



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

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 prostrarre 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).