

03.436

Iniziativa parlamentare Imparzialità delle campagne elettorali

Rapporto della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale

del 7 maggio 2009

Onorevoli presidente e consiglieri,

con il presente rapporto vi sottoponiamo un progetto di legge federale concernente il ruolo dei partiti politici nella formazione dell'opinione e della volontà popolare e un progetto di ordinanza dell'Assemblea federale sul tempo d'antenna gratuito prima di una votazione popolare. Nel contempo li trasmettiamo per parere al Consiglio federale.

La Commissione propone di approvare i progetti di atti normativi allegati.

[7 maggio 2009]

In nome della Commissione:

Il presidente, Gerhard Pfister

Compendio

Negli ultimi anni, alla vigilia di votazioni federali, diverse campagne elettorali sono state dominate dagli interessi di gruppi finanziariamente potenti, che hanno monopolizzato i mass media. I partiti politici, che tradizionalmente contribuiscono alla formazione dell'opinione e della volontà popolari su proposte concrete, hanno invece visto scemare il loro ascendente. Quanto ai promotori delle iniziative e ai comitati referendari, non di rado sono confrontati con la mancanza di interesse dei media per progetti di impatto finanziario modesto o che non suscitano vivaci opposizioni in Parlamento. Per molti aspetti si constata, dunque, il deteriorarsi delle condizioni dell'esercizio dei diritti democratici indispensabili all'imparzialità delle campagne elettorali.

Con il presente progetto di legge federale concernente il ruolo dei partiti politici nella formazione dell'opinione e della volontà popolari, la Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale (CIP) propone basi legali atte a migliorare l'imparzialità delle campagne per le votazioni federali. Appare in effetti necessario che le persone che hanno partecipato attivamente al lavoro parlamentare di elaborazione di un progetto sottoposto a votazione federale e le persone che, mediante iniziativa o referendum, hanno ottenuto l'organizzazione di tale votazione possano esporre al pubblico le loro posizioni pur disponendo di mezzi finanziari modesti.

Per questo, ai partiti iscritti nel registro dei partiti politici e rappresentati nell'Assemblea federale in seno a un gruppo parlamentare, come pure ai comitati d'iniziativa e referendari promotori dello scrutinio sarà accordato gratuitamente un tempo d'antenna per diffondere messaggi radiofonici o televisivi nell'ambito di programmi definiti dalla Società svizzera di radiotelevisione nonché di programmi di altre emittenti detentrici di concessione con partecipazione al canone.

Il progetto della Commissione comporta la revisione parziale di tre leggi (progetto A), nonché un progetto di ordinanza d'esecuzione dell'Assemblea federale (progetto B):

- *Il diritto al tempo d'antenna gratuito accordato ai partiti politici come pure ai comitati di iniziativa e referendari, l'obbligo di diffondere messaggi politici prima di una votazione popolare, nonché la responsabilità della Cancelleria federale in materia di attribuzione del tempo d'antenna saranno sanciti dalla legge federale sui diritti politici (LDP). In essa figurano anche disposizioni relative alla produzione, al finanziamento e ai contenuti minimi dei messaggi politici, nonché la norma di delega per un'ordinanza d'esecuzione dell'Assemblea federale;*
- *La nuova legge sulla radiotelevisione (LRTV) fisserà le modalità di vigilanza e di ricorso contro messaggi politici concernenti una votazione in procinto di essere diffusi o già diffusi, nonché nei confronti di emittenti tenute alla loro diffusione.*
- *La legge sul Tribunale federale (LTF) è completata da una disposizione che disciplina il diritto di ricorso contro le decisioni della Cancelleria federale*

sull'attribuzione del tempo d'antenna. Questa disposizione è analoga a quella che si applica ai ricorsi in materia di diritto di voto.

- *L'ordinanza dell'Assemblea federale, infine, disciplina i tempi d'antenna riservati alla diffusione dei messaggi politici concernenti una votazione, le modalità di ripartizione di questo tempo fra i partiti e i comitati, le emittenti e i programmi obbligati a diffondere i messaggi, nonché le modalità di diffusione. I messaggi di una durata massima di 30 secondi vanno diffusi su determinati programmi radiotelevisivi soggetti all'obbligo di diffusione nel periodo tra il quinto e il penultimo sabato prima delle votazioni, nelle fasce orarie di grande ascolto; il tempo d'antenna non dovrà superare 63 minuti per programma.*

Profondamente persuasa della necessità delle nuove disposizioni legali proposte, la Commissione tiene, a maggior ragione, a delimitare rigorosamente il diritto di espressione così instaurato, auspicando vivamente che questo nuovo supporto d'informazione e di propaganda sia utilizzato con moderazione. Saturare di messaggi politici gli utenti della radiotelevisione sarebbe controproducente.

Nell'ambito dei colloqui avuti con la Cancelleria federale e le Ferrovie federali svizzere durante l'elaborazione del presente progetto, la Commissione ha ottenuto pareri favorevoli all'allestimento di nuove piattaforme di comunicazione in grado di migliorare la formazione dell'opinione e della volontà popolari. I risultati di questi colloqui sono descritti nella genesi del progetto.

Rapporto

1 Genesi

1.1 Iniziativa parlamentare Gross Andreas del 20 giugno 2003

1.1.1 Oggetto dell'iniziativa parlamentare

L'iniziativa parlamentare depositata il 20 giugno 2003 dal consigliere nazionale Andreas Gross chiede che la legge federale sui diritti politici sia modificata in maniera da concretizzare tutto quanto è possibile, sul piano legale, per assicurare l'imparzialità delle campagne elettorali e perchè i partiti possano contribuire in modo rilevante alla formazione dell'opinione e della volontà popolari. Nella motivazione, l'autore dell'iniziativa ricorda l'esperienza delle recenti campagne elettorali che, a suo avviso, ha dimostrato inequivocabilmente la necessità di un atto legislativo concernente l'imparzialità delle campagne elettorali e l'importanza dei partiti in questo ambito.

L'iniziativa è stata firmata anche da tre membri della Commissione delle istituzioni politiche appartenenti alle delegazioni di tre partiti rappresentati in seno al Consiglio federale: UDC, PPD e PLR. Ciò prova, al di là di ogni spirito di parte, il grande significato politico dell'oggetto in questione per le istituzioni e la democrazia come pure la consapevolezza della necessità di legiferare in materia.

1.1.2 Esame preliminare da parte della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale

La Commissione ha dedicato all'esame preliminare dell'iniziativa parlamentare diverse riunioni. Il 28 gennaio 2005 ha proposto al Consiglio nazionale di darle seguito con 16 voti contro 5 e 2 astensioni.

Una maggioranza commissionale ha ammesso che il nocciolo del problema sta nel fatto che le campagne elettorali sono largamente dominate da gruppi di interesse privati dotati di notevoli mezzi finanziari che emarginano sempre di più i partiti politici, allorché dovrebbero essere proprio questi i primi a contribuire alla formazione dell'opinione e della volontà popolari.

Poiché il testo dell'iniziativa non propone alcun approccio del problema, dopo alcuni colloqui ufficiosi con diversi membri della Commissione, il suo autore ha presentato una serie di possibili soluzioni. Sul piano legislativo si è presa in considerazione a titolo prioritario la diffusione gratuita di messaggi radiofonici e televisivi dei partiti prima delle votazioni federali. Si sono anche vagliate soluzioni accessorie quali l'affissione di cartelloni pubblicitari nelle stazioni ferroviarie e una migliore presentazione dei partiti nel materiale per la votazione e negli altri stampati ufficiali della Confederazione.

Una minoranza commissionale, pur riconoscendo in parte il problema posto dall'eccessiva presenza nei media di gruppi di interesse dotati di ingenti mezzi finanziari, ha concluso che l'imparzialità delle campagne elettorali non può essere imposta per legge. Secondo questa minoranza, in ultima analisi spetta al cittadino giudicare se la campagna è sproporzionata o scorretta. I dibattiti radiofonici e televisivi offrono ai partiti un numero sufficiente di piattaforme adeguate per presentare i rispettivi argomenti. Queste trasmissioni, inoltre, suscitano nel pubblico maggiore interesse dei messaggi dei partiti.

Essendo stata depositata prima dell'entrata in vigore, il 1° dicembre 2003, della nuova legge sul Parlamento, l'iniziativa è stata oggetto di esame preliminare conformemente a quanto stabilito dalla vecchia legge sui rapporti fra i Consigli (LRC) ed è stata sottoposta per approvazione al Consiglio nazionale, conformemente all'articolo 21^{ter} LRC. Il 1° marzo 2005, allorché l'iniziativa è stata dibattuta in seno al Consiglio nazionale, da più parti si è fatto osservare che garantire l'imparzialità delle campagne elettorali incombe in primo luogo ai partiti e che era quindi necessario dare loro i mezzi di esprimersi compiutamente in occasione di tali campagne.

Il 1° marzo 2005, con 106 voti contro 66, il Consiglio nazionale ha quindi adottato la proposta della maggioranza della Commissione e ha incaricato la CIP di elaborare un progetto, fondandosi sulle misure abbozzate dalla Commissione nel rapporto sull'esame preliminare dell'iniziativa.

1.2 Precedenti tentativi del Parlamento finalizzati a una maggiore imparzialità delle campagne elettorali

Il desiderio d'instaurare maggiore imparzialità e trasparenza nelle campagne elettorali era stato oggetto, già nel 1999, di un'iniziativa parlamentare del consigliere nazionale Andreas Gross (99.430 Iv. Pa. Campagne che precedono le votazioni. Pubblicazione delle somme importanti destinate al loro finanziamento). L'11 novembre 1999, il Consiglio nazionale ha dato seguito a questa iniziativa che esigeva la dichiarazione dei contributi importanti ricevuti per le campagne elettorali. Il 19 marzo 2004, tuttavia, ha tolto di ruolo l'affare, perchè la CIP, incaricata dell'attuazione dell'iniziativa non aveva ottenuto risultati soddisfacenti, malgrado gli importanti lavori eseguiti. Una sottocommissione della CIP aveva esaminato vari modelli volti a instaurare la pubblicazione delle donazioni a sostegno delle campagne elettorali senza che nessuno fosse giudicato concretizzabile. Il modello «Obbligo di notifica» era stato respinto perchè difficilmente attuabile in mancanza di sanzioni in caso di inosservanza. Modelli che prevedevano incentivi come, per esempio «Deduzioni fiscali» o «Tempo di emissione radio-TV» erano parsi inadeguati sul piano tecnico o giuridico. Il solo ad essere stato studiato in maniera approfondita e tradotto in termini legislativi è stato il modello «Accesso agli spazi pubblicitari», secondo il quale chi avesse reso pubbliche le donazioni ottenute in vista di una campagna di votazione avrebbe ottenuto dalla Confederazione un rimborso parziale delle spese sostenute per l'affissione dei cartelloni pubblicitari e la propaganda elettorale. In definitiva, però, anche questo approccio è stato respinto perchè i membri della Commissione temevano che potesse dare origine a incentivi indesiderati e dubitavano, per giunta, dell'applicabilità dei meccanismi di controllo previsti. Poiché nessuno dei modelli proposti era stato considerato idoneo a raggiungere l'obiettivo desiderato, il Consiglio nazionale, su proposta della Commissione, ha rinunciato a cercare altre soluzioni che consentissero la realizzazione dell'iniziativa parlamentare, che è quindi stata tolta di ruolo.

Il Consiglio nazionale non ha dato seguito a un'iniziativa parlamentare depositata dal consigliere nazionale Rudolf Rechsteiner (03.434 Iv. Pa. «Finanziamento pubblico delle campagne di voto»), che chiedeva di «impedire di partecipare al finanziamento delle campagne che precedono le votazioni popolari federali alle seguenti imprese: imprese a partecipazione maggioritaria della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni; imprese che garantiscono alla popolazione l'approvvigionamento di ba-

se (monopolio); imprese il cui finanziamento è garantito da contributi obbligatori che la legge impone ai cittadini».

1.3 Mandato della CIP

L'esame preliminare dell'iniziativa era servito soltanto ad abbozzare possibili attuazioni suscettibili di riunire una maggioranza, lasciando numerosi interrogativi senza risposta. In occasione della riunione del 9 settembre 2005, la CIP ha quindi deciso di affidare il seguito dei lavori a una sottocommissione composta di cinque membri¹ e incaricata di presentare *proposte di revisione parziale della legge sulla radiotelevisione* al fine di consentire ai partiti politici di diffondere messaggi radiofonici e televisivi prima delle votazioni popolari. Alla sottocommissione è altresì stato chiesto di studiare più dettagliatamente le proposte accessorie qui di seguito:

- a. affissione gratuita di cartelloni pubblicitari nelle stazioni ferroviarie prima delle votazioni federali;
- b. presentazione dei partiti nella guida elettorale pubblicata dalla Cancelleria federale per le elezioni al Consiglio nazionale;
- c. presentazione dei partiti negli opuscoli ufficiali della Confederazione;
- d. invio trimestrale di un opuscolo sui partiti federali;
- e. invio del materiale elettorale dei partiti insieme al materiale di voto.

1.4 Elaborazione del progetto da parte della sottocommissione

1.4.1 Sintesi dei lavori della sottocommissione

Fra il 2006 e il 2009, la sottocommissione si è riunita in tutto 12 volte per elaborare le presenti basi legali e, contemporaneamente, concordare con le Ferrovie federali svizzere (FFS) e con la Cancelleria federale (CaF) prestazioni gratuite per i partiti rappresentati nell'Assemblea federale. Conformemente all'articolo 112 della legge sul Parlamento, la sottocommissione si è avvalsa, per i suoi lavori, della consulenza di tre periti: un esperto della Sezione dei diritti politici della Cancelleria federale, un esperto dell'Ufficio federale delle comunicazioni (UFCOM) e un esperto dell'Ufficio federale di giustizia (UFG).

In esecuzione del mandato della CIP, la sottocommissione ha altresì consultato tre interlocutori esterni di rilievo – la Società svizzera di radiodiffusione e televisione (SSR), le FFS e la Cancelleria federale – per studiare le possibilità di realizzare le proposte corrispondenti. Le FFS e la Cancelleria federale hanno contribuito alla ricerca di soluzioni atte ad essere realizzate senza dover creare nuove basi legali (cfr. n. 1.4.2 e 1.4.3). Dai colloqui con il segretario generale della SSR come pure con una delegazione delle direzioni operative delle stazioni radiotelevisive svizzero-tedesche e romande è invece risultato che la SSR non è disposta a mettere spontaneamente a disposizione dei partiti politici piattaforme di comunicazione supplementari tali da offrire condizioni di maggiore imparzialità in occasione delle campagne per le votazioni federali, come richiesto dall'iniziativa parlamentare.

¹ Weyeneth, Engelberger, Gross Andreas, Joder, Lustenberger (talvolta rappresentato da Pfister Gerhard).

1.4.2 Nuove piattaforme negli stampati della Cancelleria federale

In occasione della riunione del 2 marzo 2006, la sottocommissione si è intrattenuta con la cancelliera della Confederazione Annemarie Huber-Hotz per conoscere il suo parere sulle proposte di misure incombenti alla Cancelleria di cui la CIP aveva chiesto un esame più approfondito. Citando l'articolo 137 della Costituzione federale, la cancelliera della Confederazione ha rilevato l'importanza del ruolo dei partiti nel nostro sistema democratico e si è dichiarata disposta a contribuire attivamente alla realizzazione di quanto auspicato dal Consiglio nazionale, ovvero migliorare la visibilità dei partiti nell'ambito delle varie attività della Cancelleria destinate al pubblico.

Durante l'anno elettorale 2007 i partiti hanno avuto, per la prima volta, la possibilità di presentare direttamente i temi che considerano essenziali *nella guida per l'elezione al Consiglio nazionale*, pubblicata in 5,5 milioni di esemplari.

Per giunta, dal 2008 i partiti disporranno di qualche pagina ne «*La Confederazione in breve*», di cui sono pubblicati ogni anno 240 000 esemplari destinati anche alle scuole. Questa brochure potrebbe essere distribuita a *tutti i fuochi svizzeri una volta per legislatura*, magari con un tagliando che consenta di chiedere la documentazione sui partiti o di ordinare un futuro libretto dei partiti politici federali.

Le proposte di pubblicare trimestralmente un libretto dei partiti politici federali o di allegare la propaganda elettorale dei partiti al materiale di voto non sono state ulteriormente discusse con la cancelliera della Confederazione: si era nel frattempo constatato che i partiti non sarebbero stati in grado di realizzare tali progetti per motivi organizzativi. Generalmente, infatti, le assemblee dei delegati dei partiti adottano le raccomandazioni di voto in un momento in cui, spesso, i lavori preliminari della Cancelleria federale per la distribuzione del materiale di voto ai Cantoni sono troppo avanzati perché sia possibile un invio comune entro i termini impartiti. La sottocommissione ha quindi optato, d'intesa con la cancelliera della Confederazione, per una soluzione alternativa: gli *indirizzi Internet* dei partiti rappresentati in seno all'Assemblea federale figureranno ormai nelle spiegazioni sulle votazioni pubblicate dalla Cancelleria federale, di modo che i cittadini interessati possano informarsi in maniera autonoma sulle raccomandazioni e sugli argomenti dei partiti per o contro un progetto, indipendentemente dal termine d'invio della documentazione elettorale.

1.4.3 Affissione gratuita di cartelloni pubblicitari e diffusione di trasmissioni politiche televisive in diretta nelle grandi stazioni delle FFS

La sottocommissione ha ricevuto il 2 marzo 2006 Kurt Signer, segretario generale delle FFS, e, il 23 giugno 2006, Benedikt Weibel, presidente della direzione delle FFS, per sentire il loro parere sulle possibilità di affissione gratuita di cartelloni pubblicitari nelle stazioni prima delle votazioni popolari.

Durante l'audizione del segretario generale si sono esaminate due varianti, e cioè la *cessione gratuita di spazi pubblicitari* sui siti di affissione esistenti e la creazione di *piattaforme d'informazione mobili* o fisse o di *totem*, messi a disposizione dei partiti durante un preciso periodo prima delle elezioni e votazioni. Il segretario generale ha osservato che la cessione di spazi pubblicitari gratuiti nelle stazioni FFS presenta due inconvenienti: la perdita di una parte considerevole della cifra d'affari corrispondente, pari attualmente a 1 milione di franchi, e l'impossibilità di continuare a garantire la parità di trattamento tra le imprese di trasporti pubblici. Su domanda del-

la sottocommissione, la direzione delle FFS ha quindi presentato le proposte summenzionate al comitato direttivo dell'Unione dei trasporti pubblici (UTP), ma la risposta trasmessa dalla direzione delle FFS con lettera del 17 maggio 2006 è stata negativa. Il comitato direttivo dell'UTP considera più opportuno che la Confederazione noleggi direttamente gli spazi pubblicitari necessari dalle società di affissione SGA e Impacta per metterli a disposizione dei partiti. L'UTP si oppone anche alla creazione di piattaforme d'informazione o di totem, perché, se sistemati in maniera da essere ben visibili, rischiano di ostacolare l'accesso del pubblico ai mezzi di trasporto. Inoltre, l'UTP ritiene che la politicizzazione dei siti dell'impresa implicata dall'installazione di codeste piattaforme costituisca un problema fondamentale.

Dopo aver preso atto della risposta negativa del comitato direttivo dell'UTP, la sottocommissione ha invitato a un secondo colloquio, il 23 giugno 2006, il presidente della direzione delle FFS, per discutere ancora una volta la posizione delle FFS in merito alle due varianti proposte. Il presidente della direzione delle FFS si è dichiarato sensibile allo scopo dell'iniziativa parlamentare in genere, come pure ai progetti della Commissione. Consapevole che i legami dell'azienda delle FFS con lo Stato federale sono particolarmente stretti, e che i messaggi politici nelle stazioni toccherebbero ogni giorno un gran numero di persone, Benedikt Weibel ha promesso che le soluzioni auspiccate dalla sottocommissione sarebbero state oggetto di una riflessione interna approfondita. In una lettera del 1° novembre 2006, il presidente della direzione delle FFS ha esposto alla sottocommissione due progetti concretizzabili in collaborazione con le FFS:

1. *Trasmissioni politiche televisive in diretta* potrebbero essere diffuse dalla *hall* principale della stazione di Zurigo, prima di votazioni o elezioni federali. Le FFS *accoglierebbero gratuitamente* queste trasmissioni.

2. Le date delle votazioni federali e le raccomandazioni di voto dei partiti potrebbero essere pubblicate in forma standardizzata mediante *affissione di cartelloni della SGA*. Le FFS sono disposte a esporre gratuitamente fino a *5 cartelloni diversi* nelle loro *25 principali stazioni* per un periodo di *due settimane* prima delle votazioni o elezioni federali.

Le FFS hanno nel contempo ribadito la loro opposizione alla variante delle piattaforme d'informazione o dei totem, considerando, da un lato, che il montaggio, lo smontaggio, la manutenzione e il deposito di queste strutture costituirebbe un onere sproporzionato e che, dall'altro, le necessità di esercizio e gli imperativi commerciali non consentirebbero loro di mettere a disposizione siti adeguati.

Al fine di progredire nella concretizzazione di queste due proposte, la CIP ha deciso, nella sua riunione del 15 febbraio 2007, di comunicare ufficialmente l'offerta delle FFS ai partiti rappresentati nell'Assemblea federale, invitandoli a costituire un organo comune, per esempio un comitato con competenze operative, incaricato della *realizzazione di questi progetti in collaborazione con le FFS*.

1.4.4 SSR: esito insoddisfacente dei colloqui

In occasione delle riunioni del 22 febbraio e del 23 maggio 2006, la sottocommissione ha ricevuto il direttore generale della SRG SSR, Armin Walpen, accompa-

to ogni volta da una delegazione dei direttori operativi di stazioni radiotelevisive svizzero-tedesche e romande².

Dato che la revisione parziale della LRTV compresa nel suo mandato da considerare come soluzione estrema, la sottocommissione desiderava, innanzi tutto, prendere atto delle eventuali altre proposte accettabili avanzate dai responsabili della SSR per l'adeguamento della programmazione. Al fine di semplificare il primo colloquio, la Commissione ha sottoposto alla SSR una lista di domande formulate in maniera esplicita, per sapere quali provvedimenti la SSR intendesse prendere per *migliorare la presenza* dei partiti politici nelle trasmissioni esistenti in occasione di campagne elettorali e in che misura fosse disposta a mettere a disposizione, a tal fine, *trasmissioni supplementari di tipo redazionale*. Chiedeva altresì alla SSR il suo *parere su un disciplinamento legale* comportante un tempo d'antenna gratuito per la diffusione radiotelevisiva dei messaggi dei partiti politici.

Durante il primo colloquio del 22 febbraio, il direttore generale della SSR ha spiegato che la Società svizzera di radiotelevisione non è totalmente libera di acconsentire al desiderio del Parlamento e dei partiti ivi rappresentati. Per confortare le proprie affermazioni ha invocato l'indipendenza nei confronti dello Stato e l'autonomia nella concezione dei programmi garantite dall'articolo 93 della Costituzione federale nonché le disposizioni pertinenti della LRTV che devono essere applicate tanto nei confronti dei partiti che in quelli delle associazioni e di altri gruppi d'interesse. D'altra parte, e in maniera generale, ha stimato che la *presenza dei partiti politici* nei programmi della SSR può essere qualificata da *buona a eccellente*. Secondo le inchieste realizzate dal servizio di ricerca della SSR, la maggior parte del pubblico è soddisfatta del trattamento politico delle elezioni e votazioni come pure della portata dei servizi su questi soggetti. Dopo le elezioni federali del 2003, una minoranza dell'opinione pubblica ha addirittura trovato eccessiva la copertura dell'evento. Per questo motivo, la SSR non vede la necessità di mettere a disposizione trasmissioni supplementari che offrano una piattaforma ai partiti politici. Si è tuttavia evocata la possibilità di discutere adeguamenti quantitativi e qualitativi in vista delle elezioni 2007. Per quel che concerne la gratuità dei messaggi radiotelevisivi, il direttore generale ha affermato che la SSR non oppone obiezioni di principio alla sua introduzione per via legislativa. Ha tuttavia rilevato che la SSR rifiuta qualsiasi responsabilità circa il contenuto dei messaggi dei partiti e che la loro diffusione non deve andare a scapito del tempo assegnato alla pubblicità commerciale.

Dopo che la sottocommissione ha spiegato che lo scopo dell'iniziativa parlamentare è di accrescere l'equilibrio del dibattito democratico, gli interlocutori hanno convenuto che i rappresentanti della SSR ne avrebbero discusso in maniera approfondita con le rispettive redazioni per poter sottoporre alla sottocommissione proposte concrete in occasione di una seconda riunione. Il 23 maggio 2006, la delegazione della SSR ha dunque esposto alla sottocommissione una serie di proposte di miglioramenti atti a permettere la realizzazione dell'iniziativa:

1. una *riunione di tutti i capi redattori e di una delegazione del Parlamento o dei partiti* avrà luogo *ogni anno* per discutere le questioni di attualità concernenti i resoconti politici e il contributo della SSR alla formazione dell'opinione politica del pubblico;

² Ingrid Deltenre, direttrice della Schweizer Fernsehen DRS ; Walter Rüegg, direttore della Schweizer Radio DRS; Gérard Tschopp, direttore della Radio Suisse Romande.

2. la SSR ha dichiarato di avere intenzione di avviare trattative con l'UFCOM per diffondere un maggior numero di *dibattiti parlamentari di interesse pubblico con un commento giornalistico sulla rete d'informazione SF-Info*;

3. *l'offerta regionale di dibattiti radiofonici con la partecipazione di rappresentanti dei partiti* sarà potenziata e *istituzionalizzata*. La DRS 1 intende a tal fine diffondere dibattiti mensili della durata di 90 minuti. La strategia delle redazioni regionali è in via di riesame al fine di dare maggiore importanza ai soggetti politici ed economici;

4. radio DRS intende completare le tavole rotonde domenicali organizzate in occasione delle votazioni con *tavole rotonde sull'attualità quotidiana* diffuse nella trasmissione «Tagesgespräch» a mezzogiorno sulla DRS 1;

5. la radio DRS 1 sta studiando la creazione di una rete d'informazione DAB (Digital Audio Broadcasting). La rete, a partire dalla metà del 2007, completa i servizi sulla politica svizzera diffondendo notizie in breve.

Pur apprezzando le proposte della SSR, la sottocommissione ha dovuto constatare che non adempiono o adempiono solo in parte le esigenze dell'iniziativa parlamentare. Per esempio, non comprendono alcuna misura che conferisca ai partiti un accesso privilegiato alle trasmissioni radiotelevisive della SSR. Per consentire ai partiti di meglio far conoscere la loro posizione su questioni concrete e contribuire così all'attuazione dell'iniziativa parlamentare, la sottocommissione aveva pensato a diverse possibilità come, in particolare, alla diffusione di ritratti dei partiti o di documentari, o anche alla messa a disposizione di un tempo d'antenna di cui usufruire liberamente.

1.4.5 Ampio consenso per la modifica legislativa

Basandosi sui circostanziati lavori preliminari della sottocommissione, la CIP è giunta alla conclusione che fosse opportuno introdurre nella legislazione un tempo d'antenna gratuito per la diffusione di messaggi politici radiotelevisivi sulle reti della Società svizzera di radiotelevisione e delle emittenti titolari di concessioni con partecipazione al canone, e che tale questione dovesse essere regolata nell'ambito di revisioni parziali della legge federale sui diritti politici (LDP) e della nuova legge sulla radiotelevisione (LRTV). Il 27 agosto 2007 la CIP ha dunque adottato il presente progetto preliminare con 18 voti contro 0 e 2 astensioni, decidendo di dare avvio alla relativa procedura di consultazione, la cui conclusione è prevista per la fine di novembre 2007.

1.4.6 Risultati della consultazione

Il 10 aprile 2008, la CIP ha prestato atto dei risultati della consultazione. Su 102 organi consultati, 51 hanno espresso il loro parere: fra questi 23 Cantoni, 7 partiti politici (UDC, PSS, PLR, PPD, PLS, PEV, UDF), 5 associazioni mantello dell'economia, nonché altri 16 ambienti interessati. Due partecipanti alla procedura di consultazione (TF e Telesuisse) hanno espressamente rinunciato a esprimere un parere, mentre 10 pareri sono stati inoltrati spontaneamente.

Mentre un quarto dei partecipanti si è espresso favorevolmente sul progetto preliminare, i tre quarti (17 Cantoni, 3 partiti, 12 associazioni economiche e altre 13 organizzazioni interessate) l'hanno respinto.

Per la maggior parte dei Cantoni (17:6), delle associazioni economiche (12:1) e di altre organizzazioni interessate (13:4), i messaggi politici concernenti una votazione

proposti dalla CIP e diffusi alla radio e alla televisione non contribuiscono ad accrescere l'imparzialità nella formazione dell'opinione e della volontà politiche popolari. Al contrario non si può escludere che questi brevi messaggi favoriscano rappresentazioni ostentate e semplificazioni grossolane nella discussione politica provocando un effetto controproducente sul pubblico radiotelevisivo. Le disposizioni che dovrebbero disciplinare i dettagli, come l'attribuzione dei tempi d'antenna, sono state giudicate troppo complicate dalla maggioranza.

Il progetto ha incontrato maggior sostegno fra i partiti politici: chiaramente rifiutato da UDC, PLS e PEV, esso ha però trovato il favore di PSS, PPD e UDF. Il PLR ha espresso dal canto suo qualche riserva sulla possibilità di attuare concretamente le disposizioni.

1.4.7 Rielaborazione del progetto

La CIP ha deciso di mantenere l'orientamento generale del progetto rinviandolo tuttavia alla propria sottocommissione con l'incarico di approfondire i risultati della consultazione e di migliorare il progetto.

In una veste parzialmente rinnovata³, la sottocommissione ha rielaborato il progetto nel quadro di tre sedute supplementari tenutesi fra agosto 2008 e febbraio 2009. Essa ha proceduto innanzitutto ad alcune semplificazioni mantenendo unicamente le disposizioni fondamentali in una legge (progetto A) e trasferendo le disposizioni «tecniche» in un'ordinanza dell'Assemblea federale dopo averle rielaborate rendendole più facilmente applicabili.

Il 7 maggio 2009, la CIP ha esaminato il progetto adattato dalla sua sottocommissione adottando entrambi gli atti normativi con 14 voti favorevoli e 8 contrari.

La minoranza della Commissione invece propone al Consiglio nazionale di non entrare in materia sul progetto. Essa ritiene che la legge federale e le disposizioni d'esecuzione siano inappropriate per accrescere l'imparzialità delle campagne che precedono le votazioni. La diffusione di brevi spot aumenterebbe ancora il rischio di ridurre il confronto sui temi in votazione a uno scambio di slogan e di semplificazioni grossolane. La minaccia di ricorsi supplementari comporterebbe inoltre un aggravio non soltanto dell'Autorità di ricorso, ma da ultimo anche del Tribunale federale data la possibilità di ricorso sul diritto di voto. I relativi costi andrebbero a carico dei cittadini, mentre i costi del tempo d'antenna gratuito sarebbero sopportati dal pubblico stesso mediante il canone radiotelevisivo. La minoranza rileva infine che il progetto è stato respinto dai tre quarti dei partecipanti alla procedura di consultazione e non fa l'unanimità nemmeno fra i partiti politici.

³ *Engelberger, Gross Andreas, Joder, Pfister Gerhard, Wobmann*

2 Puntii essenziali del progetto

2.1 L'importanza dei partiti politici nella democrazia diretta

2.1.1 Articolo sui partiti nella Costituzione federale

La nuova Costituzione federale del 1999 riconosce per la prima volta i partiti come elemento del diritto materiale costituzionale della Svizzera e dedica loro una intera disposizione. Secondo l'articolo 137 Cost., i partiti partecipano alla formazione dell'opinione e della volontà popolari. Tuttavia il Parlamento ha manifestato il desiderio che da tale disposizione non possano essere dedotte pretese finanziarie. Il commentario sangallese della Costituzione federale definisce i partiti come *associazioni di persone organizzate senza limite di durata allo scopo di partecipare alla formazione della volontà pubblica* (Schmid Gerhard /Schott Markus, art. 137, in: Ehrenzeller Bernhard, et al., Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, 2a ed., San Gallo 2008, pag. 2134). In tal veste assolvono una serie di compiti importanti per il funzionamento delle istituzioni statali. Svolgono un ruolo significativo nell'esercizio dei diritti popolari, nella procedura legislativa e nella designazione delle autorità politiche a tutti i livelli dello Stato (dal reclutamento fino all'elezione). Sono intermediari essenziali tra il popolo e il potere pubblico.

In occasione delle votazioni, in particolare, i partiti apportano un contributo decisivo alla formazione della volontà politica: da un lato, i loro rappresentanti in Parlamento partecipano attivamente al processo legislativo; dall'altro influenzano in maniera molto diretta la formazione dell'opinione e della volontà popolari prima delle votazioni. Il loro ruolo nel buon funzionamento della democrazia non deve quindi essere sottovalutato.

2.1.2 Tendenza all'erosione dei partiti politici

L'importanza dei partiti politici per il funzionamento della democrazia, tuttavia, non sempre si rispecchia nella considerazione di cui godono presso il pubblico. Da una ventina di anni, le basi dei partiti hanno subito un'*erosione* costante. Malgrado le periodiche rifondazioni dei partiti locali e cantonali, le sezioni locali dei partiti rappresentati nel Consiglio federale già esistenti nel 1990 hanno finora perso circa un quinto dei loro membri (Ladner Andreas/ Meuli Urs, Erosionstendenzen an der Parteibasis, Zurigo 2005). La diminuzione del numero di militanti dei partiti durante lo stesso periodo è ancora più significativa: 15 per cento nel PS, 30 per cento nel PLR e nell'UDC e più del 40 per cento nel PPD. Oggi, globalmente, i partiti non contano più di 80 000 militanti. Questa evoluzione è imputabile principalmente allo scemare dell'interesse nelle fasce più giovani della popolazione: coloro che hanno meno di 45 anni rappresentano ormai soltanto il 43 per cento dei militanti, tanto è vero che i partiti non riescono più a occupare i posti lasciati vacanti dalla generazione precedente, né a compensare le perdite di risorse finanziarie e di prestazioni con valore monetario che ne derivano. Contemporaneamente, sono quasi tutti scomparsi i periodici di partito, che per decenni hanno primeggiato, svolgendo tradizionalmente un ruolo determinante in occasione delle campagne elettorali.

Questa tendenza all'erosione è tanto più sentita in quanto gruppi di interesse finanziariamente potenti intervengono con sempre maggior frequenza nelle campagne per le votazioni in funzione della posta in gioco: ricorrono a professionisti della pubblicità a livello nazionale, lanciano le loro campagne, riuscendo così a influenzare in maniera sproporzionata la formazione dell'opinione e della volontà popolari e, in fin

dei conti, influiscono anche sul risultato delle votazioni, scavalcando i partiti. Il fenomeno, che presenta il rischio che la volontà popolare sia sottoposta a un'influenza unilaterale, mette in pericolo anche la considerazione di cui godono i partiti e, con loro, le istituzioni politiche del Paese.

2.1.3 Aiuto ai partiti in Svizzera e in Europa

I dibattiti politici degli ultimi anni hanno evidenziato l'impossibilità di lottare contro il fenomeno di erosione dei partiti politici mediante sovvenzioni pubbliche. Tra le soluzioni abbozzate, tutte quelle basate su un aiuto diretto ai partiti, come pure la maggioranza di quelle che prevedevano un aiuto indiretto da parte dei poteri pubblici, non hanno incontrato il favore di una maggioranza, naufragando contro uno scoglio di taglia: il legame tra finanziamento dei partiti e trasparenza finanziaria.

Il rapporto del Consiglio federale del 23 novembre 1988 (88.075 Rapporto sull'aiuto ai partiti) redatto per rispondere a un postulato dei due Consigli, (Postulato dei due Consigli, del 7 giugno 1984 concernente l'iniziativa popolare Hubacher «Protezione della democrazia politica) segna una tappa importante nel dibattito: il Consiglio federale vi elenca gli strumenti di sostegno ai partiti politici e ne analizza le possibilità e i limiti. Questo rapporto ha suscitato innumerevoli interventi parlamentari, con un solo risultato degno di nota, ossia l'aumento dei contributi accordati ai gruppi parlamentari (cfr. in particolare 93.445 Iv. Pa. Zisyadis. La trasparenza finanziaria dei partiti politici; 94.3520 Po. Carobbio. Partiti politici. Esenzione fiscale; 00.3033 Mo. Gruppo ecologista (gruppo G). Pubblicità del finanziamento dei partiti; 00.3056 Po. Rennwald. Riconoscimento della formazione politica; 00.3395 Mo. Brunner Toni. Partiti politici: indennizzi più equi alle sezioni giovanili; 02.3714 Mo. Maillard. Instaurazione di regole per il finanziamento dei partiti politici e delle campagne elettorali).

Nel corso degli ultimi anni nuove iniziative parlamentari che propongono aiuti diretti o indiretti ai partiti sono attualmente pendenti in Parlamento. Mentre il Consiglio nazionale non ha dato seguito a due di esse (06.406 Iv. Pa. Nordmann. Trasparenza del finanziamento dei partiti politici, delle lobby, delle campagne elettorali e delle campagne di votazione; 06.407 Iv. Pa. Fehr Hans-Jürg. Indennizzo delle prestazioni indispensabili fornite dai partiti politici), una terza (06.463 Iv. Pa. Reimann. Deducibilità fiscale dei versamenti in favore dei partiti politici) è stata approvata dai due Consigli (sussiste ancora una divergenza che dovrebbe essere appianata durante la sessione estiva 2009).

Le sole indennità versate direttamente dalla Confederazione sono quindi tuttora le sovvenzioni accordate ai gruppi parlamentari in quanto organi del Parlamento e non ai partiti politici in esso rappresentati che li costituiscono. Questi fondi possono essere impiegati unicamente allo scopo previsto e non possono quindi servire al finanziamento delle attività ordinarie dei partiti. Questi, tuttavia, beneficiano di numerosi aiuti indiretti in forma di prestazioni in natura (per es. trattamento preferenziale degli opuscoli ufficiali, stampa e invio delle liste elettorali da parte dei Cantoni ecc.).

In numerosi Paesi d'Europa occidentale esistono sistemi di finanziamento diretto dei partiti (in forma di sovvenzioni di base e di sovvenzioni elettorali) a cui si aggiungono aiuti pubblici indiretti (per es. sovvenzioni a favore degli organi di stampa dei partiti). Da studi scientifici risulta inoltre che i partiti di un gran numero di Paesi europei (A, D, I, DK, N, B, FIN, S, NL, IRL, GB) dispongono di un tempo d'antenna

gratuito presso radio e televisioni (Brändle Michael, Strategien der Förderung politischer Parteien: Eine vergleichende Untersuchung der Parteienförderung in der Schweiz, Grossbritannien und den Niederlanden, Berna 2002, pag. 58 seg. e 117 seg.).

Il presente progetto riprende per l'appunto questo sistema di aiuto indiretto, dopo averlo adattato alle specificità della democrazia referendaria svizzera.

2.1.4 Nuove basi legali per una maggiore imparzialità delle campagne elettorali

L'iniziativa parlamentare esige una maggiore imparzialità delle campagne per le votazioni federali e il miglioramento delle condizioni della formazione dell'opinione e della volontà popolare per rinforzare non soltanto i partiti, ma tutti gli attori politici implicati nelle votazioni, cioè anche i comitati d'iniziativa e i comitati referendari. Durante le campagne per le votazioni federali, i promotori di iniziative o referendum hanno ovviamente un ruolo cruciale nella formazione dell'opinione e della volontà pubbliche. Eppure i comitati dispongono spesso di risorse finanziarie molto limitate per la propaganda relativa alle votazioni che hanno provocato. In un clima fortemente dominato dai media, spesso la loro voce rischia di essere soffocata da quelle di gruppi d'interesse finanziariamente potenti.

Sotto il profilo istituzionale è altrettanto preoccupante constatare che certe campagne non hanno, in pratica, alcuna eco pubblica o mediatica perché prive di portata finanziaria di una certa importanza, per cui la raccolta di fondi è minima. La situazione è rattristante, in particolare per i comitati che, grazie agli sforzi dispiegati dai loro sostenitori, riescono a ottenere una votazione popolare, malgrado la modestia dei mezzi di cui dispongono.

Il presente atto mantello - revisione parziale della LDP abbinata a una revisione parziale della nuova LRTV e della LTF (progetto A) - intende rimediare a questa situazione instaurando il diritto a un tempo d'antenna gratuito per la diffusione di messaggi prima delle votazioni federali, tempo d'antenna che sarà accordato non solo ai partiti organizzati in seno a gruppi nell'Assemblea federale, ma anche ai comitati promotori di iniziative popolari e referendum che adempiono criteri ben definiti (cfr. n. 2.2). Questa prestazione del servizio pubblico deve essere avallata dalla SSR come pure dalle altre emittenti detentrici di una concessione radiofonica o televisiva che dà diritto a un'aliquota del canone, ovvero le emittenti che beneficiano dei denari pubblici. Un complemento alla legge federale sui diritti politici definisce altresì l'obbligo di accordare un tempo d'antenna gratuito, nonché la forma e la durata di validità del diritto corrispondente. Non è stata necessaria l'elaborazione di una legge speciale perché queste disposizioni si limitano a completare gli obblighi delle emittenti detentrici di una concessione con partecipazione al canone.

D'altra parte, un'ordinanza dell'Assemblea federale (progetto B) disciplina i dettagli relativi alla portata dei diritti e alla ripartizione del tempo d'antenna fra i partiti e i comitati, designa i programmi obbligati a diffondere i messaggi e disciplina le modalità di diffusione.

La Commissione è consapevole del fatto che il presente progetto di legge, al pari delle piattaforme d'informazione supplementari proposte con il sostegno della Cancelleria federale e delle FFS, non consente di raggiungere pienamente l'obiettivo perseguito dall'iniziativa parlamentare per una maggiore imparzialità delle campa-

gne elettorali, ma è tuttavia persuasa che il progetto di introduzione di un tempo d'antenna gratuito per la diffusione di messaggi radiotelevisivi sia tale da motivare una più vasta fascia di pubblico a interessarsi al dibattito politico che precede le votazioni federali. I messaggi sui progetti sottoposti a votazione possono, infatti, contribuire a destare l'interesse della popolazione e sfociare in un miglioramento qualitativo del livello dei dibattiti. Questi messaggi, infine, possono interpellare elettori che nutrono scarso interesse per la politica e che d'abitudine non partecipano agli scrutini.

2.2 Introduzione del diritto a un tempo d'antenna gratuito nella legge federale sui diritti politici (LDP)

2.2.1 Introduzione

L'obbligo delle emittenti di accordare un tempo d'antenna gratuito prima delle votazioni popolari federali, la designazione dei beneficiari, le esigenze minime in merito ai contenuti, nonché il divieto della pubblicità sono disciplinati in quattro nuovi articoli (art. 15a–15d) della legge federale sui diritti politici modificata. In essa è stata inserita anche la norma di delega per l'ordinanza dell'Assemblea federale che disciplina le modalità di diffusione dei messaggi (art. 15a cpv. 5 lett. a–f).

I comitati e i partiti aventi diritto a un tempo d'antenna gratuito producono e finanziano autonomamente i messaggi. Scelgono quindi liberamente il produttore e *la produzione non beneficia di sostegno mediante fondi pubblici* (per es. il ricavato del canone di ricezione). La legge *non fissa un limite di spesa* (art. 15b LDP), permettendo l'apparire di ineguaglianze tra gli aventi diritto, secondo le loro possibilità finanziarie.

La seconda parte dell'atto mantello, costituito dalla revisione parziale della nuova legge sulla radiotelevisione (LRTV), disciplina la procedura di vigilanza. Sotto il profilo del contenuto, i messaggi devono rispettare i divieti di diritto internazionale e della legislazione svizzera in materia di radiotelevisione (art. 4 cpv. 1 e 3 LRTV). Le emittenti hanno il diritto di sottoporre all'Autorità indipendente di ricorso in materia di radiotelevisione (Autorità di ricorso) i messaggi che ritengono contrari al diritto affinché essa ne determini la conformità alle disposizioni applicabili (art. 15c LDP e art. 83 cpv. 1^{bis} LRTV).

Inoltre, la legge sul Tribunale federale è completata da una disposizione che disciplina il diritto di ricorso contro le decisioni della Cancelleria federale sull'attribuzione del tempo d'antenna. Questa disposizione è analoga a quella che si applica ai ricorsi in materia di diritto di voto.

Un'ordinanza dell'Assemblea federale (progetto B) concretizza la norma di delega contenuta nell'articolo 15a capoverso 5 lettere a-f LDP. Le emittenti che sottostanno a tale obbligo devono destinare un tempo d'antenna per complessivi *63 minuti*, dal quinto al penultimo sabato prima della votazione. Questo tempo d'antenna contingentato di 21 minuti settimanali è ripartito *proporzionalmente* fra i partiti in funzione del numero di seggi occupati in Parlamento (complessivamente 50 minuti) e fra i comitati di iniziativa e i promotori dei referendum secondo una equa chiave di riparto (complessivamente 13 minuti). La diffusione avviene in forma *di spot* di una durata minima di 15 secondi e massima di 30 secondi, riuniti in spazi di una durata massima di un minuto, diffusi nelle *ore di massimo ascolto* (« prime time »; per la televisione dalle ore 18 alle 22, per la radio dalle ore 11 alle 14 e dalle 17 alle 19).

2.2.2 Nessun messaggio in occasione delle elezioni al Consiglio nazionale

È opportuno distinguere le votazioni federali su un *oggetto e l'elezione del Consiglio nazionale*. Quest'ultimo è eletto con scrutinio proporzionale e sono quindi *i partiti*, e non i comitati d'iniziativa o di referendum, a dover contribuire alla formazione dell'opinione e della volontà popolari. Anche formazioni costituite per l'occasione possono presentare candidature, se riuniscono le firme necessarie. In queste circostanze la Costituzione federale non ammette che i partiti siano privilegiati senza una ragione oggettiva.

2.2.3 Gli attori delle votazioni su un oggetto: partiti, comitati d'iniziativa, comitati referendari

In Svizzera non esiste una legge federale sui partiti politici. In una democrazia referendaria una tale legge non mancherebbe, d'altronde, di suscitare problemi. I diritti insorgenti dalla democrazia diretta non potrebbero, infatti, essere applicati ai partiti. Il sistema costituzionale vuole invece che l'esercizio dei diritti popolari sia aperto a tutte le forze politiche, il che presuppone, in particolare, che gruppi ad hoc possano costituirsi spontaneamente a tale fine.

Per questo i partiti politici svizzeri devono essere aiutati non in quanto tali, bensì in ragione delle specificità del processo di formazione della volontà politica nel nostro Paese: prima delle votazioni popolari federali i partiti devono poter svolgere pienamente il loro ruolo di leader dell'opinione, presentando al popolo elementi decisionali. Sono in gioco non i partiti, ma il discorso politico e i punti di riferimento forniti all'elettorato. Per questo, la diffusione di messaggi politici da parte delle emittenti detentrici di una concessione con partecipazione al canone non deve essere generalizzata, ma riservata alle campagne che precedono le votazioni popolari federali.

In una democrazia diretta gli attori delle votazioni popolari non sono unicamente i partiti ma anche i comitati d'iniziativa e i comitati referendari, che svolgono un ruolo giuridicamente e politicamente importante nelle votazioni che hanno suscitato. Bisogna quindi che i primi non siano avvantaggiati rispetto ai secondi. Di fatto, *l'obiettivo finale è la protezione della formazione dell'opinione e della volontà popolari, e non la protezione dei partiti*.

I comitati promotori di votazioni popolari federali devono poter partecipare alla campagna alla stessa stregua dei partiti. L'unica differenza risiede nella base costituzionale applicabile: l'articolo 137 Cost. per i partiti, gli articoli 138 e 139a Cost. per i comitati d'iniziativa e gli articoli 141 e 163–165 Cost. per i comitati referendari.

2.2.4 Responsabilità della coerenza dell'ordinamento giuridico

La necessità che *i partiti* partecipino alla formazione dell'opinione e della volontà popolari alla stessa stregua dei comitati d'iniziativa o di referendum in occasione di votazioni nate dall'iniziativa popolare non deriva da basi costituzionali scritte, ma dalla ripartizione dei ruoli sancita nel testo costituzionale. I suddetti comitati, infatti, costituiscono forze d'opposizione puntuali.

Le iniziative popolari federali non possono essere sottratte alla decisione sovrana del popolo per ragioni politiche o giuridiche, tranne rare eccezioni (inosservanza delle

norme cogenti del diritto internazionale, assenza di unità formale e materiale, impossibilità di attuazione). Nessun comitato d'iniziativa o referendario, tuttavia, è responsabile dell'assenza di contraddizioni interne nell'ordinamento giuridico, e nessuna giurisdizione federale è responsabile della vigilanza in materia (cfr. art. 191 Cost.). La *responsabilità della coerenza dell'ordinamento giuridico nel suo insieme* incombe *esclusivamente* alle Camere federali, ossia ai *rappresentanti eletti dal popolo e dai Cantoni per il periodo di legislatura*, che devono poter intervenire nel processo democratico di formazione della volontà se non altro per attirare l'attenzione del sovrano sul rischio di contraddizioni nell'ordinamento giuridico. Poiché nella maggior parte dei Cantoni le elezioni avvengono secondo il *sistema proporzionale*, i partiti adempiono le condizioni per l'elezione di delegazioni rappresentative in seno ai Parlamenti (gruppi parlamentari). È quindi naturale che difendano l'opinione dei loro membri che, nell'ambito del gruppo parlamentare, hanno partecipato alla decisione presa dalla maggioranza del Parlamento (cfr. anche n. 2.3.7).

2.2.5 Differenze tra iniziativa popolare e referendum

L'*iniziativa popolare* e il *referendum facoltativo* sono diritti popolari fondamentali diversi per molti aspetti, come illustrato anche dall'assenza di similitudini nel tenore delle norme costituzionali che li reggono. L'*iniziativa costituzionale* deve essere in forma di testo preciso e univoco, emanante da un comitato d'iniziativa i cui membri sono chiaramente identificati⁴; in questa forma non può, d'altra parte, essere lanciata da un Cantone. Il referendum legislativo facoltativo, invece, è caratterizzato da minori esigenze formali: può essere chiesto da alcuni *Cantoni* come pure da una parte del *Popolo*. Può inoltre essere motivato da ragioni diverse o addirittura contraddittorie. Dopo che nel 1977 il numero di firme prescritto è stato aumentato, il 40 per cento dei referendum facoltativi riusciti erano stati chiesti da *coalizioni d'opposizione* spesso dissimili.

2.3 Criteri per il calcolo della ripartizione del tempo d'antenna

È fondamentale definire criteri semplici per il calcolo della parte di tempo d'antenna alla quale hanno diritto partiti, comitati d'iniziativa e comitati referendari per la diffusione dei messaggi radiotelevisivi in occasione delle campagne per le votazioni. La giurisprudenza del Tribunale federale in materia manca di coerenza, non fosse che per le innumerevoli modifiche apportate alle basi legali pertinenti; si delinea tuttavia una tendenza chiara a un maggior rigore nell'applicazione del principio della parità di trattamento, senza per questo escludere la pratica di trattamenti differenziati nel tentativo di riequilibrare i rapporti di forza. Tale differenziazione deve, però, avere fondamenti oggettivi, essere priva di qualsiasi arbitrio e scaturire da motivi importanti.

2.3.1 Inapplicabilità all'elezione del Consiglio nazionale

Dato che si tratta di *elezioni*, l'esclusione dalle trasmissioni radiotelevisive dei partiti non rappresentati alle Camere federali va chiaramente al di là di quella che il Tribunale federale definisce una differenza di trattamento accettabile (cfr. DTF 124 I 71 consid. 7, 113 Ia 300 seg.). Pur giudicando ammissibile che i candidati al Consiglio

⁴ Cfr. art. 68 cpv. 1 lett. e, 72 cpv. 2 lett. a e 73 cpv. 1 LDP, nonché art. 23 cpv. 3^{bis} e 4 dell'ordinanza del 24 maggio 1978 sui diritti politici (ODP, RS 161.11).

di Stato di un partito non ancora rappresentato in Parlamento facciano un'apparizione di secondo piano con un tempo di parola più breve nell'ambito di una trasmissione televisiva, il Tribunale federale ha infatti esortato a *ricercare compensazioni* in favore di quel partito e dei suoi candidati *nell'ambito di altre trasmissioni* (cfr. DTF 125 II 504-506; cfr. anche, in proposito, il n. 2.6.8). Inversamente, ha considerato inammissibile che un candidato a un'elezione comunale non iscritto fosse stato escluso dal manifesto elettorale che presentava tutti i partiti locali, finanziato dalle autorità con le entrate fiscali e l'ha sanzionata, annullando l'elezione in questione (cfr. DTF 113 Ia 300 seg.). Un caso intermedio è costituito dall'annullamento di un regolamento cantonale che intendeva vincolare l'attribuzione di un contributo pubblico alle spese della campagna elettorale all'ottenimento di almeno cinque seggi sui 130 vacanti (cfr. DTF 124 I 71). Pur essendo poco nutrita, la dottrina in materia non è per questo meno severa. Dal canto suo, nonostante critichi ripetutamente le differenze di trattamento tra grandi e piccoli partiti non fondate su motivi legittimi, anche il Tribunale federale ha ammesso che «i partiti minori o i movimenti politici [...] non possono [...] rivendicare un tempo di diffusione pari a quello delle formazioni più importanti ed agli stessi orari di ascolto» (cfr. DTF 119 Ib 250).

2.3.2 Votazioni popolari

Nel caso delle campagne prima delle votazioni popolari, occorre definire criteri che permettano di calcolare in maniera oggettiva e pratica la ripartizione del tempo d'antenna tra i partiti rappresentati in Parlamento da un lato e i comitati d'iniziativa e referendari dall'altro.

2.3.3 Referendum popolare facoltativo

A livello federale, l'elettorato svizzero si compone attualmente di circa 4,9 milioni di persone. Per riuscire un referendum deve ottenere il sostegno di 50 000 aventi diritto al voto; un'iniziativa popolare di 100 000. Calcolando il quoziente provvisorio del sistema proporzionale secondo il metodo Hagenbach-Bischoff, per i vari Cantoni, in occasione delle elezioni al Consiglio nazionale delle ultime legislature si ottiene regolarmente una media di circa 10 000 votanti per ogni rappresentante eletto (un calcolo di controllo sommario produce il medesimo risultato: in tutta la Svizzera, 2,2 milioni di elettori circa votano regolarmente per l'attribuzione dei 200 seggi della Camera bassa). Ciò significa che un referendum ottiene il sostegno di un numero di elettori almeno pari a quello di un gruppo parlamentare minore. Raramente un referendum raccoglie più di 200 000 firme, che corrisponderebbero alla legittimità democratica di un gruppo parlamentare di 20 membri.

2.3.4 Referendum dei Cantoni

Per chiedere un referendum i Cantoni devono essere almeno otto. La decisione spetta, in genere, al Parlamento cantonale. In casi eccezionali, si può chiedere un referendum cantonale tramite un'iniziativa popolare. In casi ancora più rari la decisione è delegata al Consiglio di Stato (per es. nel Cantone di San Gallo). La legittimità democratica poggia quindi, di regola, sulla maggioranza del Parlamento eletto dal popolo. Semplificando appena, si può dire che, in media, sui 4,9 milioni di elettori, il 40 per cento partecipa allo scrutinio per l'elezione dei Parlamenti cantonali, che stauiscono a maggioranza assoluta.

Gli otto Cantoni più densamente popolati contano circa 3,2 milioni di elettori, contro 0,25 milioni nei Cantoni meno popolosi. Riprendendo le ipotesi già menzionate, un referendum chiesto a maggioranza assoluta dai Parlamenti degli otto Cantoni più popolati ha una base elettorale di circa 600 000 voti, mentre quello lanciato dagli otto Cantoni meno popolati ne ha 50 000. I quorum da raggiungere perché i Cantoni chiedano un referendum tramite un'iniziativa popolare sono nettamente inferiori, così come il numero di voti ottenuti d'abitudine dai consiglieri di Stato in occasione dell'elezione. Nell'insieme, la legittimità democratica del referendum dei Cantoni è quindi del tutto paragonabile a quella del referendum popolare. Il solo referendum dei Cantoni riuscito dalla creazione di questo strumento (nel 1874) riuniva undici Cantoni (FF 2003 6153: BE, OW, GL, SO, BS, SH, SG, GR, VD, VS e JU) che rappresentavano circa 2,13 milioni di elettori.

2.3.5 Iniziativa popolare

Per la riuscita di una iniziativa popolare occorre il sostegno di un numero di elettori sufficienti a eleggere un gruppo di dieci rappresentanti alle Camere federali. Oggi-giorno raramente le iniziative popolari depositate contano più di 200 000 firme valide.

2.3.6 Bilancio

Le analisi precedenti sono riassunte nella tavola sinottica qui appresso:

	Referendum popolare	Referendum dei Cantoni	Iniziativa popolare
Minimo	50 000	50 000	100 000
Corrisponde all'elettorato di un gruppo parlamentare di ... membri	5	5	10
Massimo	200 000	600 000	200 000
Corrisponde all'elettorato di un gruppo parlamentare di ... membri	20	60	20

In altre parole, la legittimità democratica di un comitato referendario corrisponde a quella di un gruppo parlamentare di piccola o media grandezza, mentre quella di un comitato d'iniziativa corrisponde a quella di un gruppo parlamentare di media grandezza. Il quorum relativamente elevato applicabile ai referendum dei Cantoni corrisponde alla legittimità democratica di un gruppo parlamentare piccolo o grande.

Questi confronti fanno auspicare che si attribuisca ai comitati d'iniziativa o all'insieme dei promotori di un referendum pressappoco la stessa parte di tempo d'antenna che a un gruppo di dimensioni minime rappresentato nell'Assemblea federale.

2.3.7 Obiezioni e controargomentazioni

Un'iniziativa popolare o un referendum permettono effettivamente all'elettorato di pronunciarsi su un determinato progetto, il che potrebbe indurre ad assegnare un'aliquota di tempo d'antenna maggiore ai gruppi promotori della votazione. Non

bisogna però dimenticare che i comitati d'iniziativa e di referendum non sono responsabili delle contraddizioni interne che potrebbe causare nell'ordinamento giuridico l'accettazione delle loro richieste, motivate da opposizioni puntuali. Solo i rappresentanti del popolo sono responsabili della coerenza interna di tale ordinamento.

I rappresentanti del popolo sono eletti all'80 per cento secondo il sistema proporzionale (Consiglio nazionale: 194 membri su 200; Consiglio degli Stati: 2 dei 46 membri; in totale: 196 deputati su 246), grazie ai partiti che rappresentano.

Le Camere federali sono le sole ed esclusive responsabili della coerenza interna del sistema giuridico, mentre perfino il diritto ha fonti concorrenti. La Commissione considera quindi giustificato, tenuto conto in particolare della Costituzione federale, che i partiti possano difendere l'opinione dei loro membri sfociate in una decisione maggioritaria del Parlamento, ossia nell'adozione di una legge, o in una raccomandazione di voto (cfr. art. 139 cpv. 3, 156 cpv. 1 e 2, 159 cpv. 1 e 2 e 163 Cost.). Ciò è conforme alla Costituzione federale che conferisce alle autorità responsabili i mezzi minimi necessari per l'adempimento dei loro compiti (cfr. art. 139 cpv. 3 secondo periodo Cost.).

2.3.8 Ordine di diffusione dei messaggi

Dato che sono gli «autori» è normale che i comitati d'iniziativa o referendari abbiano la precedenza nell'ordine di diffusione: i loro messaggi saranno quindi trasmessi all'inizio della campagna, poiché hanno suscitato la votazione, e alla fine, perché la posta in gioco riveste per loro un'importanza del tutto particolare (cfr. n. 2.2.3 e commento ad art. 15a cpv. 4 e n. 3.1.1).

2.4 Disciplinamento della vigilanza nella nuova legge sulla radiotelevisione (LRTV)

La *vigilanza* sulla legalità del contenuto dei messaggi spetta all'*Autorità indipendente di ricorso in materia di radiotelevisione (Autorità di ricorso)*. Prima della diffusione l'Autorità di ricorso verifica che i messaggi prodotti dai partiti e sottoposti dalle emittenti siano conformi alle disposizioni applicabili (art. 83, 86 e 86a LRTV).

L'Autorità di ricorso controlla *entro due settimane* se il messaggio viola l'articolo 4 capoverso 1 e 3 LRTV (senza tener conto, dunque, degli obblighi di oggettività e diversità), se lede i diritti della personalità di cui all'articolo 28 CC o se contiene false informazioni. *Se il messaggio è considerato illegale, il diritto di diffusione è abrogato*. È escluso che l'Autorità di ricorso autorizzi la diffusione di un messaggio parzialmente illegale associandolo a condizioni vincolanti. La decisione dell'Autorità di ricorso è preponderante nella misura in cui un *eventuale ricorso dinnanzi al Tribunale federale* non può ottenere l'*effetto sospensivo* (art. 86a cpv. 4 LRTV).

I *controlli legali abituali* (del contenuto da parte dell'Autorità di ricorso, del rispetto delle disposizioni sulla pubblicità da parte dell'UFCOM) sono possibili dopo la diffusione dei messaggi (art. 86 cpv. 1 e 5 LRTV).

prendere a proprio carico l'eventuale perdita di guadagno corrispondente. Il finanziamento della realizzazione dei messaggi è disciplinato nell'articolo 15b.

I *capoversi 2 e 3* definiscono i gruppi che possono esigere un tempo d'antenna gratuito. La formula proposta parte dal presupposto che, in occasione di una votazione, gli aventi diritto producano un messaggio radiofonico e un messaggio televisivo (in più lingue) che saranno diffusi da tutte le emittenti sottostanti all'obbligo. In altre parole, il diritto al tempo d'antenna gratuito permette unicamente di esprimersi durante almeno 15 secondi fino a un massimo di 30 secondi (cfr. 3.2) su uno o più oggetti che figurano nel programma della prossima votazione. I partiti, quindi, hanno facoltà di scelta fra gli oggetti in votazione. Quanto ai comitati (cpv. 3), è evidente che possono esprimersi unicamente sul progetto relativo all'iniziativa da essi lanciata o contro il quale hanno promosso il referendum.

Un'ulteriore restrizione del diritto al tempo d'antenna gratuito sarebbe problematica. Il tempo d'antenna che possono proporre le emittenti detentrici di concessione è comunque assai limitato e non estendibile. Se si vuole contribuire ad accrescere l'interesse per la politica presso il pubblico, bisogna che il tempo d'antenna gratuito si situi nelle fasce orarie di maggiore ascolto della programmazione quotidiana. Una diffusione troppo breve priva i messaggi di qualsiasi efficacia; il tempo d'antenna diventa inutilizzabile per qualsiasi partito e il fatto che sia sprecato per diffondere slogan senza senso provocherebbe il malcontento dell'elettorato. Di conseguenza, un'attribuzione del tempo d'antenna gratuito proporzionale al numero dei deputati alle Camere federali non sarebbe di alcuna utilità, dato che certi partiti hanno soltanto uno o due rappresentanti.

Appare dunque più opportuna una disposizione che preveda che soltanto i partiti rappresentati in un *gruppo parlamentare* possono esprimersi gratuitamente alla radio e alla televisione. Il deputato unico di un partito ha sempre la possibilità, se necessario, di unirsi ad altri deputati che ne condividono la posizione politica per costituire un gruppo ad hoc (cfr. art. 61 cpv. 2 LParl; RS 171.10) e poter così usufruire di un tempo d'antenna gratuito. La presente formula permetterebbe di osservare le rigorose esigenze del Tribunale federale in materia di equilibrio (cfr. n. 2.3.1).

Mentre i comitati referendari e i comitati d'iniziativa possono usufruire di un tempo d'antenna gratuito presso le emittenti detentrici di concessione con partecipazione al canone *nei singoli casi*, ovvero *prima delle votazioni che hanno suscitato* (cpv. 3), i partiti devono potersi esprimere prima di *tutte* le votazioni perché sono indispensabili all'organizzazione di elezioni secondo il sistema proporzionale. Salvo rare eccezioni, sono i partiti a ottenere tutti i mandati al Consiglio nazionale. I loro rappresentanti sono dunque responsabili dei testi che le autorità sottopongono a votazione: hanno elaborato le soluzioni proposte e forgiato i compromessi necessari a riunire una maggioranza. Nel caso delle iniziative popolari, hanno contribuito all'adozione della raccomandazione di voto del Parlamento (art. 139 cpv. 3 secondo periodo Cost.).

Undici dei partiti attualmente rappresentati in Parlamento sono iscritti nel registro dei partiti politici; gli altri tre possono farlo se lo desiderano. Per ovvie ragioni, il diritto dei partiti a un tempo d'antenna gratuito deve dipendere dalla loro iscrizione al registro dei partiti.

Anche i partiti che in corso di legislatura si costituiscono in un nuovo gruppo parlamentare hanno la possibilità di beneficiare di un tempo d'antenna gratuito il cui diritto può essere fatto valere, nel rispetto della procedura e dei termini previsti, in oc-

casione della successiva votazione federale. Alla luce dei costi di produzione dei messaggi, la gratuità della loro diffusione non costituirebbe un incentivo al frazionamento dei partiti o alla fondazione di nuovi gruppi parlamentari; i piccoli partiti, in particolare, non vi troverebbero alcun interesse.

In una democrazia diretta, l'incitamento al dibattito politico non deve essere limitato ai partiti. Se questi sono indispensabili alla dimensione *rappresentativa* della democrazia, soprattutto quando le elezioni avvengono secondo il sistema proporzionale, l'esercizio dei diritti politici è libero, particolarmente nel caso del referendum, che può essere indetto da otto Cantoni o da 50 000 elettori. Ai promotori di un referendum non sono poste esigenze di unità e neppure di omogeneità: possono chiedere che un atto normativo sia sottoposto al voto del Popolo anche se per motivi in totale opposizione tra loro. Su dieci referendum che riescono, meno di sei sono promossi da un solo comitato. Malgrado la varietà delle possibili situazioni, il presente progetto accorda un tempo d'antenna gratuito su tutte le reti la cui concessione è finanziata mediante il canone all'insieme degli attori politici che hanno causato un referendum contro un atto federale.

Un'iniziativa popolare può essere lanciata da un qualsiasi gruppo di persone, in particolare un comitato ad hoc costituito per la circostanza. In una democrazia diretta non si può restringere ai soli partiti l'incitamento al dibattito politico. Tuttavia, poiché, a differenza del referendum, l'iniziativa popolare non consiste unicamente nel chiedere una votazione popolare, ma offre una grande libertà di concezione sul piano materiale, è esclusa la formazione di coalizioni eterogenee. I promotori di un'iniziativa, infatti, non possono che essere favorevoli al progetto presentato. La legge stabilisce che un'iniziativa popolare deve avere per autore un comitato costituito di 7 a 27 elettori (art. 68 cpv. 1 lett. e LDP). Questo comitato d'iniziativa è l'organo designato per usufruire del diritto del tempo d'antenna gratuito su tutte le emittenti detentrici di una concessione con partecipazione al canone, e quindi per determinare come e da chi sarà presentato il messaggio.

Il modo di esporre lo scopo del referendum nel messaggio trasmesso dalle emittenti detentrici di concessione con partecipazione al canone e la scelta del presentatore spettano ai Governi cantonali se si tratta di referendum dei Cantoni e al comitato referendario nel caso di referendum popolare. Se diversi comitati hanno contribuito alla riuscita del referendum, ciascuno decide come utilizzare la propria parte di tempo d'antenna, oppure i comitati si mettono d'accordo su un messaggio comune e sulla sua presentazione da parte dei rispettivi rappresentanti.

Al pari dei comitati d'iniziativa, dei comitati referendari e dei Governi dei Cantoni che hanno promosso un referendum, anche i partiti sono liberi di scegliere il modo in cui vogliono presentare i rispettivi messaggi e la persona alla quale intendono affidarne la presentazione sulle emittenti detentrici di concessione con partecipazione al canone. Per essere iscritti nel registro dei partiti politici, i partiti federali hanno l'obbligo legale di rivestire la forma giuridica di associazione (art. 76a cpv. 1 lett. a LDP); devono inoltre aver fornito alla Cancelleria federale il nome previsto negli statuti e la sede del partito; il nome e l'indirizzo delle persone preposte alla presidenza e alla gestione del partito a livello nazionale nonché un esemplare degli statuti vigenti (art. 76a cpv. 2 lett. a-c LDP).

Anche i partiti minori, che non hanno un numero di deputati sufficienti per costituire un gruppo parlamentare, possono determinare come e da chi il loro messaggio sarà

presentato sulle emittenti assoggettate all'obbligo di diffusione, dopo aver convenuto una chiave di ripartizione con il o i partiti con i quali hanno costituito un gruppo, oppure optare per una presentazione comune.

Capoverso 4: in una sequenza di diffusione, il primo e l'ultimo posto sono i più ambiti. Ispirandosi alla filosofia del movimento democratico del XIX secolo, che dava al popolo sovrano «l'ultima parola» sulle questioni che gli stavano a cuore, la Commissione propone che i comitati che, grazie alle firme raccolte, si sono fatti promotori di una votazione popolare, godano di una posizione privilegiata per esporre il loro messaggio all'elettorato. Perciò il *capoverso 4* assegna loro una diffusione all'inizio del periodo di diffusione e, perchè abbiano la «penultima parola», una verso la fine.

Il *capoverso 5* contempla la delega legislativa per un'ordinanza dell'Assemblea federale. Il progetto d'ordinanza (progetto B; cfr. 3.2) precisa il periodo durante il quale i messaggi sono diffusi e la loro durata, i criteri di ripartizione del tempo d'antenna, l'elenco dei programmi durante i quali la SSR è tenuta a diffondere i messaggi e la procedura che gli ambienti coinvolti devono seguire per far valere i propri diritti e per consegnare i messaggi alle emittenti.

Il *capoverso 6* infine affida alla Cancelleria federale, in qualità di organismo responsabile dell'esecuzione dei diritti politici, il compito di determinare prima di ogni votazione, mediante decisione, il tempo d'antenna accordato ai diversi partiti e comitati che hanno fatto valere il loro diritto.

Art. 15b (nuovo) Produzione e finanziamento dei messaggi

Il *capoverso 1* disciplina la questione della responsabilità in materia di produzione dei messaggi. Gli aventi diritto possono scegliere la società di produzione alla quale affidare la realizzazione del messaggio. Ma chi dice produzione dice finanziamento: gli aventi diritto devono finanziare interamente e in maniera autonoma i costi di concezione e realizzazione del messaggio, essendo esonerati unicamente dal pagamento delle spese di diffusione. Il disciplinamento proposto tollera la possibilità che si crei una certa ineguaglianza, legata alle maggiori o minori possibilità finanziarie degli aventi diritto.

Il *capoverso 2* esige inoltre la designazione di una persona fisica quale responsabile giuridico del contenuto del messaggio. Questa disposizione è utile non soltanto in caso di perseguimento penale, ma anche per garantire la vigilanza prevista dalla legislazione in materia di radiotelevisione.

Art. 15c Esigenze minime riguardo al contenuto dei messaggi

L'ordinamento giuridico pone determinati limiti alla diffusione di programmi radiofonici e televisivi. Si tratta, da un lato, di restrizioni che si applicano anche ad altre forme di espressione nei mass media (per es. divieto di discriminazione razziale e di delitti contro l'onore ai sensi del diritto penale o protezione della personalità secondo il diritto civile). Il rispetto di tali restrizioni è esaminato dalle autorità giudiziarie competenti (penali o civili). La LRTV impone alle emittenti svizzere numerose altre esigenze, orientate alle norme del diritto penale e civile, ma che spesso vanno oltre. Le prescrizioni applicabili alla diffusione radiotelevisiva si dividono in tre categorie:

- disposizioni che si applicano a tutti gli elementi di un programma radiofonico o televisivo, cioè sia alle trasmissioni redazionali sia a quelle pubblicitarie. Si tratta, per es. delle disposizioni dell'articolo 4 capoverso 1 (rispetto dei diritti fondamentali: dignità umana, divieto di discriminazione, divieto di incitamento all'odio razziale, divieto di offesa della morale pubblica, divieto di esaltazione della violenza) e capoverso 3 (divieto di compromettere la sicurezza interna o esterna o l'ordine costituzionale, rispetto degli impegni internazionali), nonché dell'articolo 5 LRTV (trasmissioni nocive per la gioventù). Il rispetto di questi obblighi è cogente anche per i messaggi dei partiti e dei comitati diffusi prima delle votazioni;
- disposizioni che si applicano unicamente alle trasmissioni redazionali. La principale è l'obbligo di oggettività e che i commenti siano identificabili come tali (art. 4 cpv. 2 LRTV). I programmi delle emittenti concessionarie sottostanno altresì all'obbligo della pluralità, che tuttavia è applicabile soltanto all'insieme delle loro trasmissioni redazionali (art. 4 cpv. 4 LRTV). Gli obblighi di oggettività e di pluralità non sono applicabili ai messaggi concernenti le votazioni (cfr. in proposito il commento ad cpv. 2);
- disposizioni specifiche sulla pubblicità e lo sponsoring (art. 9–14 LRTV). L'osservanza di queste disposizioni è controllata non dall'Autorità di ricorso ma dall'UFCOM. Questa ripartizione delle competenze in materia di pubblicità e di sponsorizzazione deve essere mantenuta anche per la diffusione gratuita dei messaggi precedenti le votazioni.

Il *capoverso 1* ricorda che i messaggi prodotti dai partiti e dai comitati non si situano in un vuoto giuridico in materia di diffusione radiotelevisiva. Le disposizioni vigenti abituali devono essere rispettate. Ciò significa che i messaggi devono essere conformi alla Convenzione europea del 5 maggio 1989 sulla televisione transfrontaliera (CETT; RS 0.784.405) che impone esigenze identiche ai programmi televisivi svizzeri che possono essere captati all'estero. Le disposizioni della Convenzione adempiono – anche se indirettamente – la maggior parte delle esigenze del diritto penale svizzero (per es. il divieto di discriminazione razziale di cui all'articolo 261^{bis} CP).

I messaggi che violano i *diritti della personalità* sono a loro volta esplicitamente vietati. Ci può essere lesione della personalità allorché un messaggio presenta una persona in maniera negativa (benché non si debbano, per altro, vietare le critiche anche vive di un comportamento politico) o strumentalizza una persona suo malgrado per un disegno politico (per es. affermando falsamente che una determinata persona sostiene un'iniziativa popolare). I criteri impiegati per determinare le lesioni della personalità sono i principi riconosciuti dal diritto civile.

Il *capoverso 2* apporta una dimensione supplementare a questi obblighi, vietando qualsiasi informazione equivalente a una presentazione palesemente inesatta dei fatti. Il principio essenziale della legislazione in materia di programmi, che prescrive la presentazione corretta (in precedenza: oggettiva) degli avvenimenti, non è applicato ai messaggi politici concernenti le votazioni, perchè non si tratta di trasmissioni redazionali. Questo principio, sancito non soltanto dalla LRTV ma anche a livello costituzionale, deve garantire che i fatti e le opinioni presentati nell'ambito di una trasmissione riflettano, nella maniera più corretta possibile, una situazione o un tema, in modo che il pubblico possa liberamente formarsi un'opinione. Secondo la prassi dell'Autorità di ricorso e del Tribunale federale, l'omissione di elementi essenziali o una presentazione tendenziosa possono costituire violazione del principio di oggettività.

vità. Questo criterio, concepito per le trasmissioni redazionali, non è adeguato per i messaggi, nei quali partiti e comitati hanno da 15 a 30 secondi di tempo per presentare al pubblico il loro punto di vista su un oggetto: ciò presuppone l'impiego di slogan e di immagini forti, come pure un certa soggettività. Occorre tuttavia porre chiari limiti, onde evitare la manipolazione dell'opinione pubblica mediante la presentazione di fatti palesemente inesatti (per es. termini o percentuali errate). Non di rado, infatti, le parti che si affrontano nell'ambito di campagne elettorali apportano a sostegno dei loro argomenti fatti e cifre divergenti (per es. costo attuale e costo futuro di un progetto). Il tenore del capoverso 2 proposto, tuttavia, vieta di presentare cifre la cui inesattezza può essere provata mediante fonti riconosciute (per es. percentuale d'imposta comunale errata). In questo caso il Tribunale federale accetta le normative cantonali che conferiscono alle autorità il diritto di rettificare affermazioni non conformi alla verità (DTF 107 Ia 304 consid. 6 c, pag. 317). La disposizione proposta non verte, invece, su maniere più subdole di manipolare il pubblico, per es. mediante la sovrimpressione di immagini che potrebbero trarre in errore.

Art. 15d (nuovo) Divieto di pubblicità

Il *capoverso 1* è finalizzato a impedire che i messaggi diffusi gratuitamente prima di una votazione siano utilizzati in modo illecito a fini commerciali. La decisione di non assoggettare le emittenti alle prescrizioni applicabili alla pubblicità in occasione della diffusione dei messaggi gratuiti (contrariamente alla pubblicità politica) obbliga a estendere specificamente a questi messaggi alcuni divieti applicabili alla pubblicità. In questo ambito il presente progetto vieta quindi la pubblicità di prodotti o servizi di terzi che non hanno un legame diretto con l'oggetto in votazione. Ovviamente il tempo d'antenna accordato gratuitamente in occasione delle votazioni non deve essere impiegato per aggirare i divieti applicabili alla pubblicità (per es. tabacco o bevande alcoliche), ma la normativa prevista non si ferma qui. È vietata, infatti, anche qualsiasi pubblicità commerciale per prodotti o servizi di terzi (per es. di un'azienda simpatizzante di un partito). I messaggi sono concepiti per sostenere un progetto o un'idea in funzione di una votazione e non per promuovere le vendite di un prodotto o di un servizio. Il *capoverso 1*, quindi, vieta non soltanto la pubblicità di prodotti o servizi a pagamento (lett. a), ma anche la pubblicità occulta (lett. b), su cui grava un divieto generale in virtù dell'articolo 10 *capoverso 3* LRTV. Sono altresì vietate le nuove forme di comunicazione commerciale come la presentazione di prodotti o servizi in una porzione dello schermo («split screen»), la pubblicità virtuale o la pubblicità indiretta. La lettera c è finalizzata a evitare che la menzione di uno sponsor (per es. una ditta farmaceutica in un messaggio su un progetto di sanità pubblica) abbia un effetto pubblicitario indiretto. È vietato fare il nome di uno sponsor, ma non ottenere la sponsorizzazione dei messaggi da parte di terzi. L'autorizzazione di sponsorizzazione è motivata dal fatto che è impossibile, in pratica, distinguere i fondi ricevuti da un partito o da un comitato per una campagna elettorale da quelli ricevuti per la produzione di un messaggio concernente una votazione.

Il *capoverso 2* precisa che, in caso di infrazione dei divieti summenzionati, sarà intentata procedura contro l'avente diritto (cioè l'autore del messaggio) e contro terze persone ai sensi del *capoverso 1*, e non contro l'emittente.

Art. 76a cpv. 4 (nuovo)

Per designare il diritto al tempo d'antenna, l'articolo 76a LDP fa riferimento al registro dei partiti politici. Finora, l'articolo 76a LDP definiva le condizioni alle quali i partiti politici potevano chiedere l'iscrizione a tale registro in quanto persone giuridiche. Se i dati iscritti nel registro non erano aggiornati, il solo inconveniente che ne derivava era la perdita delle facilitazioni amministrative previste per la procedura di deposito delle liste in occasione delle elezioni al Consiglio nazionale (art. 24 cpv. 3 lett. a e c LDP). E siccome l'elezione al Consiglio nazionale avviene ogni quattro anni, perché la mancata comunicazione dei cambiamenti producesse un effetto penalizzante bisognava attendere le elezioni generali seguenti. Le votazioni popolari, invece, sono indette con frequenza trimestrale o semestrale. L'estensione dei diritti che i partiti possono rivendicare grazie all'iscrizione al registro richiede l'allestimento di meccanismi che ne permettano un aggiornamento più frequente. Accordare un tempo d'antenna a gruppi che non adempiono più o che non adempiono le condizioni d'iscrizione al registro dei partiti sarebbe in effetti contrario al pensiero che ha ispirato questa disposizione, poiché in tal caso i gruppi in questione non contribuiscono più alla formazione dell'opinione in seno al Parlamento. I gruppi politici che non figurano nel registro dei partiti usufruiscono del diritto a un tempo d'antenna nella misura in cui sono i promotori di un referendum o di un'iniziativa popolare. Per altro, non essendo più fra coloro che hanno partecipato all'elaborazione di un progetto di legge, non sono più tenuti a difenderlo con assiduità presso l'opinione pubblica. Perciò il capoverso 4 stipula che la Cancelleria federale cancelli dal registro dei partiti politici un partito che non adempie più le condizioni d'iscrizione.

Art. 80 cpv. 4 (nuovo)

Il nuovo capoverso 4 prevede che le decisioni della Cancelleria federale relative all'attribuzione del tempo d'antenna possono essere impugnate dinanzi al Tribunale federale; questa disposizione è analoga a quella che si applica ai ricorsi in materia di diritto di voto. Non si può infatti escludere che la Cancelleria federale si sbagli nel calcolare e nell'attribuire il tempo d'antenna a un partito, con possibili ripercussioni sulla libera formazione dell'opinione e, di conseguenza, sul risultato della votazione. Come per gli altri casi menzionati nell'articolo 100 capoverso 3 LTF, il termine di ricorso deve essere corto (5 giorni). Inoltre, dato che la diffusione dei messaggi non può essere comunque bloccata, l'effetto sospensivo di questi ricorsi è escluso.

3.1.2 Legge federale de 24 marzo 2006 sulla radiotelevisione (LRTV)

Art. 2 lett. c

L'introduzione del tempo d'antenna gratuito prima delle votazioni popolari federali richiede adeguamenti testuali in diverse disposizioni della legge sulla radiotelevisione. Si tratta in particolare della definizione di trasmissione redazionale (art. 2 lett. c) che deve essere distinta dalla nuova categoria di trasmissioni costituita dai messaggi concernenti una votazione. L'emittente, infatti, non può essere considerata responsabile del contenuto di questi messaggi (che può non condividere) mentre lo è per il contenuto dei programmi redazionali.

I messaggi politici che le reti sono tenute a diffondere prima delle votazioni, magari anche a malincuore, non sono neppure pubblicità ai sensi della legge (art. 2 lett. k LRTV). Costituiscono quindi una categoria di trasmissioni a sé stante, sottoposta a norme particolari che ne prendono in considerazione la natura.

Art. 11a (nuovo) Messaggi politici concernenti una votazione

Il *capoverso 1* disciplina il rapporto tra il tempo d'antenna gratuito e la pubblicità a pagamento. La distinzione tra i messaggi politici concernenti una votazione e i messaggi pubblicitari veri e propri corrisponde a un obiettivo cruciale della legislazione in materia di radiotelevisione nel suo insieme: garantire la trasparenza agli occhi del pubblico. Questa distinzione è parimenti vantaggiosa per i partiti e i comitati aventi diritto al tempo d'antenna.

Il *capoverso 2* precisa che i messaggi politici non devono sottrarre tempo alla durata massima degli spazi pubblicitari attribuiti alle emittenti. Negli intenti della presente proposta di normativa, giuridicamente i messaggi politici costituiscono una categoria di trasmissioni *sui generis*, non essendo né pubblicità (dato che l'emittente non percepisce una contropartita finanziaria), né trasmissioni redazionali (poiché la responsabilità del concetto spetta all'avente diritto). La sistematica della normativa rispecchia questo pensiero così bene che si potrebbe dedurre che il tempo d'antenna gratuito non può essere dedotto dal tempo accordato alla pubblicità. Appare per altro prudente che questo principio di grande importanza sia esplicitamente iscritto nella legge.

Art. 83 cpv. 1 lett. a e cpv. 1^{bis} (nuovo)

Il *capoverso 1* conferisce all'Autorità indipendente di ricorso in materia di radiotelevisione (Autorità di ricorso) la competenza di controllare il contenuto dei messaggi politici sulle votazioni prima della diffusione, mentre le disposizioni generali della legge le consentono di controllare soltanto le trasmissioni redazionali del programma che sono già state diffuse. Contrariamente a quanto accade per le altre attività dell'Autorità di ricorso, la procedura di vigilanza sui messaggi politici concernenti le votazioni non è rivolta contro le emittenti, bensì contro gli aventi diritto (art. 91 cpv. 3^{bis} LRTV). Data la particolarità di questa situazione, la legge prevede, in via eccezionale, la possibilità di verificare i messaggi prima della diffusione, a condizione che siano rispettate apposite regole di procedura (cpv. 1^{bis}). Dopo la diffusione dei messaggi politici è nuovamente applicabile la procedura ordinaria di vigilanza sul contenuto delle trasmissioni redazionali (art. 91 segg. LRTV), con la sola differenza che, anche in questo caso, tale procedura riguarda gli aventi diritto e non le emittenti.

Art. 86 cpv. 1 e 5

Capoverso 1: come nel caso della pubblicità commerciale la verifica del rispetto del divieto di pubblicità nei messaggi politici dopo la diffusione spetta all'UFCOM (art. 15d LDP). La procedura differisce però dalla vigilanza esercitata abitualmente sui messaggi pubblicitari diffusi alla radio e alla televisione in quanto non è diretta contro le emittenti bensì contro gli aventi diritto (art. 15d cpv. 2 LDP). Altrimenti, le competenze e le norme procedurali applicabili sono quelle previste dalla legge. L'UFCOM può, in particolare, confiscare le entrate ottenute illecitamente da un par-

tito o comitato che avesse abusato a fini commerciali del tempo d'antenna attribuitogli gratuitamente. Parimenti può pronunciare sanzioni amministrative (art. 90 cpv. 1 lett. c LRTV).

Capoverso 5: il controllo a posteriori del contenuto dei messaggi politici (art. 15c LDP) compete all'Autorità di ricorso. Anche in tal caso la procedura è diretta contro gli aventi diritto. L'Autorità di ricorso è competente anche dell'esame dei messaggi prima della diffusione.

Art. 86a (nuovo) Controllo preliminare dei messaggi politici concernenti una votazione

La disposizione di cui all'*articolo 86a* estende la competenza dell'Autorità di ricorso. Generalmente, infatti, l'Autorità di ricorso può intervenire soltanto dopo che è stato inoltrato un ricorso, in merito al quale i ricorrenti devono aver precedentemente presentato reclamo all'organo di mediazione (art. 94 LRTV). L'interesse di un reclamo all'organo di mediazione, tuttavia, insorge soltanto se tale reclamo è rivolto contro l'emittente. Nella fattispecie, si presenta la situazione opposta: è l'emittente che intende far verificare la legalità di una trasmissione che non ha prodotto e che è tenuta a diffondere per legge. In questo caso, la contestazione deve essere risolta prima della data prevista per la diffusione del messaggio.

Il *capoverso 1* consente alle emittenti di sottoporre al controllo dell'Autorità di ricorso un eventuale messaggio problematico. L'emittente che non segue questa procedura non può rifiutare di diffondere il messaggio con il pretesto che non è conforme alle disposizioni legali. Le emittenti non sono per altro tenute a rivolgersi all'Autorità di ricorso qualora dubitino della legalità di un messaggio. Anche in questo caso sono esonerate da qualsiasi responsabilità relativa al diritto di diffusione. Rischiano tuttavia di dover far fronte, insieme all'avente diritto, a un'ulteriore procedura penale (per es. per aver contribuito alla propagazione di dichiarazioni razziste) o civile (per es. richiesta di diritto di replica o di riparazione finanziaria). L'Autorità di ricorso deve giudicare la legalità di un messaggio politico sottopostole prima della data di diffusione prevista. Nonostante i brevi termini impartiti per forza di cose, l'Autorità di ricorso deve dare alle parti la possibilità di esprimersi (diritto di essere sentito), in particolare nel caso degli aventi diritto alla diffusione.

La decisione dell'Autorità di ricorso si fonda unicamente sui criteri di cui all'articolo 15c LDP. Verte sul rispetto delle disposizioni di legge, escludendo qualsiasi considerazione di carattere politico.

Il *capoverso 2* istituisce una deroga al principio della pubblicità delle deliberazioni applicato alle altre procedure dell'Autorità di ricorso (art. 97 cpv. 1 LRTV). L'eccezione è motivata essenzialmente dalla brevità dei termini impartiti all'Autorità di ricorso per giudicare questi casi. Altre deroghe alla procedura abituale (per. es. rispetto ai termini) possono essere definite a livello inferiore. È tuttavia opportuno mantenere le disposizioni sulle spese di cui all'articolo 98 LRTV: la procedura di ricorso dinanzi all'Autorità di ricorso è gratuita, ma in caso di ricorso temerario, al ricorrente possono essere addossate le spese di procedura.

Capoverso 3: prevede che se l'Autorità di ricorso giudica un messaggio palesemente illegale, questo non venga diffuso; questo vale anche per le emittenti che non hanno inoltrato ricorso dinanzi all'Autorità. Il partito o il comitato interessato perde quindi

il diritto di diffusione. Tenuto conto della brevità dei termini, non è consentita la presentazione di un nuovo messaggio.

La decisione dell'Autorità di ricorso in materia di diffusione di un messaggio è quindi vincolante per tutte le parti. La parte perdente (che si tratti dell'emittente o dell'avente diritto al tempo d'antenna) può interporre ricorso al Tribunale federale contro la decisione dell'Autorità (art. 99 secondo per. LRTV). Per via dei termini molto ravvicinati, il Tribunale federale non dovrebbe tuttavia concedere l'effetto sospensivo a tale ricorso (cpv. 4).

Art. 90 cpv. 2 lett. o (nuova) e p (nuova)

In base all'articolo 90 capoverso 2 lettere o e p, eventuali infrazioni all'obbligo di diffondere gratuitamente i messaggi politici concernenti una votazione (lett. o) o all'obbligo di rispettare il divieto di pubblicità (lett. p) sono punite con una sanzione amministrativa che può ammontare fino a 10 000 franchi; è la medesima sanzione che si applica in caso di inosservanza dell'obbligo di diffondere i messaggi delle autorità (art. 8 LRTV). Se a un primo colpo d'occhio la sanzione può apparire modesta, occorre tuttavia tenere conto del fatto che l'UFCOM può, nella sua qualità di autorità di vigilanza, decidere misure supplementari, come la cessione del vantaggio economico illecito ottenuto grazie alla violazione del divieto di pubblicità (art. 89 cpv. 1 lett. a n. 3 LRTV).

Art. 91 cpv. 3 lett. a^{bis} (nuova) e cpv. 3^{bis} (nuovo)

Dopo la diffusione, i messaggi concernenti una votazione sottostanno all'usuale procedura di vigilanza. Di conseguenza, l'Autorità di ricorso può esaminare gli aspetti di fondo, ma l'eventuale utilizzazione illecita a fini commerciali (art. 15d LDP) è di competenza dell'UFCOM.

La procedura applicabile ai messaggi politici dopo la diffusione è retta dai principi che disciplinano la vigilanza sul contenuto delle trasmissioni redazionali (art. 91 segg. LRTV).

Esistono tuttavia due notevoli differenze: la procedura non è diretta contro le emittenti (altrimenti ogni volta una quarantina di reti sarebbero implicate nell'infrazione commessa da una terza persona) e verte unicamente sul rispetto delle esigenze minime fissate dall'articolo 15c LDP (cpv. 3 e 3^{bis}). La procedura di vigilanza è diretta contro il partito avente diritto a un tempo d'antenna gratuito, ossia contro l'organo del partito ai sensi della LDP. Se un avente diritto a un tempo d'antenna non è una persona giuridica (come per es. i comitati d'iniziativa) la procedura dovrà rivolgersi contro la persona responsabile del messaggio (che deve essere designata precedentemente in virtù dell'art. 15b cpv. 2 LDP).

In linea di massima le competenze e le norme procedurali applicabili sono quelle previste dalla legge. In particolare, l'UFCOM può confiscare i proventi acquisiti in maniera illecita da un partito o da un comitato che abbia abusato a fini commerciali del tempo d'antenna gratuito accordatogli.

3.1.3 Legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale federale (LTF)

La nuova lettera c, che completa l'articolo 100 capoverso 3 LTF, stabilisce il termine di ricorso contro le decisioni della Cancelleria federale relative all'attribuzione del tempo d'antenna. La limitazione di questo termine a cinque giorni s'ispira alle disposizioni in vigore che si applicano a casi analoghi e vuole impedire che la diffusione dei messaggi prima di una votazione sia ritardata o bloccata.

Questa nuova disposizione completa l'articolo 80 capoverso 4 LDP e l'articolo 86a capoverso 4 LRTV, che prevedono la possibilità di ricorso escludendo nel contempo la possibilità per il Tribunale federale di accordare l'effetto sospensivo.

3.2 Ordinanza dell'Assemblea federale sul tempo d'antenna gratuito prima delle votazioni

Art. 1 Messaggi politici prima delle votazioni popolari

Il *capoverso 1* prescrive che i messaggi devono essere diffusi durante l'ultima fase della campagna per una votazione al fine di consentire una mobilitazione dell'elettorato e aumentare la partecipazione. Non potranno, invece, essere diffusi nei giorni immediatamente precedenti la votazione: l'ultima diffusione è fissata per il penultimo sabato prima della data dello scrutinio.

Per completezza, occorre ricordare che la pubblicità politica alla radio e alla televisione su temi in votazione è vietata al più tardi dal giorno in cui è pubblicata ufficialmente la data della medesima (cfr. art. 10 cpv. 1 lett. d LRTV e art. 17 ORTV).

Il *capoverso 2* limita la durata di diffusione dei messaggi a 21 minuti per settimana (pari a tre minuti al giorno), per un totale di 63 minuti per canale radio o televisivo e per votazione. Questo contingentamento dovrebbe permettere una ripartizione equa del tempo d'antenna gratuito e a tutti gli attori interessati una pianificazione ottimale delle proprie attività. Inoltre, la limitazione del tempo a disposizione consente di prevenire un'eventuale saturazione del pubblico e di impedire che i media elettronici debbano far fronte a difficoltà sproporzionate in occasione della programmazione.

Art. 2 Ripartizione del tempo d'antenna fra partiti e comitati

Il *capoverso 1* suddivide il contingente complessivo del tempo d'antenna di 63 minuti in due contingenti parziali: uno di 50 minuti destinati ai partiti interessati e l'altro di 13 minuti destinato all'insieme dei comitati di referendum e di iniziativa. La scelta di questi contingenti parziali è dettata da ragioni pratiche: soltanto i diritti al tempo d'antenna attribuiti ai comitati di referendum e di iniziativa devono essere ricalcolati ogni volta; il tempo d'antenna attribuito ai diversi partiti rappresentati in un gruppo parlamentare è determinato invece all'inizio di una legislatura o nel caso di un cambiamento nella composizione del gruppo. Il tempo messo a disposizione dei comitati è stato stabilito in modo tale che sia sufficiente anche quando il numero di oggetti in votazione è ampiamente superiore alla media.

Il *capoverso 2* prevede che i *contingenti non rivendicati* dagli aventi diritto *sono persi*. Questo implica che i partiti e i comitati non possono cedere, gratuitamente o a pagamento, tutto o parte del loro tempo d'antenna. Questa disposizione intende

rafforzare l'imparzialità delle campagne in vista delle votazioni, obiettivo principale del progetto.

Il *capoverso 3* autorizza per contro gli aventi diritto a *raggruppare i loro contingenti* per diffondere un messaggio comune, sempre che gli autori siano esplicitamente menzionati.

Art. 3 Attribuzione del tempo d'antenna ai diversi partiti

Il tempo d'antenna deve necessariamente essere attribuito ai diversi partiti e ai diversi comitati (cfr. art. 4) secondo un determinato schema. Ai grandi partiti sarà dunque assegnato un numero di ridiffusioni superiore rispetto ai partiti minori (principio di *proporzionalità*). Una minoranza della Commissione propone di adeguare l'ordinanza d'esecuzione in modo tale che l'attribuzione del tempo d'antenna gratuito ai partiti non risponda soltanto al criterio del numero di seggi occupati nell'Assemblea federale, ma, mediante l'introduzione di una disposizione supplementare a favore dei partiti più piccoli, anche al criterio secondo il quale il partito maggiore possa disporre di un tempo d'antenna che non superi il triplo di quello del partito più piccolo.

Art. 4 Attribuzione del tempo d'antenna ai diversi comitati

Il *capoverso 1* stabilisce la ripartizione del tempo d'antenna attribuito ai diversi comitati nel modo seguente: un minuto in totale per ogni comitato di iniziativa e un minuto in totale per l'insieme dei promotori di referendum. Più precisamente, ogni comitato d'iniziativa e ogni promotore di un referendum hanno il diritto di diffondere, all'inizio e alla fine delle tre settimane di campagna in vista della votazione, un messaggio politico di una durata massima di 30 secondi. Il minuto d'antenna può essere suddiviso in tre spot di 20 secondi o in quattro spot di 15 secondi. Se diversi comitati hanno partecipato alla raccolta delle firme, l'insieme dei comitati è da considerare promotore del referendum.

Qualora un referendum riesca grazie all'azione di più comitati, questi si accordano sulle modalità di un'eventuale suddivisione del minuto d'antenna loro accordato. Se non riescono a trovare un accordo, il loro diritto decade.

Il *capoverso 2* contiene una disposizione speciale in caso di riuscita sia di un referendum promosso dai Cantoni sia di un referendum popolare. Essa consente di garantire l'attribuzione del minuto di tempo d'antenna accordato in base al capoverso 1 per metà (30 secondi) ai Cantoni che hanno promosso il referendum e per metà (gli altri 30 secondi) ai promotori del referendum popolare. Gli aventi diritto si accordano sull'ordine di diffusione dei loro spot. Anche in questo caso è possibile suddividere il tempo d'antenna in due spot di 15 secondi che saranno diffusi all'inizio e alla fine del periodo di tre settimane durante il quale è autorizzata la diffusione dei messaggi politici.

Il *capoverso 3* prevede che se i diritti all'antenna di cui beneficiano tutti i comitati di iniziativa e tutti i promotori di un referendum dovessero superare il contingente di 13 minuti previsto dall'articolo 2 capoverso 1, il tempo attribuito a ciascun avente diritto andrebbe ridotto proporzionalmente. Va comunque rilevato che una tale circostanza è alquanto improbabile: a titolo d'esempio, il 18 maggio 2003 il popolo era chiamato a pronunciarsi su almeno nove oggetti: il contingente menzionato sopra

sarebbe stato ampiamente sufficiente a coprire i 9 minuti di tempo d'antenna ai quali l'insieme dei diversi comitati avrebbe avuto diritto se il disciplinamento previsto fosse già stato in vigore a quella data.

Art. 5 Procedura per far valere i diritti dei comitati

Il *capoverso 1* impone ai comitati di iniziativa e di referendum interessati di annunciare al più presto alla Cancelleria federale, ossia al più tardi due settimane dopo la pubblicazione degli oggetti in votazione da parte del Consiglio federale, la loro intenzione di far valere i propri diritti a un tempo d'antenna gratuito.

Il *capoverso 2* incarica la Cancelleria federale di stabilire, al più tardi 12 settimane prima della data della votazione, il tempo d'antenna esatto attribuito ai diversi partiti e ai diversi comitati. Entro tale scadenza deve comunicare la propria decisione agli aventi diritto e alle emittenti coinvolte.

I termini sono relativamente brevi così da permettere agli aventi diritto di produrre rapidamente i loro messaggi non appena i tempi d'antenna sono stati attribuiti e consentire alle emittenti di pianificare in tempo la diffusione.

Art. 6 Durata minima e massima dei messaggi; numero di repliche

Capoverso 1: la durata dei messaggi varia da un minimo di 15 a un massimo di 30 secondi. Si tratta di un tempo più breve di quello accordato nella maggior parte dei Paesi esteri ai messaggi elettorali. Sembra che un messaggio di una durata inferiore a 15 secondi non permetta un'adeguata presentazione del messaggio centrale di un oggetto in votazione. Ridurre ulteriormente la durata minima esporrebbe senza dubbio i messaggi a un maggior rischio di veder moltiplicati gli slogan ad effetto e le semplificazioni grossolane. La durata massima dei messaggi è stata limitata a 30 secondi in modo da consentire la costituzione di spazi di diffusione di una durata massima di 1 minuto come previsto dall'articolo 9 capoverso 3.

Art. 7 Consegna dei messaggi alle emittenti

Il *capoverso 1* vuole garantire alle emittenti interessate la possibilità di esaminare tempestivamente i messaggi per poterli eventualmente trasmettere all'Autorità di ricorso per un'analisi immediata. Ciò significa che i partiti e i comitati a beneficio del diritto di diffusione dovranno consegnare il messaggio circa nove settimane prima della data della votazione. Non è sufficiente presentare il copione, perchè l'impatto del messaggio può essere valutato solo al visionamento del film o all'ascolto della banda sonora. Allo scadere del termine gli aventi diritto non possono più consegnare il messaggio, perchè ciò li avvantaggerebbe rispetto agli altri partiti e comitati.

Il *capoverso 2* obbliga gli aventi diritto a concordare tempestivamente le modalità tecniche con le emittenti coinvolte, dato che tali modalità possono variare in funzione del programma o del canale.

Art. 8 Diffusione dei messaggi da parte della SSR

La Commissione propone che l'obbligo di diffondere si applichi, per quanto riguarda la SSR, ai primi programmi televisivi (lett. a), al primo, secondo e terzo programma radiofonico (lett. b) di ogni regione linguistica, nonché a tutti i programmi

informativi radiotelevisivi (lett. c). La concessione del 28 novembre 2007 accordata a SRG SSR idée suisse definisce attualmente due programmi informativi: un programma radiofonico in tedesco (art. 4 cpv. 7) e un programma televisivo in tedesco (art. 5 cpv. 2). Se la concessione dovesse essere estesa ad altri programmi informativi nelle altre regioni linguistiche, questi avrebbero parimenti l'obbligo di diffondere messaggi politici.

Art. 9 Modalità di diffusione

Il *capoverso 1 lettera a e b* precisa che i messaggi non devono essere diffusi nelle ore di scarso ascolto bensì in quelle cosiddette di «prime time» (massimo ascolto). Le fasce orarie stabilite sono di quattro ore per la televisione e di cinque ore per la radio. Gli indici d'ascolto non sono uniformi per l'insieme delle fasce orarie fissate. Per la televisione, ad esempio, il numero di telespettatori è molto più elevato tra le 19.30 e le 20.00 che tra le 18.00 e le 18.30. Fissando fasce orarie più ristrette si sarebbe tuttavia interferito in maniera eccessiva con l'autonomia di programmazione delle emittenti. Inversamente, non determinando alcuna fascia oraria, si sarebbe gravemente compromessa la parità di trattamento degli attori politici interessati, perché certi messaggi avrebbero potuto essere diffusi alle ore di grande ascolto e altri a ore in cui il tasso di ascolto è minimo. Per questo il presente progetto permette all'emittente di scegliere liberamente il momento della diffusione nell'ambito delle fasce orarie di grande ascolto. I messaggi devono, tuttavia, essere diffusi ogni volta pressappoco alla stessa ora (per es. tutti i giorni tra le 18.30 e le 19.00 durante il periodo di diffusione; cpv. 2).

Il *capoverso 3* prevede che i messaggi siano raggruppati in uno spazio di diffusione della durata massima di un minuto, lasciando alle emittenti la necessaria flessibilità per trovare soluzioni pratiche adeguate alla situazione specifica di ogni votazione (numero di comitati referendari interessati, numero di oggetti in votazione).

Il *capoverso 4* definisce la relazione tra i messaggi gratuiti e le trasmissioni redazionali. In linea di massima, i messaggi non devono interrompere queste ultime.

Il *capoverso 5* esige che i messaggi politici siano chiaramente designati in quanto tali, sia nell'interesse della trasparenza sia in quello delle emittenti, che hanno così la possibilità di distanziarsi rispetto alle dichiarazioni dei partiti e dei comitati.

Al pari delle disposizioni complementari sugli orari di diffusione di cui ai *capoversi 1 e 2*, il *capoverso 6* è volto a promuovere la parità tra gli aventi diritto: le emittenti non possono favorire o sfavorire certi messaggi mediante introduzioni e conclusioni diverse.

4 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

4.1 Ripercussioni per la Confederazione

La diffusione gratuita di messaggi politici concernenti una votazione non ha alcuna ripercussione finanziaria per la Confederazione, poiché i costi di produzione dei messaggi sono a carico dei partiti e comitati aventi diritto a un tempo d'antenna gratuito. I messaggi non sono finanziati né dalle casse della Conferenza, né tramite il ricavato del canone di ricezione.

Si deve tuttavia prevedere un certo aumento della mole di lavoro nell'ambito della vigilanza. Il volume di lavoro dell'Autorità indipendente di ricorso in materia di radiotelevisione (un organo di milizia composto di nove membri che esercitano la loro funzione a titolo accessorio conformemente all'art. 82 cpv. 1 LRTV) potrebbe aumentare considerevolmente. Nel 2006, l'Autorità di ricorso si è riunita sei volte per trattare 22 ricorsi (2005: esame di 21 ricorsi in cinque riunioni). Il volume supplementare di lavoro incombente all'Autorità di ricorso dipende, innanzi tutto, dal numero di messaggi politici che le emittenti le sottoporranno per esame preliminare; si tenga presente che ce ne saranno circa una decina per ogni votazione federale.

4.2 Ripercussioni per gli attori privati

Le emittenti detentrici di una concessione con partecipazione al canone sono tenute a mettere a disposizione gratuitamente una parte del loro tempo di trasmissione nelle ore di massimo ascolto. Appare tuttavia poco probabile che le disposizioni di legge possano provocare una notevole perdita di guadagno. Il tempo di diffusione dei messaggi precedenti le votazioni non sarà imputato alla durata massima della pubblicità e quindi non impedirà alle reti di diffondere i messaggi pubblicitari.

La nuova possibilità di comunicazione si ripercuoterà sui budget di campagna dei partiti e dei comitati interessati. Si può immaginare che, in un primo tempo, una parte dei fondi destinati ad altri mezzi di comunicazione (per es. annunci, manifesti, cartelloni pubblicitari) sia devoluta alla produzione di messaggi radiofonici o televisivi.

Il trasferimento di mezzi dovrebbe essere poco significativo per i partiti, tanto più che probabilmente, per il finanziamento dei messaggi, raccoglieranno fondi supplementari presso la base, i gruppi parlamentari o gli sponsor. Quanto ai comitati, che, notoriamente, ricorrono più dei partiti agli annunci nella stampa, potrebbero utilizzare parte di questi fondi per il nuovo mezzo di comunicazione.

Non si deve tuttavia temere un calo eccessivo delle entrate pubblicitarie dei quotidiani, per esempio, in ragione della diminuzione di questi annunci, tanto più che anche i comitati dovrebbero poter trovare fondi supplementari per la produzione dei messaggi. L'esperienza insegna che l'introduzione di nuovi media o di nuove possibilità di propaganda, anziché indurre ingenti traslazioni di risorse, si traduce in genere in un aumento dei budget interessati per garantire una presenza sia nei vecchi, sia nei nuovi supporti della comunicazione.

Il nuovo disciplinamento potrebbe creare benefici per le società di produzione specializzate perché verosimilmente la produzione si orienterà verso la concezione di campagne globali per i media scritti ed elettronici, con relativo netto aumento del volume delle ordinazioni.

La normativa proposta non darà, quindi, il colpo di grazia alla stampa. Si limita soltanto ad aprire alle votazioni federali la radio e la televisione, lasciando alla stampa gran parte dei proventi della pubblicità politica (in particolare la propaganda prima delle elezioni e delle votazioni popolari cantonali e comunali).

Il presente progetto si fonda sugli articoli 93, 137–139a, 141 e 163–165 della Costituzione federale del 18 aprile 1999. L'articolo 93 affida alla Confederazione la competenza di legiferare su radio e televisione. L'articolo 137 stabilisce che i partiti partecipano alla formazione dell'opinione e della volontà popolari. Gli articoli 138–139a formano la base costituzionale delle iniziative popolari per la revisione totale o parziale della Costituzione federale come pure delle iniziative popolari in generale; l'articolo 141 e gli articoli 163–165 disciplinano il referendum facoltativo. Queste disposizioni sono dunque la base costituzionale del diritto al tempo d'antenna gratuito accordato ai partiti politici nonché ai comitati d'iniziativa e comitati referendari interessati.

L'obiettivo principale del progetto è la *protezione della formazione dell'opinione e della volontà popolari, e non quella dei partiti*. La dottrina e la prassi non ammettono che i partiti siano privilegiati rispetto ai comitati d'iniziativa e referendari direttamente implicati in una votazione. Ciò non significa tuttavia che nei messaggi relativi a una votazione si debba accordare la parità di trattamento ai promotori di un progetto e ai suoi oppositori. In primo luogo la cosa non sarebbe possibile in tutti i casi, per esempio allorché un progetto sottostante a referendum obbligatorio non suscita opposizione in seno alle Camere federali. In secondo luogo, nella nostra democrazia diretta, i partiti non sono i soli leader dell'opinione; i comitati d'iniziativa e i promotori di un referendum facoltativo hanno a loro volta un ruolo importante nella formazione dell'opinione. Ciò malgrado, non c'è ragione di presentare in maniera paritaria, nei messaggi politici, gli argomenti di tutti i comitati referendari. È il numero delle firme raccolte che prova quali sono gli argomenti predominanti all'origine di una votazione popolare. È tuttavia chiaro che gli autori dei progetti sottoposti a votazione popolare federale devono essere presenti alla stessa stregua dei partiti nei messaggi politici concernenti la votazione in questione. La sola differenza è la base costituzionale: l'articolo 137 Cost. per i partiti, gli articoli 138–139a Cost. per i comitati d'iniziativa, gli articoli 141 e 163–165 Cost. per i comitati referendari.

Benché il Popolo possa chiedere una votazione, nessun comitato d'iniziativa o di referendum è responsabile delle contraddizioni interne che l'accettazione di tale richiesta, motivata da opposizioni puntuali, può produrre nell'ordinamento giuridico. I rappresentanti del Popolo sono gli unici responsabili della coerenza interna dell'ordinamento giuridico. Per questo l'Assemblea federale ha il diritto di formulare una raccomandazione di voto all'intenzione del Popolo e dei Cantoni in merito a qualsiasi domanda di legiferare che non emani dal Parlamento (art. 139 cpv. 3 nuovo e art. 139 cpv. 5 vecchio Cost.). A differenza di quanto avviene nella maggior parte degli altri Paesi, in Svizzera non esiste un monopolio legislativo del Parlamento, bensì fonti di diritto concorrenti. La Costituzione non intende, tuttavia, lasciare via libera al caos e conferisce alle autorità competenti i mezzi minimi necessari all'adempimento dei loro compiti.

I membri delle Camere federali sono eletti per quattro quinti secondo il sistema proporzionale, grazie ai partiti che rappresentano. Poiché l'Assemblea federale è l'unica ed esclusiva responsabile della coerenza interna del sistema giuridico, appare giusto, in particolare sotto il profilo costituzionale, che i partiti possano difendere l'opinione dei loro membri che hanno contribuito a una decisione maggioritaria del Parlamento,

ovvero all'adozione di una legge o alla raccomandazione di voto à (cfr. art. 139 cpv. 3, 156 cpv. 1 e 2, 159 cpv. 1 e 2 e 163 Cost.). Un altro fattore conforta questa considerazione: nel corso degli scorsi decenni i media elettronici hanno relegato al secondo posto i media stampati e il processo di concentrazione della stampa ha fatto perdere ai partiti i loro periodici.

Le disposizioni dei nuovi articoli 15a–15d della legge federale sui diritti politici temperano il divieto di pubblicità di cui all'articolo 10 capoverso 1 lettera d della legge sulla radiotelevisione unicamente ai fini della partecipazione dei partiti politici alla formazione dell'opinione e della volontà popolari. Si tratta tuttavia di un'attenuazione misurata che tocca solo marginalmente l'obiettivo centrale del divieto della pubblicità politica – quello di non svantaggiare gli attori politici dotati di mezzi finanziari modesti – poiché la diffusione dei messaggi concernenti le votazioni è gratuita (anche se la produzione non lo è).

Infine, il disciplinamento proposto è conforme all'articolo 93 capoverso 4 Cost., che impone alla radiotelevisione di tenere conto della situazione e dei compiti di altri mezzi di comunicazione sociale, soprattutto della stampa (cfr. n. 4.2).

5.2 Delega di competenze legislative

L'articolo 15a capoverso 5 LDP delega competenze legislative all'Assemblea federale, la quale deve designare i programmi della SSR nell'ambito dei quali sono diffusi i messaggi sulle votazioni e disciplinare le modalità del diritto al tempo d'antenna gratuito accordato ai partiti politici in essa rappresentati come pure ai comitati d'iniziativa e referendari.

5.3 Forma dell'atto

La legge federale concernente il ruolo dei partiti politici nella formazione dell'opinione e della volontà popolare è un atto modificatorio unico, che comporta una revisione parziale della legge federale sui diritti politici (LDP) e una revisione parziale della legge federale sulla radiotelevisione (LRTV).