



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

«\$\$e-seal»

«\$\$QrCode»

Comunicazione delle autorità prima delle votazioni

Rapporto del Controllo parlamentare dell'amministrazione all'attenzione della Commissione della gestione del Consiglio nazionale

del 19 giugno 2023

Parole chiave

Libera formazione della volontà



La libera formazione della volontà dei cittadini è garantita dalla Costituzione federale (art. 34 cpv. 2). Ciò significa che le autorità, nella loro comunicazione prima delle votazioni, rispettano alcuni principi giuridici quali la completezza, l'oggettività, la trasparenza e la proporzionalità.

Opuscolo con le spiegazioni del Consiglio federale

Insieme agli oggetti sottoposti a votazione, il Consiglio federale è tenuto a fornire spiegazioni oggettive e a esporre il parere delle minoranze. Questo opuscolo è realizzato dalla Cancelleria federale in collaborazione con i dipartimenti.



Interventi pubblici

Il Consiglio federale organizza una conferenza stampa per informare i cittadini riguardo agli oggetti sottoposti a votazione e alle sue posizioni. I capidipartimento possono in seguito intervenire a nome del Consiglio federale nei media, in riunioni o in dibattiti.

Pubblicazioni nei media sociali

Le autorità dispongono di conti ufficiali su diversi media sociali allo scopo di diffondere e scambiare informazioni con un pubblico più largo.



L'essenziale in breve

La comunicazione delle autorità prima delle votazioni è solo in parte appropriata. L'opuscolo con le spiegazioni del Consiglio federale è ampiamente utilizzato dalla popolazione. Sebbene le istruzioni della Cancelleria federale per la redazione di queste spiegazioni siano appropriate, i dipartimenti le utilizzano poco. I dipartimenti presentano nozioni diverse sulla comunicazione delle autorità prima delle votazioni e le applicano in modo diversificato. Ad eccezione di qualche lacuna isolata, i principi giuridici sono comunque rispettati.

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

Nella seduta del 25 maggio 2022 la sottocommissione DFGP/CaF della CdG del Consiglio nazionale ha deciso che la valutazione doveva riguardare le direttive, le strategie e i processi di comunicazione prima delle votazioni e la loro applicazione, i contenuti delle quattro votazioni la cui comunicazione è stata oggetto di critiche nonché le differenze di intensità della comunicazione delle autorità e l'utilizzo dei contenuti da parte dei cittadini.

Il CPA ha quindi effettuato un'analisi documentale relativa ai fondamenti della comunicazione delle autorità prima delle votazioni, oltre ad aver condotto una ventina di colloqui con membri dell'Amministrazione federale. Il CPA ha inoltre assegnato un mandato giuridico esterno per l'elaborazione di una griglia di analisi, la quale è servita soprattutto per studiare i contenuti della comunicazione nell'ambito di quattro votazioni controverse. Il CPA ha inoltre eseguito analisi statistiche per stimare le differenze di intensità e l'utilizzo dei contenuti della comunicazione da parte della popolazione. I principali risultati sono presentati qui di seguito.

L'opuscolo con le spiegazioni del Consiglio federale è uno strumento importante per la formazione della volontà, mentre i media sociali svolgono un ruolo secondario

Le analisi del CPA mostrano che l'opuscolo con le spiegazioni del Consiglio federale, congiuntamente agli articoli di giornale, ricoprono un ruolo di grande importanza nella formazione della volontà dei cittadini, e questo a prescindere dalla fascia di età, dalle idee politiche o dal grado di istruzione. I media sociali, invece, rappresentano una fonte considerevolmente meno importante per informarsi sulle votazioni, persino per i giovani adulti (n. 6.1). Benché non siano sempre di facile comprensione a causa delle esigenze legali a cui sono sottoposte e che ne complicano la semplificazione, le spiegazioni del Consiglio federale godono di una grande fiducia in seno alla popolazione (n. 6.2).

Le istruzioni per la redazione delle spiegazioni del Consiglio federale sono adeguate, ma poco utilizzate nei dipartimenti

L'Amministrazione federale ha elaborato diversi documenti su cui si fonda la comunicazione delle autorità prima delle votazioni. Si tratta di documenti coerenti e piuttosto chiari (n. 3.1). Se da un lato i principi da rispettare nell'ambito della

comunicazione prima delle votazioni si presentano in maniera astratta nelle linee direttrici generali, dall'altro sono concretizzati in modo adeguato nelle istruzioni per la redazione delle spiegazioni del Consiglio federale (n. 3.2). Tuttavia i dipartimenti interessati le utilizzano poco, poiché danno per scontato che la Cancelleria federale (CaF) provveda in ogni caso a vigilare sul rispetto dei principi giuridici. Questa mancanza di responsabilità tende così a protrarre i processi redazionali (n. 4.1). Sebbene i dipartimenti verifichino l'adeguatezza dei vari contenuti della comunicazione preparati dalle unità amministrative, un doppio controllo da parte di persone con le competenze tecniche necessarie non è tuttavia effettuato in maniera sistematica (n. 4.3).

La ripartizione delle competenze non è completamente regolamentata nei fondamenti della comunicazione, ma il coordinamento risulta adeguato nella pratica

Per quanto riguarda l'opuscolo con le spiegazioni del Consiglio federale, la CaF è responsabile della sua redazione, mentre il dipartimento interessato è responsabile del suo contenuto. Questa ripartizione dei compiti permette di trovare un equilibrio tra la responsabilità della CaF a garantire informazioni adeguate sui requisiti legali e quella dei dipartimenti a fornire informazioni precise, attuali e dettagliate, nonostante essa implichi l'esistenza di una zona grigia tra «redazione» e «contenuto». Nel complesso la professionalità dimostrata dalla CaF nei processi di redazione è riconosciuta e i suoi interventi mirano in maniera pertinente al rispetto dei principi giuridici. Per quanto concerne gli interventi pubblici o le pubblicazioni nei media sociali, i fondamenti non precisano quale livello debba comunicare su quale aspetto. Nella pratica gli interventi nei media sono coordinati quotidianamente in seno alla Conferenza dei servizi d'informazione della Confederazione (CSI). Quest'ultima funge altresì da piattaforma di discussione strategica e di scambio delle buone pratiche (n. 3.3 e 4.2).

I contenuti della comunicazione rispettano in larga misura i principi giuridici, ad eccezione di qualche lacuna isolata

Dall'analisi dettagliata delle quattro votazioni è emerso che i contenuti della comunicazione prima delle votazioni hanno nel complesso rispettato i principi giuridici, risultando dunque completi, oggettivi, trasparenti e proporzionati. Tuttavia, per ciascuno di questi principi sono state individuate alcune lacune che spesso coincidono con gli elementi problematici per i quali la comunicazione è stata criticata nei media in questi quattro casi: l'opuscolo con le spiegazioni concernenti il referendum contro la legge sul cinema fu considerato poco esaustivo e non del tutto trasparente; nell'opuscolo con le spiegazioni concernenti il referendum contro l'aumento delle deduzioni per i figli la descrizione dettagliata dell'oggetto conteneva un punto formulato in maniera più argomentativa che oggettiva; nell'ambito dell'iniziativa sui pesticidi gli interventi pubblici e le pubblicazioni nei media sociali non hanno del tutto rispettato il principio di oggettività; infine, nel caso dell'iniziativa «Per imprese responsabili» sono state messe in dubbio la trasparenza e la proporzionalità della comunicazione, come esposto nel prossimo punto (n. 5.1).

Le nozioni dei dipartimenti di comunicazione proporzionata e di confine tra informazione e campagna sono interpretate in modo diverso

Le differenze tra i diversi dipartimenti nell'interpretare la nozione di comunicazione proporzionata prima delle votazioni sono flagranti: alcuni hanno una visione ristretta della proporzionalità, il che li induce, in generale, a non andare troppo oltre alla comunicazione di base prevista per l'insieme delle votazioni; altri, invece, interpretano il principio di proporzionalità in maniera più larga al punto che, quando determinati oggetti sono sottoposti a votazione, essi intervengono in numerosi media e riunioni pubbliche e sono attivi nei media sociali. Le analisi del CPA mostrano che la nozione di confine tra informazione e campagna è interpretata in modo diverso tra i dipartimenti (n. 4.1). I documenti che stabiliscono i fondamenti della comunicazione delle autorità prima delle votazioni vietano di «fare campagna», senza però fornire una definizione specifica di questa nozione (n. 3.2). Nel caso della votazione sull'iniziativa «Per imprese responsabili» il dipartimento interessato prevedeva una comunicazione focalizzata più sul rifiuto dell'iniziativa anziché sull'informazione dei cittadini. Secondo il CPA le modalità di comunicazione previste oltrepassavano il confine tra informazione e campagna, andando così contro il principio di una comunicazione proporzionata (n. 5.1).

La comunicazione delle autorità prima delle votazioni varia in base all'intensità, ma resta complessivamente proporzionata rispetto alla copertura mediatica

Sebbene tra i dipartimenti vi siano diverse interpretazioni della proporzionalità, la comunicazione delle autorità prima delle votazioni ha in generale rispecchiato l'intensità della copertura mediatica. Nel complesso il Consiglio federale non ha avuto una posizione dominante, nemmeno nei casi in cui le autorità hanno comunicato in modo intenso, come nell'ambito dell'iniziativa «Per imprese responsabili», il che depone a favore del rispetto del principio di proporzionalità in generale (n. 5.2).

Indice

1	Introduzione	8
1.1	Contesto e domande della valutazione	8
1.2	Metodologia	9
1.3	Valore aggiunto e limiti della valutazione	12
1.4	Struttura del rapporto	13
2	Comunicazione delle autorità prima delle votazioni	13
2.1	Basi legali e fondamenti della comunicazione	14
2.2	Applicazione dei fondamenti della comunicazione	15
2.3	Contenuti della comunicazione	16
2.4	Utilizzo dei contenuti della comunicazione	17
3	Fondamenti della comunicazione	17
3.1	I fondamenti sono coerenti e piuttosto chiari	18
3.2	I principi giuridici non sono concretizzati in modo uniforme	20
3.2.1	Completezza	21
3.2.2	Oggettività	22
3.2.3	Trasparenza	22
3.2.4	Proporzionalità	23
3.3	La ripartizione delle competenze non è del tutto regolamentata nei fondamenti	24
4	Applicazione dei fondamenti della comunicazione	25
4.1	I fondamenti sono poco utilizzati e la loro applicazione è eterogenea	25
4.2	Il coordinamento della CaF, in particolare tramite la CSI, è adeguato e riconosciuto come tale	27
4.3	La sorveglianza da parte dei dipartimenti non è sempre adeguata	30
5	Contenuti della comunicazione	31
5.1	I contenuti della comunicazione erano conformi ai principi giuridici, ad eccezione di qualche lacuna isolata	31
5.1.1	Completezza	31
5.1.2	Oggettività	33
5.1.3	Trasparenza	35
5.1.4	Proporzionalità	36
5.2	Le autorità non hanno una posizione dominante nei media	39
6	Utilizzo degli opuscoli con le spiegazioni del Consiglio federale	40
6.1	Gli opuscoli con le spiegazioni del Consiglio federale sono ampiamente utilizzati	41
6.2	La fiducia negli opuscoli delle spiegazioni di voto del Consiglio federale è elevata nonostante non siano di facile comprensione	44

7 Conclusioni	45
7.1 L'opuscolo con le spiegazioni del Consiglio federale è uno strumento importante per la formazione della volontà, mentre i media sociali svolgono un ruolo secondario	46
7.2 Le istruzioni per la redazione delle spiegazioni del Consiglio federale sono adeguate, tuttavia poco utilizzate dai dipartimenti	46
7.3 La ripartizione delle competenze non è del tutto regolamentata nei fondamenti della comunicazione, ma il coordinamento è adeguato nella pratica	47
7.4 I contenuti della comunicazione rispettano in gran parte i principi giuridici, ad eccezione di qualche lacuna isolata	48
7.5 Le nozioni dei dipartimenti di comunicazione proporzionata e di confine tra informazione e campagna sono interpretate in modo diverso	49
7.6 La comunicazione delle autorità prima delle votazioni varia di intensità, ma resta complessivamente proporzionata rispetto alla copertura mediatica	49
Elenco delle abbreviazioni	51
Bibliografia ed elenco dei documenti	53
Allegato 1: Elenco delle persone interpellate	55
Allegato 2: Approccio della valutazione	56
Criteri di valutazione	57
Impressum	59

Rapporto

1 Introduzione

1.1 Contesto e domande della valutazione

La comunicazione delle autorità federali prima delle votazioni¹ ha come obiettivo principale la libera formazione della volontà dei cittadini, garantita dall'articolo 34 capoverso 2 della Costituzione federale (Cost.)². La legge federale del 17 dicembre 1976³ sui diritti politici (LDP) sancisce che il Consiglio federale informi in maniera costante gli aventi diritto di voto sui testi sottoposti a votazione federale e che, nel farlo, rispetti i principi di completezza, oggettività, trasparenza e proporzionalità. Insieme al testo sottoposto a votazione, il Consiglio federale deve fornire un opuscolo che resti oggettivo e che esponga anche il parere di importanti minoranze. La comunicazione può essere effettuata anche sotto forma di interventi pubblici o di pubblicazioni nei media sociali.

Nel 2018, in seguito alla pubblicazione di un opuscolo con le spiegazioni del Consiglio federale contenente diverse informazioni errate, la Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N) ha chiesto chiarimenti alla Cancelleria federale (CaF), responsabile dell'opuscolo. La CaF ha quindi provveduto a migliorare il processo di elaborazione delle spiegazioni di voto, misura che la CdG-N ha accolto con favore nel 2020⁴. Tuttavia, la comunicazione delle autorità prima delle votazioni è continuata a essere oggetto di critiche.

Il 25 gennaio 2022 le Commissioni della gestione delle Camere federali (CdG) hanno quindi incaricato il Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) di procedere a una valutazione della comunicazione delle autorità prima delle votazioni. Basandosi su una bozza di progetto del CPA, la sottocommissione DFGP/CaF della CdG-N competente ha deciso nella seduta del 25 maggio 2022 che la valutazione deve concentrarsi sulle seguenti domande, ognuna delle quali è trattata in un capitolo del rapporto:

1. Le direttive, le strategie e i processi su cui si fonda la comunicazione delle autorità prima delle votazioni sono appropriati? (cap. 3)
2. I fondamenti in questione sono applicati in maniera adeguata? (cap. 4)
3. I contenuti della comunicazione erano adeguati rispetto ai principi giuridici? (cap. 5)
 - 3.1. I principi sono stati rispettati in casi controversi? (n. 5.1)

¹ Qui di seguito l'espressione «comunicazione delle autorità» si riferisce, salvo se indicato diversamente, alla comunicazione delle autorità prima delle votazioni.

² RS **101**

³ RS **161.1**

⁴ Rapporto annuale 2020 delle CdG e della DelCG del 26 gen. 2021 (FF **2021** 570 n. 3.5.5).

- 3.2. Le differenze di intensità della comunicazione delle autorità prima delle votazioni sono giustificate per quanto riguarda il principio di proporzionalità?
4. I contenuti della comunicazione delle autorità sono utilizzati dai cittadini per formarsi un'opinione? (cap. 6)

1.2 Metodologia

Per rispondere alle domande della valutazione, il CPA ha esaminato la comunicazione delle autorità prima delle votazioni federali ricorrendo a diversi metodi di raccolta e analisi di dati, rappresentati nella tabella 1. L'allegato 1 posto alla fine del rapporto schematizza l'approccio valutativo, mentre l'allegato 2 spiega i criteri di valutazione sui quali il CPA si è basato.

Tabella 1

Panoramica dei metodi

Domande della valutazione	Accompagnamento giuridico (mandato esterno)	Analisi documentale	Colloqui	Casi di studio	Analisi statistiche
1. Appropriatezza delle direttive, delle strategie e dei processi	*	*	*		
2. Applicazione delle direttive, delle strategie e dei processi	(*)	(*)	*	*	
3. Adeguatezza dei contenuti della comunicazione	*		(*)	*	*
4. Utilizzo dei contenuti della comunicazione					*

Legenda: * = contributo principale all'analisi; (*) = contributo secondario all'analisi

Il CPA ha assegnato un mandato *esterno d'accompagnamento giuridico* al Prof. Dott. iur Lorenz Langer affinché elaborasse in particolare una griglia di analisi a partire da un esame della letteratura riguardante i principi giuridici su cui si fonda la comunicazione delle autorità prima delle votazioni. Questa griglia è stata utilizzata per valutare l'appropriatezza delle direttive, delle strategie e dei processi nonché l'adeguatezza dei contenuti della comunicazione. I criteri di questa griglia sono brevemente presentati nel numero 2.3⁵.

Il CPA ha effettuato un'*analisi documentale* delle direttive, delle strategie e dei processi su cui si fonda la comunicazione delle autorità prima delle votazioni con

5 Un'illustrazione più dettagliata della griglia di analisi si trova nel corrispondente documento del CPA del 19 giu. 2023 «Behördenkommunikation vor Abstimmungen: Analyseraster und Fallstudien», cap. 1 (di seguito: documento di lavoro *Analyseraster und Fallstudien*).

l'obiettivo di poterne valutare l'appropriatezza rispetto alle basi legali e alla loro applicazione.

Per poter completare questa analisi e raccogliere informazioni sull'adeguatezza dei contenuti della comunicazione (opuscoli con le spiegazioni del Consiglio federale, interventi pubblici dei capidipartimento, pubblicazioni nei media sociali), il CPA ha condotto una ventina di *colloqui* con collaboratori della CaF e con i membri della Conferenza dei servizi d'informazione della Confederazione (CSI), che comprende i responsabili dell'informazione dei vari dipartimenti⁶. Un elenco delle persone interpellate è riportato alla fine di questo rapporto.

Il CPA ha anche realizzato *casi di studio* riguardanti quattro votazioni per le quali la comunicazione delle autorità è stata criticata nei media. L'obiettivo di questi casi di studio era di risalire all'attuazione delle direttive, delle strategie e dei processi durante la fase di elaborazione dei vari contenuti della comunicazione e di valutare la loro adeguatezza. Per selezionare i casi, il CPA ha innanzitutto stilato un elenco delle votazioni federali tenutesi dal 9 febbraio 2020, data in cui per la prima volta sono state attuate le misure di miglioramento adottate dalla CaF, fino al 15 maggio 2022⁷. Basandosi su diverse informazioni riguardanti queste votazioni, come la forma giuridica, il dipartimento responsabile, la risonanza nei media e le critiche ivi mosse alla comunicazione⁸, la sottocommissione ha selezionato durante la seduta del 5 settembre 2022 quattro votazioni ritenute controverse e che presentano caratteristiche diverse tra loro: il referendum contro l'aumento delle deduzioni per i figli, l'iniziativa «Per imprese responsabili», l'iniziativa sui pesticidi e il referendum contro la legge sul cinema. I casi menzionati sono stati analizzati in maniera approfondita: da un lato i documenti amministrativi esistenti⁹ e i contenuti della comunicazione prodotti sono stati valutati sulla base della griglia di analisi giuridica; dall'altro sono stati condotti colloqui complementari con le unità amministrative principalmente interessate dalle votazioni analizzate (tabella 2).

⁶ La CSI coordina le questioni legate all'informazione e alla comunicazione riguardanti tutti i dipartimenti (cfr. n. 2.2).

⁷ Il periodo in questione comprende 29 oggetti sottoposti a votazione e ripartiti in 9 scrutini. Non è stato tenuto conto della votazione del 25 set. 2022 concomitante alla valutazione.

⁸ Una parte di queste informazioni proviene dalla banca dati di Swissvotes (2022): Swissvotes – die Datenbank der eidgenössischen Volkabstimmungen. Année Politique Suisse. Università di Berna.

⁹ Trattasi, ad esempio, di piani di comunicazione, direttive relative all'utilizzo dei media sociali, calendari e verbali riguardanti la redazione delle spiegazioni del Consiglio federale, diverse versioni commentate delle spiegazioni del Consiglio federale o consultazioni degli uffici.

Tabella 2

Informazioni sugli oggetti sottoposti a votazione selezionati per i casi di studio

Oggetto, titolo abbreviato	Referendum contro l'aumento delle deduzioni per i figli	Iniziativa «Per imprese responsabili»	Iniziativa sui pesticidi	Referendum contro la legge sul cinema
Oggetto, titolo completo	Modifica della legge federale sull'imposta federale diretta	Iniziativa «Per imprese responsabili – a tutela dell'essere umano e dell'ambiente»	Iniziativa popolare «Per una Svizzera senza pesticidi sintetici»	Modifica della legge federale sulla produzione e la cultura cinematografiche
Forma giuridica	Referendum	Iniziativa	Iniziativa	Referendum
Data della votazione	27.9.2020	29.11.2020	13.6.2021	15.5.2022
Dipartimento/unità responsabile	DFF/AFC	DFGP/UFG	DEFR/UFAG	DFI/UFC
Risonanza nei media (numero di pubblicazioni) ¹	debole (170)	molto grande (703)	grande (525)	tendenzialmente debole (221)
Proporzione delle dichiarazioni pubbliche del Consiglio federale	nessuna	grande	piuttosto grande	debole
Proporzione delle pubblicazioni nei media sociali	debole	grande	debole	debole
Critiche nei media	Il Consiglio federale ha preso pubblicamente posizione solo in misura minima	La comunicazione del Consiglio federale non è stata oggettiva e proporzionata	La comunicazione del Consiglio federale non è stata oggettiva, poiché il Governo si è troppo esposto pubblicamente	Errore nell'opuscolo con le spiegazioni del Consiglio federale, il che ha reso necessaria una precisazione da parte della CaF

Legenda: i dati sulla risonanza provengono dal monitoraggio di voto del *Forschungszentrum Öffentlichkeit und Gesellschaft* dell'Università di Zurigo (fög); proporzione delle dichiarazioni pubbliche: informazioni dei dipartimenti; proporzione delle pubblicazioni nei media sociali: dati raccolti dal CPA.

¹ Abstimmungsmonitor fög – Forschungszentrum Öffentlichkeit und Gesellschaft der Universität Zürich. Il fög recensisce tutti gli articoli redazionali che vertono sugli oggetti di voto e che sono stati pubblicati in determinati media nelle 12 settimane prima della data della votazione (fög, 2020a, pag. 5).

Il CPA ha infine effettuato *analisi statistiche*. Da un canto, l'analisi sulla proporzionalità della comunicazione delle autorità è stata completata da un confronto tra l'intensità della comunicazione delle autorità¹⁰ e l'intensità della campagna nei

¹⁰ Alla CSI è stato chiesto di fornire gli interventi pubblici dei capidipartimento prima delle votazioni nonché gli indirizzi URL utilizzati dai dipartimenti per i vari media sociali. Il CPA ha in seguito classificato le pubblicazioni nei media sociali utilizzando il programma Fanpage Karma.

media¹¹. Sono state raccolte anche informazioni supplementari sulla copertura mediatica durante la campagna di votazione dei quattro casi di studio¹². Dall'altro canto, le analisi statistiche dei dati dei sondaggi post-votazione hanno permesso di identificare le proporzioni e le caratteristiche dei cittadini che hanno utilizzato l'uno o l'altro contenuto per formarsi un'opinione sugli oggetti sottoposti a votazione durante il periodo in rassegna¹³.

La raccolta e l'analisi dei dati si sono tenute tra settembre e dicembre 2022. Al termine della valutazione il CPA ha discusso i principali risultati con la CaF. Tutti i dipartimenti e la CaF sono stati inoltre invitati a esprimersi nel marzo 2023 sul progetto di rapporto.

1.3 Valore aggiunto e limiti della valutazione

La presente valutazione intende offrire una visione d'insieme della comunicazione delle autorità federali prima delle votazioni. Essa tiene conto dell'insieme dei fondamenti e analizza non solo la loro adeguatezza rispetto ai principi giuridici e alle esigenze legate alla comunicazione, ma anche la loro applicazione concreta da parte di diversi attori. La valutazione è incentrata sulla comunicazione prima delle votazioni, mentre le attività di pubbliche relazioni della Confederazione in generale sono già state oggetto di una precedente valutazione da parte del CPA¹⁴, da cui sono risultate diverse raccomandazioni della CdG-N¹⁵. Il CPA ha sì accertato che i risultati ricavati dalla presente valutazione, rilevanti per le attività di pubbliche relazioni in generale, fossero integrati ai controlli successivi svolti dalla CdG-N per verificare l'attuazione delle raccomandazioni sopramenzionate.

La presente valutazione non si pronuncia sull'appropriatezza delle basi legali in sé, né sulle discussioni giuridiche in merito alla comunicazione prima delle votazioni, come ad esempio quelle sulla giurisprudenza relativa all'articolo 34 capoverso 2 Cost., agli atti suscettibili di essere impugnati, ai rimedi giuridici nelle votazioni federali o alla distinzione fra «azione privata» di eletti e «intervento delle autorità»¹⁶. La valutazione si focalizza dunque esclusivamente sulla maniera in cui le disposizioni legali sono state concretizzate e applicate dall'esecutivo.

¹¹ Il CPA ha ottenuto queste informazioni presso il fög.

¹² *Année politique suisse* dell'Università di Berna ha trasmesso al CPA il numero di inserzioni (*Inserate*) apparse nei giornali che riguardavano le votazioni analizzate nei quattro casi di studio (sono stati considerati 41 giornali pubblicati nelle dieci settimane prima della rispettiva data delle votazioni).

¹³ I dati dei sondaggi post-votazione Voto (rilevati da FORS Lausanne fino a settembre 2020 compreso) e Vox (rilevati da GfS Bern a partire da novembre 2020) sono stati combinati e in seguito analizzati dal CPA.

¹⁴ Attività di pubbliche relazioni della Confederazione. Rapporto del Controllo parlamentare dell'amministrazione a destinazione della Commissione della gestione del Consiglio nazionale del 3 mag. 2019 (FF **2020** 1033).

¹⁵ Attività di pubbliche relazioni della Confederazione. Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale del 15 ott. 2019 (FF **2020** 1007).

¹⁶ Si veda ad es. Vincent Martenet/Théophile Von Büren, *Commentaire de l'art. 34 Cst.* in Vincent Martenet/ Jacques Dubey (a c. di), *Commentaire romand de la Constitution fédérale*, Helbing Lichtenhahn, Basilea 2021, pagg. 983–1020.

Se si analizza inoltre l'adeguatezza dei vari contenuti della comunicazione prima delle votazioni criticata nei media, la valutazione permette di capire se le critiche fossero fondate o meno. Se ci si basa invece su casi controversi, l'analisi non consente di effettuare una valutazione generale sull'adeguatezza dei contenuti rispetto ai principi giuridici. Per tali motivi l'analisi è stata estesa introducendo colloqui con tutti i dipartimenti.

La valutazione permette infine di comprendere meglio il principio di proporzionalità, spesso al centro di critiche, mettendo in prospettiva le diverse intensità della comunicazione delle autorità prima delle votazioni. Le analisi statistiche tengono conto di un numero di votazioni più grande, ma trattano solo aspetti quantitativi della comunicazione e non la qualità dei contenuti, che però viene considerata nei casi di studio.

1.4 Struttura del rapporto

Il capitolo 2 offre una panoramica della comunicazione delle autorità prima delle votazioni. I quattro capitoli successivi rispondono a ciascuna domanda della valutazione: il capitolo 3 si focalizza sull'appropriatezza dei fondamenti, il capitolo 4 tratta la loro applicazione, il capitolo 5 si concentra sulla questione dell'adeguatezza dei contenuti e il capitolo 6 verte sul loro utilizzo. Le conclusioni sono infine presentate nel capitolo 7.

2 Comunicazione delle autorità prima delle votazioni

La comunicazione delle autorità prima delle votazioni si articola in quattro componenti: basi legali e fondamenti della stessa, loro applicazione pratica, contenuti prodotti e loro utilizzo da parte dei cittadini. Queste componenti sono illustrate nello schema d'analisi sottostante (figura 1) e trattate nei numeri che seguono.

Figura 1

Schema di analisi della comunicazione delle autorità prima delle votazioni



2.1 Basi legali e fondamenti della comunicazione

La comunicazione delle autorità federali prima delle votazioni ha come obiettivo principale la libera formazione della volontà dei cittadini (art. 34 cpv. 2 Cost.). Questa disposizione costituzionale esprime un importante aspetto della garanzia dei diritti politici, poiché assicura che i risultati delle votazioni siano espressi in maniera affidabile e senza che la volontà dei votanti venga alterata. Nell'ambito dell'iniziativa sugli svantaggi per coppie sposate¹⁷ il Tribunale federale ha ritenuto che questo principio non era stato rispettato. Per la prima volta in assoluto ha quindi annullato il risultato di una votazione, poiché il numero di coppie interessate dall'iniziativa era in realtà nettamente inferiore rispetto a quello comunicato dal Consiglio federale e secondo il Tribunale federale tale informazione errata ha avuto un'influenza significativa sul voto, il cui risultato era tra l'altro estremamente serrato¹⁸. Da allora il numero di ricorsi in materia di diritto di voto presentati al Tribunale federale che criticano la comunicazione delle autorità prima delle votazioni è aumentato in maniera considerevole. Il 23 marzo 2021 il Tribunale federale ha emesso una sentenza di principio che riduce i mezzi d'impugnazione in caso di simili accuse¹⁹. In ragione di tali restrizioni è quindi essenziale che le autorità rispettino sin dall'inizio i principi della comunicazione.

Al fine di garantire un processo di formazione della volontà quanto più libero e completo possibile, il Parlamento ha definito, in risposta a un'iniziativa popolare²⁰, alcuni requisiti a cui le informazioni fornite dalle autorità prima di una votazione devono attenersi. Entrato in vigore nel 2009, l'articolo 10a LDP sancisce che il Consiglio federale informi costantemente gli aventi diritti di voto sui testi sottoposti a votazione (cpv. 1), rispetti i principi di completezza, oggettività, trasparenza e proporzionalità (cpv. 2), esponga le posizioni principali sostenute durante il processo decisionale parlamentare (cpv. 3) e non sostenga una raccomandazione di voto divergente dalla posizione dell'Assemblea federale (cpv. 4). Insieme al testo sottoposto a votazione, il Consiglio federale deve fornire spiegazioni oggettive e che espongano anche il parere di importanti minoranze; nel caso di iniziative popolari o referendum, il comitato trasmette le proprie argomentazioni al Consiglio federale, il quale li riprende nella spiegazione, a meno che siano lesive dell'onore, manifestamente contrarie alla verità oppure troppo lunghe (art. 11 cpv. 2 LDP).

La comunicazione delle autorità prima delle votazioni si iscrive in un mandato più ampio affidato al Governo e all'Amministrazione e che consiste nell'informare la popolazione sulla propria attività. Così facendo le autorità non si limitano a redigere semplicemente spiegazioni in occasione delle votazioni, ma comunicano utilizzando anche altri canali, come interventi pubblici o pubblicazioni nei media sociali. Per quanto riguarda l'elaborazione dei contenuti, la ripartizione delle competenze tra autorità è definita dalla legge del 21 marzo 1997²¹ sull'organizzazione del Governo e

¹⁷ Iniziativa popolare federale «Per il matrimonio e la famiglia - No agli svantaggi per le coppie sposate», votazione del 28 feb. 2016 (FF **2016** 3283).

¹⁸ DTF **145** I 2017

¹⁹ DTF **147** I 194 e TF, 10.4.2019, 1C 338/2018

²⁰ Messaggio del 29 giu. 2005 concernente l'iniziativa popolare «Sovranità del popolo senza propaganda di governo» (FF **2005** 3935).

²¹ RS **172.010**

dell'Amministrazione (LOGA) e nell'ordinanza del 25 novembre 1998²² sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (OLOGA): la CaF è competente per l'informazione della popolazione sulle decisioni, sulle intenzioni e sulle misure del Consiglio federale, oltre che per il coordinamento dell'informazione e della comunicazione in collaborazione con la CSI; i dipartimenti sono invece responsabili dell'informazione e della comunicazione interna relativa al proprio ambito e devono, a tal proposito, tenere conto del contesto globale della politica di comunicazione del Consiglio federale e regolare i compiti di informazione delle unità loro subordinate (art. 23 OLOGA).

2.2 Applicazione dei fondamenti della comunicazione

I fondamenti della comunicazione devono essere applicati dal Consiglio federale, dalla CaF, dai dipartimenti e dalla CSI: a ognuno di questi attori sono assegnati compiti diversi che variano in base al canale di comunicazione utilizzato.

Il Consiglio federale decide al massimo quattro mesi prima della data della votazione quali oggetti saranno sottoposti al Popolo. In seguito la CaF elabora l'opuscolo con le spiegazioni del Consiglio federale²³ insieme al dipartimento competente. Il Consiglio federale approva il progetto globale delle spiegazioni di voto circa tre mesi e mezzo prima della votazione²⁴. Dopo aver rilevato alcuni errori nelle indicazioni presenti all'interno dell'opuscolo con le spiegazioni concernenti la votazione sulla sorveglianza degli assicurati AI, la CaF ha istituito un gruppo di lavoro e adottato nuove misure al fine di evitare il ripetersi di simili eventi: 1. sottoporre le spiegazioni del Consiglio federale alla consultazione degli uffici; 2. verificare l'attualità dei dati; 3. allestire una lista di controllo; 4. migliorare l'aspetto redazionale; 5. definire una chiara procedura per le correzioni²⁵.

La conferenza stampa organizzata dal Consiglio federale per informare i cittadini su un dato oggetto sottoposto a votazione e sulla sua posizione segna l'inizio del periodo di comunicazione delle autorità prima delle votazioni²⁶. In parallelo la CaF pubblica l'opuscolo con le spiegazioni del Consiglio federale, mentre il dipartimento competente si occupa di caricare sul proprio sito Internet le informazioni riguardanti la votazione in questione. La CSI, composta dal portavoce del Consiglio federale, che la presiede, dai responsabili all'informazione dei dipartimenti, dalla CaF e dai Servizi

²² RS 172.010.1

²³ Redazione delle spiegazioni del Consiglio federale. Istruzioni in attuazione della decisione del Consiglio federale del 21 giugno 2019 per migliorare la presentazione dei dati sui quali si basano i progetti legislativi, Cancelleria federale, febbraio 2020 (*disponibile soltanto in tedesco e francese, di seguito: istruzioni per la redazione delle spiegazioni del Consiglio federale*).

²⁴ Mitarbeiterhandbuch Sektion Information und Kommunikation Abstimmungserläuterungen, Cancelleria federale 10.2014 (*disponibile soltanto in tedesco; di seguito: Mitarbeiterhandbuch*).

²⁵ Misure per migliorare le basi decisionali nel processo legislativo. Scheda informativa del Consiglio federale del 21 giu. 2014.

²⁶ Gli interlocutori del CPA hanno parlato di un «avvio della campagna di votazione», ma il CPA preferisce evitare l'uso di tale espressione, poiché la nozione di «campagna» risulta alquanto spinosa nel contesto della comunicazione delle autorità (cfr. n. 3.2).

del Parlamento²⁷, coordina la comunicazione sulle questioni che riguardano tutti i dipartimenti, come ad esempio la partecipazione delle autorità federali a trasmissioni televisive di dibattito quali «Arena» o «Infrarouge». Le regole che il Consiglio federale in quanto collegio è tenuto a rispettare nei dibattiti pubblici organizzati prima delle votazioni sono definite in un promemoria²⁸, ma i capidipartimento possono poi intervenire nei media, in riunioni o in dibattiti²⁹.

La CaF si occupa della comunicazione nei media sociali del Consiglio federale in quanto collegio, mentre i dipartimenti gestiscono i canali che utilizzano per comunicare informazioni sugli oggetti sottoposti a votazione³⁰. Da un'analisi effettuata dal CPA nel 2019³¹ è emerso che i dipartimenti hanno diffuso le proprie informazioni a varie frequenze e su diverse piattaforme.

2.3 Contenuti della comunicazione

Prima delle votazioni le autorità producono diversi contenuti di comunicazione che, sulla base del canale utilizzato, possono essere classificati in tre categorie:

- *spiegazioni del Consiglio federale*: l'opuscolo con le spiegazioni è inviato a tutte le persone che hanno diritto di voto (cfr. n. 2.4). Il suo contenuto è presentato sia in occasione della conferenza stampa del Consiglio federale che dà il via al periodo di comunicazione delle autorità prima delle votazioni sia sull'applicazione VoteInfo³². Inoltre il contenuto funge da base per realizzare video esplicativi sulle votazioni della CaF³³;
- *interventi pubblici dei capidipartimento competenti*: questa categoria include gli interventi radiofonici e televisivi, le partecipazioni a dibattiti televisivi o video in cui figura il capidipartimento, i comunicati stampa e i siti Internet dei dipartimenti;
- *pubblicazioni nei media sociali*: le autorità federali hanno conti ufficiali su diverse piattaforme (Twitter, Instagram e Facebook) attraverso i quali comunicano parimenti sugli oggetti di voto e interagiscono con i cittadini.

²⁷ Informazione e comunicazione di Consiglio federale e Amministrazione federale. Linee direttrici della Conferenza dei servizi d'informazione (CSI) del 2015 (*di seguito*: linee direttrici).

²⁸ Promemoria per i membri del Consiglio federale e per il cancelliere / la cancelliera della Confederazione in vigore dal 1° gen. 2015, stato 1° mar. 2020 (*di seguito*: promemoria).

²⁹ Grundprinzipien der Information vor Abstimmungen della CaF del 25 ago. 2021 (*disponibile soltanto in tedesco*; *di seguito*: Grundprinzipien).

³⁰ Media sociali. Linee guida adottate dalla Conferenza dei servizi d'informazione (CSI) nel mag. 2021 (*di seguito*: linee guida Media sociali).

³¹ Attività di pubbliche relazioni della Confederazione. Rapporto del CPA a destinazione della CdG-N del 3 mag. 2019 (FF **2020** 1033).

³² Questo portale, frutto di una collaborazione fra la CaF e i Cantoni, è stato lanciato nel 2019 con l'intento di permettere agli elettori di avere un accesso mobile alle informazioni ufficiali sulle votazioni e ai risultati ufficiali degli scrutini, questi ultimi aggiornati in tempo reale.

³³ I video esplicativi (video con illustrazioni, video nel linguaggio dei segni e allocuzione del Consiglio federale) sono disponibili su YouTube.

I contenuti diffusi tramite questi canali devono rispettare i principi giuridici (n. 2.1). Il CPA ha elaborato una griglia di analisi che si basa su un esame della dottrina e della giurisprudenza relativa alla concretizzazione dei principi giuridici. Secondo questa griglia i principi in questione, definiti in modo più dettagliato in un documento complementare³⁴, corrispondono ai criteri illustrati nella figura 2.

Figura 2

Principi e criteri della comunicazione delle autorità prima delle votazioni

Completezza	Oggettività	Trasparenza	Proporzionalità
• Equilibrio dell'informazione • Spiegazione degli elementi essenziali • Immediatezza	• Esattezza del contenuto • Chiarezza del contenuto • Concisione della forma	• I dubbi sono esposti come tali e spiegati • Esplicitazione delle fonti e della natura dell'informazione	• Le autorità non hanno una posizione dominante • I mezzi di comunicazione sono (economicamente) proporzionati

2.4 Utilizzo dei contenuti della comunicazione

I cittadini svizzeri dispongono di una moltitudine di informazioni, provenienti dalle autorità federali e non solo, per formarsi un'opinione sugli oggetti sottoposti a votazione. Per quanto concerne le autorità, l'opuscolo con le spiegazioni del Consiglio federale fa parte delle informazioni di base: al più tardi tre settimane prima del giorno della votazione tutte le persone che hanno diritto di voto ricevono per posta il testo sottoposto a votazione insieme alle rispettive spiegazioni. La CaF è inoltre tenuta a pubblicare questi documenti in forma elettronica almeno sei settimane prima del giorno della votazione (art. 11 cpv. 3 LDP). Le autorità si rivolgono ai cittadini anche intervenendo pubblicamente o pubblicando contenuti nei media sociali (n. 2.3).

Le informazioni fornite dalle autorità sono altresì riprese in articoli di giornale, dibattiti televisivi, programmi di informazione o nei media sociali: tutti mezzi che permettono al pubblico di informarsi sugli oggetti sottoposti a votazione. Queste informazioni rappresentano però solo una parte di quelle globalmente disponibili.

3 Fondamenti della comunicazione

Per l'analisi sull'appropriatezza delle direttive, delle strategie e dei processi su cui si fonda la comunicazione delle autorità prima delle votazioni sono stati presi come riferimento i criteri elencati nell'allegato 2: la chiarezza e la coerenza dei fondamenti, l'appropriatezza dei fondamenti rispetto alla concretizzazione dei principi giuridici e la definizione della ripartizione delle competenze.

34 Documento di lavoro *Analyseraster und Fallstudien*, cap. 1.

Sintesi: nel complesso il CPA constata che i fondamenti sono solo in parte adeguati. Essi concretizzano in maniera coerente e piuttosto chiara il modo in cui deve essere effettuata la comunicazione da parte delle autorità (n. 3.1). I principi giuridici sono concretizzati in maniera piuttosto adeguata, benché la proporzionalità e la nozione di campagna di comunicazione delle autorità siano definite solo in modo parziale (n. 3.2). La ripartizione delle competenze è coerente per quanto concerne le basi legali, ma non del tutto regolamentata nei fondamenti (n. 3.3).

3.1 I fondamenti sono coerenti e piuttosto chiari

Il Consiglio federale, la CaF e la CSI hanno elaborato numerosi documenti (direttive, strategie e processi) su cui si fonda la comunicazione delle autorità prima delle votazioni. Il loro obiettivo è di spiegare in maniera più concreta rispetto al quadro giuridico come le autorità sono tenute a comunicare. La tabella 3 elenca questi fondamenti e mostra anche come essi coprano in modo complementare l'insieme dei principali processi: alcuni documenti riguardano i principi generali della comunicazione delle autorità prima delle votazioni, altri sono invece specifici a categorie di contenuto ben precise (opuscoli con le spiegazioni del Consiglio federale, interventi pubblici dei capidipartimento, pubblicazioni nei media sociali).

Tabella 3

Fondamenti della comunicazione delle autorità prima delle votazioni

Titolo breve (autore, data)	Oggetti principali
<i>Principi generali</i>	
Linee direttrici (CSI, 2015)	Principi che disciplinano la politica d'informazione e di comunicazione in generale e prima delle votazioni nello specifico (l'allegato 1 concretizza i principi giuridici).
Rapporto sull'impegno del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale alla vigilia delle votazioni federali (GL CSI, 2001)	Nello specifico le evoluzioni giuridiche, politiche e sociali e una perizia sui principi giuridici
<i>Opuscoli con le spiegazioni del Consiglio federale</i>	
Vorgaben für die Druckerei (UFCL, 2023)	Direttive concernenti la tipografia
Grobplanungen Abstimmungen (CaF, 2022)	Esempio di pianificazione del processo di produzione e di redazione per il 2022
Terminplan Übersetzungen (CaF, 2020)	Esempio di rappresentazione schematica dello scadenziario per le traduzioni della votazione del 15 maggio 2022
Weisungen zur Redaktion der Abstimmungserläuterungen des Bundesrates (CaF, 2020)	Basi legali e responsabilità, nuove misure, processo di redazione e produzione, liste di controllo, requisiti e modelli
Korrekturprozess Abstimmungserläuterungen (Consiglio federale, 2019)	Procedura di correzione delle versioni in formato elettronico qualora vi sia identificato un errore

Titolo breve (autore, data)	Oggetti principali
Mitarbeiterhandbuch (CaF, 2014)	Descrizione dettagliata dei compiti, delle responsabilità, dei termini e dei ruoli durante il processo di produzione
Elaborazione del video sulla votazione Legge Covid-19 (CaF, 2021)	Esempio di elaborazione di un video esplicativo di voto
Workflow Abstimmungsvideos (CaF, 2020)	Processo di elaborazione video suddiviso in 8 compiti, questi ultimi ripartiti tra dipartimenti responsabili e CaF
<i>Interventi pubblici dei responsabili di dipartimento</i>	
Grundprinzipien (CaF, 2021)	Basi legali, azioni consentite e prescritte durante il periodo di dibattito che precede le votazioni, le conferenze e i comunicati stampa, lista di controllo prima di svolgere la comunicazione
Promemoria (CaF, 2015)	Campo d'azione del Consiglio federale nell'informare la popolazione prima dello scrutinio federale e modalità di ripartizione degli interventi tra i membri del Governo
<i>Pubblicazioni nei media sociali</i>	
Linee guida Media sociali (CSI, 2021)	Campo d'applicazione, utilizzo, responsabilità, informazioni ingannevoli (monitoraggio), sicurezza, valutazione e requisiti
Strategia Media sociali (Consiglio federale, 2021)	Obiettivi perseguiti e misure che ne consentono il raggiungimento

Legenda: fondamenti classificati per categoria di contenuto e in ordine cronologico (dal più recente al più datato); i fondamenti più rilevanti in termini di contenuto sono evidenziati in grassetto; UFCL: Ufficio federale delle costruzioni e della logistica; GL: gruppo di lavoro.

Il CPA non ha rilevato incoerenze tra questi fondamenti. I principi giuridici della comunicazione delle autorità prima delle votazioni sono ripresi in appositi documenti, come, ad esempio, nelle linee direttrici che spiegano la politica di informazione e di comunicazione delle autorità in generale e conformemente alle basi legali. Anche le istruzioni per la redazione delle spiegazioni del Consiglio federale (*Weisungen zur Redaktion Abstimmungserläuterungen des Bundesrates*) fanno riferimento ai principi giuridici prima di essere concretizzati; così come nei fondamenti riguardanti gli altri prodotti della comunicazione si fa menzione del fatto che i principi sono da applicare anche ai medesimi contenuti³⁵.

I membri della CSI, dove quest'ultima ha contribuito all'elaborazione di una gran parte dei fondamenti, affermano che per ogni aspetto significativo esiste un rispettivo documento. Inoltre le persone interpellate valutano i fondamenti come complessivamente chiari, ritenendo però che la loro comprensione dipenda in larga misura dall'esperienza accumulata dai singoli nell'ambito della comunicazione prima delle votazioni, visto che alcuni dipartimenti sono maggiormente coinvolti rispetto ad

³⁵ Cfr. Linee guida Media sociali (CSI 2021, pag. 2): «Ai media sociali sono inoltre applicabili gli stessi principi che le “Linee direttrici della Conferenza dei servizi d'informazione” stabiliscono per tutti i prodotti informativi del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale e che valgono anche per l'“Informazione e comunicazione alla vigilia delle votazioni federali”».

altri³⁶. Dato che gli esperti delle unità amministrative coinvolti nei gruppi di lavoro costituiti per ogni oggetto sottoposto a votazione sono spesso nuovi, proprio per via della varietà di tematiche affrontate, la loro conoscenza dei fondamenti risulta talvolta limitata. Benché il personale delle unità amministrative che ha partecipato a questi colloqui abbia valutato i fondamenti come complessivamente chiari, il loro cospicuo numero, senza rinvii intertestuali, e le loro diverse funzioni non facilitano la comprensione globale della concretizzazione del quadro giuridico.

Oltre ai documenti elencati nella tabella 3, la maggior parte dei dipartimenti ha elaborato propri fondamenti per la comunicazione³⁷. Secondo i membri della CSI l'obiettivo di queste nozioni generali o linee direttrici consiste essenzialmente nel chiarire all'interno i principi di comunicazione sia esterni che interni al dipartimento e in funzione alla specifica attività svolta, coinvolgendo nella loro elaborazione anche le unità amministrative. Questi piani di comunicazione si presentano in maniera molto diversa tra loro e dipendono dalle varie esigenze specifiche dei dipartimenti in materia di comunicazione. Benché tutti i dipartimenti menzionino le basi legali e i principi generali disciplinanti la politica d'informazione e di comunicazione, solo i piani del DDPS e del DEFR contengono una sezione dedicata specificatamente alla comunicazione prima delle votazioni e che descrive nel dettaglio i principi giuridici. Da un punto di vista giuridico, questi documenti interni e specifici ai dipartimenti risultano sostanzialmente coerenti rispetto ai fondamenti del Consiglio federale, della CaF e della CSI, poiché si basano sulle linee direttrici della CSI, anche se vi fanno riferimento in maniera piuttosto variegata. Oltre ai propri piani di comunicazione generali, il DFF, il DEFR e il DFGP elaborano, prima di ogni votazione di loro competenza, piani di comunicazione specifici. Questi sono trattati qui di seguito in modo più dettagliato dal punto di vista della concretizzazione dei principi giuridici.

3.2 I principi giuridici non sono concretizzati in modo uniforme

Le basi legali per la comunicazione delle autorità prima delle votazioni sono menzionate in vari fondamenti generali della comunicazione (tabella 3). In particolare, l'allegato 1 delle linee direttrici concretizza i principi che le autorità sono tenute a rispettare nella loro attività di comunicazione prima delle votazioni. Siccome

³⁶ Durante il periodo in rassegna (da feb. 2020 fino a mag. 2022) i dipartimenti sono stati incaricati di oggetti in votazione come segue: Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) 8 oggetti; Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) 0; Dipartimento federale dell'interno (DFI) 6; Dipartimento federale delle finanze (DFF) 5; Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR) 5; Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) 4; Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS) 1.

³⁷ Al momento della presente valutazione solo due dipartimenti non avevano un piano di comunicazione: il DFAE, che lo stava ancora finalizzando (stato: 23 dic. 2022), e il DFF, che ha riferito di non disporre più di un proprio piano generale di comunicazione a livello dipartimentale. Tuttavia, in risposta a una domanda indirizzata il 14 mar. 2023 nell'ambito di controlli successivi svolti per l'ispezione della CdG-N «Attività di pubbliche relazioni della Confederazione», il DFF ha inviato al CPA un piano di comunicazione aggiornato nel dic. 2022.

i principi di completezza, oggettività, trasparenza e proporzionalità (art 10a cpv. 2 LDP) sono formulati in modo relativamente astratto, la maggior parte delle persone interpellate ritiene che sia utile avere una direttiva che li documenti ed espliciti. Il CPA rileva, tuttavia, che questa documentazione risulta poco visibile, poiché si presenta sotto forma di allegato, e che la descrizione dei principi è breve e generica. Pertanto anche gli altri documenti dedicati ai vari contenuti della comunicazione risultano rilevanti per capire come tenere conto di questi principi.

I prossimi numeri ripercorrono il modo in cui i quattro principi giuridici enunciati nell'articolo 10a LDP sono concretizzati nei documenti relativi ai principi generali e alle categorie di contenuto della comunicazione. Ognuno di questi principi si compone di vari criteri che devono essere rispettati conformemente alla dottrina e alla giurisprudenza in materia (n. 2.3).

3.2.1 Completezza

Il principio di completezza è concretizzato nei vari fondamenti in maniera adeguata. Le linee direttrici tengono infatti conto dell'insieme dei criteri costitutivi della completezza (equilibrio dell'informazione, spiegazione degli elementi essenziali, immediatezza), raggruppandoli tutti sotto il titolo di «continuità»³⁸. Esse menzionano il fatto che le argomentazioni addotte nelle deliberazioni parlamentari devono continuare ad alimentare il dibattito pubblico e che le autorità non devono sottacere informazioni importanti bensì comunicare quanto prima.

Anche i documenti relativi alle varie categorie di contenuto riprendono in maniera appropriata i criteri legati al principio di completezza. Sulla base dell'articolo 11 capoverso 2 LDP l'obbligo di fornire informazioni equilibrate vale in particolare modo per l'opuscolo di voto. Nelle istruzioni per la redazione delle spiegazioni del Consiglio federale è spiegato concretamente che alle argomentazioni dei comitati, così come ai dibattiti parlamentari in caso di referendum obbligatorio, deve essere garantito uno spazio equivalente a quello riservato al Consiglio federale, sottolineando inoltre come il testo debba contenere le informazioni principali sull'oggetto, tra cui anche cifre.

Dopo la pubblicazione dell'opuscolo le autorità hanno il dovere di intervenire qualora sia necessario completare un'informazione ufficiale o correggere un errore, tenendo sempre conto delle argomentazioni della controparte. Per quanto riguarda gli interventi pubblici, il promemoria afferma in maniera alquanto generale che «il Consiglio federale deve essere attivo, rispondere alle domande, dissipare i dubbi, esporre i nuovi argomenti, illustrare le correlazioni e indicare le conseguenze di una decisione». I principi di base precisano adeguatamente che le argomentazioni del Consiglio federale possono essere poste maggiormente in risalto in caso di dibattiti contraddittori e che è anche possibile fornire informazioni complementari qualora lo spazio dedicato alla controparte risulti insufficiente³⁹. Per quanto concerne i media sociali, le linee guida Media sociali rimandano indirettamente alla giurisprudenza del

³⁸ La nozione di «continuità» corrisponde perlopiù al requisito posto al Consiglio federale di informare «costantemente» sui testi sottoposti a votazione federale (art. 10a cpv. 1 LDP).

³⁹ Lista di controllo prima di svolgere la comunicazione: «3. Berücksichtigt sie die Gegenseite in angemessener Weise?» (CaF, 2021).

Tribunale federale, la quale giustifica gli interventi da parte delle autorità finalizzati a correggere evidenti *fake news*.

3.2.2 **Oggettività**

Il principio di oggettività è concretizzato nei diversi fondamenti in modo ampiamente adeguato. Le linee direttrici includono obblighi relativi ai primi due criteri (concisione della forma ed esattezza del contenuto), ma non menzionano le esigenze di chiarezza e di comprensione (chiarezza del contenuto).

Tenendo conto del fatto che i documenti si applicano a diverse categorie di contenuto, il principio di oggettività risulta concretizzato in maniera adeguata. Le istruzioni per la redazione delle spiegazioni del Consiglio federale precisano l'esistenza di tale requisito, sottolineando che è necessario redigere il contenuto in un linguaggio semplice, di facile comprensione e che tutta la parte «in dettaglio» deve attenersi ai fatti. Le istruzioni enunciano altresì principi ben precisi per semplificare i testi e verificare la chiarezza delle cifre. Per quanto riguarda la concisione della forma della comunicazione, le istruzioni prevedono che il tono delle argomentazioni del Consiglio federale nella parte «argomenti» debba risultare adeguato: tale punto è illustrato in maniera esplicita e corredato da esempi molto concreti di argomentazioni tipiche. Il criterio di oggettività è anche presente nei principi di base, con la precisazione però che, qualora i membri del Consiglio federale mettano più in risalto le proprie argomentazioni rispetto a quelle delle controparti, tale intervento deve rimanere oggettivo e moderato⁴⁰.

3.2.3 **Trasparenza**

Se si tiene conto di tutti i fondamenti, la trasparenza è concretizzata in maniera globalmente adeguata. Tale principio richiede che siano precisate le fonti e la natura dell'informazione e che eventuali incertezze siano illustrate e spiegate. Le linee direttrici mettono l'accento sulle fonti, affermando che «gli aventi diritto di voto devono poter individuare da dove proviene un'informazione, ragion per cui la fonte va sempre indicata. L'autorità non può tacere di essere all'origine dell'informazione»⁴¹. Le linee direttrici non contengono però indicazioni precise su come trattare le incertezze, mentre le potenziali conseguenze derivate dall'accettazione o dal rifiuto di un oggetto sottoposto a votazione si basano spesso su stime che per definizione sono, appunto, incerte.

Questo secondo criterio, posto in risalto dalla giurisprudenza e dalla dottrina relative al principio di trasparenza, è concretizzato in modo dettagliato e adeguato in diversi punti delle istruzioni per la redazione delle spiegazioni del Consiglio federale. Queste ultime prevedono che l'origine e il significato delle cifre debbano essere presentati in modo trasparente, ribadendo anche l'importanza di specificare se si tratta di statistiche

⁴⁰ Lista di controllo prima di svolgere la comunicazione: «1. Ist sie sachlich-informativ?» (CaF, 2021).

⁴¹ CSI (2015), pag. 19.

esatte, stime o previsioni. Il principio di trasparenza non è invece concretizzato per le altre categorie di contenuto; si evidenziano tuttavia esigenze meno severe per la comunicazione orale durante le dichiarazioni pubbliche e per le brevi pubblicazioni nei media sociali.

3.2.4 Proporzionalità

La proporzionalità non è concretizzata in maniera del tutto adeguata nei vari fondamenti. Questo principio prende come riferimento la posizione (non dominante) e i mezzi (proporzionati) delle autorità. Il primo criterio è definito nelle linee direttrici, le quali, in maniera astratta, mettono in guardia su un eventuale eccessivo impegno delle autorità rispetto agli altri partiti. Inoltre viene rammentato l'obiettivo di fondo della comunicazione, ossia permettere ai cittadini di formarsi un'opinione in maniera libera e autentica.

Per quanto riguarda i documenti relativi ai contenuti, tale finalità è stata inserita nei principi di base, i quali ribadiscono l'obiettivo della comunicazione delle autorità prima delle votazioni ed elencano le azioni consentite e prescritte⁴². Tra le azioni vietate, invece, è fatta menzione esplicita del divieto di fare «campagna», senza che però sia fornita una definizione specifica di questo concetto. Se da un lato è consentito comunicare nei limiti del rispetto dei principi, dall'altro i fondamenti non forniscono elementi più concreti che permettano di delimitare il confine tra informazione e campagna, il che ha a sua volta ripercussioni nella pratica (cap. 4).

Il secondo criterio, messo in evidenza dalla giurisprudenza e dalla dottrina (proporzionalità dei mezzi), è trattato nei principi di base, i quali precisano che alle autorità non è consentito acquistare pubblicità, manifesti o inserzioni per svolgere la propria attività di comunicazione. La questione delle risorse impiegabili non è tuttavia definita in nessuno dei documenti consultati dal CPA, il che è in parte da ricondurre alla difficoltà di valutare se il principio in questione sia rispettato o meno. Il rapporto sull'impegno del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale fa notare a tal proposito che molto spesso diventa impossibile determinare la portata dei mezzi impiegati dai vari attori, precisando, però, che è comunque necessario tenere conto dei mezzi impiegati dai gruppi che difendono la stessa posizione delle autorità⁴³.

Il CPA ha anche esaminato i piani di comunicazione dei dipartimenti per le votazioni, allo scopo di verificare se in questi documenti il principio di proporzionalità fosse concretizzato in modo più dettagliato. I risultati della verifica mostrano che la proporzionalità è stata trattata in modo diversificato: il piano specifico del DFF cita le basi legali ancora prima di menzionare espressamente la descrizione della proporzionalità delle linee direttrici; quello del DEFR concretizza solo in parte i principi e afferma esplicitamente che il dipartimento non svolge alcun tipo di campagna politica; anche il DDPS menziona il fatto di non condurre e non partecipare

⁴² Lista di controllo prima di svolgere la comunicazione: «2. Trägt sie zur freien Meinungsbildung bei?» (CaF, 2021).

⁴³ L'impegno del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale alla vigilia delle votazioni federali. Rapporto del gruppo di lavoro della Conferenza dei servizi d'informazione allargata del nov. 2001.

ad alcun tipo di campagna politica, specificando inoltre di basarsi sulle linee direttrici per fornire precisazioni riguardo ai principi giuridici; infine il DFGP non fa menzione dei principi generali della comunicazione, né nel suo piano di comunicazione né in quello specifico sull'iniziativa «Per imprese responsabili»; per contro quest'ultimo presenta un ampio numero di operazioni pianificate dal dipartimento per questa iniziativa (cfr. n. 5.1.4).

3.3 La ripartizione delle competenze non è del tutto regolamentata nei fondamenti

Poiché sono numerosi gli attori coinvolti nella comunicazione delle autorità prima delle votazioni (cfr. n. 2.2), la ripartizione delle competenze svolge un ruolo rilevante e deve essere chiaramente definita nei documenti che stanno alla base di tale comunicazione. Nella realtà, però, le cose non stanno del tutto così, dal momento che sussiste un certo margine di manovra. La ripartizione delle competenze tra Consiglio federale, CaF, CSI, dipartimenti e unità amministrative è descritta in maniera generale nelle linee direttrici della CSI sulla comunicazione delle autorità, senza che però sia fatta una distinzione sulla base del contenuto della comunicazione. Informazioni specifiche sono invece riscontrabili in altri fondamenti riguardanti determinate categorie di contenuto.

Nelle istruzioni per la redazione delle spiegazioni del Consiglio federale è specificato che esse sono redatte sotto la responsabilità generale della CaF, mentre il dipartimento interessato è responsabile del contenuto del rispettivo oggetto. Secondo il CPA questa ripartizione dei compiti è adeguata, poiché permette di trovare un equilibrio tra la responsabilità della CaF di garantire informazioni adeguate e quella dei dipartimenti interessati di fornire informazioni precise, attuali e dettagliate sugli oggetti sottoposti a votazione. Se la CaF fosse stata la sola responsabile, i testi sarebbero redatti senza le preziose conoscenze tecniche dei dipartimenti; se, invece, a essere responsabili fossero i soli dipartimenti, i testi rischierebbero di possedere un carattere potenzialmente politico o di essere meno uniformi. Esiste tuttavia una zona grigia tra ciò che è attribuibile alla «redazione» e ciò che riguarda il «contenuto» dell'opuscolo, e questo in ragione del fatto che i due aspetti non possono essere separati con nettezza. Tale nozione è chiarita nella guida interna per il personale della CaF, che concretizza la ripartizione dei ruoli sulla base delle tre riunioni di redazione alle quali partecipa il gruppo di lavoro costituito per ogni oggetto. Anche le responsabilità per l'elaborazione dei video esplicativi sono ripartite in maniera precisa. Inoltre la maggior parte dei collaboratori dei dipartimenti interpellati in ragione della loro partecipazione a una riunione ritiene che il processo redazionale e i modelli inoltrati dalla CaF prima dell'inizio dei lavori siano chiari e che contribuiscano a un'adeguata ripartizione delle competenze.

Per quanto riguarda gli interventi pubblici, il promemoria prevede che il Consiglio federale decida a quale membro affidare le allocuzioni in radio o in televisione prima degli scrutini. I membri del Consiglio federale possono in ogni caso intervenire pubblicamente o comunicare nei media sociali in qualità di responsabili dei dipartimenti interessati dall'oggetto sottoposto a votazione, mentre dovrebbero

astenersi dal pronunciarsi a nome del Collegio governativo. In questo caso la responsabilità non è quindi della CaF, bensì dei rispettivi dipartimenti, i quali dispongono di un grande margine di manovra. L'ordinanza si limita infatti a imporre il rispetto delle linee generali della politica di comunicazione del Consiglio federale al fine di garantire una certa coerenza (n. 2.1). I documenti non forniscono indicazioni precise sui compiti dei vari livelli: il piano di comunicazione del DEFR afferma esplicitamente che i compiti non sono ripartiti in maniera chiara tra il Consiglio federale e il dipartimento.

Per quanto riguarda i media sociali, le linee guida stabiliscono che la CaF e i dipartimenti definiscono congiuntamente quali contenuti comunicare tramite i canali del Consiglio federale e quali tramite quelli dei dipartimenti.

4 Applicazione dei fondamenti della comunicazione

Il CPA ha esaminato se i fondamenti della comunicazione delle autorità prima delle votazioni sono stati applicati in maniera adeguata da parte delle autorità competenti. L'analisi in questione si è basata sui seguenti criteri: l'effettivo e adeguato utilizzo dei fondamenti, il coordinamento adeguato da parte della CaF e la sorveglianza sistematica effettuata dai dipartimenti (vedi allegato 2). I risultati sono illustrati dai casi di studio⁴⁴.

Sintesi: nel complesso il CPA giunge alla conclusione che l'applicazione dei fondamenti risulta solo in parte adeguata. I fondamenti sono poco utilizzati e la loro applicazione è eterogenea (n. 4.1). Il coordinamento della CaF, in particolare tramite la CSI, risulta adeguato ed è anche riconosciuto come tale (n. 4.2). La sorveglianza da parte dei dipartimenti non è invece sempre adeguata (n. 4.3).

4.1 I fondamenti sono poco utilizzati e la loro applicazione è eterogenea

I lavori di redazione degli opuscoli con le spiegazioni del Consiglio federale iniziano di regola addirittura prima che il Governo abbia inserito l'oggetto all'ordine del giorno della votazione. Sulla base della ripartizione delle competenze fra CaF e dipartimenti (n. 3.3) viene costituito un gruppo di lavoro per ogni oggetto. Diretto da un membro della Sezione comunicazione della CaF, questo gruppo di lavoro è composto da membri dei Servizi linguistici centrali della CaF, da esperti in comunicazione facenti capo alla Segreteria generale del dipartimento responsabile e da uno o due esperti appartenenti all'unità amministrativa competente. I dipartimenti stessi decidono chi deve rappresentarli.

⁴⁴ Una presentazione più dettagliata dei casi di studio è riportata nel documento di lavoro *Analysenraster und Fallstudien*, n. 2.

In vista della prima riunione di redazione la CaF trasmette al dipartimento responsabile un calendario dettagliato, la ripartizione dei compiti e alcuni modelli per la formattazione del testo al fine di poter elaborare un primo progetto di testo per l'opuscolo. In questa occasione trasmette anche le istruzioni per la redazione delle spiegazioni del Consiglio federale con l'invito a utilizzarle, così da poter facilitare e abbreviare quanto possibile il processo redazionale. Nonostante tale organizzazione, il processo è considerato gravoso da tutte le parti implicate e interpellate. La maggioranza dei membri dei dipartimenti che hanno partecipato ai colloqui conferma di aver ricevuto i documenti e ritiene che il processo sia chiaro e ben coordinato dalla CaF. Alcune delle persone interpellate affermano tuttavia che il grado di coinvolgimento della CaF nella redazione dell'opuscolo è talmente forte che i dipartimenti decidono di risparmiarsi la consultazione dei fondamenti. Dai colloqui con le unità amministrative interessate è emerso che alcune fra loro non hanno fatto uso delle istruzioni per la redazione della prima versione del testo, così come neanche delle liste di controllo dettagliate e dei criteri di redazione in esse contenute, perché partono dal principio che la CaF provveda in ogni caso a vigilare sul rispetto dei principi giuridici. Secondo quanto riferito dalla CaF, ciò trova riscontro nelle bozze dei testi discussi nella prima riunione di redazione: i membri della CaF interpellati dal CPA sostengono che le istruzioni non sono generalmente applicate, sebbene il loro uso sia vincolante, aggiungendo che è necessario possedere determinate competenze linguistiche per poter redigere nel rispetto dei principi giuridici, il che vuol dire che è loro compito fare osservazioni in merito. Il progetto di testo è soggetto a modifiche e in seguito discusso in altre due riunioni del gruppo di lavoro. Il CPA ha inoltre constatato come la CaF svolga un ruolo di maggiore rilievo rispetto a quanto contemplato nella guida del personale del 2014. L'attuale ripartizione delle competenze, così come attuata nella pratica, è considerata adeguata da parte di tutti i dipartimenti fuorché uno, tuttavia non trova più un riscontro coerente con il fondamento menzionato. Come si evince dalle dichiarazioni delle persone interpellate, le altre misure di carattere più procedurale introdotte nel 2019 dopo la decisione del Consiglio federale (consultazione degli uffici e procedura di correzione, cfr. n. 2.2) funzionano bene, come anche dimostrato dai fatti (cfr. esempio 1).

Esempio 1: procedura di correzione

Nella primavera del 2022 sono state rilevate alcune imprecisioni contenute nelle spiegazioni del Consiglio federale riguardanti il referendum contro la legge sul cinema. Applicando le nuove misure introdotte nel 2019, il portavoce della Confederazione ha ritenuto che in quel caso si trattasse di una semplificazione eccessiva e non conforme al principio di completezza. La CaF ha così avviato una procedura di correzione, ossia adeguato la versione elettronica, pubblicato un comunicato stampa e aggiunto una precisazione sul suo sito Internet (n. 5.1.1).

Per quanto riguarda gli interventi pubblici e le pubblicazioni nei media sociali, i colloqui condotti con i membri dei dipartimenti rivelano che questi ultimi sono a conoscenza dei fondamenti, ma non li utilizzano⁴⁵. In effetti, secondo gli interpellati, i principi giuridici risulterebbero troppo distanti dalla loro pratica quotidiana in materia di comunicazione. Per dare un esempio, la «lista di controllo prima delle attività di comunicazione» contenuta nei principi di base è considerata come adeguata, tuttavia molto generale e astratta. Non essendo la nozione di campagna chiaramente definita (n. 3.2.4), le persone interpellate dimostrano di interpretare in maniera differente il confine tra informazione e campagna, facendo sì che i dipartimenti adottino pratiche diversificate fra loro (cfr. esempio 2). In alcuni casi questa differenza di interpretazione può suscitare critiche contro la comunicazione delle autorità prima delle votazioni (cap. 5).

Esempio 2: informazione versus campagna

Se si escludono le spiegazioni e i video esplicativi del Consiglio federale, che rientrano nel mandato di informazione delle autorità, nel caso del referendum contro l'aumento delle deduzioni per i figli non vi sono state ulteriori comunicazioni da parte delle autorità federali; invece, nel caso dell'iniziativa «Per imprese responsabili» si sono tenuti svariati interventi pubblici per i quali il piano di comunicazione prevedeva argomenti da sostenere affinché fossero accolti favorevolmente da specifici media, il che solleva la questione della proporzionalità della comunicazione svolta (n. 5.1.4).

Nel complesso le analisi del CPA sottolineano che le pratiche comunicative dei dipartimenti sono assai diversificate: alcuni ricorrono a diverse modalità di comunicazione (comizi, dibattiti controversi, dichiarazioni nei media), mentre altri a quasi nessuna. Per quanto riguarda nello specifico i media sociali, le analisi del CPA rilevano un elevato numero di conti creati negli ultimi anni⁴⁶, ma la presenza dei dipartimenti e della CaF su queste piattaforme di comunicazione risulta molto variabile e il tipo di contenuti pubblicati prima delle votazioni eterogeneo.

4.2 Il coordinamento della CaF, in particolare tramite la CSI, è adeguato e riconosciuto come tale

La CSI è la principale struttura di scambio e coordinamento in materia di informazione e di comunicazione. Secondo i membri dei dipartimenti interpellati, negli ultimi due anni il ruolo della CSI ha acquisito maggiore rilevanza, soprattutto sotto l'impulso del portavoce del Consiglio federale, che la presiede. Si tratta di una piattaforma di

⁴⁵ In particolare le linee direttrici del CSI (2015) e i principi di base della CaF (2021), cfr. n. 3.

⁴⁶ Secondo il rapporto «Attività di pubbliche relazioni della Confederazione» del CPA a destinazione della Commissione della gestione del Consiglio nazionale del 3 mag. 2019 (FF 2020 1105), i dipartimenti hanno creato i seguenti conti: DDPS: conto personale su Twitter; DEFR: conto personale su Twitter, Facebook e Instagram e conto swiss.public.economy su Facebook e Instagram; DATEC: conto personale su Twitter e Instagram; DFAE: conto su Facebook e Instagram; DFI: conto personale su Twitter e conti su Twitter e Youtube; CaF: conto su Instagram.

coordinamento e di pianificazione dell'informazione a livello operativo, il che è reso possibile grazie a scambi telefonici quotidiani, e di discussioni strategiche in cui sono affrontate mensilmente le sfide attuali dei dipartimenti e del Consiglio federale. Per quanto riguarda nello specifico la comunicazione delle autorità prima delle votazioni, le discussioni strategiche degli ultimi anni riguardavano, ad esempio, i nuovi modelli per gli opuscoli esplicativi, i piani di comunicazione dei dipartimenti, le strategie e le linee direttrici da applicare ai media sociali o anche la partecipazione ai comunicati stampa. La CSI funge altresì da piattaforma di scambio delle buone pratiche tra i dipartimenti. Questi compiti sono conformi alle sue responsabilità (art. 54 cpv. 2 LOGA) e sono, secondo il CSI, adeguati ai fini dell'attività di coordinamento e armonizzazione della comunicazione delle autorità prima delle votazioni. I membri dei dipartimenti che hanno partecipato ai colloqui valutano positivamente il fatto di poter discutere di affari correnti, ma anche di potersi rivolgere agli esperti in caso di problemi legati alla loro attività e di trovare soluzioni consolidate⁴⁷. Gli stessi considerano queste funzioni adeguate e complementari e riconoscono l'utilità della CSI nella sua funzione di coordinamento.

La CSI permette altresì di coordinare e pianificare gli interventi nei media. Poiché questo aspetto non è del tutto regolamentato nei fondamenti (n. 3.3), alcuni membri delle segreterie generali dei dipartimenti ritengono che sia spesso complicato determinare se spetti al Consiglio federale o al dipartimento comunicare su un aspetto,

Esempio 3: intervento della CaF nei dipartimenti

Durante la campagna di votazione sull'iniziativa sui pesticidi il DEFR ha caricato in rete un video che mostrava il capodipartimento in visita in un'azienda agricola biologica. Considerando il rischio di una falsa associazione tra marchio biologico e raccomandazione di voto del Consiglio federale, i sostenitori dell'oggetto hanno mosso critiche che hanno portato alla cancellazione del video dai canali di comunicazione del dipartimento. È stata la CaF che, rifacendosi al criterio di oggettività, suggerì, senza però esigerlo formalmente, di cancellare il video. Il DEFR ha considerato l'intervento della CaF appropriato.

valutando dunque come positivo il fatto che esista la CSI per chiarire tali questioni di carattere operativo. La posizione intermedia dei dipartimenti, collocati al di sotto del Consiglio federale e al di sopra delle unità amministrative, è spesso vista come una sfida sia secondo alcuni documenti scritti sia secondo alcune delle persone interpellate. I membri delle segreterie generali dei dipartimenti hanno inoltre riconosciuto la disponibilità e la prontezza con la quale la CaF risponde a domande specifiche riguardanti gli interventi pubblici e il loro coordinamento. Conformemente ai fondamenti (n. 3.3) i dipartimenti sono responsabili della comunicazione prima delle votazioni riguardanti oggetti che rientrano nel loro settore. Benché le pratiche tra dipartimenti in materia di comunicazione prima delle votazioni siano eterogenee (n. 4.1), non spetta alla CaF intervenire negli affari dipartimentali per uniformarli. A tal proposito i membri della CaF che hanno partecipato ai colloqui si dicono favorevoli a non intervenire nel settore di competenza dei dipartimenti, ritenendo che i loro

⁴⁷ La collaborazione tra i dipartimenti nell'assolvere i compiti legati alle pubbliche relazioni, in particolare lo scambio delle buone pratiche (CPA, 2019), sembra essere migliorata.

interventi debbano limitarsi a garantire il rispetto dei principi giuridici nella comunicazione prima delle votazioni (cfr. esempio 3).

I lavori per la redazione delle spiegazioni di voto durano circa un mese e richiedono il coordinamento di più parti interessate. Poiché l'opuscolo rappresenta un'importante fonte d'informazione (n. 6.2), questi lavori sono altamente impegnativi. Può succedere che vi siano tensioni tra i dipartimenti interessati dall'oggetto sottoposto a votazione e la CaF quanto alla versione da sottoporre alla decisione del Consiglio federale, ma, secondo la CaF, tali circostanze si verificano raramente. La stragrande maggioranza delle persone interpellate ritiene che la CaF gestisca in maniera professionale questo processo considerato complesso e molto corposo. Nell'ambito

dell'analisi dei casi di studio il CPA ha potuto constatare che la CaF apporta numerose osservazioni sulle varie versioni del testo elaborate dal dipartimento responsabile nel corso delle varie riunioni di gruppo. Anche se un dipartimento ha sostenuto che la ripartizione dei compiti sia poco chiara nella pratica e che le osservazioni della CaF riguardano anche aspetti di contenuto, il CPA ritiene che esse siano state nel loro complesso adeguate. Benché la distinzione tra «redazione» e «contenuto» venga rispettata, l'analisi del CPA mostra come in effetti la maggior parte delle osservazioni della CaF e che non riguardano aspetti linguistici, di stile o sintattici, possano essere correlate con i principi giuridici, come la separazione tra spiegazioni e argomentazioni o la verifica dei dati quantitativi; infine, anche la

comprensione del testo è oggetto di numerose osservazioni (cfr. esempio 4). Capita però che la CaF faccia anche osservazioni su argomentazioni di contenuto per le quali è consapevole di non essere responsabile: in quei casi lo indica esplicitamente nelle sue osservazioni, come dimostrano le diverse versioni analizzate dei testi delle spiegazioni del Consiglio federale. Per quanto riguarda i video esplicativi, i quali si basano sulle spiegazioni del Consiglio federale, i dipartimenti ritengono complessivamente adeguato il fatto che sia la CaF a occuparsi della loro elaborazione in collaborazione con i dipartimenti, così da poter garantire una certa uniformità.

Esempio 4: coordinamento delle riunioni di redazione da parte della CaF

La CaF è particolarmente attenta a integrare nell'opuscolo di voto schemi che siano, secondo il personale, il più possibile semplici, ma tanto complessi quanto necessario. Nel progetto di opuscolo concernente l'iniziativa sui pesticidi è stato eliminato un grafico poiché rischiava di suscitare critiche per via di alcune imprecisioni. Un particolare accento è posto anche sulla separazione dei fatti dai pareri, oltre che sul controllo dei dati numerici. Nel caso del referendum contro l'aumento delle deduzioni per i figli la CaF ha chiesto a più riprese la verifica dei dati quantitativi, in quanto di grande importanza per questo referendum.

4.3

La sorveglianza da parte dei dipartimenti non è sempre adeguata

I dipartimenti, quali responsabili per la comunicazione concernente il proprio settore, sono tenuti a vigilare sull'applicazione dei fondamenti da parte delle unità amministrative a essi subordinate. Sulla base delle dichiarazioni fatte durante i colloqui, la maggior parte di essi effettua questo controllo tramite una verifica concreta dei vari contenuti della comunicazione preparati dalle unità amministrative. Altri dipartimenti realizzano sondaggi a posteriori per accertarsi che tutti, compresi gli esperti, abbiano ricevuto e preso conoscenza dei documenti della CaF; altri ancora preferiscono scambiarsi informazioni tramite una piattaforma di coordinamento interna. Secondo il CPA un doppio controllo delle informazioni e delle cifre contenute nei progetti di testo dell'opuscolo non è sistematicamente effettuato da persone con le competenze tecniche inerenti all'oggetto in votazione (cfr. esempio 5).

Durante le riunioni della CSI la CaF invita regolarmente i dipartimenti a diffondere internamente i documenti di base sulla comunicazione delle autorità prima delle votazioni. Dai colloqui svolti con i dipartimenti si evince come tale diffusione ha luogo però in maniera piuttosto variabile: alcuni si limitano a rammentarli solo oralmente prima di una votazione, altri organizzano una riunione di avvio dei lavori durante la quale si coglie l'occasione per ricordare i principi e distribuirli alle unità amministrative interessate, altri ancora distribuiscono esclusivamente il piano

di comunicazione elaborato da loro stessi appositamente per un dato oggetto sottoposto a votazione e per i quali sono competenti. Dai colloqui emerge che alcuni esperti delle unità amministrative interpellati per i casi di studio non conoscono i fondamenti e che non sono stati informati della loro esistenza. Il loro ruolo è tuttavia essenziale per il consolidamento delle informazioni e delle cifre riportate negli opuscoli con le spiegazioni del Consiglio federale.

Esempio 5: controllo delle informazioni contenute nelle spiegazioni del Consiglio federale

Nell'ambito del referendum contro la legge sul cinema, l'unità amministrativa responsabile non aveva ricevuto sin dall'inizio dei lavori sull'opuscolo le istruzioni per la redazione delle spiegazioni del Consiglio, prendendone invece conoscenza solo in seguito, come dichiarato dalle persone interpellate. Nell'ambito del referendum in questione una cartina del contesto internazionale è stata oggetto di un'eccessiva semplificazione: essa non è stata sottoposta a un doppio controllo da parte dell'unità amministrativa avente le competenze tecniche in materia e neanche il dipartimento ha richiesto tale controllo. Durante le riunioni di redazione la CaF ha fatto alcune osservazioni affinché il dipartimento e l'unità amministrativa responsabile procedessero a consolidare e a verificare la plausibilità della cartina. Sulla base di quanto affermato nei colloqui, un controllo aggiuntivo della cartina è stato sicuramente svolto per escludere la presenza di errori, ma non per verificare se anche la semplificazione, intesa a facilitare la comprensione dei dati, fosse in principio corretta.

Il CPA ha analizzato l'adeguatezza dei contenuti della comunicazione dei quattro casi controversi relativi alla comunicazione delle autorità prima delle votazioni sulla base dei principi di completezza, oggettività, trasparenza e proporzionalità riportati al n. 2.3. Inoltre, come illustrato nell'allegato 2, ha valutato le differenze di intensità della comunicazione delle autorità prima delle votazioni.

Sintesi: il CPA giunge alla conclusione che i principi giuridici della comunicazione delle autorità prima delle votazioni sono stati generalmente rispettati in tutti e quattro i casi. In ognuno di essi sono state riscontrate alcune lacune, che spesso coincidevano con le critiche mosse nei media alla comunicazione delle autorità prima delle quattro votazioni. Le lacune più significative riguardavano il rispetto dei principi di oggettività e proporzionalità nel contesto della comunicazione sull'iniziativa «Per imprese responsabili» (n. 5.1). Stando alla valutazione del CPA la differenza di intensità della comunicazione delle autorità a seconda dei vari oggetti sottoposti a votazione è proporzionata, poiché rispecchia l'intensità della copertura mediatica (n. 5.2).

5.1

I contenuti della comunicazione erano conformi ai principi giuridici, ad eccezione di qualche lacuna isolata

Segue una sintesi e un confronto delle conclusioni tratte dai casi di studio su quattro oggetti per i quali la comunicazione delle autorità è stata criticata nei media. Si tratta del referendum contro l'aumento delle deduzioni per i figli, dell'iniziativa «Per imprese responsabili», dell'iniziativa sui pesticidi e del referendum contro la legge sul cinema (cfr. tabella 2). Se non indicato diversamente, i risultati dettagliati sono riportati nel documento di lavoro del CPA⁴⁸.

5.1.1

Completezza

Secondo la valutazione del CPA il Consiglio federale ha comunicato in maniera perlopiù *completa* nei quattro casi analizzati. Le informazioni fornite sono state in linea di principio *equilibrate*. Il CPA ritiene inoltre che la comunicazione conteneva, ad eccezione di qualche lacuna isolata, i *principali elementi* degli oggetti ed è stata resa disponibile *tempestivamente*:

- gli *opuscoli con le spiegazioni del Consiglio federale* dei quattro oggetti mettevano in evidenza vantaggi e svantaggi e presentavano le principali argomentazioni. Dopo una breve introduzione generica alla tematica e un'esposizione dettagliata, essi presentavano in egual misura, da un lato, le argomentazioni del comitato d'iniziativa o del comitato referendario, dall'altro quelle del Consiglio federale e del Parlamento, terminando entrambe

⁴⁸ Documento di lavoro *Analyseraster und Fallstudien*, cap. 2.

con una raccomandazione di voto. Dall'analisi del CPA è emerso che, ad eccezione di due punti, le spiegazioni contenevano gli elementi principali. La prima eccezione riguarda il referendum contro la legge sul cinema: in questo caso è stato individuato a posteriori un errore presente in una cartina contenuta nell'opuscolo e che è stato in seguito anche oggetto di discussione in diversi media⁴⁹. Sebbene la CaF abbia corretto l'errore nella versione elettronica e pubblicato una precisazione in merito, non tutte le argomentazioni erano comunque visibili nelle spiegazioni inviate ai cittadini in formato cartaceo (cfr. esempio 1, n. 4.1). Nelle spiegazioni sull'iniziativa «Per imprese responsabili» era indicato che al momento della loro pubblicazione non era possibile fare una stima del numero delle piccole e medie imprese (PMI) interessate dall'iniziativa. Tuttavia, al momento della redazione era già disponibile uno studio che riportava una cifra al riguardo che è stata ripresa non solo dalla capodipartimento durante il giro di domande nell'ambito della conferenza stampa del Consiglio federale che annuncia la votazione, ma anche in dichiarazioni pubbliche successive⁵⁰;

- per quanto riguarda la completezza dei contenuti esposti durante gli *interventi pubblici*, le autorità dispongono di un margine di manovra maggiore rispetto alle spiegazioni di voto, poiché non tutti i formati permettono di esporre i contenuti dell'oggetto sottoposto a votazione con lo stesso grado di dettaglio⁵¹. Può infatti succedere che negli interventi vengano addotte nuove argomentazioni durante la discussione, ragione per cui non ci si può attendere lo stesso grado di equilibrio delle spiegazioni di voto. Cionondimeno, le dichiarazioni devono attenersi in linea di massima ai contenuti degli opuscoli⁵². Nei quattro casi analizzati, i contenuti degli interventi pubblici sono risultati in alcuni punti leggermente meno equilibrati rispetto alle spiegazioni di voto. Durante i colloqui i membri del Consiglio federale competenti hanno spesso accolto con favore le intenzioni espresse dai promotori dell'iniziativa, come ad esempio nel caso dell'iniziativa «Per imprese responsabili», in cui hanno dichiarato che il Consiglio federale e il Parlamento condividevano gli obiettivi dell'iniziativa, ovvero il rafforzamento dei diritti umani e della protezione dell'ambiente, precisando però che l'iniziativa risultava troppo radicale⁵³. È anche successo che i membri del Governo abbiano colto l'occasione per reagire ad alcune dinamiche del dibattito pubblico e colmare eventuali lacune a livello di informazione, come nel caso dell'oggetto «Per imprese responsabili», in cui la consigliera federale competente ha ribadito l'importanza del controprogetto che, secondo il parere del Dipartimento, ha trovato troppo poco spazio nel dibattito politico;
- come nel caso degli interventi pubblici, anche nell'ambito delle *pubblicazioni nei media sociali* le autorità dispongono di un certo margine di manovra in

⁴⁹ Si veda ad es. Eklat in der Arena: Fehler im Abstimmungsbüchlein zum Filmgesetz, in *Nebelspalter*, 9 apr. 2022.

⁵⁰ Documento di lavoro *Analyseraster und Fallstudien*, n. 2.2.1.

⁵¹ Documento di lavoro *Analyseraster und Fallstudien*, n. 1.1.

⁵² DTF 1C_225/2022, 3.3.

⁵³ Die Unternehmen haften bereits heute, in *CH-Media*, 7 ott. 2020.

termini di equilibrio dei contenuti. Questo vale in particolare per le pubblicazioni su Twitter, poiché a causa del limite di 280 caratteri i loro contenuti, rimangono, secondo la dottrina, necessariamente superficiali e devono pertanto essere suddivisi in più tweet o accompagnati da un documento allegato⁵⁴. Di conseguenza, risulta ancora più difficile garantire l'equilibrio ed esporre gli elementi principali di un oggetto rispetto a quanto sia possibile fare nelle interviste o durante gli interventi pubblici. Allo stesso tempo, la posizione del Consiglio federale deve risaltare in modo nitido, cosa che invece non è avvenuta nell'esempio seguente (figura 3).

Figura 3

Tweet privo di elementi principali o di raccomandazione



Fonte: Twitter

Altre pubblicazioni su Twitter rimandavano, ad esempio, al comunicato stampa, al dossier sulla votazione elaborato dall'unità amministrativa o a interviste sulla tematica. Rimandi a fonti di questo tipo permettono di rimediare al problema del limitato equilibrio delle informazioni.

5.1.2 Oggettività

Il CPA ritiene che nei quattro oggetti analizzati la comunicazione del Consiglio federale sia stata, a livello dei contenuti, perlopiù *esatta* (corretta e basata sui fatti) e *comprensibile*, nonché formulata con un *tono neutrale e oggettivo*, ma in alcuni casi è stata *approssimativa*. Di conseguenza, è risultata *non sempre oggettiva*:

- il CPA giudica gli *opuscoli con le spiegazioni del Consiglio federale* perlopiù comprensibili ed esatti in termini di contenuti, riscontrando eccezioni in tutti i casi analizzati. A parte l'errore, o meglio l'imprecisione, nella cartina del referendum contro la legge sul cinema (cfr. n. 5.1.1), il CPA ha constatato nella parte «in dettaglio» relativa al referendum contro l'aumento delle deduzioni per i figli che un punto dell'oggetto è stato presentato in maniera più argomentativa che propriamente basata sui fatti. L'argomentazione del Consiglio federale verteva sul fatto che, grazie all'aumento della deduzione delle spese per la cura dei figli da parte di terzi, le persone interessate sarebbero potute essere maggiormente presenti sul mercato del lavoro, il che avrebbe potuto contribuire a contrastare la carenza di personale qualificato e,

⁵⁴ Pirker, Benedikt: «Behördliche Interventionen in Abstimmungskämpfen», in Aktuelle Juristische Praxis – AJP 2017/26, pagg. 1374–1375.

a sua volta, a rafforzare l'economia svizzera⁵⁵. Poiché nel suo messaggio il Consiglio federale spiega che questa catena causale⁵⁶ si basa su numerose ipotesi, il CPA conclude che i nessi casuali presentati nella parte «in dettaglio» delle spiegazioni di voto non erano basati sui fatti. Anche la parte «in dettaglio» delle spiegazioni di voto sull'iniziativa «Per imprese responsabili» e quella sui pesticidi contenevano entrambe un elemento che non era comprensibile. A livello linguistico, le spiegazioni di voto erano formulate con un *tono neutrale e oggettivo* ed erano *chiare e perlopiù comprensibili*. Come per il referendum contro l'aumento delle deduzioni per i figli, anche negli oggetti sopramenzionati le spiegazioni contenevano in singoli punti formulazioni complicate e poco comprensibili. Per citare un esempio, le nozioni di reddito imponibile o di deduzione per premi assicurativi non erano necessariamente chiare a tutti i lettori senza fornire spiegazioni supplementari⁵⁷;

- secondo il parere del CPA anche i contenuti degli *interventi pubblici* non erano sempre precisi. In particolare nel caso della comunicazione prima della votazione sull'iniziativa «Per imprese responsabili», la capodipartimento competente ha rilasciato durante alcune interviste dichiarazioni in parte molto semplicistiche e quindi imprecise, come è stato anche criticato nei media⁵⁸. Ne è un esempio la frase seguente: «Cette initiatives demande autre chose : que moi je sois responsable des dommages que vous causez»⁵⁹. Il fatto che secondo l'iniziativa un'impresa sia tenuta a rispondere dei danni causati da un'altra impresa solo se quest'ultima è da essa controllata è stato spiegato solo in un secondo momento, ovvero in risposta a una domanda specifica⁶⁰. Rispetto alle spiegazioni di voto, le dichiarazioni pubbliche sono state spesso formulate in modo più semplice e quindi leggermente meno preciso. In un'intervista sul referendum contro la legge sul cinema e in un'altra sull'iniziativa sui pesticidi il linguaggio impiegato non era sempre neutrale, risultando a volte addirittura polemico. Ad esempio, il capodipartimento ha presentato i problemi e le conseguenze dell'iniziativa sui pesticidi come segue: «L'hypocrisie, c'est que ces initiatives augmenteraient le tourisme alimentaire. Aller faire ses courses à l'étranger en voiture, ça pollue aussi. Et ça, c'est complètement schizophrène!»⁶¹;
- rispetto agli interventi pubblici, le pubblicazioni nei *media sociali* sono state redatte con toni piuttosto cauti e meno polemici. Presentavano spesso citazioni

⁵⁵ CaF 2020c: Spiegazioni del Consiglio federale concernenti la votazione popolare del 27 sett. 2020, pag. 49.

⁵⁶ Messaggio del Consiglio federale del 9 mag. 2018 concernente una modifica della legge federale sull'imposta federale diretta (Trattamento fiscale delle spese per la cura dei figli da parte di terzi; FF **2018** 2535, in particolare 2553).

⁵⁷ Documento di lavoro *Analyseraster und Fallstudien*, n. 2.1.1.

⁵⁸ Si veda ad es. B. Die lügende Bundesrätin, in *WOZ die Wochenzeitung*, 26 nov. 2020.

⁵⁹ «Questa iniziativa chiede qualcos'altro: che io sia responsabile dei danni che voi causate»; Les initiants n'ont pas le monopole du cœur, in *Le Matin Dimanche*, 18 ott. 2020.

⁶⁰ Documento di lavoro *Analyseraster und Fallstudien*, n. 2.2.2.

⁶¹ «L'ipocrisia risiede nel fatto che queste iniziative aumenterebbero il turismo alimentare. Anche andare a fare la spesa all'estero in macchina inquina. E questo, è completamente schizofrenico!"; Sus aux pesticides!, in *La Liberté*, 24 mar. 2021.

che rimandavano ad altri contenuti, come ad esempio a un'intervista. Tuttavia, certi contenuti pubblicati nei media sociali non erano sempre corretti. Ad esempio, per l'iniziativa sui pesticidi il capodipartimento competente ha pubblicato un post che rimandava ad altre leggi che però non erano ancora state adottate. Sempre per quanto riguarda lo stesso oggetto, l'Ufficio federale dell'agricoltura (UFAG) ha organizzato una visita presso un agricoltore biologico in presenza dei giornalisti, che è stata filmata e il cui video è stato successivamente diffuso al pubblico. Questo video poteva essere inteso come un rifiuto dell'iniziativa da parte di una data associazione di agricoltori biologici, quando invece era l'esatto contrario, sollevando così diversi reclami che alla fine hanno portato alla rimozione del video dalla rete. Questo episodio ha suscitato anche critiche nei media⁶². Prima della votazione sull'iniziativa «Per imprese responsabili», la capodipartimento competente ha menzionato in un tweet un rappresentante delle PMI, il quale, nel corso di una tavola rotonda in sua presenza, aveva affermato che, se l'iniziativa fosse stata accolta, avrebbe dovuto controllare 11 000 ditte di fornitura (cfr. figura 4). Anche se dal tweet si evince che si tratta di una citazione di terzi, l'informazione non era comunque oggettiva, poiché si basava su un singolo caso a cui, in questo modo, era attribuita grande importanza, e la cui attendibilità risultava molto difficile da verificare⁶³.

Figura 4

Tweet con dichiarazione difficilmente verificabile



Fonte: Twitter

5.1.3 Trasparenza

Nella comunicazione dei quattro casi analizzati, il CPA ritiene che le *informazioni incerte* quanto al contenuto sono state in genere *riportate come tali* e le *fonti* sono state *indicate*:

- gli *opuscoli con le spiegazioni del Consiglio federale* indicavano le cifre basate su stime come tali e riportavano le fonti in modo chiaro. Il Consiglio federale ha presentato in modo altrettanto chiaro le informazioni incerte. Soltanto in un caso, quello del referendum contro la legge sul cinema, il CPA non ha potuto risalire alla fonte di due stime, riguardanti nello specifico il fatturato dei servizi di streaming in Svizzera e l'importo che affluirebbe da un

⁶² Si veda ad es. Bundesrat provoziert mit Werbetour, in *NZZ am Sonntag*, 9 mag. 2021.

⁶³ Documento di lavoro *Analyseraster und Fallstudien*, n. 2.2.3.

obbligo di investimento nell'industria cinematografica svizzera. Le spiegazioni di voto riportavano soltanto che si trattava di cifre basate su stime dell'Ufficio federale della cultura (UFC), ma né l'opuscolo né il sito web dell'UFC indicavano come si fosse giunti a queste cifre⁶⁴;

- nel contesto degli *interventi pubblici* i membri del Consiglio federale competenti hanno prestato particolare attenzione alla citazione delle fonti. Ad esempio, nel rilasciare dichiarazioni sull'iniziativa «Per imprese responsabili», la capodipartimento del DFGP ha sistematicamente precisato che nel caso delle 80 000 PMI interessate si trattava di una stima basata su uno studio⁶⁵. Anche eventuali informazioni incerte sono state espresse perlopiù con trasparenza. L'unica eccezione riguardava il caso del referendum contro legge sul cinema, in cui il capodipartimento ha fatto un'affermazione sul comportamento di terzi (trasmissione di serie di successo anche in caso di approvazione dell'oggetto), sebbene tale aspetto non rientrava nella sfera di influenza del Consiglio federale⁶⁶;
- dall'analisi del CPA sui contenuti relativi ai quattro oggetti e pubblicati dalle autorità federali nei *media sociali* è emerso che il mittente era sempre visibile in modo trasparente. Il piano di comunicazione del DFGP per l'iniziativa «Per imprese responsabili» prevedeva, per quanto riguarda la comunicazione nei media sociali, alcune attività su Twitter tramite il comitato contro l'iniziativa, il partito e altre organizzazioni. Secondo i responsabili le autorità federali non hanno tuttavia messo in pratica tali attività, cosa che nell'ambito della valutazione il CPA non ha potuto verificare ulteriormente. Simili attività tramite terzi sarebbero problematiche, poiché potrebbero essere associate a un tentativo di esercitare un'influenza occulta, oltre a non essere trasparenti e andare di gran lunga oltre l'attività di informazione delle autorità.⁶⁷

5.1.4 Proporzionalità

In linea di massima la comunicazione del Consiglio federale prima delle quattro votazioni è stata proporzionata, nella misura in cui *in nessuno dei casi è stata così ampia da emarginare dal dibattito pubblico altri punti di vista*, il che avrebbe costituito una violazione della libertà di voto. Tuttavia, in un caso la comunicazione è andata contro il principio di proporzionalità, come illustrato di seguito:

- per l'*opuscolo con le spiegazioni del Consiglio federale* si applicano diverse direttive che servono anche a garantire un'informazione proporzionata (cfr. n. 2.1). Tali direttive, tra cui ad esempio il fatto che al comitato d'iniziativa o al comitato referendario e al Consiglio federale spetta la stessa quantità di spazio per esprimere le proprie posizioni, sono state rigorosamente rispettate nella pratica;

⁶⁴ Documento di lavoro *Analyseraster und Fallstudien*, n. 2.4.1.

⁶⁵ Documento di lavoro *Analyseraster und Fallstudien*, n. 2.2.2.

⁶⁶ Documento di lavoro *Analyseraster und Fallstudien*, n. 2.4.2.

⁶⁷ Documento di lavoro *Analyseraster und Fallstudien*, n. 2.2.3.

-
- in tutti e quattro i casi il CPA giudica l'intensità degli *interventi pubblici* del Consiglio federale non dominante rispetto alla comunicazione dei comitati, ritenendola pertanto proporzionata. Il DFF è stato invece criticato nei media per il suo riserbo nella campagna di votazione per il referendum contro l'aumento delle deduzioni per i figli⁶⁸. Va tuttavia precisato che, al di là delle spiegazioni di voto previste per legge, il Consiglio federale è tenuto solo in determinati casi a partecipare attivamente alla comunicazione prima delle votazioni, ad esempio per rettificare eventuali informazioni errate o per reagire a un cambiamento delle condizioni, ragione per cui un certo riserbo nella comunicazione risulta proporzionato⁶⁹. Dal canto suo invece, la capodipartimento del DFGP si è pronunciata molto spesso prima della votazione sull'iniziativa «Per imprese responsabili», rilasciando una ventina di interviste e partecipando a sette manifestazioni pubbliche. In generale l'argomento è stato oggetto di un ampio dibattito pubblico⁷⁰. Diversamente dall'opinione manifestata da vari media⁷¹, il CPA ha giudicato proporzionata l'attiva partecipazione del Consiglio federale al dibattito pubblico. È stato tuttavia rilevato che nell'ambito di questo oggetto la strategia di comunicazione del DFGP non puntava tanto a informare i cittadini affinché si formassero liberamente un'opinione, quanto piuttosto a convincerli a respingere l'iniziativa. Pertanto, stando al piano di comunicazione del DFGP, la sua comunicazione sull'oggetto fungeva da complemento alla campagna condotta dall'alleanza interpartitica. Secondo i verbali il gruppo di lavoro competente del Dipartimento ha discusso anche su come si sarebbero dovute presentare le argomentazioni nel dibattito pubblico affinché potessero essere ben recepite e su quali Cantoni fosse necessario concentrarsi. Il piano di comunicazione prevedeva inoltre la creazione di una rete di esponenti del mondo politico ed economico⁷² che, secondo le dichiarazioni fatte in uno dei colloqui, aveva l'obiettivo di capire quale fosse la strategia comunicativa degli altri attori; altre persone interpellate non si ricordavano invece dell'esistenza di questa rete. Resta pertanto da chiarire quali misure previste, contrarie a una comunicazione proporzionata, siano state effettivamente attuate. Dai colloqui condotti dal CPA è comunque emerso che i dipartimenti interpretano in modo diverso la nozione di comunicazione proporzionata delle autorità prima delle votazioni (cfr. n. 4.1);
 - secondo il CPA la proporzionalità è stata garantita nell'utilizzo dei *media sociali*. Nei casi analizzati le attività dei capidipartimento nei media sociali sono state quantitativamente molto contenute. Stando alle dichiarazioni delle persone interpellate, questi canali sono stati utilizzati principalmente perché rappresentavano una nuova possibilità di diffondere informazioni e anche perché il pubblico si aspettava che il Governo li utilizzasse. L'intenzione di rivolgersi a un nuovo gruppo di persone che non segue i media tradizionali

⁶⁸ Ueli Maurer hat «kä Luscht» auf die Arena, in *Blick Online*, 7 ago. 2020.

⁶⁹ Dubey (2018), p. 1162.

⁷⁰ Cfr. «Risonanza nei media» nella tabella 2.

⁷¹ Si veda Jeu trouble de KKS face aux entreprises responsables, in *Domaine Public*, 2 dic. 2020.

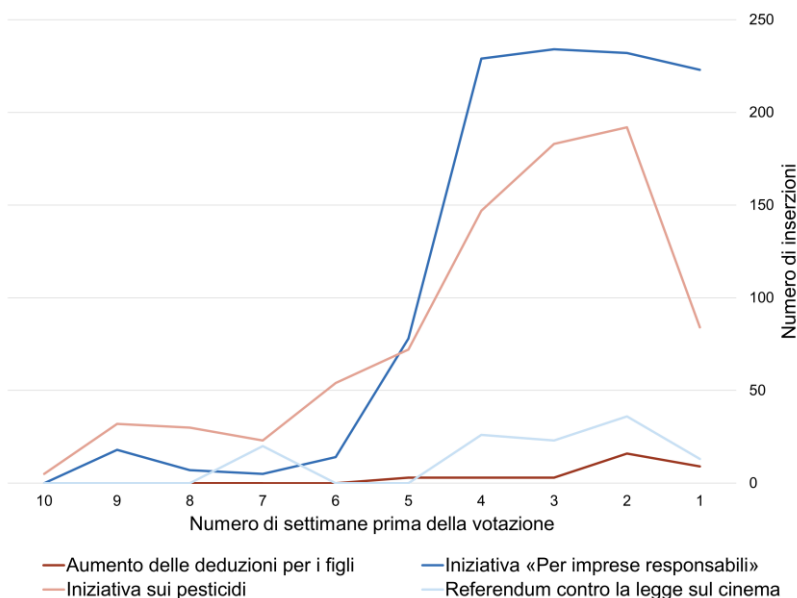
⁷² Documento di lavoro *Analyseraster und Fallstudien*, n. 2.2.2.

era un obiettivo dichiarato soltanto nel caso del referendum contro la legge sul cinema⁷³. Il fatto che la maggior parte delle pubblicazioni citate nei media sociali abbia avuto solo poca risonanza (poche reazioni, retweet ecc.) dimostra che le autorità non hanno assunto una posizione dominante in materia.

I quattro casi hanno mostrato che l'intensità delle campagne dei comitati, misurata sulla base delle inserzioni nei giornali, è aumentata notevolmente cinque-sei settimane prima della data del voto (cfr. figura 5), soprattutto per quanto concerne le iniziative «Per imprese responsabili» e quella sui pesticidi. Come emerso dai colloqui, un'intensificazione del dibattito pubblico può far sì che anche il Consiglio federale debba comunicare più attivamente, sia perché è invitato a farlo dai media o perché deve rettificare alcune affermazioni degli oppositori. La questione dell'intensità e della posizione predominante delle autorità è ulteriormente trattata al numero 5.2 per tutti gli oggetti in votazione nel periodo in rassegna.

Figura 5

Numero di inserzioni nei media prima della votazione



Fonte: Année Politique Suisse

Inoltre, il principio di proporzionalità vieta alle autorità di impiegare in maniera sproporzionata numerosi mezzi durante la campagna per una votazione. Tuttavia, non esistono cifre attendibili sulle risorse utilizzate dalle autorità in tale ambito. Secondo

⁷³ Documento di lavoro *Arbeitspapier Analyseraster und Fallstudien*, n. 2.4.3.

le dichiarazioni rilasciate durante i colloqui la parte più ingente delle risorse destinate alla comunicazione prima delle votazioni è impiegata per gli opuscoli con le spiegazioni di voto del Consiglio federale, poiché si tratta di un mandato legale del Governo. Essendo la comunicazione su spazi a pagamento (manifesti, pubblicità ecc.) vietata (cfr. n. 3.2.4), i mezzi finanziari impiegati per la comunicazione delle autorità prima delle votazioni sono in ogni caso limitati.

5.2 Le autorità non hanno una posizione dominante nei media

Oltre alla proporzionalità della comunicazione delle autorità nei quattro casi analizzati (cfr. n. 5.1), il CPA ha valutato questo principio anche nei 29 oggetti sottoposti a votazione nel periodo in rassegna. Nel complesso l'analisi statistica mostra che il Consiglio federale non ha avuto un peso eccessivo nella diffusione di notizie nei media.

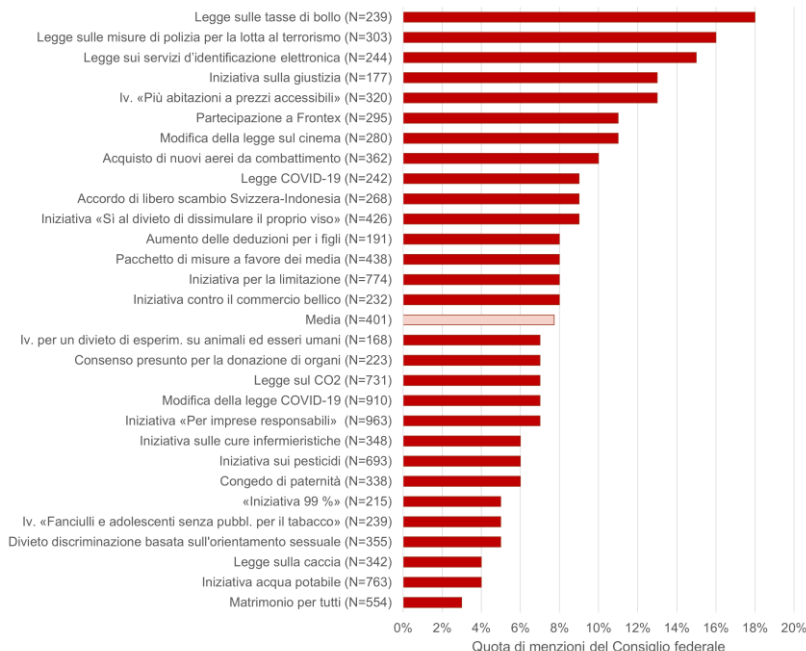
Alcuni studi scientifici mostrano che il potere politico può portare a una menzione più frequente e a una visibilità maggiore nei media⁷⁴. Quanto alla tematica trattata nel presente rapporto, il CPA ha verificato se nell'ambito delle campagne prima delle votazioni il Consiglio federale e i relativi membri siano stati menzionati nei media più spesso rispetto ad altri attori.

L'analisi statistica mostra che più i media trattavano un oggetto in votazione più veniva citato il Consiglio federale in quanto attore. Se è vero che il Consiglio federale partecipa ai dibattiti con intensità diverse (cfr. n. 5.1.4) e i media recepiscono la sua comunicazione con intensità altrettanto diversa, è vero anche che questo rimane sempre proporzionato alla portata complessiva della comunicazione circa un dato oggetto sottoposto a votazione. Come si evince dalla figura 6, nel caso dell'iniziativa «Per imprese responsabili», che è stata ampiamente trattata dai media, il Consiglio federale è stato interessato soltanto da circa il 7 per cento delle menzioni. Ciò significa che non è stato citato più spesso rispetto alla media delle menzioni registrate durante altri dibattiti prima della votazione in questione. Gli ambienti dell'economia in veste di oppositori all'iniziativa (11 %), il mondo della scienza e la società civile nel ruolo di sostenitori (rispettivamente 11 % e 10 %) sono stati citati più spesso del Consiglio federale. Diverso è invece il caso del referendum contro la legge sulle misure di polizia per la lotta al terrorismo e quello contro la modifica della legge federale sulle tasse di bollo, di cui i media hanno parlato meno, mentre il Consiglio federale è stato menzionato proporzionalmente con maggiore frequenza (16-18 %).

⁷⁴ Si veda ad es. Debby Vos/Peter Van Aelst (2018), «Does the Political System Determine Media Visibility of Politicians? A Comparative Analysis of Political Functions in the News in Sixteen Countries.» in *Political Communication* 35(3).

Figura 6

Percentuale di menzioni del Consiglio federale nei media per gli oggetti in votazione



Legenda: la «N» corrisponde al totale delle menzioni di tutti gli attori nei media prima della votazione.

Fonte: fög; 11 633 menzioni degli attori in 9331 articoli

Considerando tutti i 29 oggetti, il Consiglio federale è stato citato in quanto attore meno di una volta su dieci. Non sono state rilevate differenze sistematiche tra i dipartimenti competenti per gli oggetti o i loro rappresentanti nella presenza mediatica del Consiglio federale. Mentre nei referendum il Consiglio federale difende un oggetto, nelle iniziative popolari assume il ruolo di oppositore. Per quanto riguarda la presenza mediatica del Consiglio federale, l'analisi non ha evidenziato differenze sistematiche tra i referendum e le iniziative.

6 Utilizzo degli opuscoli con le spiegazioni del Consiglio federale

Il CPA ha verificato sulla base dei criteri indicati nell'allegato 2 se le informazioni fornite dalle autorità sono state utilizzate dalla popolazione per formarsi un'opinione,

concentrando in particolare l'analisi sugli opuscoli con le spiegazioni del Consiglio federale. Ha confrontato l'utilizzo degli opuscoli con quello delle informazioni provenienti da giornali, televisione e media sociali. Ha inoltre esaminato il grado di fiducia nelle spiegazioni del Consiglio federale e anche la loro comprensibilità.

Sintesi: il CPA ha constatato che la popolazione utilizza gli opuscoli con le spiegazioni del Consiglio federale e che vi ripone anche ampia fiducia. Indipendentemente dall'età, dal grado di istruzione e dalle idee politiche, gli opuscoli sono la fonte di informazione maggiormente utilizzata (n. 6.1). Essi godono di un'ampia fiducia in seno alla popolazione, anche se alcuni elementi sembrano mostrare che non sempre sono di facile comprensione (n. 6.2).

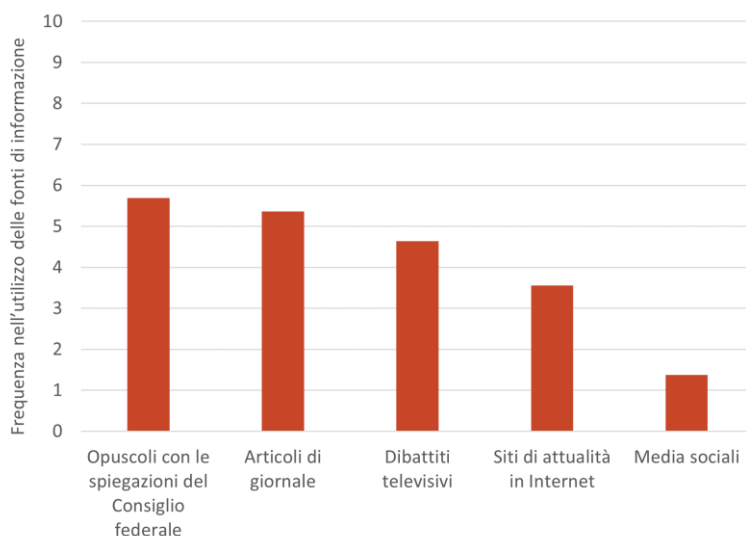
6.1 Gli opuscoli con le spiegazioni del Consiglio federale sono ampiamente utilizzati

Per formarsi un'opinione sugli oggetti sottoposti a votazione la popolazione dispone di numerose informazioni provenienti da diverse fonti. Il CPA ha analizzato i dati dei sondaggi condotti in seguito alle votazioni federali tenutesi tra febbraio 2020 e maggio 2022⁷⁵, constatando che tra le varie fonti la più importante erano gli opuscoli con le spiegazioni del Consiglio federale, come illustrato nella figura 7.

⁷⁵ Le analisi si basano sui dati dei sondaggi VOTO e VOX relativi alle nove votazioni tenutesi nel periodo in rassegna e che hanno visto la partecipazione di circa 15 000 persone. I dati corrispondono alle stime di modelli di regressione separati per ogni fonte di informazione. Nel rapporto sono discusse solo le differenze significative in termini statistici ($p < .05$).

Figura 7

Utilizzo delle fonti di informazioni da parte della popolazione



Legenda: scala da 0 (per niente utilizzato) a 10 (molto utilizzato), N=16 691

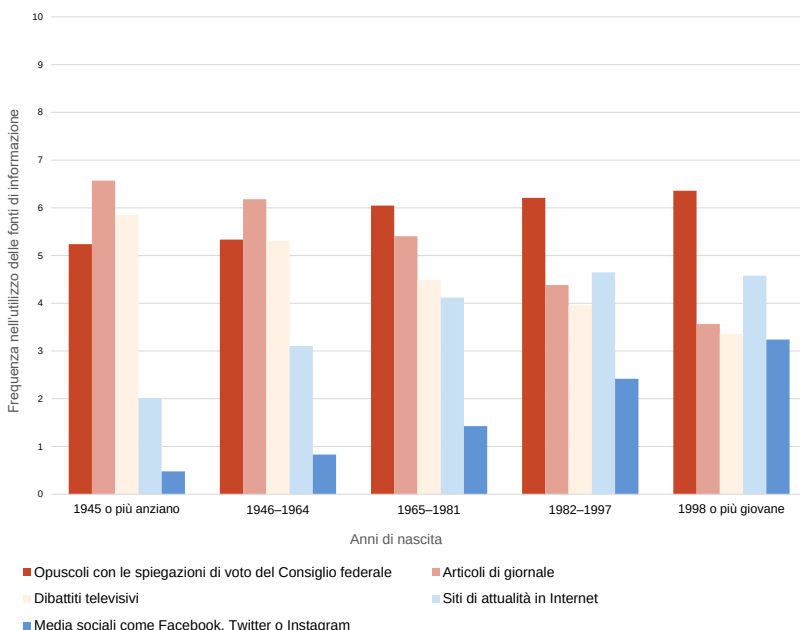
Fonte: dati dei sondaggi Voto e Vox

Indipendentemente dalla fascia di età, dal grado di istruzione e dalle idee politiche, gli opuscoli con le spiegazioni del Consiglio federale, seguiti dagli articoli di giornale e dalle trasmissioni televisive dedicate, sono le principali fonti di informazione. I siti di attualità in Internet e in particolare i media sociali come Facebook, Twitter o Instagram svolgono invece un ruolo meno rilevante.

Se si considera l'utilizzo delle informazioni in base all'età, gli opuscoli con le spiegazioni del Consiglio federale sono stati utilizzati all'incirca in egual misura da tutte le fasce di età (cfr. figura 8). Oltre agli opuscoli, le persone più giovani si sono soprattutto informate ricorrendo ai media sociali e ai siti di attualità in Internet, mentre le persone più anziane si sono informate perlopiù tramite i media tradizionali come i giornali e le trasmissioni televisive. È interessante notare che gli opuscoli sono la fonte di informazione più utilizzata in assoluto dalle persone nate dal 1965 in poi. Anche le persone di età più giovane (nate dal 1998 in poi) hanno utilizzato molto di più le spiegazioni che i media sociali.

Figura 8

Utilizzo delle fonti di informazione in base alle fasce di età



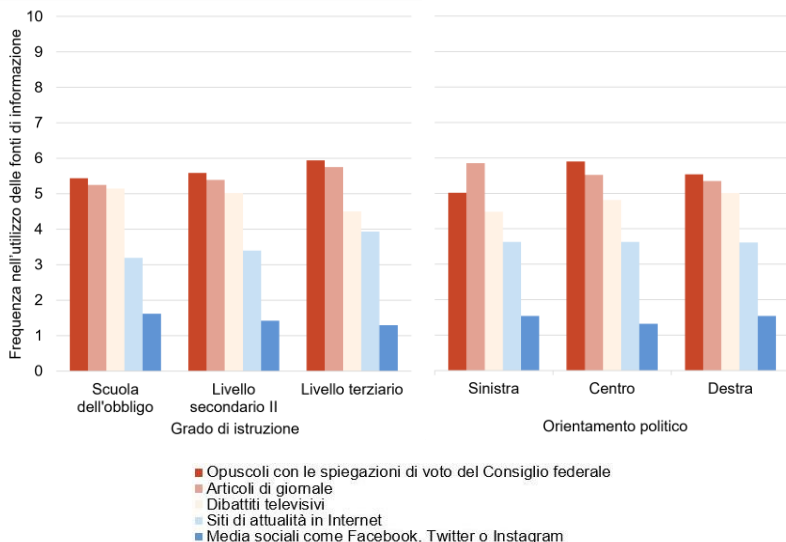
Legenda: scala da 0 (per niente utilizzato) a 10 (molto utilizzato), valori stimati per ogni fonte di informazione, N=15 491–15 669

Fonte: dati dei sondaggi Voto e Vox

Un'analisi dei dati in funzione dei diversi *gradi di istruzione* non ha mostrato una grande differenza nell'utilizzo delle fonti di informazione (cfr. figura 9). Anche in questo caso, gli opuscoli con le spiegazioni del Consiglio federale si confermano come la fonte di informazione più utilizzata in assoluto. Secondo il parere del CPA tale dato è un indicatore del fatto che nel complesso gli opuscoli sono utili. Le persone con titolo di studio terziario tendono a utilizzarle maggiormente. Per quanto riguarda invece le *idee politiche*, il CPA non ha constatato grandi differenze nell'uso delle fonti. Anche in questo caso gli opuscoli, insieme ai giornali, hanno rappresentato una fonte di informazione centrale per tutti (cfr. figura 9). Per le persone con orientamento politico di sinistra gli opuscoli hanno svolto un ruolo leggermente meno rilevante rispetto agli articoli di giornale.

Figura 9

Utilizzo delle fonti di informazioni in base al grado di istruzione e alle idee politiche



Legenda: scala da 0 (per niente utilizzato) a 10 (molto utilizzato), valori stimati per ogni fonte di informazione, N=15 491–15 669

Fonte: dati dei sondaggi Voto e Vox

6.2 La fiducia negli opuscoli delle spiegazioni di voto del Consiglio federale è elevata nonostante non siano di facile comprensione

Le analisi del CPA mostrano non solo che gli opuscoli con le spiegazioni del Consiglio federale sono ampiamente utilizzati dalla popolazione (cfr. n. 6.1), ma anche che godono di grande fiducia in seno alla popolazione⁷⁶.

Le idee politiche non incidono sulla fiducia negli opuscoli. Alcune differenze sono invece visibili a livello delle diverse fasce di età: ad esempio, le persone anziane nate nel 1945 o prima hanno meno fiducia nelle spiegazioni rispetto alle persone più giovani nate dopo il 1982. Anche le persone che hanno frequentato soltanto la scuola

⁷⁶ Le analisi si basano sui dati dei sondaggi VOX relativi a sei votazioni e che hanno visto la partecipazione di circa 13 000 persone. I dati sulla fiducia sono stati rilevati a partire da novembre 2020. Nel rapporto vengono discusse solo le differenze significative in termini statistici ($p < .05$) sulla base di un modello di regressione.

dell'obbligo si fidano meno dell'opuscolo rispetto a chi ha un diploma di livello terziario⁷⁷.

Le analisi hanno inoltre evidenziato che la fiducia nell'opuscolo è strettamente legata al loro grado di utilizzo: le persone che si fidano totalmente delle informazioni contenute nell'opuscolo affermano anche di utilizzarle più spesso. Inoltre, coloro che votano senza però avere un interesse politico marcato hanno meno fiducia nell'opuscolo e lo utilizzano meno rispetto a chi manifesta maggiore interesse verso la politica. Allo stesso tempo, chi nutre scarso interesse politico utilizza in misura minore anche le altre fonti di informazione.

Non si sa però alla fine come le persone utilizzano l'opuscolo con le spiegazioni del Consiglio federale, ovvero se lo leggono nel dettaglio o se si limitano a consultare le raccomandazioni di voto indicate sul retro. Uno studio ha confrontato le spiegazioni del Consiglio federale con la documentazione fornita da Easyvote⁷⁸ inerenti alla stessa tematica⁷⁹, giungendo alla conclusione che circa la metà delle persone percepisce le spiegazioni come piuttosto complicate, mentre i testi di Easyvote risultano più comprensibili. Anche nei colloqui con gli esperti di comunicazione dei dipartimenti e degli uffici è stato osservato che le spiegazioni del Consiglio federale, nonostante gli sforzi profusi, restano in ultima analisi complesse. Il CPA ha riscontrato formulazioni difficili e poco chiare anche nell'ambito dei casi di studio (cfr. n. 5.1.2). Parallelamente, l'ampio utilizzo delle spiegazioni del Consiglio federale sembra indicare che i loro contenuti sono generalmente accessibili (cfr. n. 6.1). Va inoltre osservato che le autorità devono attenersi ai principi di completezza, oggettività e trasparenza (cfr. n. 3.2), i quali riducono notevolmente il margine di manovra per eventuali semplificazioni.

7 Conclusioni

Nel complesso il CPA giunge alla conclusione che la comunicazione delle autorità prima delle votazioni è parzialmente adeguata. L'opuscolo con le spiegazioni del Consiglio federale è uno strumento importante per la formazione della volontà dei cittadini, mentre i media sociali svolgono un ruolo secondario (n. 7.1). Le istruzioni della CaF per la redazione delle spiegazioni del Consiglio federale concretizzano i principi della comunicazione in maniera adeguata, tuttavia i dipartimenti non le utilizzano in maniera sufficiente (n. 7.2). Inoltre, la ripartizione delle competenze non è del tutto regolamentata nei fondamenti della comunicazione, ma la CSI permette un coordinamento adeguato nella pratica (n. 7.3). I contenuti della comunicazione rispettano in larga misura i principi giuridici, anche se con qualche lacuna (n. 7.4). Le nozioni di comunicazione proporzionata e di confine tra informazione e campagna

⁷⁷ Su una scala da 0 (fiducia nulla) a 10 (fiducia totale), i gruppi citati hanno indicato i seguenti valori: classe 1945 o precedente: 6,2; classe 1982 o successiva: 8,1; diploma di scuola dell'obbligo: 6,50; diploma di livello terziario: 7,22.

⁷⁸ Easyvote si prefigge di promuovere l'interesse e la partecipazione politica da parte dei giovani. Per ogni votazione o elezione l'organizzazione pubblica opuscoli e video esplicativi di propria produzione. Per ulteriori informazioni consultare www.easyvote.ch.

⁷⁹ Isabelle Stadelmann-Steffen/Zora Föhn, «easyvote informiert verständlicher als der Bundesrat» in DeFacto, 4 lug. 2018 (consultato il 24 gen. 2023).

non sono chiaramente definite (n. 7.5). La comunicazione delle autorità prima delle votazioni varia di intensità, ma resta complessivamente proporzionata rispetto alla copertura mediatica (n. 7.6).

7.1 L'opuscolo con le spiegazioni del Consiglio federale è uno strumento importante per la formazione della volontà, mentre i media sociali svolgono un ruolo secondario

L'obiettivo della comunicazione delle autorità prima delle votazioni è di fornire alla popolazione le informazioni necessarie che consentano loro di formarsi liberamente una volontà rispetto a un oggetto (art. 34 cpv. 2 Cost.). Il CPA constata che la popolazione svizzera ricorre a una vasta gamma di informazioni per informarsi sulle votazioni, ma che a ricoprire un ruolo di primo piano sono soprattutto l'opuscolo di voto e gli articoli di giornale, e questo a prescindere dalla fascia di età, dalle idee politiche o dal grado di istruzione. I media sociali, invece, rappresentano una fonte considerevolmente meno importante per informarsi sulle votazioni, persino per i giovani adulti (n. 6.1).

Le spiegazioni del Consiglio federale godono inoltre di una grande fiducia da parte della popolazione. Le persone che si fidano completamente delle informazioni contenute nell'opuscolo con le spiegazioni del Consiglio federale affermano anche di utilizzarle più spesso, sebbene i dati non permettano di sapere esattamente quale parte delle spiegazioni venga utilizzata. Sembrerebbe inoltre che più le persone sono giovani e il loro livello di istruzione alto, maggiore è la fiducia nell'opuscolo. Le spiegazioni del Consiglio federale non risultano però sempre di facile comprensione, poiché le esigenze legali a cui esse sottostanno ne complicano la semplificazione (n. 6.2).

7.2 Le istruzioni per la redazione delle spiegazioni del Consiglio federale sono adeguate, tuttavia poco utilizzate dai dipartimenti

L'Amministrazione federale ha elaborato diversi documenti al fine di poter orientare la comunicazione delle autorità prima delle votazioni. Le direttive, le strategie e le procedure su cui si fonda tale comunicazione ricoprono in modo complementare l'insieme dei principali processi relativi a questo ambito e sono considerati coerenti e piuttosto chiari da parte degli attori interessati (n. 3.1). Le linee direttrici, che presentano un elenco dei principi che disciplinano la politica di informazione e di comunicazione in generale e prima delle votazioni, rimangono tuttavia astratte e non riprendono l'insieme dei criteri che la giurisprudenza e la dottrina reputano necessari per soddisfare i principi giuridici da rispettare in materia di comunicazione delle autorità prima delle votazioni, come ad esempio l'oggettività dell'informazione o la sua proporzionalità (n. 3.2).

Questi principi di comunicazione sono concretizzati in maniera più specifica nelle istruzioni per la redazione delle spiegazioni del Consiglio federale, le quali contengono anche liste di controllo e consigli redazionali (n. 3.2). Le istruzioni sono però poco utilizzate dai dipartimenti per la redazione dei testi, sebbene il loro uso sia vincolante, e questo perché i dipartimenti partono dal principio che la CaF vigili in ogni caso sul rispetto dei principi giuridici. La CaF ritiene che il mancato utilizzo dei documenti si riflette nella scarsa qualità dei progetti di testo. Questa mancanza di responsabilità tende inoltre a protrarre i processi redazionali, proprio per via delle numerose osservazioni da fare sulle versioni dei testi proposti. La consultazione degli uffici e la procedura di correzione attuata qualora sia identificato un errore in una pubblicazione si sono rivelate utili per produrre testi ben consolidati (n. 4.1). La CaF coordina e supervisiona la comunicazione prima delle votazioni, mentre ai dipartimenti spetta sorvegliare l'applicazione dei fondamenti da parte delle unità amministrative a essi subordinate. La maggior parte dei dipartimenti adempie questo compito verificando concretamente i vari contenuti della comunicazione preparati dalle unità. Un doppio controllo volto a consolidare e a verificare le informazioni e le cifre contenute nei progetti per le spiegazioni del Consiglio federale non è tuttavia effettuato in maniera sistematica da persone che dispongono delle competenze tecniche necessarie per l'oggetto sottoposto a votazione, il che comporta che talvolta alcuni errori non vengano identificati (n. 4.3).

7.3

La ripartizione delle competenze non è del tutto regolamentata nei fondamenti della comunicazione, ma il coordinamento è adeguato nella pratica

I fondamenti lasciano un certo margine di manovra nella ripartizione delle competenze quanto ai vari contenuti della comunicazione prima delle votazioni. Per quanto riguarda l'unica misura di carattere informativo che il Governo è tenuto a mettere in atto, ovvero la pubblicazione delle spiegazioni del Consiglio federale, la relativa direttiva precisa che alla CaF spetta la responsabilità generale della loro redazione, mentre il dipartimento interessato dall'oggetto in votazione è responsabile del loro contenuto. Questa ripartizione dei compiti è pertinente, poiché permette di raggiungere un equilibrio tra la responsabilità della CaF di garantire informazioni adeguate sulle esigenze legali e quella dei dipartimenti di fornire informazioni precise, attuali e dettagliate, sebbene secondo il CPA ciò implichi l'esistenza di una zona grigia tra «redazione» e «contenuto» dovuta all'impossibilità di separare in modo netto i due aspetti. Nel complesso è riconosciuta la professionalità con cui la CaF gestisce i lavori di redazione dell'opuscolo con le spiegazioni del Consiglio federale, processo di per sé complesso e corposo e che richiede il coordinamento di tutte le parti interessate. La CaF formula numerose osservazioni sulle varie versioni del testo elaborate dal dipartimento responsabile durante le varie riunioni del gruppo di lavoro: si tratta di osservazioni che in gran parte possono essere ricollegate ai principi giuridici e alla comprensione del testo e che rientrano pertanto nell'ambito di competenza della CaF (n. 3.3 e 4.2).

Per quanto concerne gli interventi pubblici o le pubblicazioni nei media sociali, i fondamenti non precisano quale livello (dipartimento o Consiglio federale) debba

comunicare su quale aspetto. Nella pratica la CSI non solo permette di coordinare gli interventi nei media, ma rappresenta anche la principale struttura di scambio e di coordinamento in materia di informazione e di comunicazione tra i dipartimenti e la CaF. La CSI si rivela inoltre utile per la regolamentazione e pianificazione delle questioni operative ed è anche considerata dalle persone interpellate come un'adeguata piattaforma di discussione strategica e di scambio delle buone pratiche (n. 3.3 e 4.2).

7.4 I contenuti della comunicazione rispettano in gran parte i principi giuridici, ad eccezione di qualche lacuna isolata

Nei casi delle quattro votazioni analizzate in dettaglio e per cui la comunicazione prima delle votazioni era stata oggetto di critiche nei media, i contenuti della comunicazione hanno nel complesso rispettato i principi giuridici, risultando dunque completi, oggettivi, trasparenti e proporzionati. Lo stesso vale sia per gli opuscoli con le spiegazioni del Consiglio federale sia per gli interventi pubblici o per le pubblicazioni nei media sociali. Tuttavia, per ognuno dei principi e in tutti i casi analizzati sono state identificate alcune lacune isolate, spesso riconducibili alle critiche sollevate nei media.

L'opuscolo con le spiegazioni concernenti il referendum contro la legge sul cinema non era del tutto completo per via di un'eccessiva semplificazione e di un errore contenuto in una cartina del contesto internazionale; inoltre non era nemmeno del tutto trasparente, poiché le stime e le incertezze non sono sempre state rappresentate in maniera chiara. Nell'opuscolo con le spiegazioni concernenti il referendum contro l'aumento delle deduzioni per i figli la presentazione dettagliata dell'oggetto non era totalmente conforme al principio di oggettività, poiché conteneva un punto formulato in maniera più argomentativa che oggettiva. Anche nell'ambito dell'iniziativa sui pesticidi gli interventi pubblici e le pubblicazioni nei media sociali non hanno del tutto rispettato il principio di oggettività: questo perché alcuni argomenti sono stati talvolta omessi, mentre la pubblicazione di un video in cui figurava un capodipartimento rischiava di suscitare una falsa associazione tra un attore interessato e il rifiuto dell'iniziativa, motivo per cui è stato cancellato dal sito del dipartimento. Negli interventi pubblici della capodipartimento relativi alla votazione sull'iniziativa «Per imprese responsabili» è stata inoltre menzionata una cifra essenziale, sebbene nell'opuscolo fosse specificato che per quell'elemento non era possibile fornire una cifra precisa. Tenuto conto della forte intensità della campagna mediatica (cfr. n. 5.2), la comunicazione da parte della capodipartimento è stata proporzionata, tuttavia le modalità di comunicazione previste non erano incentrate sull'informazione dei cittadini, quanto piuttosto sul rifiuto dell'iniziativa. Tali lacune ledono il rispetto dei principi di trasparenza e di proporzionalità (n. 5.1), come viene esposto nel prossimo numero.

7.5

Le nozioni dei dipartimenti di comunicazione proporzionata e di confine tra informazione e campagna sono interpretate in modo diverso

Nell'ambito della comunicazione prima delle votazioni la libertà di azione delle autorità è limitata, soprattutto per quanto riguarda la partecipazione dei capidipartimento a interventi pubblici nei giornali, in televisione o in radio. I principi di base della CaF riassumono le azioni consentite e prescritte, proprio affinché sia rispettato il principio di proporzionalità dell'informazione (n. 3.2). Tuttavia, le differenze tra i vari dipartimenti nell'interpretare le nozioni di comunicazione proporzionata prima delle votazioni sono flagranti: alcuni hanno una visione ristretta della proporzionalità, il che li induce, in generale, a non andare troppo oltre alla comunicazione di base prevista per l'insieme delle votazioni; altri, invece, interpretano il principio di proporzionalità in maniera più larga al punto che, quando determinati oggetti sono sottoposti a votazione, essi intervengono in numerosi media e riunioni pubbliche e sono attivi nei media sociali (n. 4.1).

I documenti che stabiliscono i fondamenti della comunicazione delle autorità prima delle votazioni vietano di «fare campagna», senza però fornire una definizione specifica di questa nozione, il che ha ripercussioni nella pratica (3.2). Le analisi del CPA mostrano che la nozione di confine tra informazione e campagna risulta diversificata tra i diversi dipartimenti (n. 4.1). Nel caso della votazione sull'iniziativa «Per imprese responsabili», dal piano di comunicazione appositamente elaborato dal dipartimento per questa votazione nonché dai verbali dei gruppi di lavoro competenti emerge chiaramente che l'impegno della capodipartimento serviva da complemento alla campagna dell'alleanza interpartitica allo scopo di cambiare l'opinione pubblica tramite argomenti specifici e attraverso il coinvolgimento dei media. Non è stato tuttavia possibile verificare in che misura tali misure siano state effettivamente attuate. Secondo il CPA le modalità di comunicazione previste oltrepassavano il confine tra informazione e campagna, andando così contro la nozione di comunicazione proporzionata (n. 5.1.4).

7.6

La comunicazione delle autorità prima delle votazioni varia di intensità, ma resta complessivamente proporzionata rispetto alla copertura mediatica

La valutazione del CPA mostra che la copertura mediatica dei diversi oggetti sottoposti a votazione varia notevolmente e che più i media discutono di un oggetto, più il Consiglio federale è citato come attore. Il Consiglio federale non ha avuto una posizione dominante, anche nei casi in cui le autorità hanno comunicato in maniera intensa, il che è un indicatore del fatto che nel complesso il principio di proporzionalità è stato rispettato. Ad esempio, nell'ambito dell'iniziativa «Per imprese responsabili» le autorità federali rappresentavano solo il 7 per cento di tutti gli attori citati nei media (n. 5.2). Pertanto, se da un lato il modo di comunicare su questa iniziativa prima delle votazioni non era proporzionato (cfr. 7.5), dall'altro la proporzionalità è stata soddisfatta da un mero punto di vista quantitativo. Lo stesso

vale per le altre votazioni analizzate in dettaglio, la cui intensità di comunicazione teneva conto della dinamica delle rispettive campagne (n. 5.1.4).

Elenco delle abbreviazioni

AFC	Amministrazione federale delle contribuzioni
AFF	Amministrazione federale delle finanze
art.	articolo
CaF	Cancelleria federale
cap.	capitolo
CdG	Commissioni della gestione delle Camere federali
CdG-N	Commissione della gestione del Consiglio nazionale
CdG-S	Commissione della gestione del Consiglio degli Stati
cfr.	confronta
Cost.	Costituzione federale (RS 101)
CPA	Controllo parlamentare dell'amministrazione
cpv.	capoverso
DATEC	Dipartimento federale dell'ambiente, dell'energia e delle comunicazioni
DDPS	Dipartimento della difesa, della protezione della popolazione e dello sport
DEFR	Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca
DelCG	Delegazione delle Commissioni della gestione
DFAE	Dipartimento federale degli affari esteri
DFF	Dipartimento federale delle finanze
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
DFI	Dipartimento federale dell'interno
DTF	Decisioni del Tribunale federale
FF	Foglio federale
fög	Forschungszentrums Öffentlichkeit und Gesellschaft dell'Università di Zurigo
GL	gruppo di lavoro
Iv.	Iniziativa
LDP	Legge federale del 17 dicembre 1976 sui diritti politici (RS 161.1)
LOGA	Legge federale del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (RS 172.010)
n.	numero
OLOGA	Ordinanza del 25 novembre 1998 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (RS 172.010.1)
RS	Raccolta sistematica
SFI	Segreteria di Stato per le questioni finanziarie internazionali
UFAG	Ufficio federale dell'agricoltura
UFC	Ufficio federale della cultura

UFCL	Ufficio federale delle costruzioni e della logistica
UFG	Ufficio federale di giustizia

Bibliografia ed elenco dei documenti

Bibliografia

CPA, Documento di lavoro «Analyseraster und Ergebnisse der Fallstudien» del 19.6.2023, Berna 2023.

Dubey, Jacques : Droits fondamentaux, 2^a edizione, Helbing Lichtenhahn, Basilea 2018.

Martenet, Vincent / Von Büren, Théophile : «Commentaire de l'art. 34 Cst.» in Vincent Martenet/ Jacques Dubey (a c. di), Commentaire romand de la Constitution fédérale, Helbing Lichtenhahn, Basilea 2021, pagg. 983–1020.

Pirker, Benedikt: «Behördliche Interventionen in Abstimmungskämpfen», in Aktuelle Juristische Praxis – AJP 2017/26, pagg. 1366–1381.

Stadelmann-Steffen, Isabelle / Föhn, Zora: «easyvote informiert verständlicher als der Bundesrat» in DeFacto, 4.7.2018.

Swissvotes: «Swissvotes – die Datenbank der eidgenössischen Volkabstimmungen» in Année Politique Suisse, Università di Berna, 2022.

Vos, Debby / Van Aelst, Peter (2018), «Does the Political System Determine Media Visibility of Politicians? A Comparative Analysis of Political Functions in the News in Sixteen Countries.» in Political Communication 35(3).

Elenco dei documenti dell'Amministrazione federale

Cancelleria federale: Mitarbeiterhandbuch Sektion Information und Kommunikation Abstimmungserläuterungen, 1.10.2014 (disponibile in tedesco).

Cancelleria federale: Promemoria per i membri del Consiglio federale e per il cancelliere / la cancelliera della Confederazione, 1.1.2015 (stato: 1.3.2020).

Cancelleria federale: Redaktion Abstimmungserläuterungen des Bundesrates. Weisungen in Umsetzung des Bundesratsbeschlusses vom 21. Juni 2019 zur Verbesserung der Darstellung der Datengrundlagen bei Rechtsetzungsvorhaben vom Februar 2020 (disponibile in tedesco e francese).

Cancelleria federale: Workflow Abstimmungsvideo, 2020 (disponibile in tedesco).

Cancelleria federale: Abstimmungserläuterungen Terminplan Übersetzungen Ablauf generell, 20.2.2020 (disponibile in tedesco).

Cancelleria federale: Erläuterungen des Bundesrates zur Volksabstimmung, 27.9.2020 (disponibile in tedesco).

Cancelleria federale: Grundprinzipien der Information vor Abstimmungen, 25.8.2021 (disponibile in tedesco).

Cancelleria federale: Covid-19-Gesetz, 30.8.2021 (disponibile in tedesco).

Cancelleria federale: Grobplanung Abstimmungen 2022 (disponibile in tedesco).

Commissioni della gestione e della Delegazione delle Commissioni della gestione: Rapporto annuale 2020, 26.1.2021.

Commissione della gestione del Consiglio nazionale: Attività di pubbliche relazioni della Confederazione, 15.10.2019.

Conferenza dei servizi d'informazione della Confederazione: Informazione e comunicazione di Consiglio federale e Amministrazione federale Linee direttrici della Conferenza dei servizi d'informazione (CSI), 2015.

Conferenza dei servizi d'informazione della Confederazione: Linee guida media sociali, 1.5.2021.

Consiglio federale: Messaggio concernente una modifica della legge federale sull'imposta federale diretta (Trattamento fiscale delle spese per la cura dei figli da parte di terzi), 9.5.2018.

Consiglio federale: Anhang zum Bundesratsbeschluss vom 21.6.2019. Anhang 2 «Korrekturprozess Abstimmungserläuterungen», 21.6.2019 (disponibile in tedesco).

Consiglio federale: Misure per migliorare le basi decisionali nel processo legislativo, scheda informativa, 21.6.2019.

Consiglio federale: Strategia concernente i media sociali, 12.5.2021.

Controllo parlamentare dell'amministrazione: Attività di pubbliche relazioni della Confederazione. Rapporto del Controllo parlamentare dell'amministrazione a destinazione della Commissione della gestione del Consiglio nazionale, 3.5.2019.

Gruppo di lavoro (GL) della Conferenza dei servizi d'informazione (CSI) allargata: L'impegno del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale alla vigilia delle votazioni federali del novembre 2001.

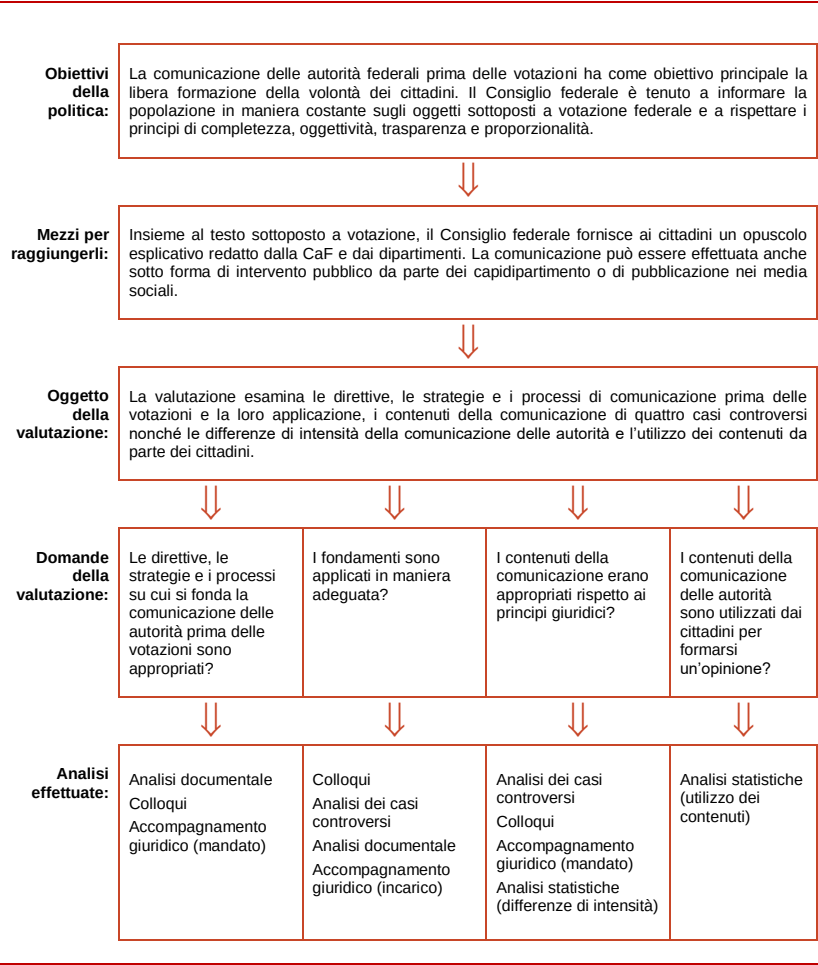
Ufficio federale delle costruzioni e della logistica: Terminplan für die Eidg. Volksabstimmung vom 15.05.2022, 27.2. 2023 (disponibile in tedesco).

Elenco delle persone interpellate

Nell'elenco qui appresso è riportata la funzione ricoperta dalla persona in questione nel momento in cui è stata sentita dal CPA.

Binder, Markus David	Portavoce, DFI
Bruderer von Arx, Urs	Capo sostituto Sezione comunicazione, CaF
Bundi Boschetti, Annetta	Capo della Comunicazione, DATEC
Bürcher, Matthias Felix	Capo del Servizio commercializzazione e pluralità dell'offerta, UFC
Eggenberger, Ursula	Capo Sezione comunicazione, CaF
Fisch, Jonathan	Sost. Resp. Settore Comunicazione e servizi linguistici, UFAG
Furrer, Beat	Incaricato dell'informazione Diritti politici, CaF
Gmür, Heidi	Collaboratrice personale del capodipartimento, DFGP
Harnischberg, Irene	Portavoce, DEFR
Kalbermatten, Renato	Capo della Comunicazione, DDPS
Krattiger, Stefan	Specialista in comunicazione web, DFI
Lauener, Peter	Capo della comunicazione, DFI
Menna, Daniel	Capo supplente Comunicazione, UFC
Minder, Peter	Capo della Comunicazione, DFF
Nufer, Christoph	Capo della comunicazione, DFGP
Pfammatter, Tamara	Capo della divisione fiscalità, SFI
Renz Schwalbach, Marcus Tilman	Capo Contenuti Segreteria generale, DFAE
Rösch, Isabelle	Portavoce e capo sostituta della Comunicazione, DFF
Schaub, Hans-Peter	Capoprogetto, Année Politique Suisse
Schöll, Michael	Direttore, UFG
Simonazzi, André	Vicecancelliere e portavoce del Consiglio federale
Stucki, Mark	Capo del settore Informazione, Servizi del Parlamento
Teuscher, Patrick	Capo della Comunicazione, AFC
Wiedmer, Urs	Capo della Comunicazione, DEFR
Zaffarano, Pascal	Collaboratore scientifico presso l'Unità di direzione Basi di produzione, risorse naturali e ricerca, UFAG

Approccio della valutazione



Criteri di valutazione

Criteri specifici	Elementi di apprezzamento
<i>Adeguatezza dei fondamenti (1^a domanda)</i>	
Chiarezza dei fondamenti	I fondamenti su cui si basa la comunicazione prima delle votazioni (direttive, strategie, processi) concretizzano in maniera chiara il modo in cui le autorità devono comunicare. I campi di applicazione sono definiti e noti all'Amministrazione.
Coerenza dei fondamenti	I fondamenti sono complementari. I processi relativi all'elaborazione dei vari contenuti sono definiti in modo chiaro. I dipartimenti hanno elaborato dei piani per esplicitare in modo coerente e concreto il modo con cui le autorità devono comunicare prima delle votazioni.
Concretizzazione dei principi giuridici	Vi sono fondamenti che documentano ed esplicitano i principi giuridici, in particolare quelli menzionati nell'art. 10a LDP. Si tratta di documenti che forniscono elementi concreti e univoci per l'applicazione dei principi e che non contengono contraddizioni.
Definizione adeguata della ripartizione delle competenze	La ripartizione delle competenze tra Consiglio federale, CaF, dipartimenti, unità amministrative e CSI è fissata nei fondamenti e risulta adeguata (senza lacune o ridondanze).
<i>Adeguate applicazione dei fondamenti (2^a domanda)</i>	
Utilizzo effettivo e adeguato dei fondamenti	Per le votazioni degli ultimi anni si rileva un utilizzo effettivo delle direttive, delle strategie e dei processi. Le ragioni soggiacenti alle critiche mosse nei casi controversi non presentano alcun legame con l'applicazione dei fondamenti.
Adeguatezza del coordinamento da parte della CaF	La CaF è riuscita a coordinare la comunicazione delle autorità, assicurandosi soprattutto che i contenuti fossero conformi ai principi giuridici. Le funzioni della CSI sono complementari a quelle della CaF e dei dipartimenti; il coinvolgimento della CSI nella sua attività di coordinamento risulta adeguato. Le ragioni delle critiche mosse nei casi controversi non presentano alcun legame con l'attività di coordinamento della CaF.
Sorveglianza sistematica effettuata dai dipartimenti del rispetto dei fondamenti	I dipartimenti sono riusciti a far applicare sistematicamente i fondamenti alle proprie unità amministrative. Le ragioni delle critiche mosse nei casi controversi non presentano alcun legame con l'attività di sorveglianza eseguita dai dipartimenti.

Criteri specifici	Elementi di apprezzamento
<i>Adeguatezza dei contenuti (3^a domanda)</i>	
Rispetto dei principi giuridici nei casi controversi	Nei casi controversi i contenuti della comunicazione sono completi, oggettivi, trasparenti e proporzionati (cfr. documento di lavoro Analyseraster und Fallstudien per una definizione dei principi giuridici). Le ragioni delle critiche mosse nei casi controversi non presentano alcun legame con l'attività di sorveglianza eseguita dai dipartimenti.
Giustificazione per le differenze d'intensità	Le differenze d'intensità del coinvolgimento delle autorità durante la campagna di votazione rispecchiano l'intensità della copertura mediatica.
<i>Utilizzo dei contenuti da parte dei cittadini (4^a domanda)</i>	
Percentuale di utilizzo delle spiegazioni del Consiglio federale	Un'elevata percentuale di cittadini utilizza gli opuscoli con le spiegazioni del Consiglio federale per formarsi un'opinione.
Diversità socioculturale degli utenti	I cittadini che utilizzano le spiegazioni del Consiglio federale per formarsi un'opinione presentano caratteristiche socioculturali diversificate.
Grado di fiducia nell'opuscolo con le spiegazioni del Consiglio federale	Il grado di fiducia nelle informazioni contenute nell'opuscolo con le spiegazioni del Consiglio federale è elevato per tutte le fasce di popolazione.
Chiarezza delle spiegazioni del Consiglio federale	Le spiegazioni del Consiglio federale sono percepite come comprensibili.

Impressum

Realizzazione della valutazione

Dr. Nicolas Keuffer, CPA (direzione del progetto)

Dr. Felix Strebel, CPA (collaborazione scientifica)

Samir Gomezjurado, CPA (collaborazione scientifica)

Selina Stoller, CPA (collaborazione scientifica)

Dr. Luzia Helfer, CPA (collaborazione scientifica)

Accompagnamento giuridico dei periti esterni

Prof. Dr. Lorenz Langer, Zentrum für Demokratie Aarau (direzione del progetto)

Rahel Blunski, Zentrum für Demokratie Aarau (collaborazione scientifica)

Valentina Beti, Zentrum für Demokratie Aarau (collaborazione scientifica)

Ringraziamenti

Il CPA ringrazia l'Amministrazione federale e in particolare la CaF, il DFF, il DFGP, il DEFR e il DFI per i documenti messi a disposizione e le spiegazioni fornite, così come per il coordinamento dei colloqui. Ringrazia inoltre gli incaricati sopramenzionati per l'accompagnamento giuridico. I suoi ringraziamenti vanno anche a tutte le persone che hanno partecipato ai colloqui e che hanno fornito informazioni.

Contatto

Controllo parlamentare dell'amministrazione

Servizi del Parlamento

CH-3003 Berna

Tel. +41 58 322 97 99

E-mail: pvk.cpa@parl.admin.ch

www.parl.ch > Organi > Commissioni > CPA

Lingua originale del rapporto: francese (tedesco: cap. 5 e 6)