o di consiglieri federali. L'allegato 2 riporta solo quelli ufficiali.

## 7 Conclusioni

La presente valutazione si concentra sulle attività di comunicazione della Confederazione, ad eccezione delle campagne o delle informazioni connesse a votazioni o elezioni. Nel complesso il CPA arriva alla conclusione che le attività di pubbliche relazioni e l'informazione che ne risultano sono adeguate. La CaF limita in ampia parte il proprio ruolo di coordinatrice agli affari del Consiglio federale. I dipartimenti dispongono di un ampio margine di manovra nel gestire le pubbliche relazioni e questa autonomia si riflette in una prassi molto eterogenea. Il CPA constata inoltre alcune lacune nella trasparenza dei costi.

### 7.1 Comunicazione coerente nonostante direttive eterogenee e limiti nel coordinamento

Passando in rassegna le direttive dell'Amministrazione federale riguardanti la comunicazione a livello dipartimentale e degli uffici, il CPA ha constatato notevoli differenze. Nel complesso le linee direttrici della CSI, elaborate dalla CaF, sono adeguate; contengono le informazioni di base sull'organizzazione e sulla ripartizione delle competenze e servono esplicitamente a fornire un'informazione di qualità. Invece le direttive dei dipartimenti e degli uffici coinvolti differiscono notevolmente sia nella forma sia nel contenuto. Alcune rinviano semplicemente alle linee direttrici della CaF ed alle basi legali generali, altre specificano come organizzare le attività, elencano la tipologia dei prodotti e precisano l'obiettivo di un'informazione di qualità.

L'eterogeneità delle direttive riflette la vasta gamma di attività delle pubbliche relazioni e i diversi modi di gestire ed organizzare i compiti nei dipartimenti. La valutazione mostra che la maggior parte dei dipartimenti lascia un'ampia autonomia alle unità loro sottoposte, anche se il DFAE ha preferito riunire tutte le attività di comunicazione presso la Segreteria generale. D'altra parte l'analisi delle direttive dipartimentali e degli uffici mostra una certa complementarità e le lacune nelle direttive dipartimentali sono compensate da indicazioni più precise al livello degli uffici. Invece questi ultimi tendono a sviluppare meno le proprie direttive quando le indicazioni dipartimentali sono più approfondite.

Il coordinamento delle attività di informazione e comunicazione dell'Amministrazione federale spetta alla CaF che si adopera per mantenere un certo equilibrio al fine di garantire che l'informazione fornita dall'Amministrazione federale sia conforme alle decisioni del Consiglio federale, pur rispettando l'autonomia dei dipartimenti. Il CPA ritiene che la CaF usi moderatamente le prerogative di cui dispone. Nonostante gli spazi destinati al coordinamento siano nel complesso adeguati, la diffusione di buone prassi è poco sviluppata e la reciprocità di alcune competenze, soprattutto nella comunicazione audiovisiva, può essere migliorata. Le prestazioni del CME ad esempio vanno a beneficio soprattutto dell'esercito e molto meno delle altre unità amministrative.

Nonostante la molteplicità di indicazioni, le diverse organizzazioni e una gestione limitata, il CPA constata che l'informazione fornita dalla Confederazione è confor-

me ai principi enunciati nelle linee direttrici della CSI. Inoltre la coerenza e la qualità globale della comunicazione ottengono ottime valutazioni da parte di destinatari molto importanti, ovvero i giornalisti di Palazzo federale.

## 7.2 **Trasparenza parziale dei costi**

Nonostante le ripetute critiche alla loro entità, occorre constatare che i costi delle attività di pubbliche relazioni sono rimasti invariati dal 2010 e in media ammontano a 80,3 milioni di franchi all'anno. I costi sono aumentati prima del 2010.

La procedura di rilevamento dei costi è stata valutata come solo parzialmente trasparente dato che le categorie utilizzate sembrano lasciare un certo margine di scelta a coloro che li rilevano. La valutazione mette in evidenza svariati casi in cui il rilevamento non è del tutto trasparente. Le uscite riguardanti categorie professionali quali i portavoce non sono riportate sistematicamente alla stessa maniera. Inoltre i costi del CME nel DDPS sono menzionati come costi di attività di pubbliche relazioni solo dal consuntivo della Confederazione 2018, dopo che la presente valutazione ha messo in evidenza questa problematica. Eppure al CME lavorano circa trenta collaboratori e il Centro destina più di un terzo delle proprie prestazioni alla comunicazione.

Per quel che riguarda il sistema di controllo, le unità amministrative sono responsabili del rilevamento corretto e completo dei costi di comunicazione della Confederazione. Il CPA è stupito che i responsabili con i quali si è intrattenuto abbiano conoscenze solo superficiali delle problematiche connesse ai costi e alla loro evoluzione nelle rispettive unità organizzative. I costi delle prestazioni esterne sono invece sufficientemente trasparenti.

## 7.3 **La comunicazione corrisponde alle esigenze dei media, ma l'accesso resta difficile**

La valutazione mostra che i prodotti della comunicazione corrispondono alle esigenze dei giornalisti di Palazzo federale i quali considerano utili le informazioni che ricevono e in genere le riportano nei loro articoli, ritenendole nel complesso trasparenti, continue e coerenti.

I giornalisti sono invece più critici nei confronti dell'accesso alle informazioni. Sottolineano in particolare la lentezza di alcuni servizi, primo fra tutti il DFAE (le cui attività di comunicazione sono centralizzate alla Segreteria generale), e la difficoltà di mettersi in contatto con gli esperti. Dal canto suo, l'Amministrazione federale insiste sull'esigenza di proteggere i propri collaboratori da un'esposizione mediatica che potrebbe rivelarsi dannosa e sulla necessità di un'informazione univoca al fine di garantire la coerenza. La relazione tra i giornalisti e i responsabili della comunicazione può essere definita come in bilico tra rivalità e solidarietà<sup>71</sup>. L'inten-

<sup>71</sup> Legavre (2011): *Entre conflit et coopération. Les journalistes et les communicants comme «associés-rivaux»*, *Communication et langages* 169/3, 105–123.

razione tra questi poli è caratterizzata da tensioni soprattutto perché tentano d'imporre una definizione dell'attualità che persegue obiettivi diversi.

Per concludere, l'uso delle reti sociali da parte dell'Amministrazione federale non è del tutto omogeneo da un dipartimento all'altro e i giornalisti ritengono che non apporti un plusvalore in rapporto agli altri canali d'informazione utilizzati. Il potenziale di interazione con il pubblico che queste piattaforme digitali potrebbero sviluppare non viene sfruttato completamente.

## Abbreviazioni

AFF	Amministrazione federale delle finanze
art.	articolo
CaF	Cancelleria federale
CDF	Controllo federale delle finanze
CdG	Commissioni della gestione delle Camere federali
CdG-N	Commissione della gestione del Consiglio nazionale
CME	Centro dei media elettronici
Cost.	Costituzione federale (RS 101)
CPA	Controllo parlamentare dell'amministrazione
cpv.	capoverso
CSI	Conferenza dei servizi d'informazione della Confederazione
DATEC	Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni
DDPS	Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport
DEFR	Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca
DFAE	Dipartimento federale degli affari esteri
DFE	Dipartimento federale delle finanze
DFI	Dipartimento dell'interno
DFJP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
DSC	Direzione dello sviluppo e della cooperazione
FF	Foglio federale
LATer	Legge federale del 15 dicembre 2000 sui medicinali e i dispositivi medici (RS 812.21)
LOGA	Legge del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (RS 172.010)
LPAmb	Legge federale del 7 ottobre 1983 sulla protezione dell'ambiente (RS 814.01)
LStrI	Legge federale del 16 dicembre 2005 sugli stranieri e la loro integrazione (RS 142.20)
LTras	Legge federale del 17 dicembre 2004 sul principio di trasparenza dell'amministrazione (RS 152.3)
OLOGA	Ordinanza del 25 novembre 1998 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (RS 172.010.1)
RS	Raccolta sistematica del diritto federale
SECO	Segreteria di Stato dell'economia
SEM	Segreteria di Stato della migrazione
UFAM	Ufficio federale dell'ambiente
UFAS	Ufficio federale delle assicurazioni sociali
UFSP	Ufficio federale della sanità pubblica

## Bibliografia e documenti di riferimento

### Bibliografia

Büro Vatter AG (2013): *Évaluation des campagnes de communication de l'OFSP et de ses partenaires entre 2005 et 2012*, commissionato dall'UFSP, maggio 2013.

Chouchan, Lionel / Flahault Jean-François (2011): *Les relations publiques*. Presses universitaires de France – PUF.

Evaluanda (2018): *Enquête par questionnaire réalisée dans le cadre de l'évaluation des relations publiques de la Confédération par le CPA*, 18 luglio 2018.

Gerhards, Jürgen (1998): *Öffentlichkeit*. In: Jarren, Otfried, Sarcinelli, Ulrich / Saxer, Ulrich (a cura di): *Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft*. Wiesbaden: Springer VS, pagg. 268–274.

Hardmeier, Sibylle (2005): *Public Relations der öffentlichen Hand in der Schweiz*. In: Donges, Patrick (a cura di): *Politische Kommunikation in der Schweiz*. Berna: Haupt, pagg. 91–113.

Legavre (2011): *Entre conflit et coopération. Les journalistes et les communicants comme «associés-rivaux»*, *Communication et langages* 169/3, pagg. 105–123.

OCDE (2014): *Examens de l'OCDE sur la coopération au développement: Suisse 2013, Chapitre 6 – Résultats et reddition de comptes de la coopération Suisse*, pagg. 104–106.

Weber, Katharina (2017): *Wie können Behörden ihre Kommunikation evaluieren? Möglichkeiten, Grenzen und Anwendungspraxis der Evaluation der Behördenkommunikation*. In: *Die Wissensplattform im öffentlichen Sektor: Jahrbuch der Schweizerischen Verwaltungswissenschaften 2017*, pagg. 150–167.

### Documenti sulle direttive dipartimentali

Centro dei media elettronici, maggio 2018: *Principi*.

Cancelleria federale (2015): *Leitbild der Konferenz der Informationsdienste (KID)*.

Cancelleria federale (2018): *Corporate Design dell'Amministrazione federale svizzera per le applicazioni, Facebook, Twitter e video*.

Dipartimento federale degli affari esteri (2015): *Information EDA, Funktionale Strategie, Kapitel 4: Kommunikation, del 1° luglio 2015*

Dipartimento dell'interno:

- *Instructions relatives à l'utilisation des outils informatiques et de communication*, dicembre 2014.
- *Weisung GS EDI über die Gratisabgabe von Publikationen*, 21 giugno 2006.
- *Richtlinien für die Öffentlichkeitsarbeit des EDI [citare nella strategia di comunicazione dell'UFSP]*, s.d.
- *Geschäftsordnung EDI, Art. 11 Externe Kommunikation*, 7 luglio 2014.

---

Dipartimento federale delle finanze:

- Kommunikationskonzept EFD, settembre 2016.
- Social Media im EFD, Umweltanalyse und Konzept, settembre 2016.

Dipartimento federale di giustizia e polizia:

- Informationskonzept EJPD, s.d.
- Weisungen für Angehörige des EJPD betreffend Kommunikation mit der Öffentlichkeit, al 24 giugno 2009.
- Publikation im Internet: Möglichkeiten, s.d.
- Publikation im Intranet: Möglichkeiten, s.d.
- Charta der Zusammenarbeit Informationsdienst EJPD, 6 dicembre 2016.
- Social Media im EJPD, Leitfaden, 18 settembre 2014.

Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni:

- Intranet UVEK, Rubrik Kommunikation.
- Medienmitteilungen, Leitfaden, s.d.
- Handbuch Krisenkommunikation UVEK, 20 marzo 2009.
- Weisungen betreffend Sonderstab UVEK für ausserordentliche Ereignisse, in vigore dal 1° aprile 2011.
- Weisungen über die Erreichbarkeit im UVEK in Krisensituationen, 11 marzo 2011.
- Redaktions- und Publikationsstandards, 21 agosto 2017.

Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport:

- Kommunikationskonzept VBS, al 28 agosto 2012.
- Kommunikation VBS, Entwurf Kommunikations-konzept VBS, al 26 giugno 2018.
- Social Media VBS Konzept, 13 marzo 2013.

Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (2018): Kommunikationskonzept WBF, luglio 2018.

Aggruppamento Difesa (2018): Kommunikationskonzept Verteidigung, 2018.

Ufficio federale dell'ambiente:

- Governanz Leistung Kommunikation, giugno 2018 e altri.
- Checkliste Medienanfragen, 2 febbraio 2007.
- Social Media Konzept BAFU, maggio 2017.
- Social-Media-Richtlinien für Mitarbeitende, 16 maggio 2017.

---

Ufficio federale della sanità pubblica:

- Kommunikationskonzept BAG, al 14 maggio 2014.
- Kommunikationsrichtlinien in der Krise.
- BAG-Kampagnenmodell mit Erläuterungen.
- BAG-Strategie, bes. strategisches Ziel A6 (Zielgruppen zu Gesundheitsfragen, zum Verbraucherschutz und zu den Tätigkeiten des BAG).

Ufficio federale delle assicurazioni sociali:

- Regeln für die Information im BSV. Richtlinien wie mit Anfragen von Medien umgegangen wird, 2014.
- Ordinanza del 28 giugno 2000 sull'organizzazione del Dipartimento federale dell'interno (OOrg-DFI), art. 2 e 11.
- Geschäftsordnung des Eidgenössischen Departement des Innern, del 7 luglio 2014, art. 11.

Segreteria di Stato dell'economia:

- Konzept Externe Kommunikation SECO, 29 agosto 2012.
- Directives concernant l'utilisation des médias sociaux au SECO, 2014.
- Allegato: lista di controllo e domanda di utilizzazione di un profilo su un social media, s.d.
- 3 goldene Regeln und Tipps für Webtexte, s.d.
- Lista di controllo per comunicati stampa (fr.).
- Lista di controllo per comunicati stampa riguardanti gli affari del CF (fr.).
- Redazione di un comunicato stampa (fr.).
- Lista di controllo per i contatti con i rappresentanti dei media (fr.).
- Lista di controllo per le interviste (fr.).
- Lista di controllo per i vostri diritti nei confronti dei media (fr.).
- Lista di controllo per le comunicazioni interne (fr.).
- Consigli sulla comunicazione (fr.).
- Lista di controllo per la redazione di speaking-notes (fr.).
- Esempio di speaking-notes (fr.).

Segreteria di Stato della migrazione: Mission Statement Informationsdienst SEM.

Webforum / Conferenza dei segretari generali (2011): Utiliser les médias sociaux dans l'administration fédérale.

Centro dei media elettronici: Weisungen über das Zentrum Elektronische Medien, 1° gennaio 2015.

**Documentazione relativa ai costi**

Amministrazione federale delle finanze: consuntivi della Confederazione 2007–2016.

Amministrazione federale delle finanze (2017):

Öffentlichkeitsarbeit Mehrjahrvergleich. Personalkosten / Sachkosten / Übersicht.

Amministrazione federale delle finanze (2017):

Instructions concernant l'enregistrement des coûts de communication de la Confédération, 13 settembre 2017.

Amministrazione federale delle finanze (s.d.): Comptabilisation des coûts de communication de la Confédération: Annexe 2\_ Exemple de comptabilisation des coûts de communication\_V2.1.doc.

Amministrazione federale delle finanze (2017): SAP – plan détaillé de saisie des coûts de communication de la Confédération, 13 settembre 2017.

Centro dei media elettronici (2018): rapporto annuale 2017.

## Elenco delle persone interpellate

### Colloqui con collaboratori dell'Amministrazione federale

Bach, Daniel	Capo Informazione e comunicazione, Segreteria di Stato della migrazione (SEM)
Baertschi, Antje	Capo del settore Comunicazione, Segreteria di Stato dell'economia (SECO)
Balmer, Guido	Capo dell'informazione, Segreteria generale, Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP)
Batzig, Nadia	Supplente Comunicazione, Segreteria generale, Dipartimento federale delle finanze (DFF)
Blancpain, Noé	Ex-capo Comunicazione, Segreteria generale, Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR)
Bugnon, Dominique	Capo Servizio stampa e informazione, Segreteria generale, Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC)
Camenzind, Rolf	Capo Comunicazione, Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS)
Crevoisier, Jean-Marc	Capo Informazione DFAE, Segreteria generale, Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE)
Ducrey, Thomas	Capo Processi pianificazione finanziaria e preventivo, Amministrazione federale delle finanze (AFF)
Jäger, Niklaus	Ex-capo Comunicazione, Difesa
Kaufmann, Susanne	Supplente Processi pianificazione finanziaria e preventivo, Amministrazione federale delle finanze (AFF)
Kurmann, Marie-Marceline	Capo Team Comunicazione, Segreteria generale, Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE)
Lamon, Nicole	Capo Comunicazione, Segreteria generale, Dipartimento federale dell'interno (DFI)
Lüthy, Gregor	Capo Divisione comunicazione e campagne, Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP)
Minder, Peter	Capo Comunicazione, Segreteria generale, Dipartimento federale delle finanze (DFF)
Müller Amstutz, Glenn	Capo Comunicazione Difesa
Nyffeler, Régis	Capo Servizio specializzato Gestione della comunicazione, Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC)
Schmid, Eliane	Capo Comunicazione, Ufficio federale dell'ambiente (UFAM)

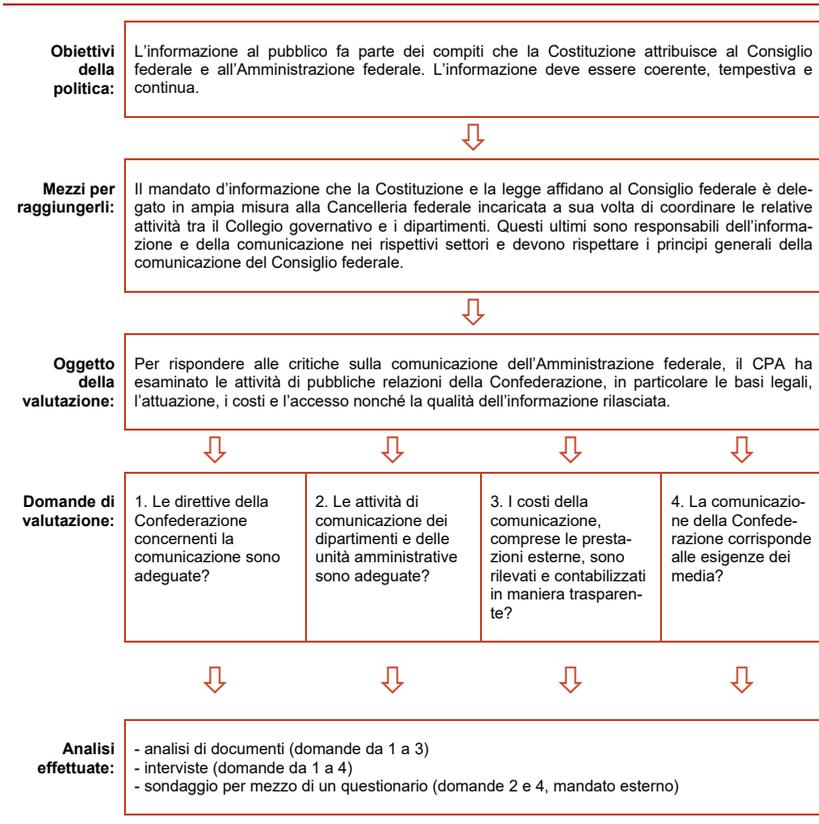
---

Sigrist, Heidi	Capo Amministrazione e logistica, Segreteria generale, Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE)
Simonazzi, André	Vicecancelliere / Portavoce del Consiglio federale (Settore comunicazione e strategia), Cancelleria federale (CaF)
Sohns, Harald	Capo Servizio stampa / sostituto Comunicazione, Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS)
Steiner, Yves	Responsabile Pubblicazioni, Controllo federale delle finanze (CDF)
Wiedmer, Urs	Ex-capo Comunicazione, Segreteria generale, Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS)

**Colloqui con altri intervistati**

Pauchard, Coraline	Giornalista, Radio RTS
Schaller, Thibaut	Giornalista, Radio RTS
Stucki, Mark	Capo Informazione, Servizi del Parlamento
Wertheimer, Léa	Responsabile Servizio stampa, La Posta / Ex-portavoce presso la Segreteria di Stato della migrazione (SEM)
Wüthrich, Bernard	Giornalista, Le Temps

## Processo di valutazione



## Presenza sulle reti sociali

Al 5 marzo 2019

### Dipartimenti (in ordine alfabetico)

Dipartimento	Twitter	Facebook	Instagram	Youtube
CaF	sì (@BR_Sprecher)	no	no	sì (Il Consiglio federale svizzero)
DDPS	sì (@vbs_ddps)	no	no	sì (VBS DDPS)
DEFR	sì (@DefrWbf)	no	no	sì (WBF DEFR EAER)
DATEC	sì (@UVEK_DETEC)	no	no	sì (DATEC)
DFAE	sì (@EDA_DFAE)	no	no	sì (EDA-DFAE-FDFA – Swiss foreign ministry)
DFF	sì (@efd_dff)	no	no	no
DFI	sì (@EDI DFI)	sì (profilo A. Berset)	sì (profilo A. Berset)	no
DFJP	sì (@EJPD_DFJP_DFGP)	no	no	no

### Unità amministrative (in ordine alfabetico)

Unità	Twitter	Facebook	Instagram	Youtube
DSC	no	sì (Deza Ddc Dsc Sdc Cosude)	no	no
Aggruppamento Difesa	no	sì (Esercito svizzero)	sì (armee.ch)	sì (Esercito svizzero)
UFAS	no	no	no	no
UFAM	sì (@ofevCH, @bafuCH, @ufamCH, @foenCH)	no	no	sì (BAFU OFEV UFAM FOEN)
UFSP	sì (@BAG_OFSP_UFSP)	no	no	sì (bagofspufsp)
SECO	no	no	no	no
SEM	no	no	no	sì (Segreteria di Stato per la migrazione SEM)
SG-DFF	sì (@efd_dff)	no	no	no

## Trasparenza dei costi: ulteriori esempi

**Costi aggiuntivi nell'anno presidenziale:** le istruzioni dell'AFF non specificano come registrare questi costi. Nei consuntivi della Confederazione è indicato che alcuni aumenti di costo per attività di pubbliche relazioni sono a volte giustificati da spese straordinarie per l'anno presidenziale del dipartimento interessato. In linea di massima, il Servizio presidenziale della CaF si assume i costi generati da questa funzione. Se ne deduce che se alcuni sono effettivamente assunti da questo Servizio, altri, per beni e servizi, restano tuttavia a carico del dipartimento interessato<sup>72</sup>. Questa ambiguità genera quesiti sulla precisione delle direttive e sull'uniformità della prassi seguita nell'Amministrazione federale.

**Lettere ai cittadini:** secondo le istruzioni dell'AFF<sup>73</sup>, le lettere ai cittadini non rientrano nelle attività di pubbliche relazioni. Durante le interviste con il personale dei servizi dell'Amministrazione federale, il CPA ha constatato che i collaboratori indicavano questa attività come rilevante in questo ambito. Non è dunque chiaro come queste ore vengano contabilizzate.

**Stagisti:** le interviste condotte nei servizi d'informazione dell'Amministrazione federale mostrano che nella comunicazione si ricorre spesso a stagisti. Secondo l'AFF, i costi che ne risultano dovrebbero figurare anch'essi alla voce delle uscite per le pubbliche relazioni ed essere compresi nella categoria generica «segreteria/altri collaboratori dei servizi d'informazione». Tuttavia questa indicazione non è formulata chiaramente nelle istruzioni contabili<sup>74</sup> e le interviste condotte dal CPA lasciano supporre che questo modo di procedere non sia conosciuto né, dunque, attuato.

**Costo dei prodotti stampati:** né i consuntivi della Confederazione né quelli dell'AFF indicano i costi degli stampati. Non essendo elencati ad una voce distinta, figurano nella maggior parte dei casi nella categoria «informazione diretta» tra le spese per il personale e quelle per beni e servizi. Un maggior grado di precisione nel rilevamento dei costi delle pubblicazioni può basarsi solo sulla contabilità delle unità amministrative stesse. Neanche la categorizzazione delle pubblicazioni che riguardano l'esercizio dei pubblici poteri<sup>75</sup> da parte delle unità amministrative è chiara. Le pubblicazioni che corrispondono a questo criterio non dovrebbero in realtà figurare nelle voci riservate alle spese per le pubbliche relazioni. Dato quanto precede, il CPA ritiene insufficiente il grado di trasparenza dei costi degli stampati.

<sup>72</sup> AFF: consuntivi della Confederazione dal 2007 al 2017 sulle attività di pubbliche relazioni.

<sup>73</sup> Le istruzioni dell'AFF concernenti la registrazione dei costi della comunicazione della Confederazione stabiliscono che i seguenti settori di attività non siano registrati: [...] – lettere ai cittadini, poiché costituiscono un atto amministrativo che non basa sulla volontà delle autorità d'informare, 2017, pag. 5.

<sup>74</sup> AFF, istruzioni concernenti la registrazione dei costi della comunicazione della Confederazione, 13 settembre 2017.

<sup>75</sup> «Hoheitliche Publikationen».

## **Impressum**

### **Realizzazione della valutazione**

Dr. Raoul Kaenzig, CPA (direzione del progetto)

Dr. Felix Strebel, CPA (collaborazione scientifica)

Dr. Christian Hirschi, CPA (collaborazione scientifica)

Dr. Simone Ledermann, CPA (collaborazione scientifica)

### **Rapporto degli esperti esterni**

Emilie Flamand-Lew e Gaspard Ostrowski, *Evaluanda*

### **Ringraziamenti**

*Il CPA ringrazia i servizi d'informazione e comunicazione dell'Amministrazione federale e della Cancelleria federale che hanno reso accessibili la documentazione e i dati e fornito indicazioni e spiegazioni. In particolare ringrazia l'AFF delle informazioni rilasciate. Esprime la propria riconoscenza anche alle persone che hanno partecipato alle interviste e al sondaggio su questionario per la loro disponibilità e le informazioni trasmesse. Ancora, ringrazia Evaluanda della proficua collaborazione nell'ambito del mandato affidatole.*

### **Per maggiori informazioni:**

Controllo parlamentare dell'amministrazione

Servizi del Parlamento

CH-3003 Berna

Tel. +41 58 322 97 99

Indirizzo elettronico: [pvk.cpa@parl.admin.ch](mailto:pvk.cpa@parl.admin.ch)

[www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) > Organi > Commissioni > Controllo parlamentare dell'amministrazione

*Lingua originale del rapporto: francese*

