

04.463

Iniziativa parlamentare
Ruolo del Consiglio federale durante le votazioni popolari
Avamprogetto e rapporto esplicativo della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale

del 31 marzo 2006

Compendio

Negli ultimi anni le informazioni fornite dalle autorità federali prima delle votazioni popolari hanno dato spesso adito a discussioni. Mentre gli uni si lamentavano di un comportamento troppo distaccato, soprattutto del Consiglio federale, gli altri contestavano un ruolo troppo attivo delle autorità federali prima delle campagne per le votazioni. L'iniziativa popolare «Sovranità del popolo senza propaganda di governo», pendente nelle Camere federali, vorrebbe persino proibire l'attività informativa e di propaganda svolta dalle autorità federali in occasione delle votazioni popolari.

Per la Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale non c'è tuttavia dubbio che le autorità federali debbano informare i cittadini prima delle votazioni popolari. Il Consiglio federale, cui spetta in gran parte tale compito in quanto organo responsabile di attuare le decisioni del potere legislativo, deve tuttavia attenersi a certi principi che già sono stati definiti mediante linee direttrici. Con il presente progetto saranno sanciti nella legge federale sui diritti politici l'obbligo del Consiglio federale di informare i cittadini prima delle votazioni popolari nonché i principi importanti per la comunicazione tra autorità e, di conseguenza, essenziali per la democrazia diretta. Il Consiglio federale sarà tenuto a informare in modo esauriente sui testi sottoposti a votazione federale, a difendere la posizione delle autorità federali e a fornire un'informazione costante, oggettiva, trasparente e appropriata.

Il presente progetto intende definire chiaramente in una legge federale la prassi esistente. Esso è concepito come controprogetto indiretto all'iniziativa popolare summenzionata, in modo che gli elettori possano pronunciarsi in conoscenza della concezione dell'Assemblea federale in merito alle informazioni fornite dalle autorità prima delle votazioni popolari.

Rapporto

1 Antefatti

1.1 L'iniziativa parlamentare 04.463 Burkhalter «Ruolo del Consiglio federale durante le votazioni popolari»

Il 7 ottobre 2004 il consigliere nazionale Didier Burkhalter (PLR, NE) ha presentato un'iniziativa parlamentare con cui chiedeva di completare l'articolo 10 della legge del 21 maggio 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA). La disposizione proposta prevede che il Consiglio federale s'impegni attivamente nell'ambito dell'informazione relativa ai testi sottoposti a votazione federale rappresentando in modo chiaro e oggettivo la posizione delle autorità federali.

L'autore dell'iniziativa intende sancire nella legge una regola di principio semplice e adeguata sul modo in cui il Governo è tenuto a informare sulla posizione assunta dalle autorità. Secondo tale regola, in occasione di tutte le votazioni federali il Consiglio federale deve impegnarsi in modo attivo, chiaro e oggettivo. Un impegno chiaro e univoco del Governo nella moderna società dell'informazione, infatti, rafforzerebbe la fiducia della popolazione nelle autorità.

1.2 L'esame preliminare nelle Commissioni delle istituzioni politiche

Il 27 gennaio 2005 la Commissione delle istituzioni politiche (CIP) del Consiglio nazionale ha sottoposto a esame preliminare l'iniziativa parlamentare decidendo di darle seguito con 17 voti contro 6. In seno alla Commissione si è ritenuto necessario che le autorità informino la popolazione, in particolare in un sistema di democrazia diretta. Gli elettori devono conoscere il parere delle autorità in modo da potersi formare un'opinione. Il dialogo tra autorità e aventi diritto al voto rappresenta infatti uno dei pilastri della democrazia diretta.

La Commissione ha tuttavia insistito sul fatto che le autorità si attengano a certe regole nella loro campagna d'informazione. Il compito del Consiglio federale non consiste nel fare una propaganda unilaterale, bensì nel presentare gli argomenti ponderati nel corso del processo di formazione dell'opinione delle autorità e nel motivare la scelta della soluzione maggioritaria. All'atto di concretizzare l'iniziativa, occorre dunque esaminare anche se determinate linee direttrici relative all'informazione da parte delle autorità debbano essere sancite nella legge come chiesto nella mozione della CIP del Consiglio nazionale (Mo. 03.3179 «Votazioni popolari. Informazioni fornite dalle autorità federali») trasmessa dalle Camere in forma di postulato (Boll. Uff. 2003 N 1437; Boll. Uff. 2005 S 804; cfr. n. 1.4.3). In seno alla Commissione è stato anche precisato che i membri del Consiglio federale devono informare la popolazione sulla posizione assunta dalle autorità senza distanziarsi dai testo approvato dall'Assemblea federale.

Una minoranza della Commissione ritiene che il Consiglio federale non dovrebbe invece sbilanciarsi prima delle votazioni popolari. Sancire nella legge un obbligo attivo d'informare prima delle votazioni popolari, dunque, non sarebbe una misura au-

spicabile. Un eccessivo impegno del Consiglio federale prima di una votazione popolare danneggerebbe la credibilità del Governo in caso di voto contrario del Popolo.

La CIP del Consiglio degli Stati ha tuttavia seguito il parere della maggioranza della CIP del Consiglio nazionale e il 28 aprile 2005 ha approvato, con 6 voti contro 1, l'elaborazione di un progetto volto ad attuare l'iniziativa parlamentare Burkhalter.

1.3 Il controprogetto indiretto all'iniziativa popolare «Sovranità del popolo senza propaganda di governo» (05.054)

1.3.1 L'iniziativa popolare

Il tema relativo alle informazioni fornite dalle autorità è stato ripreso anche da un'iniziativa popolare. Presentata l'11 agosto 2004 e accompagnata di 106 344 firme valide¹, l'iniziativa «Sovranità del popolo senza propaganda di governo» intende limitare fortemente l'attività d'informazione prima delle votazioni popolari del Consiglio federale e dei quadri superiori dell'Amministrazione. Questi dovrebbero astenersi, per esempio, da attività mediatiche e dalla partecipazione a manifestazioni informative e riguardanti la votazione a eccezione di un «unico breve comunicato rivolto alla popolazione» dal membro competente del Consiglio federale. Inoltre, la Confederazione non potrebbe né attuare né finanziare campagne d'informazione.

1.3.2 Il messaggio del Consiglio federale

Nel suo messaggio del 29 giugno 2005², il Consiglio federale ha proposto all'Assemblea federale di sottoporre l'iniziativa al voto di Popolo e Cantoni raccomandando loro di respingerla. Ha pure sottolineato che accettarla comporterebbe una restrizione drastica delle attività d'informazione delle autorità federali: «Sarebbe possibile fornire solo informazioni di base sugli oggetti in votazione entro i limiti di un quadro ristretto. Il Consiglio federale non potrebbe reagire ad affermazioni palesemente false o fuorvianti espresse da privati³». Gli elettori avrebbero tuttavia diritto a un'informazione esauriente e oggettiva da parte delle autorità federali. Nel suo messaggio, il Consiglio federale ha ricordato anche come nell'ambito della sua politica d'informazione sia tenuto a rispettare determinati principi. A questo proposito ha rimandato alle relative linee direttrici elaborate nel 2001 dal gruppo di lavoro della Conferenza dei servizi di informazione⁴ allargata nonché ai principi sviluppati nell'ambito di una nutrita prassi del Tribunale federale. Ha ritenuto tuttavia superfluo sancire nella legge le linee direttrici e i principi e ha quindi rinunciato a presentare un controprogetto indiretto all'iniziativa.

¹ FF 2004 4289

² FF 2005 3935

³ FF 2005 3936

⁴ Rapporto del gruppo di lavoro della Conferenza dei servizi di informazione allargata (GL CSI), 2001, *L'impegno del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale alla vigilia delle votazioni federali*, Berna, http://www.admin.ch/ch/i/pore/pdf/Eng_BR_i.pdf (cit. rapporto GL CSI). Il Consiglio federale ha preso atto del rapporto il 21 novembre 2001.

1.3.3 La trattazione dell'iniziativa popolare nel Consiglio degli Stati

Il Consiglio degli Stati si è occupato, come Camera prioritaria, dell'iniziativa popolare raccomandando, il 29 settembre 2005, di respingerla con 34 voti contro 3 secondo la proposta della sua commissione (Boll. Uff. 2005 S 808). In un primo tempo il Consiglio degli Stati ha rinunciato a presentare un controprogetto indiretto all'iniziativa. In sede di dibattito è stato tuttavia affermato che conveniva ritornare sulla problematica nell'ambito degli oggetti 04.473 (Iv.pa. Burkhalter) e 03.3179 (Po. 03.3179 «Votazioni popolari. Informazioni fornite dalle autorità federali»). Il Consiglio degli Stati vorrebbe invece attendere le proposte del Consiglio nazionale, alla cui commissione compete attuare l'iniziativa popolare (cfr. p. es. l'intervento Inderkum, Boll. Uff. 2005 S 797).

1.3.4 L'attuazione dell'iniziativa parlamentare Burkhalter come controprogetto indiretto

Nella sua seduta del 4 novembre 2005, la CIP-N si è chiesta se voleva attuare l'iniziativa parlamentare Burkhalter indipendentemente dall'iniziativa popolare oppure se preferiva collegare i due oggetti.

Secondo l'articolo 105 della legge sul Parlamento, l'Assemblea federale può prorogare di un anno il termine di trattazione se una Camera si pronuncia «per un disegno di atto legislativo strettamente connesso all'iniziativa». Il senso della disposizione è di garantire agli elettori una certa trasparenza. In una votazione popolare dovrebbe infatti essere noto se e come l'Assemblea federale intende legiferare nell'ambito del tema in discussione. Gli elettori devono poter prendere una decisione conoscendo le differenti opzioni che entrano in linea di conto.

Accettando l'iniziativa parlamentare Burkhalter, le due CIP hanno scelto di disciplinare sul piano legale l'attività d'informazione delle autorità prima delle votazioni popolari. Contrariamente al Consiglio federale, sia la CIP sia i rappresentanti dell'iniziativa popolare reputano necessario legiferare ponendo limiti di tipo legale all'informazione da parte delle autorità. Detti limiti, tuttavia, differiscono. Per questo può risultare tanto più importante per gli elettori in sede di votazione dell'iniziativa popolare conoscere il parere dell'Assemblea federale.

Mentre l'iniziativa popolare vuole impedire che le autorità svolgano attività d'informazione prima delle votazioni popolari, le CIP, attuando l'iniziativa parlamentare Burkhalter, intendono definire più chiaramente la prassi attuale e darle un quadro legale. Così facendo si potrebbero eliminare le attuali incertezze che regnano sul modo e sulla misura in cui è applicato il dovere d'informare da parte delle autorità. Il loro progetto rappresenta una risposta costruttiva a un'iniziativa popolare di per sé negativa.

1.3.5 Il progetto posto in consultazione

Nella sua seduta del 24 febbraio 2006 la CIP-N ha esaminato diverse proposte volte ad attuare l'iniziativa parlamentare Burkhalter. Il 31 marzo 2006 ha approvato il rapporto decidendo di porlo in consultazione. La CIP ritiene sensato aprire una procedura di consultazione per far conoscere il progetto, che funge da controprogetto indiretto, a un pubblico più vasto in considerazione della votazione sull'iniziativa popolare. La Commissione ha approvato l'avamprogetto allegato con 15 voti contro 8.

1.4 I dibattiti precedenti in seno all'Assemblea federale

Gli interventi parlamentari sul tema dell'informazione da parte delle autorità prima delle votazioni popolari sono numerosi. Spesso inoltrati in relazione a votazioni popolari concrete, denunciano un impegno eccessivo oppure troppo scarso delle autorità. L'esempio più recente del primo caso è rappresentato dall'interpellanza del 24 settembre 2004 del gruppo UDC (Ip. V 04.3449 «Schengen/Dublino. Propaganda di Stato») con cui gli autori chiedevano al Consiglio federale di spiegare l'informazione fornita dalle autorità – giudicata eccessiva – alla vigilia della votazione popolare sui «Bilaterali II». Viceversa, durante l'ora delle domande del Consiglio nazionale del 4 ottobre 2004, numerosi interroganti avevano criticato il fatto che il Consiglio federale si fosse impegnato troppo poco per il disegno di legge sulla cittadinanza sul quale il popolo si era pronunciato il 26 settembre 2004 e che, in particolare, non avesse smentito notizie false (Boll. Uff. 2004 N 1543). Anche l'intervento di aziende vicine allo Stato in occasione delle votazioni popolari è stato criticato a più riprese segnatamente, di recente, in un'interrogazione di Donzé (Interrogazione 05.1144 «Campagna FFS per la votazione sull'apertura domenicale dei negozi»). Presentata il 6 ottobre 2005, l'interpellanza riguarda i manifesti delle FFS in vista della votazione popolare del 25 settembre 2005 sul progetto relativo agli orari di apertura domenicale dei negozi nelle stazioni ferroviarie.

Oltre a questi interventi puntuali relativi a votazioni ben determinate, a intervalli regolari sono state presentate proposte intese a disciplinare in maniera generale la problematica.

1.4.1 93.433 Iv. Pa. Hafner Rudolf «Votazioni popolari. Disciplinamento della propaganda»

La CIP del Consiglio nazionale si è occupata della problematica relativa all'informazione fornita dalle autorità prima delle votazioni popolari già all'inizio degli anni Novanta. Il 28 aprile 1993 l'allora consigliere nazionale Rudolf Hafner (Verdi, BE) aveva infatti presentato un'iniziativa parlamentare con cui chiedeva di disciplinare a livello legislativo l'attività d'informazione del Consiglio federale prima delle votazioni popolari. Il disciplinamento proposto prevedeva che il Consiglio federale illustrasse i vantaggi e gli inconvenienti dei progetti in modo oggettivo e completo e che, quale autorità collegiale, non attingesse ai fondi pubblici per fare propaganda alla sua opinione ufficiale. Era inoltre prevista una possibilità di ricorso davanti al Tribunale federale in caso di inosservanza del disciplinamento.

All'epoca la CIP non reputò tuttavia necessario legiferare in materia e chiese, con 9 voti contro 1 e sei astensioni, di non dare seguito all'iniziativa. Nel suo rapporto del 4 febbraio 1994 la Commissione valutò che, considerato che la problematica non era urgente, non era opportuno elaborare un disciplinamento che a suo giudizio andava in parte troppo lontano e non era del tutto praticabile. La Commissione manifestò una certa irritazione di fronte a formulazioni, difficilmente interpretabili, quali «oggettivo» e «completo». Respinse inoltre l'idea di lasciare la campagna di votazione esclusivamente nelle mani dei settori privati.

L'8 dicembre 1994 l'autore ritirò la sua iniziativa.

1.4.2 02.419 Iv. Pa. Fehr Hans «Votazioni popolari. Informazione invece di propaganda da parte delle autorità»

Una decina d'anni più tardi la CIP-N si è trovata a doversi occupare di un intervento parlamentare simile. Il 22 marzo 2002 il consigliere nazionale Hans Fehr (UDC, ZH) presentava un'iniziativa parlamentare volta a completare la LOGA in modo tale che le informazioni fornite dalle autorità nelle campagne per le votazioni dovessero limitarsi ai soli aspetti obiettivi. Il Consiglio federale e l'Assemblea federale non avrebbero dovuto in nessun caso condurre una campagna per le votazioni vera e propria né sostenerne alcuna.

L'argomentazione della Commissione in merito a quest'iniziativa è stata analoga a quella applicata all'iniziativa Hafner. La proposta è stata quindi respinta con 12 voti contro 8 e due astensioni. Nel suo rapporto dell'8 novembre 2002 la Commissione ha menzionato l'eccessivo potere delle cerchie private finanziariamente forti nelle campagne per le votazioni. Le autorità devono dunque avere la possibilità e i mezzi d'informare la popolazione e di controbattere alle dichiarazioni fuorvianti.

Il 23 settembre 2003 il plenum ha seguito l'argomentazione della sua commissione decidendo di non dare seguito all'iniziativa con 106 voti contro 41 (Boll. Uff. 2003 N 1437).

1.4.3 03.3179 Po. «Votazioni popolari. Informazioni fornite dalle autorità federali»

Pur essendosi pronunciata contro l'iniziativa parlamentare Fehr Hans, la CIP-N ha ritenuto necessario agire. Se dieci anni prima, al momento della trattazione dell'iniziativa parlamentare Hafner, la politica d'informazione delle autorità alla vigilia delle votazioni era ancora relativamente poco criticata, adesso le critiche erano aumentate. La politica d'informazione delle autorità federali riguardo a diverse votazioni, è stata contestata: da qui i numerosi interventi parlamentari sull'argomento (cfr. n. 1.4). In questo contesto, l'11 aprile 2003 la CIP ha presentato una mozione con cui chiedeva un disciplinamento a livello di legge che circoscrivesse con maggiore precisione le prerogative a livello d'informazione del Consiglio federale e dell'Amministrazione in occasione delle campagne per le votazioni. Secondo il testo della mozione, occorrerebbe stabilire soprattutto criteri per l'impiego di fondi pubblici e per i contenuti delle campagne d'informazione delle autorità. Nella motiva-

zione la CIP ha ribadito che è indiscutibile che il Consiglio federale e l'Amministrazione federale devono difendere e spiegare le decisioni del Parlamento. Discutibili sono invece:

- a. a livello materiale: i mezzi impiegati (crediti, mandati affidati ad agenzie di PR ecc.);
- b. a livello di contenuto: le informazioni che devono essere considerate propaganda di voto.

Nel suo parere del 28 maggio 2003, il Consiglio federale ha mostrato scarso entusiasmo di fronte a un disciplinamento a livello di legge, non essendo convinto che mediante disposizioni legali fosse possibile limitare gli abusi senza pregiudicare nel contempo la necessaria flessibilità. Ciononostante si è detto disposto a esaminare la questione e ha proposto di trasformare la mozione in postulato.

Mentre il 23 settembre 2003 il Consiglio nazionale ha seguito la raccomandazione della sua Commissione accogliendo all'unanimità la mozione (Boll. Uff. 2003 N 1437), il 29 settembre 2005 il Consiglio degli Stati si è pronunciato per un esame della questione nell'ambito dell'attuazione dell'iniziativa parlamentare Burkhalter e ha trasformato la mozione in un postulato (Boll. Uff. 2005 E 804).

1.4.4 03.434 Iv. Pa. Rechsteiner Rudolf «Finanziamento pubblico delle campagne di voto»

Con la sua iniziativa del 20 giugno 2003, Rudolf Rechsteiner intendeva contrastare l'impegno finanziario di aziende vicine allo Stato nelle campagne per le votazioni. Chiedeva una modifica di legge atta a impedire alle seguenti imprese di partecipare finanziariamente alle campagne per le votazioni federali:

1. imprese a partecipazione maggioritaria della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni;
2. imprese il cui finanziamento è garantito da contributi obbligatori che la legge impone ai cittadini (p. es. assicurazioni obbligatorie, casse malati, casse pensioni ecc.);
3. imprese che garantiscono alla popolazione l'approvvigionamento di base.

Con 12 voti contro 8 la CIP-N ha proposto di non dare seguito all'iniziativa. Non vedeva alcuna ragione d'intervenire; a suo parere, infatti, l'autore dell'iniziativa sopravvalutava l'influenza delle campagne per le votazioni. Era inoltre dell'opinione che l'attuazione comportasse problemi di ordine pratico: da un lato sarebbe stato molto difficile circoscrivere giuridicamente le imprese interessate, dall'altro sarebbe stato semplice eludere le relative disposizioni. Le imprese avrebbero potuto infatti versare indirettamente i fondi nelle campagne per le votazioni tramite le associazioni di cui fanno parte.

Nel plenum è prevalso il parere della maggioranza della Commissione e il 28 febbraio 2005 è stato deciso con 109 voti contro 66 di non dare seguito (Boll. Uff. 2005 N 27).

2 Puntii essenziali del progetto

2.1 Contento

Il disciplinamento proposto regola sul piano legislativo l'obbligo del Consiglio federale di informare in modo esaustivo la popolazione sulle votazioni federali. Esso si conforma alla giurisprudenza del Tribunale federale in materia di informazione ufficiale nell'ambito delle votazioni cantonali e alla dottrina attuale che, fondata sull'articolo 34 capoverso 2 Cost., presuppone un diritto all'informazione o persino un obbligo d'informare⁵ e codifica la prassi attuale del Consiglio federale⁶, ossia il fatto che quest'ultimo deve difendere la posizione delle autorità federali in occasione delle votazioni.

Il presente progetto risponde quindi agli obiettivi dell'iniziativa parlamentare presentata dal consigliere nazionale Didier Burkhalter che chiedeva una regola di principio iscritta in una legge concernente l'informazione fornita dal Consiglio federale prima delle votazioni federali. Nell'ambito dell'elaborazione del progetto è stato esaminato anche il postulato 03.317 (cfr. n. 1.4.3) che chiedeva di precisare le competenze del Consiglio federale in materia d'informazione in occasione delle votazioni e di stabilire criteri per l'impiego di fondi pubblici e per il margine di manovra delle autorità nell'ambito dell'informazione. La Commissione è tuttavia giunta alla conclusione che non è opportuno legiferare e propone di togliere di ruolo il postulato.

Attualmente i principi che reggono l'informazione prima delle votazioni sono contenuti nel rapporto della Conferenza dei servizi di informazione (CSI) sull'impegno del Consiglio federale e dell'Amministrazione nelle campagne precedenti le votazioni federali (cfr. nota 4). Sancirli nei rapporti e nelle linee direttrici della Confederazione, entrambi privi di valore normativo, non corrisponde alle esigenze costituzionali: secondo l'articolo 164 capoverso 1 Cost., infatti, tutte le disposizioni importanti sono emanate sotto forma di legge federale; anche i principi che reggono l'informazione fornita dal Consiglio federale e dall'Amministrazione federale prima delle votazioni, dunque, rientrano in questa categoria. Enunciarli a livello di legge è perciò conforme al diritto costituzionale.

La Commissione si è inoltre occupata – nell'ambito dell'esame del postulato 03.3179 – di due ulteriori proposte di disciplinamento che non ha tuttavia intenzione di portare avanti (cfr. n. 4): come riuscire a garantire la trasparenza delle risorse finanziarie impiegate nell'ambito delle campagne d'informazione ufficiali prima delle votazioni e se applicare i principi legali che reggono l'informazione anche alle imprese la cui maggioranza appartiene alla Confederazione.

2.2 Obbligo d'informare senza svolgere attività di propaganda

Il presente progetto è volto a sancire un obbligo d'informare da parte delle autorità federali. Gli elettori hanno diritto di essere informati in modo esaustivo da parte del-

⁵ Cfr. il messaggio del 29 giugno 2005 sull'iniziativa popolare «Sovranità del popolo senza propaganda di governo», FF **2005** 3947.

⁶ Cfr. il messaggio del 29 giugno 2005 sull'iniziativa popolare «Sovranità del popolo senza propaganda di governo», FF **2005** 3935.

le autorità sugli oggetti in votazione (cfr. n. 3 del commento dell'art. 10a cpv. 1 LDP).

Le autorità non devono invece fare una campagna vera e propria e devono in particolare rinunciare alle attività di propaganda come emerge dai principi ai quali sarà sottoposta l'informazione da parte delle autorità prima delle votazioni popolari (cfr. n. 3 del commento dell'art. 10a cpv. 2 LDP). I principi della continuità, della trasparenza, dell'oggettività e di proporzionalità garantiranno un'informazione degli elettori tale da contribuire alla libera formazione della volontà. La propaganda mira invece a indirizzare l'opinione degli elettori in un senso ben preciso per influenzare il loro comportamento in sede di votazione⁷. Il compito delle autorità è quello d'informare, non di persuadere. E senz'altro vero che un'informazione oggettiva può risultare convincente, ma in questo caso si vuole che le autorità non conducano una campagna tatticamente orientata a persuadere.

Spetta invece ai partiti politici convincere: sono loro ad avere una grande importanza nel processo politico di formazione delle opinioni. Secondo alcuni membri della Commissione, i partiti non sarebbero in grado di esercitare appieno questo loro ruolo a causa della scarsità di fondi. In questo senso sarebbe auspicabile una maggiore presenza dei partiti che consentirebbe alle autorità di assumere un ruolo più discreto. Oggi, però, le autorità si vedono quasi costrette a stimolare un qualsivoglia dibattito pubblico su certi oggetti in votazione. La Commissione non ha però trovato un accordo sulla decisione di attribuire fondi ai partiti debbano per condurre campagne d'informazione prima delle votazioni né sull'importo di detti fondi.

2.3 Introduzione della disposizione

Il presente progetto prevede l'introduzione di una nuova disposizione nella legge del 17 dicembre 1976 i suoi diritti politici (LDP)⁸, anche se sarebbe stato possibile modificare la legge federale del 31 maggio 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA), il cui articolo 10 tratta delle informazioni fornite dalle autorità. Avrebbe potuto entrare in considerazione anche un'opzione mista, con una modifica delle due leggi. I vantaggi della soluzione scelta sono presentati qui di seguito.

La disposizione proposta riguarda unicamente le informazioni fornite dal Consiglio federale in occasione di votazioni federali, escluse le attività d'informazione ufficiali che non rientrano in questo ambito. Il tipo di informazioni trattate è quindi strettamente legato al settore dei diritti politici. Questa distinzione figura peraltro già nella Costituzione federale stessa, dal momento che il suo articolo 34 tratta l'informazione legata alle votazioni popolari, mentre l'articolo 180 capoverso 2 disciplina le altre attività di informazione.

Il presente progetto segue la stessa logica, disciplinando in modo uniforme e solo nella LDP l'obbligo di informazione da parte del Consiglio federale in occasione di votazioni federali e i principi che disciplinano questo obbligo. L'articolo 10 LOGA

⁷ Per una delimitazione più precisa tra informazione e propaganda, cfr. il messaggio del 29 giugno 2005 concernente l'iniziativa popolare federale «Sovranità del popolo senza propaganda di governo» (FF 2005 3957)

⁸ RS 161.1

continua invece a disciplinare le altre attività di informazione da parte delle autorità, vale a dire quelle che non riguardano le votazioni popolari. Infine, anche per motivi legati alla finalità della disposizione e alla sua leggibilità è opportuno modificare solo la LDP.

2.4 Parere della minoranza: non legiferare

Una minoranza della Commissione vuole rinunciare alla presente proposta di modifica della LDP. A suo avviso, gli interventi parlamentari menzionati in precedenza, che provengono da tutti gli ambienti politici, mostrano che l'azione delle autorità prima delle votazioni popolari viene spesso sentita come partigiana. Il Consiglio federale dovrebbe quindi dar prova di grande misura per prevenire qualsiasi sospetto di parzialità. Non bisogna inoltre dimenticare che il Governo ha il compito di applicare la decisione del popolo, anche se essa non corrisponde ai suoi desideri: se si espone troppo, il Consiglio federale rischia in proposito di perdere la fiducia dei cittadini.

Secondo la minoranza, il Consiglio federale può già ora fondarsi del tutto sulle disposizioni pertinenti della LOGA per informare il pubblico. Sancire nella legge l'obbligo di informare sugli oggetti in votazione darebbe un segnale sbagliato.

La minoranza ritiene inoltre che mediante un'informazione continua il Consiglio federale generi spesso, già prima delle campagne vere e proprie, disparità irreparabili tra Governo e Amministrazione da un lato e tra i partiti politici dall'altro. In tal modo esso non solo negherebbe a priori la garanzia delle pari opportunità tra gli attori politici, ma impedirebbe anche ai partiti di esercitare il loro mandato costituzionale di partecipare alla formazione dell'opinione e della volontà popolari.

3 Commento delle singole disposizioni

Art. 10a cpv. 1 primo periodo

Il capoverso 1 stabilisce che il Consiglio federale ha il diritto e l'obbligo di informare il pubblico in modo esauriente sui testi sottoposti a votazione federale.

Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale in materia di libera formazione della volontà dei cittadini (art. 34 Cost.), le autorità federali devono mantenere un certo riserbo nell'ambito delle votazioni popolari, dal momento che la formazione dell'opinione deve basarsi soprattutto sulle forze sociali e politiche. Questa giurisprudenza sembra tuttavia in evoluzione, dal momento che recentemente il Tribunale federale non ha escluso che in alcuni casi un obbligo di informazione delle autorità possa essere dedotto dall'articolo 34 capoverso 2 Cost.⁹

La giurisprudenza del Tribunale federale si avvicina così alla dottrina dominante in diritto costituzionale: la libertà di voto è più di un diritto che protegge la libertà di opinione, e le informazioni fornite dalle autorità prima della votazione rappresentano un contributo essenziale alla formazione, libera e completa, dell'opinione dei citta-

⁹ FF 2005 3945, nota 11

dini. Si può quindi affermare che l'articolo 34 capoverso 2 Cost. implica un diritto o addirittura un obbligo di informazione¹⁰.

Il Consiglio federale si fonda inoltre sull'obbligo di partecipare alle campagne informative, come ha spiegato in modo circostanziato nel suo messaggio concernente l'iniziativa popolare federale «Sovranità del popolo senza propaganda di governo»¹¹. Dal suo punto di vista, gli elettori hanno il diritto di conoscere la posizione delle autorità, che hanno studiato attentamente gli oggetti in votazione. Il cittadino che intende esercitare i suoi diritti democratici in modo responsabile ed efficace deve disporre delle conoscenze sufficienti per capire l'oggetto in votazione. La libera formazione dell'opinione garantita dall'articolo 34 capoverso 2 Cost. implica quindi che il Consiglio federale intervenga anche alla fine della campagna, dal momento che la maggioranza degli elettori si interessa agli oggetti in votazione solo poco prima del voto.

L'obbligo di informazione deriva anche dalla funzione direttiva ed esecutiva suprema del Consiglio federale, che si basa sull'articolo 174 Cost. Per dirigere lo Stato in modo responsabile e previdente, occorre in effetti individuare i problemi a uno stadio precoce ed elaborare soluzioni mirate, e questo è possibile solo se il Consiglio federale può spiegare agli elettori, in un dialogo costante, gli obiettivi dei suoi progetti di riforma.

Art. 10a cpv. 1 secondo periodo

Nel suo secondo periodo, *il capoverso 1* obbliga il Consiglio federale a difendere la posizione delle autorità. L'articolo 182 capoverso 2 Cost., secondo cui il Consiglio federale provvede all'esecuzione dei decreti dell'Assemblea federale, viene in tal modo trasposto a livello di legge.

Art. 10a cpv. 2

Il capoverso 2 fissa i principi applicabili alle informazioni fornite prima delle votazioni popolari. I principi contenuti nel rapporto summenzionato del GL CSI sono trasposti nel diritto, come previsto dalla Costituzione federale («Tutte le disposizioni importanti [...] sono emanate sotto forma di legge federale»). Assumono maggior peso e diventano più vincolanti per il fatto che solo l'Assemblea federale può modificarle.

Questi principi sono già applicati e hanno dato buoni risultati. La loro introduzione in una legge non implica cambiamenti nella prassi.

Un'informazione *continua* presuppone che il Consiglio federale esponga sin dall'inizio del processo i principali motivi del suo sostegno o della sua opposizione a un progetto, affinché i suoi argomenti possano se del caso essere contestati. Il principio della continuità è nell'interesse degli elettori, che devono potersi fare un parere nell'ambito di un'ampia procedura di formazione dell'opinione e in piena conoscenza di causa.

Il principio dell'*oggettività* implica un'informazione imparziale e sobria. Le autorità devono poter partecipare alla campagna informativa ed esprimersi sull'oggetto in

¹⁰ FF 2005 3947 seg.

¹¹ FF 2005 3935

votazione ma devono farlo con oggettività: possono presentare argomenti ma non possono fare proselitismo. Un'informazione oggettiva illustra i vantaggi e gli svantaggi della soluzione scelta. I pareri espressi da terzi devono essere riportati correttamente, le incertezze presentate come tali; infine le autorità devono essere coerenti nella loro valutazione del progetto e delle sue conseguenze.

Il principio della *trasparenza* vieta alle autorità di esercitare un'influenza celata. L'origine di un'informazione è essenziale per la libera formazione dell'opinione e non è vietato affidare a terzi mandati di informazione nell'ambito di votazioni o di rivolgersi puntualmente a terzi se l'elettore è bene informato. I documenti forniti a terzi devono essere accessibili a tutti gli ambienti interessati, in particolare a coloro che difendono un parere diverso da quello delle autorità.

Il principio della *proporzionalità* significa che la natura, l'intensità e la scelta dei mezzi utilizzati devono essere adeguati e necessari alla libera formazione dell'opinione. È in gioco la parità di opportunità nell'ambito delle campagne per le votazioni.

Nell'ambito dell'elaborazione del progetto di legge, la Commissione ha considerato l'ipotesi di allestire un elenco degli strumenti e delle tecniche di informazione non autorizzati, ma vi ha rinunciato per diversi motivi.

In effetti, un elenco di questo tipo dovrebbe limitarsi agli strumenti e alle tecniche più importanti, con il rischio di sovraccaricare il testo di legge. Dovrebbe rimanere in un ambito generale e non potrebbe di conseguenza essere esaustivo, limitandosi a un valore illustrativo. Dovrebbe essere interpretato di caso in caso, darebbe una falsa impressione di certezza e si presterebbe a discussioni inutili nei periodi che precedono le votazioni.

Il presente progetto persegue la certezza del diritto e a questo scopo stabilisce in una legge ciò che è necessario e ammissibile e non ciò che è vietato. Dal momento che un elenco negativo non corrisponde a questa concezione normativa, la Commissione vi ha rinunciato.

4 Le altre proposte studiate

4.1 Trasparenza finanziaria

Secondo l'articolo 167 Cost., il Parlamento approva nell'ambito del preventivo i fondi di cui il Consiglio federale ha bisogno per eseguire i suoi compiti. I dipartimenti non dispongono tuttavia di budget separati per quanto concerne i compiti di informazione e queste spese sono quindi contabilizzate nei crediti relativi alle infrastrutture o al personale.

Se le spese legate a un determinato oggetto superano i mezzi stanziati, sono iscritte separatamente nel budget e nei supplementi, ma in questo caso si tratta di situazioni eccezionali. Citiamo per esempio le votazioni sullo SEE (6 mio fr.), sugli accordi bilaterali I (1,6 mio fr.) e sull'ONU (1,2 mio fr.).

Dal 2000, il Consiglio federale indica le somme spese annualmente dalla Confederazione per le sue relazioni con il pubblico, anche se i costi delle campagne informative che precedono le votazioni non sono menzionati separatamente. Esclusi i casi di

cui sopra, nei quali il Parlamento ha adottato crediti aggiuntivi, i costi delle attività informative legate a una votazione popolare non sono contabilizzati separatamente.

La Commissione accoglie favorevolmente l'intenzione del Consiglio federale di instaurare la trasparenza per quanto concerne i fondi destinati alle relazioni pubbliche. Pure ritenendo che i costi delle campagne per le votazioni devono essere oggetto di una rubrica separata per essere veramente trasparenti, ha deciso di rinunciare a vincolare legalmente questo principio in modo esplicito. Ritene in effetti che si tratterebbe di una regolamentazione eccessiva, i cui effetti sarebbero minimi, dal momento che il Consiglio federale dovrebbe presentare i conti solo *a posteriori*. D'altro lato, il pubblico finirebbe per abituarsi al costo di queste campagne e l'effetto di contenimento dei costi si esaurirebbe con il tempo. La Commissione ha inoltre deciso di non fissare un limite di spesa per le attività informative legate alle votazioni. Questa soluzione sarebbe troppo rigida e non terrebbe conto del fatto che i bisogni possono variare fortemente da una votazione all'altra. Si attende tuttavia dal Consiglio federale che quantifichi i costi annuali delle sue campagne per le votazioni, come chiede il principio di trasparenza di cui al capoverso 2.

4.2 Applicazione alle imprese legate alla Confederazione

Il ruolo svolto in occasione delle votazioni federali dalle imprese legate alla Confederazione o che esercitano compiti pubblici è già stato affrontato a diverse riprese negli interventi parlamentari¹². Il 28 febbraio 2005, il Consiglio nazionale non ha dato seguito all'iniziativa parlamentare Rechsteiner (03.434), conformemente alla proposta della sua Commissione (cfr. n. 1.4.4).

In occasione dei lavori preparatori del presente progetto, la Commissione si è chiesta se fosse opportuno disciplinare le attività d'informazione delle imprese legate alla Confederazione nello stesso articolo di legge concernente le campagne per le votazioni del Consiglio federale. Questa disciplina sarebbe stata meno vincolante del divieto puro e semplice chiesto da Rudolf Rechsteiner nella sua iniziativa parlamentare. Avrebbe stabilito che i principi relativi all'informazione data dal Consiglio federale in occasione di votazioni popolari fossero applicabili alle imprese il cui capitale e i cui voti sono detenuti a titolo maggioritario dalla Confederazione, per quanto direttamente interessate dalla votazione.

La giurisprudenza del Tribunale federale concernente l'intervento delle imprese legate alla Confederazione nelle campagne per le votazioni è cospicua e sufficiente; il suo sviluppo non deve essere contenuto in una regolamentazione legale.

I mezzi di impugnazione saranno inoltre ampliati con l'entrata in vigore della riforma della giustizia e della legge sul Tribunale federale. La riforma della giustizia (art. 189 cpv. 1 lett. f. Cost.) prevede in effetti un controllo dei diritti politici federali da parte del Tribunale federale: secondo gli articoli 80 LDP¹³ e 82 lett. c, 88 cpv. 1 lett. b e 89 cpv. 3 della legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale federale, le decisioni dei governi cantonali su ricorsi in materia di votazioni federali possono essere oggetto di

¹² 03.434 Iv.pa. Rechsteiner Rudolf «Finanziamento pubblico delle campagne di voto»; 05.1122 IU Gruppo socialista «Ruolo delle FFS nella campagna in vista della votazione sull'estensione del lavoro domenicale»; 05.1144 I Donzé Walter «Campagna FFS per la votazione sull'apertura domenicale dei negozi».

¹³ RS 161.1

un ricorso al Tribunale federale¹⁴. Analogamente, anche gli interventi delle aziende legate alla Confederazione nelle campagne per le votazioni federali possono essere impugnate dinanzi al Tribunale federale.

Considerato quanto precede, la Commissione è giunta alla conclusione che un articolo di legge che preveda esplicitamente di estendere alle imprese legate alla Confederazione i principi relativi all'informazione data dal Consiglio federale in occasione di votazioni non sia necessario considerata la giurisprudenza vigente e i rimedi giuridici previsti dal nuovo diritto.

5 Ripercussioni

Il presente progetto di legge non contiene disposizioni che possono comportare conseguenze finanziarie o ripercussioni sull'effettivo del personale.

6 Aspetti giuridici

6.1 Costituzionalità

Il presente progetto di legge disciplina le informazioni fornite dal Consiglio federale in occasione di votazioni federali e si basa sull'articolo 34 della Costituzione federale.

6.2 Forma dell'atto

Secondo l'articolo 164 capoverso 1 lettera a Cost., tutte le disposizioni importanti relative all'esercizio dei diritti politici devono essere emanate sotto forma di legge federale. Le informazioni date dal Consiglio federale in occasione di votazioni popolari riguardano i diritti politici e devono di conseguenza essere disciplinate in una legge federale.

¹⁴ FF 2005 3643 (testo in votazione)