



L'impegno del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale alla vigilia delle votazioni federali

**Rapporto del gruppo di lavoro della Conferenza dei servizi
d'informazione (GL CSI)**

Berna, novembre 2001



INDICE

1	MANDATO E PROBLEMATICIA	3
1.1	Mandato e obiettivi.....	3
1.2	Problematica.....	4
2	SITUAZIONE INIZIALE	5
2.1	Verso un ruolo più attivo delle autorità	5
2.2	Nuove tendenze nella dottrina	7
2.3	Nuova concezione.....	8
3	EVOLUZIONE DELLA GIURISPRUDENZA E DELLE BASI LEGALI	9
3.1	La giurisprudenza del Tribunale federale.....	9
3.2	Basi legali dell'informazione e della comunicazione	11
4	CAMBIAMENTI DELLE CONDIZIONI POLITICHE, SOCIALI E MEDIATICHE.....	15
4.1	Influenza dei partiti e dei gruppi d'interesse.....	15
4.2	Modifiche del paesaggio mediatico e giornalistico.....	17
4.3	Agenda-building, agenda-setting e gatekeeping	20
4.4	Utilizzazione dei media	21
4.5	Conclusione: pressione per adeguare la comunicazione delle autorità.....	22
5	NECESSITÀ DI FONDAMENTI CHIARI	23
5.1	Situazione iniziale	23
5.2	Principi per l'informazione da parte delle autorità	24
5.3	Durata dell'informazione / durata della campagna.....	26



6	ATTIVITÀ DEL CONSIGLIO FEDERALE E DELL'AMMINISTRAZIONE FEDERALE.....	28
6.1	Organizzazione.....	28
6.2	Strumenti selezionati, valutazione e conseguenze	30
6.3	Singole misure.....	43
6.4	Budget per la comunicazione / impiego dei fondi	46
6.5	Impiego di mezzi di comunicazione commerciali.....	47
6.6	Squilibri nella percezione.....	50
7	CONCLUSIONE.....	52
8	ALLEGATO 1 COMPOSIZIONE DEL GRUPPO DI LAVORO	53
9	ALLEGATO 2 BIBLIOGRAFIA	54
10	ALLEGATO 3: ESEMPI DI CAMPAGNE PER LE VOTAZIONI	56
10.1	Votazione del 6 dicembre 1992 sullo Spazio economico europeo (SEE).....	56
10.2	Votazione del 7 giugno 1998 sull'iniziativa sulla protezione genetica	58
10.3	Votazioni del 27 settembre e del 29 novembre 1998 relative a una tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni e al finanziamento dei trasporti pubblici	60
10.4	Votazione del 18 aprile 1999 sulla nuova Costituzione federale.....	62
10.5	Votazione del 13 giugno 1999 sulla legge sull'asilo e sul decreto federale sulle misure urgenti nell'ambito dell'asilo e degli stranieri	65
10.6	Discussione sulla votazione del 10 giugno 2001 in merito agli oggetti militari	67
11	ALLEGATO 4 INTERVENTI PARLAMENTARI PENDENTI.....	71



“Il compito della comunicazione è diventato un aspetto importante della gestione.”

Prof. dott. René Rhinow, esperto di diritto pubblico e amministrativo

“Una gestione efficiente, tanto più nella democrazia diretta, consta almeno per metà di attività di informazione e convincimento.” Prof. dott. Alois Riklin, esperto di scienze politiche

“L’informazione degli aventi diritto di voto prima delle votazioni federali avviene quasi esclusivamente attraverso i mass media.” Prof. dott. Roger Blum, esperto di scienze mediatiche

1 Mandato e problematica

Mandato e obiettivi

Su mandato del vicecancelliere Achille Casanova, il 24 agosto 1999 la Conferenza dei servizi di informazione (CSI) ha deciso di istituire un gruppo di lavoro (di seguito GL CSI) che si occupi dell’attività di comunicazione del Consiglio federale e dell’Amministrazione federale prima delle votazioni popolari federali. L’attività di informazione e di comunicazione in vista delle votazioni sarà presentata nella sua sostanza e ne sarà circoscritto il campo.

Obiettivo del progetto è di esporre in modo analitico al Consiglio federale la prassi attuale della comunicazione prima delle votazioni nonché di approfondire e trovare risposte a diverse questioni ancora aperte. Il rapporto si propone di realizzare per il futuro un quadro trasparente per tutte le attività del Consiglio federale e dell’Amministrazione federale alla vigilia delle votazioni.

La Cancelleria federale ha conferito il mandato di allestire una perizia a due esperti, il prof. dott. Roger Blum (media) e il prof. dott. Georg Müller (diritto). La composizione del gruppo di lavoro figura nell’allegato 1.

Nella sua seduta del 4 ottobre 1999, il Consiglio federale ha preso atto del progetto della CSI.



Problematica

A partire dalla regolare attività di informazione, si intende analizzare il ruolo che il Consiglio federale e l'Amministrazione svolgono nelle campagne informative precedenti le votazioni e in che misura possono e devono influire sulla formazione della volontà politica. Al riguardo si impongono i seguenti interrogativi:

- Quali mutamenti ha subito il contesto giuridico, politico e mediatico negli ultimi anni?
- Quale incidenza hanno questi sviluppi sull'attività di comunicazione del Consiglio federale e delle autorità?
- Quali mezzi di comunicazione può e deve impiegare il Consiglio federale nelle campagne per le votazioni?
- Come dovrà essere disciplinato il finanziamento di tali mezzi?
- A quali principi devono attenersi il Consiglio federale e le autorità nella campagna per le votazioni?

La posizione delle autorità nelle campagne che precedono le votazioni e la portata della loro attività sono cambiate nel corso del tempo. Sebbene risulti evidente che per quanto riguarda il comportamento delle autorità non si possono stabilire regole precise, il presente rapporto intende chiarire alcuni aspetti di questa problematica e fissare linee direttrici unitarie per l'attività di comunicazione.



2 Situazione iniziale

Verso un ruolo più attivo delle autorità

Fino ad alcuni anni or sono era opinione diffusa che la funzione delle autorità nell'ambito delle votazioni si limitasse all'elaborazione degli oggetti in votazione. Le campagne informative in vista delle votazioni dovevano essere condotte senza il concorso delle autorità, lasciandone l'iniziativa alle forze sociali, quali i partiti politici, le associazioni e i mezzi di comunicazione di massa¹. I cittadini valutavano le opinioni espresse durante la campagna per la votazione e decidevano in base al loro buon senso. Questa prassi restrittiva si basava sull'idea **di un processo politico di formazione della volontà popolare senza il concorso dello Stato**².

Nella campagna informativa, il Consiglio federale si atteneva al **principio della riservatezza**. In precedenza la posizione del Consiglio federale poteva essere dedotta dal messaggio presentato al Parlamento, in cui il Governo raccomandava di **accettare** o **respingere** l'oggetto in votazione. I media informavano già in precedenza sulla posizione del Governo, avvalendosi tuttavia dei testi ufficiali, quale il messaggio. Sino a poco tempo fa, i consiglieri federali **non erano disposti** a partecipare a dibattiti **contraddittori** o a concedere **interviste** ai media. **L'informazione preliminare**, ossia un lavoro attivo sull'opinione pubblica per l'accettazione di un proprio oggetto in votazione, era **essenzialmente vietata**³. Ammesso che si facesse, l'opera di convincimento avveniva dietro le quinte. Pubblicamente i consiglieri federali rappresentavano la posizione governativa, in casi eccezionali, in occasione delle **assemblee dei delegati** del loro **partito** e di **conferenze**. L'informazione preliminare era prevalentemente di natura reattiva e per i media costituiva un "credito esigibile".

In passato, un intervento delle autorità durante la campagna per le votazioni doveva costituire l'eccezione⁴. Un simile intervento entrava in considerazione solo se risultava indispensabile per garantire una formazione libera e autentica della volontà degli elettori e per darle espressione⁵. L'idea era di **opporsi a stridenti distorsioni nella propaganda in vista delle votazioni** ad opera dei privati o di **correggere errori grossolani**, senza peraltro indurre l'elettorato ad accettare un determinato testo in votazione. Lo spauracchio per eccellenza di questa concezione era costituito dalla propaganda statale come praticata notoriamente dai Paesi totalitari. Si è quindi preferito optare per un'informazione carente piuttosto che correre il rischio di fare della propaganda ufficializzata⁶.

¹ G. Müller (1996) p. 255 seg.

² DTF 113 Ia 296

³ DTF 112 Ia 322 seg.

⁴ Decurtins (1992) p. 158, Steinmann (1996) p. 259, G. Müller (1996) p. 255 seg. e p. 264, Mahon (1999) p. 243, Tschannen (1995) p. 106-115 n. marg. 178-189 e 193, Hangartner / Kley (2000) p. 1034-1036 n. marg. 2593-2596

⁵ DTF 113 Ia 291

⁶ Decurtins (1992) p. 158 nota 722 con rinvio a una pubblicazione del 1971. Simili timori sono stati espressi anche recentemente, cfr. consigliere nazionale Christoph Blocher (aprile 2000), Freiheit statt Sozialismus, (Libertà anziché socialismo) n. XV



Alcuni hanno inoltre ritenuto inammissibile il fatto che le autorità, che dopotutto rappresentano la totalità dell'elettorato, **impiegassero fondi pubblici per finanziare le loro campagne informative**, in cui una parte degli elettori non poteva identificarsi. Ci si chiedeva quindi se i contribuenti con opinioni diverse avessero diritto a uno **"Stato silenzioso"** o se potessero chiedere allo Stato di non spendere fondi pubblici per un impegno di questo tipo⁷. Questo modo di vedere ha costituito per molto tempo l'opinione dominante tra gli esperti di diritto istituzionale. La prassi ha tuttavia conosciuto un'evoluzione differenziata. È ormai assodato che l'impiego di fondi pubblici è una questione delicata che necessita di una legittimazione democratica e fondata sui principi dello Stato di diritto.

Anche tra le autorità serpeggiava un certo scetticismo nei confronti di un impegno nelle campagne informative. Si temeva in particolare che, in caso di **"fallimento"** nelle votazioni popolari importanti, i membri del Consiglio federale potessero essere costretti a dimettersi, come era avvenuto in singoli casi in passato⁸. Dopo la comparsa della prima "opposizione" cattolico-conservatrice in seno al Consiglio federale (1891), **il principio della collegialità** indusse i membri del Governo nazionale a distanziarsi fino a un certo punto dal loro partito. In tal modo era anche minore l'identificazione dei singoli membri del Consiglio federale con un testo in votazione. Negli scorsi anni, la crescente **personalizzazione** della politica ha tuttavia nuovamente acuito tale problematica, nonostante il principio di collegialità e l'approvazione di un oggetto in votazione da parte del Parlamento⁹.

I primi sforzi intesi a fornire più ampie spiegazioni delle autorità furono compiuti già nel XIX secolo¹⁰. Altri interventi parlamentari seguirono negli anni Trenta e Quaranta¹¹ del XX secolo. Dagli anni Cinquanta, la Confederazione ha sporadicamente pubblicato brevi opuscoli che sono tuttavia rimasti controversi fino circa al 1975. Una base legale generica per le spiegazioni relative alle votazioni è stata introdotta il 17 dicembre 1976 ed è entrata in vigore dopo la sua accettazione in votazione popolare il 1° luglio 1978¹². La legge sui diritti politici prevede che il Consiglio federale pubblichi **spiegazioni relative alle votazioni** "brevi e oggettive", che tengano conto "anche delle opinioni di importanti minoranze"¹³.

Sino alla fine degli anni Settanta, il Consiglio federale ha formulato nell'opuscolo informativo l'opinione dell'opposizione. Dal 1984 il Consiglio federale mette a disposizione dei **comitati d'iniziativa e di**

⁷ Decurtins (1992) p. 266 e segg. parla di una "libertà d'opinione negativa" dei "dissenting taxpayers". Per "libertà d'opinione negativa" si intende il diritto di non esprimere e diffondere opinioni.

⁸ Nel XX secolo i consiglieri federali rimanevano in carica anche in caso di disfatta politica. Costituiscono un'eccezione le dimissioni dei consiglieri federali Heinrich Häberlin nel 1934, dopo il rifiuto della Lex Häberlin, e Max Weber nel 1953, in seguito alla sconfitta di un progetto finanziario. Allora, le dimissioni di Weber suscitarono aspre critiche.

⁹ G. Müller (1996) p. 257

¹⁰ Messaggio e disegno di decreto del Consiglio federale del 14 febbraio 1877 concernente l'accompagnamento di leggi e decreti federali da sottoporre a una votazione popolare. Il disegno di decreto riscosse soltanto l'approvazione del Consiglio degli Stati (27.3.1877), mentre il Consiglio nazionale rifiutò di entrare in materia (24.3.1877).

¹¹ Per es. postulato Reichlin (27.3.1934), postulato Häberlin (10.12.1945)

¹² Art. 11 della legge federale del 17 dicembre 1976 sui diritti politici (LDP) / messaggio del Consiglio federale per una legge federale del 9 aprile 1975 sui diritti politici (LDP).

¹³ Art. 11 cpv. 2 della legge federale del 17 dicembre 1976 sui diritti politici (LDP)



referendum una pagina ciascuno di tale opuscolo¹⁴. Da allora, i testi originali dei comitati sono sempre stati integrati nell'opuscolo informativo, tuttavia il Consiglio federale si riserva il diritto di decidere di caso in caso se pubblicare integralmente tali testi¹⁵.

Oltre alle spiegazioni relative alle votazioni, dal 1971 anche le dichiarazioni alla **radio e alla televisione** fanno parte della normale attività del Consiglio federale nelle campagne informative. Diverse analisi di dati concernenti l'indice d'ascolto mostrano che i discorsi del Governo riscontrano un **grande interesse**¹⁶.

In passato è stato da più parti criticato il fatto che i membri del Consiglio federale facevano conoscere la loro posizione nelle loro dichiarazioni alla radio e alla televisione, mentre non erano disposti a partecipare a **trasmissioni contraddittorie**¹⁷. Oggi i membri del Consiglio federale partecipano sempre più spesso a trasmissioni radiofoniche e televisive contraddittorie e sono senz'altro disposti ad esporsi a domande critiche.

Nuove tendenze nella dottrina

Grazie alla **crescente trasparenza** delle attività statali e a una maggiore **disponibilità a fornire servizi**, si sono potuti fugare i timori di uno Stato oltremodo interventista. Inoltre è avvalorata l'ipotesi secondo cui in un'epoca di nuovi media e di moderne forme di comunicazione il principale pericolo di pregiudicare una libera formazione della volontà non venga dalle autorità, bensì dagli attori privati¹⁸.

Se fino a pochi anni or sono vigeva generalmente il principio secondo cui le autorità dovevano mantenersi al di fuori della campagna informativa precedente le votazioni¹⁹, la prassi e la dottrina sono nel frattempo mutate. Mentre taluni propugnano un **divieto di intervento e di informazione salvo rare eccezioni**, altri sono favorevoli a un **dovere di informazione**, a condizione che **si escluda ogni applicazione abusiva**²⁰. I fautori del dovere di informazione fanno valere che nelle campagne per le votazioni in una democrazia semidiretta non può esservi un processo di formazione delle opinioni e della volontà senza includere il punto di vista delle autorità. Gli aventi diritto di voto hanno il diritto di conoscere tutti i fatti, le opinioni e gli argomenti rilevanti degli attori principali. Visto che i gruppi sociali non possono garantire da soli la libertà di voto, nelle campagne informative l'autorità può senz'altro far

¹⁴ 1 pagina = 30 righe di 75 battute

¹⁵ In virtù dell'articolo 11 capoverso 2 della legge federale sui diritti politici, dal 1994 il Consiglio federale può "rifiutare o modificare dichiarazioni lesive dell'onore, manifestamente contrarie alla verità oppure troppo lunghe".

¹⁶ Dichiarazioni del Consiglio federale (giugno 1997), Servizio di ricerca SSR, (confidenziale).

¹⁷ Interpellanza Ruf Markus / BE (84.906). Votazioni popolari. Privilegio del Consiglio federale alla radio e alla televisione.

¹⁸ Decurtins (1992) p. 276 e segg.

¹⁹ Cfr. anche TSCHANNEN (1995) p. 107-112 n. marg. 178-189; HANGARTNER / KLEY (2000) p. 1034 n. marg. 2593; WIDMER (1989) p. 178 e segg.; WEDER (1981) passim

²⁰ Cfr. gli autori citati nella nota 19; inoltre J.P. MÜLLER (2000) pp. 369-371, il quale conclude che, dal punto di vista del diritto costituzionale, tutto dipende dal rispetto dei principi della proporzionalità e della lealtà attraverso cui si stabiliscono il contenuto, la forma e le proporzioni di un intervento ammesso delle autorità. Sempre secondo lo stesso autore, per ogni intervento dell'autorità sarebbero determinanti i principi dell'obiettività e della trasparenza. Similmente TSCHANNEN (1995) p. 424 e segg. n. marg. 634 e segg.



sapere il proprio parere, a condizione che non abusi della sua posizione²¹. Il Governo e l'Amministrazione sono quindi **parti nel processo di formazione delle opinioni** e dovrebbero **partecipare alle campagne per le votazioni**.

Nuova concezione

Da qualche tempo, alcuni autori²² vanno al di là di un **diritto di intervento** più o meno **limitato**. La crescente complessità dei testi in votazione, i cambiamenti del contesto politico, sociale e mediatico e la mutata situazione giuridica hanno comportato una **nuova concezione di democrazia**. Per gli aventi diritto di voto è diventato più difficile orientarsi. In questo mutato contesto, **l'informazione fornita dall'autorità** assurge a premessa indispensabile nella formazione della volontà e, secondo le nuove disposizioni costituzionali e legali, a **dovere** dell'autorità. Le autorità dovrebbero influenzare la formazione della volontà politica. Lo Stato dovrebbe difendere la propria posizione in modo aperto e impegnarsi nel processo di formazione delle opinioni. A tal fine le **autorità dovrebbero partecipare attivamente alle campagne per le votazioni**, e non solo in senso correttivo o nella fase precedente la campagna informativa vera e propria.

Occorre accantonare l'idea di una formazione della volontà politica senza il concorso dello Stato. Le campagne informative non devono essere condotte esclusivamente fra le forze sociali: l'ente pubblico non deve astenersi per principio. Nel contempo, la partecipazione delle autorità alle campagne per le votazioni non dovrebbe **nemmeno falsare il processo di formazione delle opinioni**, né comportare un **predominio del punto di vista dello Stato** nella pubblica discussione. L'impegno delle autorità non deve pregiudicare in alcun modo il diritto di voto. Decisive sono le modalità con cui le autorità partecipano alle campagne per le votazioni. L'accento nel dibattito attorno all'ammissibilità di un intervento statale nelle campagne di informazione si è quindi spostato: ora non è più determinante la questione della sua **ammissibilità**, bensì quella relativa alle sue **modalità**.

²¹ Decurtins (1992) p. 259 e seg.

²² Blum (2000) p. 30 e seg., G. Müller (1996) p. 264, Mahon (1999) p. 243 e segg., Steinmann (1996) p. 268, Decurtins (1992) p. 269 e 272 e segg.



3 Evoluzione della giurisprudenza e delle basi legali

La giurisprudenza del Tribunale federale

In passato il Tribunale federale ha avuto più volte l'opportunità di pronunciarsi in merito a ricorsi in materia di votazioni contro oggetti cantonali e comunali. Secondo la giurisprudenza, il più alto tribunale svizzero **non chiede una neutralità assoluta delle autorità nelle votazioni popolari**²³.

Informazioni preliminari

Per le raccomandazioni emanate dalle autorità si chiede **grande riservatezza**. Secondo l'interpretazione del diritto svizzero è tuttavia ammissibile che un'autorità raccomandi agli aventi diritto di voto di accettare o respingere un oggetto da essa messo in votazione²⁴, a condizione che non violi il suo dovere di informare in modo oggettivo e non informi in modo errato circa lo scopo e la portata dell'oggetto in questione²⁵. Più ampi coinvolgimenti nella campagna precedente le votazioni sono tuttavia ammessi soltanto a titolo eccezionale e non devono in alcun modo manipolare il processo di formazione delle opinioni²⁶. **Le informazioni preliminari** (p.es. apparizioni davanti all'assemblea dei delegati del proprio partito, conferenze) delle autorità devono essere **obiettive, complete e imparziali**. Per l'attività di informazione le autorità non possono utilizzare **"mezzi riprovevoli"**. Il Tribunale federale designa segnatamente quale illecita²⁷ la **propaganda** di un'autorità, qualora abbia carattere di pubblicità politica.

Le autorità non devono impiegare più mezzi di quanto non possano permettersi i partiti e altri gruppi di interesse senza notevoli sacrifici (principio della **proporzionalità, principio delle pari opportunità**²⁸). Al riguardo, secondo talune opinioni della dottrina, l'ente pubblico deve farsi attribuire un **vantaggio dell'autorità**²⁹.

²³ DTF 121 I 255e seg., 119 la 273, 117 la 46. Di principio, la giurisprudenza esclude per contro nelle elezioni l'intervento delle autorità e l'ingerenza nella libera formazione delle opinioni. Nelle elezioni, le autorità non devono tutelare alcun interesse pubblico. (DFT 124 I 57 e seg.). Cfr. al riguardo anche Steinmann (1996) p. 265 e segg. e Tschannen (1995) p. 116 e seg.

²⁴ Esempi nell'ambito delle spiegazioni relative alle votazioni secondo l'art. 11 LDP, l'art. 139 Cost., l'art. 26 cpv. 3 e l'art. 27 cpv. 2 e 3 della legge federale del 23 marzo 1962 concernente la procedura dell'Assemblea federale e la forma, la pubblicazione, l'entrata in vigore dei suoi atti (Legge sui rapporti fra i Consigli, LRC; RS 171.11)

²⁵ DTF 114 la 433 e segg., 112 la 337

²⁶ DTF 119 la 271 e segg., 117 la 46

²⁷ DTF 114 la 444

²⁸ DTF 114 la 446, 108 la 157; ZBI 66 [1965] 251

²⁹ Tschannen (1995) p. 111 n. marg. 187



Segnatamente un **influsso celato** da parte delle autorità è particolarmente malvisto, poiché per i votanti non è individuabile e avviene senza controllo democratico³⁰. **L'ente pubblico**, in qualità di autore, deve essere chiaramente riconoscibile. In questo contesto sono segnatamente illeciti:

- il sostegno unilaterale di privati cittadini che si impegnano nella campagna per la votazione fornendo informazioni e documentazione a favore di un progetto delle autorità³¹;
- l'erogazione di mezzi pubblici a favore di comitati privati delle votazioni³²;
- manovre "a sorpresa", con le quali nella campagna informativa l'ente pubblico sottace intenzionalmente taluni argomenti e li comunica agli aventi diritto di voto solo all'ultimo momento influenzandoli senza dar loro la possibilità di replicare³³.

Gli interventi delle autorità necessitano di una **base legale**, de facto almeno di una pertinente concessione di crediti che poggi su una decisione parlamentare³⁴.

Interventi mirati delle autorità

Il **Tribunale federale** pone **condizioni** severe agli **interventi mirati delle autorità**, ossia a interventi reattivi poco prima della data delle votazioni. Questi ultimi necessitano di una **base legale nonché di motivi plausibili** e non possono ricorrere a **mezzi riprovevoli**. Fra i **motivi plausibili**³⁵ rientrano la scoperta di **nuovi fatti significativi**, la necessità di **informazioni supplementari dettata dalla complessità dell'oggetto in votazione** o di **rettifiche** in seguito a **propaganda privata fuorviante**³⁶.

Gli interventi mirati delle autorità dovrebbero garantire che il processo di formazione delle opinioni non venga influenzato in modo inammissibile. La giurisprudenza costante del Tribunale federale³⁷, infatti, stabilisce che nessun risultato di votazioni può essere riconosciuto se non rispecchia in modo attendibile la **libera e genuina volontà degli elettori**.

In qualità di privati cittadini, i membri delle autorità possono per principio intervenire liberamente nella campagna per le votazioni e parteciparvi, a condizione che non facciano uso di mezzi riprovevoli, quali ad esempio la diffusione di dati fuorvianti. Per contro non possono conferire al loro intervento un'impronta ufficiale e far credere che si tratti di una comunicazione ufficiale di un'autorità³⁸.

³⁰ DTF 114 Ia 444, 113 Ia 296

³¹ ZBI 93 [1992] 317

³² DTF 114 Ia 443f., 105 Ia 246

³³ DTF 89 I 444; ZBI 81 [1980] 21

³⁴ DTF 114 Ia 445, 113 Ia 291 e segg., 108 Ia 155 e segg., 105 Ia 243 e segg.

³⁵ DTF 119 Ia 273, 118 Ia 262, 117 Ia 456, 114 Ia 433 e segg., 112 Ia 337

³⁶ DTF 114 Ia 445, 113 Ia 291 segg., 108 Ia 155 e segg., 105 Ia 243ff.

³⁷ DTF 124 I 57, 121 I 141, 121 I 255, DTF del 18 giugno 1997, pubblicata in ZBI 99 [1998] 91, la prassi applicata sino alla DTF 42 I 57. Una visione globale della giurisprudenza è data da Steinmann p. 259 e segg., Tschannen (1955) p 106 e segg. e Mahon (1999) p. 230 e segg.

³⁸ Cfr. DTF 119 Ia 274 e seg., 112 Ia 335. Al riguardo hanno espresso critiche Tschannen (1995) p. 115 e G. Müller (1996) p. 261



Il Tribunale federale non ha avuto finora reazioni **esplicite** nella dottrina ai primi segnali di una nuova concezione del diritto limitato di intervento³⁹. È vero che in una decisione del 22 marzo 1995 ha dichiarato che questi severi **criteri valgono unicamente per gli interventi delle autorità durante le campagne vere e proprie** o nei **periodi immediatamente precedenti le votazioni**⁴⁰. Non è stato tuttavia stabilito un momento generalizzato per l'inizio della campagna per le votazioni. Con la suddetta sentenza, il Tribunale federale ha concesso alle autorità un **più ampio margine di manovra** per il loro impegno **al di fuori della campagna**. Questo fatto solleva tuttavia nuove questioni che necessitano di ulteriori chiarimenti⁴¹. Non è del tutto chiaro se il Tribunale federale intenda consolidare una giurisprudenza più rigorosa per la fase della campagna informativa oppure se ciò costituisca un primo passo verso una prassi più liberale ai sensi della nuova dottrina⁴².

Basi legali dell'informazione e della comunicazione

Gli articoli legislativi su informazione e comunicazione sono entrati in vigore prima che fosse adottata la nuova Costituzione federale. I pertinenti articoli sono di seguito descritti in ordine cronologico dalla loro promulgazione.

3.1.1 Dalla LOA alla LOGA

Mentre la legge federale sull'organizzazione dell'amministrazione federale del **1914** stabiliva unicamente che il cancelliere e il vicecancelliere⁴³ dovevano provvedere alla **comunicazione delle decisioni adottate**, la **legge sull'organizzazione dell'amministrazione (LOA)** del 1978⁴⁴ introduceva un ampio dovere di comunicazione generale⁴⁵ e descriveva gli oggetti cui si riferiva questo dovere di comunicazione. Si trattava dei **provvedimenti** del Consiglio federale, oltre che delle sue **intenzioni, decisioni e misure**, per quanto fosse consentito, anche dal profilo temporale, da interessi

³⁹ Una sola volta ha fatto riferimento alla dottrina più recente, precisamente nella DTF 119 la 280. Benché in tale decisione il Tribunale federale abbia ritenuto che i motivi addotti da Decurtins a proposito di una valutazione più magnanima delle prese di posizione dell'autorità nelle campagne per le votazioni possano suscitare qualche riserva, nella sua prassi ha tuttavia fatto riferimento a molti altri autori.

⁴⁰ DTF 121 I 256 e segg. Al riguardo, hanno espresso critiche Decurtins (1992) p. 287, Tschannen (1995) p. 106 e seg. e Mahon (1999) p. 246.

⁴¹ Di qui la critica di Tschannen (1995) p. 106 e seg. e Mahon (1999) p. 246. Si pongono in particolare problemi di definizione: quando inizia la vera e propria campagna per le votazioni? Blum (2000-1) p. 30 e seg. opera una distinzione tra la fase d'informazione e quella di un dibattito politico condotto in base ad argomenti emotivi, che inizia dopo la distribuzione dell'"opuscolo informativo della Confederazione". Secondo diversi sostenitori della "teoria della seconda fase", a questo punto le autorità dovrebbero ritirarsi dalla campagna per le votazioni lasciando il posto alle forze private.

⁴² Mahon (1999) p. 246. Secondo Steinmann (1996) p. 268 sarebbe opportuna una riflessione un po' più attenta che tenga conto del bisogno di informazione degli aventi diritto di voto e di una funzione delle pubbliche informazioni che andrebbe ridefinita, ma per ora non si intravede una svolta di tendenza nella giurisprudenza del Tribunale federale.

⁴³ Dal 1968, ma talvolta già prima (1896-1934 e 1946-1951), sono in carica due vicecancellieri. Il primo vicecancelliere preposto all'informazione fu l'ex cancelliere federale Walter Buser. Prima del 1968 la Cancelleria federale non aveva un servizio speciale per le questioni relative all'informazione.

⁴⁴ Legge federale del 19 settembre 1978 sull'organizzazione e la gestione del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale (Legge sull'organizzazione dell'amministrazione, LOA, RU 1979 114, prima pubblicazione).

⁴⁵ Messaggio del Consiglio federale all'Assemblea federale del 12 febbraio 1975 sulla riorganizzazione dell'amministrazione federale (messaggio concernente la LOA), FF 1975 I 1441.



degni di protezione⁴⁶. Tra gli oggetti sottoposti all'informazione figurava infine il lavoro dell'Amministrazione federale; questo doveva contribuire a fugare i timori nei confronti dell'apparato statale. L'articolo della LOA relativo all'informazione doveva evitare l'istituzione di strumenti propagandistici e meccanismi utilizzati dal Governo per manovrare unilateralmente l'opinione pubblica (manipolazione).

La grande conquista della **LOA** consisteva quindi nel **sancire nella legge un dovere esaustivo di informazione del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale nei confronti dell'opinione pubblica**. La legge sull'organizzazione stabiliva per la prima volta il dovere di fornire un'informazione continua da parte delle autorità federali.

La **legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA)**, entrata in vigore nel 1997, ha compiuto un ulteriore passo in avanti: l'articolo 10 capoverso 2 LOGA estende i contenuti dell'informazione rispetto all'articolo 8 LOA, che indicava unicamente provvedimenti, intenzioni, decisioni e misure. Di seguito eccone il tenore:

Art 10 LOGA: Informazione

¹ Il Consiglio federale assicura l'informazione dell'Assemblea federale, dei Cantoni e del pubblico.

² Provvede ad informare in modo coerente, tempestivo e continuo sulla propria valutazione della situazione, sulla pianificazione, sulle sue decisioni e sui suoi provvedimenti.

³ Rimangono salve le disposizioni particolari relative alla salvaguardia d'interessi pubblici o privati preponderanti.

Mentre la **LOA** partiva dall'idea di una **comunicazione a senso unico**, la **LOGA** del 1997 introduce anche un dovere di **dialogo tra l'opinione pubblica e le autorità**:

Art 11 LOGA: Relazioni pubbliche

Il Consiglio federale cura le relazioni con l'opinione pubblica e s'informa sulle opinioni e sulle aspettative manifestate nella pubblica discussione.

Rispetto alla LOA, l'articolo 10 LOGA, soprattutto anche in relazione con l'articolo 11, conferisce al Consiglio federale un **più ampio margine di manovra nei rapporti con l'opinione pubblica**⁴⁷. La legge consente non solo la semplice diffusione di informazioni, bensì anche un esercizio attivo della politica mediante questo strumento. La **comunicazione** è assunta a **parte importante del compito**

⁴⁶ **Art. 8 LOA Pubblica informazione**

1 Il Consiglio federale provvede affinché un servizio d'informazione ragguagli costantemente l'opinione pubblica sulle sue intenzioni, decisioni e misure, nonché sui lavori dell'amministrazione federale, sempre che ve ne sia un interesse generale e non ne siano violati importanti interessi pubblici o privati degni di protezione.

⁴⁷ Messaggio concernente la LOGA, FF 1993 III 848; cfr. anche i dibattiti parlamentari relativi alla prima edizione della LOGA (respinta nella votazione referendaria del 1996): Boll. uff. N 1995 143, Boll. uff. S 1995 364 [le disposizioni relative all'informazione e alla comunicazione sono state riprese tali e quali dalla prima versione nella legge attualmente vigente.]



governativo. Le **attività dello Stato** (progetti, obiettivi, decisioni, azioni) devono essere dichiarate esplicitamente, i **retroscena e i nessi devono essere illustrati.**

3.1.2 Organizzazione dell'informazione e della comunicazione secondo il diritto vigente

Il 1° settembre 2000⁴⁸ la funzione del **portavoce del Consiglio federale** è stata ufficialmente introdotta **ed** esplicitamente sancita nella legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA art. 10bis)⁴⁹. Il Consiglio federale in corpore nomina il proprio portavoce. Su mandato del Consiglio federale, questi informa l'opinione pubblica e coordina le informazioni tra il Consiglio federale e i dipartimenti.

Con l'istituzione del portavoce governativo l'**informazione** è ulteriormente **rivalutata e legittimata** ottenendo in tal modo un **maggior peso**. La LOGA riveduta conferisce al **portavoce del Consiglio federale** (finora: il cancelliere), in collaborazione con i dipartimenti, il compito della **gestione operativa** dell'informazione all'opinione pubblica (art. 34 LOGA)⁵⁰.

L'ordinanza (OLOGA) precisa che la **Cancelleria federale** elabora, in collaborazione con i **dipartimenti**, anche i **principi per una politica del Consiglio federale in materia di comunicazione**. Detta ordinanza offre inoltre alla Cancelleria federale, in collaborazione con la CSI, la possibilità di **emanare istruzioni (art. 23 OLOGA)**. Quest'ultimo diritto intende garantire il coordinamento dell'informazione e della comunicazione tra Consiglio federale e dipartimenti.

I **dipartimenti** sono per principio **indipendenti** nell'informazione riguardante affari di propria competenza; la responsabilità spetta ai vertici del dipartimento. Ogni dipartimento dispone di un capo dell'informazione, nominato dal membro competente del Consiglio federale. Secondo l'articolo 40 LOGA⁵¹, le questioni relative alla comunicazione devono essere concordate con la Cancelleria federale.

⁴⁸ Decisione del Consiglio federale del 23 agosto 2000

⁴⁹ **Art 10bis LOGA Portavoce del Consiglio federale**

Il Consiglio federale designa un membro della direzione della Cancelleria federale quale portavoce del Consiglio federale. Quest'ultimo informa l'opinione pubblica su incarico del Consiglio federale. Egli coordina le attività d'informazione tra il Consiglio federale e i dipartimenti.

⁵⁰ **Art 34 LOGA Informazione (modifica del 24 marzo 2000)**

¹ In collaborazione con i dipartimenti, il portavoce del Consiglio federale prende le misure necessarie per informare l'opinione pubblica.

² Il cancelliere della Confederazione garantisce l'informazione interna tra Consiglio federale e dipartimenti.

⁵¹ **Art 40 LOGA Informazione**

Il capo del dipartimento adotta, d'intesa con la Cancelleria federale, le misure necessarie per la pubblica informazione sull'attività del suo dipartimento e designa chi è responsabile dell'informazione.



3.1.3 La nuova Costituzione federale

L'articolo 180 della nuova Costituzione federale riprende gli elementi essenziali della LOGA. Esso incarica espressamente il Consiglio federale di informare la popolazione sulla propria attività, ponendolo nell'obbligo di adoperarsi attivamente per la comunicazione della politica governativa. Eccone il tenore:

Articolo 180 Cost. Politica governativa

² Informa [il Consiglio federale] tempestivamente e compiutamente l'opinione pubblica sulla sua attività, sempre che non vi si oppongano interessi pubblici o privati preponderanti.

Alla vigilia delle votazioni devono essere svolte le seguenti attività: l'elaborazione e la valutazione della consultazione, l'elaborazione e l'adozione del messaggio del Consiglio federale, la presa di posizione in seno a commissioni e al Parlamento nonché la pubblicazione delle spiegazioni relative alle votazioni. Sui contenuti delle attività occorre informare **tempestivamente e compiutamente**.



4 Cambiamenti delle condizioni politiche, sociali e mediatiche

Influenza dei partiti e dei gruppi d'interesse⁵²

Nel sistema democratico svizzero, i **partiti** svolgono un ruolo centrale nel processo elettorale e legislativo. Sebbene l'articolo 137⁵³ della Costituzione federale sancisca espressamente che i partiti partecipano alla formazione dell'opinione e della volontà popolari, il professor Blum scrive nella sua perizia destinata alla Cancelleria federale che la posizione dei partiti nelle campagne per le votazioni risulta indebolita per diversi motivi. Gli **organi di stampa dei partiti** sono perlopiù **scomparsi** e attualmente gran parte dei quotidiani è indipendente. Inoltre, la metà o addirittura una maggioranza degli aventi diritto di voto non si identifica più con un partito, e soltanto uno scarso sette per cento degli aventi diritto di voto è iscritto a un partito.

Con il mutare delle condizioni quadro in materia mediatica⁵⁴ la posizione dei partiti si è ulteriormente indebolita. Le campagne per le votazioni sono oggi molto costose e, secondo il professor Blum, la maggioranza dei partiti in Svizzera soffre a livello nazionale di una **mancanza di fondi**. Per questo motivo, spesso non è in grado di finanziare autonomamente le campagne per le votazioni mediante il budget del partito, ma deve far capo ad altri finanziatori. Alla vigilia delle votazioni svolgono quindi un ruolo decisivo i comitati costituiti dai partiti e dai gruppi d'interesse finanziariamente forti. Da una parte, devono fornire ai media le necessarie informazioni e, dall'altra, devono cercare di **catturare l'attenzione e suscitare la stesura di servizi**. Mentre in questo ambito i partiti operano in modo piuttosto riservato e, contrariamente alle campagne elettorali, lanciano solo raramente proprie campagne con inserzioni, le cerchie interessate esplicano spesso un'**intensa attività di comunicazione**, che va ben oltre il loro impegno nel comune comitato (mailing diretto, inserzioni, manifesti ecc.). In seguito ai sempre maggiori costi di simili campagne, i partiti sostenuti da associazioni finanziariamente forti sono in vantaggio nelle campagne per le votazioni.

I punti deboli di questa "ripartizione dei compiti" sono evidenti: dato che in pubblico non si presentano le associazioni bensì i comitati, i cui donatori sono di regola sconosciuti, nell'ambito del finanziamento delle campagne per le votazioni manca la dovuta **trasparenza**.

⁵² Il presente capitolo si basa principalmente sulla perizia del prof. Roger Blum (2000), Institut für Medienwissenschaft dell'Università di Berna, commissionata dalla Cancelleria federale. Per motivi di spazio, sono state riportate soltanto alcune parti del testo originale.

⁵³ **Art. 137 Cost. Partiti**

I partiti partecipano alla formazione dell'opinione e della volontà popolari.

⁵⁴ Vedi cap. 4.2 Modifiche del paesaggio mediatico e giornalistico



Negli ultimi tempi, il disagio nei confronti di questo sviluppo sembra essere aumentato: nel 1999, le Camere federali hanno accolto un intervento parlamentare, in cui si chiede di **rendere pubblica** la provenienza dei fondi impiegati nelle campagne per le votazioni⁵⁵ (vedi cap. 6.6 Squilibri nella percezione). A diversi livelli è stato inoltre discusso come ridurre la dipendenza dei partiti dalle associazioni o dall'economia. Per esempio, i segretari generali dei quattro partiti di governo hanno commissionato una perizia su possibili varianti di **finanziamento dei partiti da parte dello Stato**⁵⁶. Contrariamente alla maggior parte dei Paesi limitrofi, la Svizzera non conosce un finanziamento diretto dei partiti a livello federale, sebbene la Costituzione federale non lo escluda (art. 137 Cost.). Attualmente, sono concessi sussidi unicamente ai gruppi parlamentari quali organi dell'Assemblea federale. Il finanziamento statale dei partiti politici è un tema politico sempre attuale. Il rapporto Ladner / Brändle rivela che il PS si finanzia in gran parte mediante le quote dei membri e le tasse sui mandati, mentre i partiti borghesi ricevono una percentuale di donazioni da parte di terzi che varia dal 40 al 60 per cento. I fautori di un finanziamento statale dei partiti si ripromettono una "professionalizzazione" e quindi anche un miglioramento qualitativo della politica svizzera. Se si potesse compensare l'attuale squilibrio nella ripartizione delle risorse, la dipendenza da organizzazioni d'interesse e imprese private avrebbe un peso minore. Gli avversari ritengono che i partiti, anche beneficiando di fondi pubblici, non sarebbero necessariamente in grado di svolgere meglio il loro ruolo nella formazione della volontà politica. Il finanziamento pubblico dei partiti è respinto in parte anche perché implica la pubblicazione delle finanze del partito e la tenuta di "libri delle donazioni"⁵⁷. Anche i partiti cantonali sono piuttosto scettici al riguardo, poiché temono una maggiore centralizzazione dei partiti e un allontanamento dalla base⁵⁸. In caso di finanziamento statale dei partiti, a causa dell'obbligo della parità di trattamento e del divieto di discriminazione, in tutte le votazioni dovrebbero essere sostenuti, secondo il principio "dell'innaffiatoio", sia i sostenitori che gli avversari. È vero che globalmente tale intervento rafforzerebbe la posizione dei partiti, tuttavia non le posizioni specifiche e non necessariamente quelle del Governo. Inoltre un controllo sull'impiego dei fondi sarebbe difficile e dispendioso.

Nel 1982 il politologo Hans-Peter Hertig ha formulato la tesi secondo cui in linea di massima le **votazioni** si possono **comprare**. Tale affermazione sarebbe tuttavia sostenibile soltanto premettendo la seguente precisazione: **le votazioni sono influenzabili tramite ingenti spese di pubblicità**, se la **predisposizione**⁵⁹ degli aventi diritto di voto è **debole**⁶⁰. L'iniziativa popolare federale "per accelerare la democrazia diretta" (iniziativa 12 mesi), sui cui si è votato il 12 marzo 2000, invalida per contro la tesi di Hertig. Nonostante la predisposizione piuttosto debole dei votanti e un cospicuo dispendio di mezzi da parte dei fautori dell'iniziativa (Denner), il popolo ha respinto il testo in votazione con il 70 per cento di voti contrari.

⁵⁵ Iniziativa parlamentare Gross Andreas (99.430)

⁵⁶ Andreas Ladner / Michael Brändle: Die Möglichkeiten einer staatlichen Parteienfinanzierung, citato in: NZZ dell'11.1.2000: Mehr Qualität durch Parteienfinanzierung? (Più qualità mediante il finanziamento dei partiti?)

⁵⁷ Mozione del Gruppo ecologista (00.3033): Trasparenza delle risorse finanziarie dei partiti. Il Consiglio federale spiega nella sua risposta che la pubblicazione delle finanze dei partiti è senz'altro auspicabile, ma difficilmente controllabile. Dubbi sono espressi circa il successo di misure coercitive.

⁵⁸ NZZ (11.1.2000) Mehr Qualität durch Parteienfinanzierung

⁵⁹ Predisposizione = opinione di base preesistente.

⁶⁰ Longchamp 1991a, citato in Blum (2000), p. 14



4.1.1 Conseguenze

I partiti non dispongono di molti mezzi propri per finanziare le campagne politiche. Vi è quindi una maggiore dipendenza dall'esterno (comitati, gruppi d'interesse, donatori). Normalmente, un impegno finanziario di terzi nelle campagne per le votazioni dipende dal fatto se i loro interessi sono toccati e se l'investimento è redditizio a medio termine. I nomi dei finanziatori e l'ammontare della somma erogata rimangono spesso sottaciuti.

Esiste il pericolo che

- insorga uno **squilibrio** tra le spese dei fautori e degli avversari di un oggetto in votazione. Se oppositori e fautori non giocano ad “**armi pari**”, si lede il **principio della proporzionalità**;
- i **temi** significativi dal profilo della politica statale ma **non “lucrativi”** vengano discussi solo marginalmente nella campagna elettorale o del tutto **tralasciati**, se nessun comitato finanziariamente forte si impegna a favore del progetto in votazione.

Modifiche del paesaggio mediatico e giornalistico

Alla vigilia delle votazioni federali, i media svolgono un ruolo centrale e insostituibile. In numerosi contributi nella stampa, in interviste e contraddittori, la stampa e i media elettronici adempiono in modo lodevole un compito informativo estremamente importante per i votanti. Non di rado capita che le redazioni, per lo più dopo una discussione interna democratica, prendano posizione a favore o contro un oggetto in votazione. Le indagini demoscopiche confermano il prezioso contributo dei media, da cui la grande maggioranza dei votanti trae le informazioni⁶¹. Nonostante questa valutazione ampiamente positiva, il professor Blum intravede sviluppi che andrebbero analizzati più a fondo.

4.1.2 Monopoli regionali

La Svizzera vanta come sempre un panorama mediatico molto vario. Tuttavia, il fenomeno della concentrazione osservato negli ultimi anni ha fatto sì che molti media siano ora nelle mani di alcune **grandi case editrici**⁶² che, secondo il professor Blum, **controllano** non solo la **stampa**, bensì anche **radio e televisioni private**. In seguito a questo processo regionale di concentrazione, in molte città e regioni viene pubblicato un unico quotidiano. In tal modo, il numero dei titoli è diminuito di un quarto negli ultimi vent'anni a causa di chiusure o fusioni⁶³. È stato empiricamente dimostrato che il pubblico

⁶¹ A titolo di esempio, secondo l'analisi Vox n. 73, p. 7, i mezzi di informazione più importanti sono stati, come di consueto, gli articoli di giornale (89 %), la televisione e l'opuscolo informativo edito dal Consiglio federale (spiegazioni relative alle votazioni), contribuendo ciascuno nella misura dell'80 per cento. Per formare le opinioni, ci si è avvalsi relativamente spesso anche della radio e delle pagine dei quotidiani destinate alle lettere alla redazione (54% risp. 53%).

⁶² PubliGroupe, SRG SSR idée suisse, Ringier, TA-Media AG, Edipresse, NZZ-Gruppe, Basler Mediengruppe, BTM, AZ-Mediengruppe e Gasser AG dominano grandi segmenti di mercato. Il 14 marzo 2001 è stata annunciata la fusione dell'Aargauer Zeitung, del Zofinger Tagblatt, della Solothurner Zeitung e dell'Oltner Tagblatt nella Mittelland Zeitung. Le quattro case editrici rimangono indipendenti. Il nuovo quotidiano è il terzo per importanza sul mercato giornalistico elvetico.

⁶³ NZZ del 18 luglio 2001, p. 14



delle regioni in cui esiste una concorrenza tra i quotidiani considera politicamente importante una gamma di argomenti più ampia rispetto al pubblico di regioni in cui tale concorrenza manca.⁶⁴

Conseguenze

Secondo il professor Blum, i resoconti dei giornali appaiono meno parziali da quando sono scomparsi gli organi di stampa dei partiti. Tali resoconti nella stampa scritta hanno in gran parte il dovere di fornire un'informazione neutrale, equilibrata e al di sopra delle parti. Per contro, la crescente concentrazione dei media potrebbe limitare il pluralismo delle opinioni.

4.1.3 Deregolamentazione / commercializzazione

Il monopolio della SSR è stato soppresso nel settore radiofonico e successivamente anche in quello televisivo. Dal 1983 si sono insediate oltre 50 emittenti radio locali e, dal 1993, più di 20 emittenti televisive. In tal modo, nel settore radiotelevisivo si è scatenata una **concorrenza** per accaparrarsi **quote di mercato e introiti pubblicitari**. Con la revisione della legge federale sulla radiotelevisione (LRTV), il mercato sarà ulteriormente liberalizzato e le prescrizioni relative alla pubblicità per le emittenti private saranno allentate⁶⁵.

Tutti i media hanno in comune il fatto che nessuno è costretto a informarsi attraverso il loro canale d'informazione e che pertanto non hanno un **pubblico** assicurato, ma devono **conquistarlo** di volta in volta. La lotta concorrenziale li costringe a profilarsi, **personalizzando la politica, facendo leva sull'emotività, ricorrendo alla popolarità e alla trivializzazione** di fattispecie complesse⁶⁶.

Dato che tutti i media lottano per lo stesso mercato pubblicitario, vi è il pericolo che informino viepiù soprattutto su **temi facilmente vendibili** e che **riscuotono successo presso il pubblico**. Gli operatori del settore giudicano il valore delle pubblicazioni o delle notizie su un evento in base alle norme giornalistiche e commerciali: **novità, importanza e grado di intrattenimento** di un evento si sono rivelati in numerose ricerche quali elementi costitutivi del valore delle notizie in ambito politico. I mass media riferiscono preferibilmente su eventi controversi e hanno la tendenza a **presentare i fatti in modo conflittuale**.

Conseguenze della deregolamentazione e della commercializzazione

Secondo il professor Blum, l'obbligo di semplificare e di abbinare informazione e intrattenimento (cosiddetto *infotainment*) rende difficile riferire in modo oggettivo ed equilibrato segnatamente nei media elettronici. Il professor Blum ritiene che molte piccole redazioni non siano semplicemente in grado, a causa delle scarse risorse di cui dispongono, di occuparsi in modo approfondito di temi

⁶⁴ Ehlers, R. (1983): Themenstrukturierung durch Massenmedien. Zum Stand der empirischen Agenda-Setting-Forschung, in: Publizistik 28, pp. 167-186, citato in Blum (2000), p. 16

⁶⁵ Cfr. commento all'avamprogetto della nuova legge sulla radiotelevisione (LRTV), procedura di consultazione, dicembre 2000

⁶⁶ Blum (2000-2), p. 9, passim



oggetto di votazioni federali. Riprendono le notizie di agenzia e lasciano gli utenti nell'incertezza circa le conseguenze che un determinato oggetto in votazione potrebbe avere per la regione interessata.

4.1.4 Digitalizzazione

Internet collega in tutto il mondo milioni di computer e consente a singole persone, gruppi e organizzazioni di entrare in contatto tra loro e di scambiarsi dati. Le informazioni sono disponibili in ogni momento e ovunque. Gli utenti possono avvalersene quando fa loro comodo, a qualsiasi ora del giorno e della notte e da qualsiasi luogo del pianeta. L'unica condizione è di avere un computer con accesso alla rete. Internet riunisce le caratteristiche di molti media classici. Non solo si possono presentare testi, immagini e grafici, ma oltre a piccole animazioni si possono trasmettere anche sequenze video e suoni. Una delle funzioni più usate è la posta elettronica (**e-mail**).

Gli utenti di Internet hanno la possibilità di informarsi e documentarsi presso i media classici **direttamente e senza filtri alla fonte**. La classica **funzione di gatekeeper** dei giornalisti – esame, scelta ed eventualmente valutazione delle informazioni – può essere elusa. La rete contiene notizie di attualità, ma anche interi archivi per la ricerca, in parte a pagamento. Nonostante gli innumerevoli motori di ricerca, molte informazioni non sono facili da reperire. Spesso parti di Internet sono sovraccariche, poiché i pacchetti di dati passano attraverso linee comuni.

Nell'epoca di Internet, lavoratori arrabbiati, clienti delusi ma anche **attivisti** possono dare immediatamente sfogo al proprio malumore e mobilitare i loro interessi. Nello spazio di poche ore, mediante website privati, in chat, newsgroup, forum e mailing list, si possono diffondere in tutto il mondo le novità ma anche la propaganda politica. In molti casi simili informazioni hanno esercitato – a prescindere dal loro contenuto di verità – forti pressioni sulle organizzazioni interessate.

Internet consente non solo lo scambio di conoscenze, bensì anche la commercializzazione di beni e servizi, nonché transazioni (immateriali). Il **commercio elettronico** dipende dalle condizioni quadro legali che in Svizzera devono in parte ancora essere istituite (tra cui **la firma digitale**).

Un primo risultato tangibile della **strategia di governo elettronico** del Consiglio federale sarà costituito dallo sportello virtuale (**guichet virtuel**). Quest'ultimo è una piattaforma Internet che fornisce informazioni su richiesta dei cittadini a livello federale, cantonale e comunale e, in una seconda fase, dovrà consentire di effettuare transazioni. Non appena saranno istituite le base legali, sarà possibile anche **eleggere e votare in rete (voto elettronico)**.

Se attualmente vengono messi in rete molti documenti scritti e immagini, è probabile che aumenterà anche l'importanza dei contributi audiovisivi con tecnologie web ulteriormente sviluppate. Secondo la **teoria della convergenza**, Internet, radio e televisione si fonderanno tecnicamente insieme e in futuro si potrà fruirne su un unico apparecchio.



Impiego di Internet

Negli ultimi anni **Internet** si è ampiamente **diffuso** in tutto il mondo. Il numero di accessi a Internet e di utenti e la durata di utilizzazione sono aumentati anche in Svizzera. I dati pubblicati sono tuttavia contraddittori: secondo la **WEMF AG** per la ricerca e lo studio dei media pubblicitari, in Svizzera già si contano **1,7 milioni di utenti regolari**. Circa **750'000 persone** navigano **giornalmente** nella rete per circa due ore in media⁶⁷. In occasione della conferenza stampa tenutasi il 2 marzo 2001 il **Servizio di ricerca della SSR** ha pubblicato le seguenti cifre: nel gennaio 2001 in Svizzera hanno utilizzato Internet complessivamente **2,017 milioni di persone** per 11,5 giorni in media. In un **giorno medio 748'000 visitatori** (portata) hanno visionato 77 pagine in media per un totale di **34 minuti**⁶⁸.

L'80 per cento dei partecipanti alla prima inchiesta Eurostatus del settembre 2000 ha affermato di usare Internet principalmente sul lavoro, e precisamente per l'e-mail e per fare ricerche⁶⁹. Il professor Blum⁷⁰ ritiene nondimeno che la maggioranza delle interrogazioni riguardi l'intrattenimento.

Conseguenze della digitalizzazione

Internet cambia il consumo dei media e offre nuove opportunità per la diffusione della politica da parte delle autorità. Contrariamente alla televisione, è possibile trasmettere temi complessi e si possono condurre vere e proprie discussioni. *L'agenda-setting* e la funzione di filtro dei media (*gatekeeping*) possono essere eliminati (vedi cap. 4.3). Con la posta elettronica, le informazioni - anche in materia di votazioni - raggiungono in brevissimo tempo innumerevoli persone. L'influsso delle nuove tecnologie d'informazione e di comunicazione (NTIC) sulle autorità, nonché le opportunità e i rischi ad esse legate richiedono indagini approfondite.

Agenda-building, agenda-setting e gatekeeping

Agenda-building⁷¹ designa il processo di comunicazione in cui gli attori politici cercano di portare nel dibattito pubblico i temi loro favorevoli o ritenuti importanti, soprattutto nei servizi dei media⁷². Il fatto che un tema sia ampliato o soffocato è infine anche una questione di **potere degli addetti alla comunicazione**. In linea di massima i Governi e i loro rappresentanti dispongono di una posizione di partenza privilegiata nella competizione per catturare l'attenzione dei media (**posizione di prestigio, credibilità elevata**). Nei loro resoconti i media si lasciano un po' determinare dalla **gestione degli eventi** (pseudoeventi, politica simbolica) degli attori politici. Al riguardo, **la competenza di comunicazione** soppianta in parte la **competenza specifica**.

⁶⁷ Periodo dell'indagine da marzo a settembre 1999, cfr. WEMF-Studie MA Net 2000, (www.wemf.ch/de/produkte/internet.html)

⁶⁸ http://www.forschungsdienst.ch/i/download/2001/2001_neu.PDF

⁶⁹ Cfr. www.eurostatus.com

⁷⁰ Blum (2000), p. 9

⁷¹ Agenda building = lancio, composizione e gestione di temi

⁷² Jarren et al. 1998, p. 635



Mediante l'ubicazione, la presentazione e la frequenza della pubblicazione i mass media catturano l'attenzione del pubblico e strutturano le conoscenze e il pensiero. L'**agenda setting**⁷³ è la capacità dei media di esercitare un'influenza sui temi che i fruitori dei media e infine la società considerano particolarmente importanti⁷⁴ proprio amplificandoli nell'informazione. I risultati di studi empirici mostrano che i media non possono tanto influire su **che cosa** deve riflettere la gente, quanto piuttosto a **quali** argomenti deve rivolgere la propria attenzione. In altri termini, l'influsso dei media sulla formazione dell'atteggiamento e delle opinioni sembra essere molto inferiore alla capacità di tematizzare.

Secondo il professor Blum, il grado dell'effetto (minimo) dei contenuti politici dei media dipende da diversi fattori: dalle conoscenze preliminari e dagli interessi del pubblico, dal grado di coinvolgimento nonché dal contesto sociale e dall'inserimento in reti personali e istituzionali.

I **giornalisti** sono chiamati guardiani della chiusa o portieri (**gatekeeper**⁷⁵), per il fatto che decidono quali argomenti sono ripresi nei media e faranno quindi notizia. Le autorità e anche i comitati delle votazioni si lamentano continuamente di non poter esprimere nei media tutti i loro argomenti più importanti.

Utilizzazione dei media

L'**utilizzo dei media è cambiata** negli ultimi anni. I quotidiani perdono continuamente lettori, si ascolta di più la radio e si guarda maggiormente la televisione. Anche l'utilizzazione di Internet sta aumentando (vedi sopra). Nonostante questa evoluzione, il quotidiano rimane il media più utilizzato nella Svizzera tedesca e romanda. Il 70 per cento della popolazione svizzera avente diritto di partecipare alle elezioni e votazioni legge quasi ogni giorno un quotidiano⁷⁶.

In questo ambiente mediatico in evoluzione, la comunicazione politica professionale svolge un ruolo importante. Nell'impostazione dei contenuti occorre tener presente che ogni media ha una propria logica nel presentare i contenuti. La televisione sembra essere solo parzialmente adatta a rappresentare contenuti politici.

Impiego della TV in minuti al giorno						
Regione	2000	1999	1998	1997	1996	1995
Svizzera tedesca	137,4	137,0	131,9	127,3	128,6	128,2
Svizzera romanda	158,6	160,5	153,5	143,3	149,6	149,0
Ticino	170,7	170,2	163,7	156,5	164,1	157,1

Medie lunedì – venerdì, secondo le persone, 24 ore, Fonte: Servizio di ricerca SSR

⁷³ Agenda setting = scelta, determinazione e strutturazione di temi

⁷⁴ Jarren et al. 1998, p. 635

⁷⁵ Gatekeeping = controllo dei temi

⁷⁶ Bonfadelli Heinz / Jarren Otfried, UNIVOX Teil I H Kommunikation Medien 2000/2001, Hauptergebnisse II



Tuttavia l'influsso dei media sulla formazione dell'atteggiamento e delle opinioni in materia politica non dev'essere sopravvalutato. Il pubblico è tutt'altro che un passivo "black box", che può essere riempito a piacimento con contenuti per ottenere un comportamento corrispondente (cfr. Agenda-building, agenda-setting e gatekeeping).

Conclusione: pressione per adeguare la comunicazione delle autorità

Le modifiche intervenute nei settori della politica, del diritto, dei media e della società provocano una pressione per un adeguamento della comunicazione delle autorità. I punti più importanti possono così essere riassunti:⁷⁷

- **Complessità:** da una parte gli oggetti in votazione sono sempre più complessi e con conseguenze che si ripercuotono su molteplici aspetti, cosicché gli aventi diritto di voto necessitano di informazioni varie e differenziate.
- **Personalizzazione:** d'altro canto, anche nel nostro sistema le istanze e gli attori politici sono sempre più sotto pressione per conseguire il successo personale. Ne consegue che il dibattito politico è sempre più determinato dalle regole, estranee al sistema, delle democrazie rappresentative o concorrenziali.
- **Semplificazione:** il fatto di ridurre la complessità dei problemi a simboli, slogan e primi piani suscita aspettative che non possono essere soddisfatte in merito alla soluzione degli stessi. Problematizzare è spesso più efficace che trovare una soluzione al problema a lungo termine.
- **Inasprimento:** non essendo soggetti alle regole rigide a cui sono vincolate le autorità, i comitati inaspriscono spesso l'informazione relativa alle votazioni ai fini di una vera e propria retorica della protesta. Spesso non è possibile correggere le immagini distorte o non si riesce a farlo in tempo utile, tanto più che è più difficile imporre la sincerità nelle campagne politiche che non nella pubblicità commerciale.
- **Commercializzazione:** la commercializzazione delle discussioni politiche cela il pericolo di una presenza sproporzionata di punti di vista più potenti sotto l'aspetto finanziario.
- **Handicap:** contrariamente agli attori privati, le autorità non possono far uso, o non nella stessa misura, della pubblicità politica.

Le assemblee pubbliche hanno ampiamente perso di importanza come luoghi di informazione, spiegazione, interpretazione, convincimento e mobilitazione in relazione con gli oggetti in votazione. Il "debito chiedibile" degli aventi diritto di voto è diventato il "debito portabile" del sistema politico e dei media. La **presenza dei media** diventa sempre più la **chiave del potere politico**. In politica, **l'informazione e l'attività di pubbliche relazioni professionali** sono pertanto diventate una **risorsa decisiva** per prendere decisioni razionali. La **comunicazione delle autorità** è chiamata ad adeguarsi. In futuro dovrà essere strutturata in modo più conforme ai media e al pubblico.

⁷⁷ I punti si basano su Eckmann Daniel (gennaio 2000), Information vor Abstimmungen



5 Necessità di fondamenti chiari

Situazione iniziale⁷⁸

Nella democrazia diretta, il Sovrano determina il corso della politica mediante le votazioni. La portata dei diritti politici è definita con precisione nella Costituzione e nelle leggi. Le regole democratiche vogliono e stabiliscono che gli elettori possano prendere, esigere o farsi oggetto di decisioni politiche, dettandone anche le modalità. La partecipazione generale del singolo individuo alla vita dello Stato presuppone **elevate conoscenze politiche e un'informazione rispettosa delle regole che determinano il funzionamento della democrazia**. Solo chi conosce i fatti e gli argomenti essenziali che riguardano gli attori principali può prendere una decisione razionale.

Alla luce della forte mediatizzazione della politica, sarebbe incomprensibile se un'autorità **predisponesse soluzioni** agli affari più importanti, **ma non fosse in grado di motivarle** o riuscisse a farlo soltanto **in modo difensivo**. In una democrazia moderna, il modo di esporre le **conoscenze**, di presentare i **nessi**, di **motivare il punto di vista delle autorità** nonché di **dialogare tra cittadini e Stato** sono diventati una premessa per un **processo decisionale politico** per quanto possibile **razionale**. Il GL CSI ritiene che, viste le mutate condizioni quadro dei media, della politica e della società, in occasione di votazioni una libera formazione dell'opinione e della volontà dell'elettorato non sia più possibile se le autorità non fanno conoscere la propria opinione.

Contrariamente ai **comitati privati**, che **travisando efficacemente i fatti e sintetizzandoli per mezzo di slogan** possono esprimere il loro punto di vista nei media, in occasione di comizi e nell'ambito di spazi a pagamento (affissioni, inserzioni), le autorità devono attenersi a **regole di comportamento chiare**, informando in modo **trasparente** e fornendo **conoscenze oggettive**.

Solo **poche operazioni** sono così **delicate** come l'**intervento dello Stato nella formazione delle opinioni politiche**. L'autorità è pertanto vincolata a un **accresciuto obbligo di diligenza e verità** nonché a **severe regole contro gli abusi**. Le crescenti aspettative e la pressione verso il successo rendono necessari **criteri unitari per l'attività informativa delle autorità prima delle votazioni**, che trovino fondamento in chiare norme di diritto e politica istituzionale.

⁷⁸ La situazione iniziale si fonda su Eckmann (2000), passim



Principi per l'informazione da parte delle autorità

Secondo il professor Georg Müller, per formare la volontà politica in modo legale e corretto, il Consiglio federale e le autorità devono tenere conto di quattro principi⁷⁹: **continuità, trasparenza, oggettività e proporzionalità**.

5.1.1 Continuità

Consiglio federale e Amministrazione federale devono informare **in modo coerente, tempestivo e continuo** sulla loro **valutazione della situazione, sulla loro pianificazione, sulle loro decisioni e sui loro provvedimenti** (art. 10 LOGA). Questo implica che, in generale, si informi attivamente già in occasione dell'assegnazione del mandato e dell'approvazione del concetto, ma certamente almeno in occasione dell'avvio della procedura di consultazione, in occasione della ricerca della decisione nonché in occasione dell'esame parlamentare. La discussione pubblica su un progetto comincia quindi già in queste fasi preparatorie. Il dibattito durante la campagna prima delle votazioni ne è soltanto il seguito. Gli argomenti fatti valere nel corso dei dibattiti parlamentari contano anche durante la campagna precedente le votazioni. La rettifica di dichiarazioni scorrette o il chiarimento di nuovi aspetti nel corso della campagna informativa precedente la votazione implicano una certa flessibilità.

Per consentire una formazione continua dell'opinione e della volontà, le autorità dovrebbero presentare le proprie argomentazioni **il più presto possibile**. **Non possono tenere per sé** importanti informazioni con l'intenzione di utilizzarle soltanto durante la campagna informativa allo scopo di influenzarla in modo più efficace. Le autorità **non possono manipolare** le informazioni ma devono metterle tempestivamente sul tappeto e **astenersi dal mettere in atto colpi di scena** nel corso della campagna prima della votazione. È per contro ammesso, e secondo le circostanze addirittura auspicabile, porre l'accento su informazioni che non sono state ancora comunicate in modo sufficiente e alle quali non è stato dato abbastanza peso prima della campagna per la votazione. Per evidenziare tali lacune informative, le autorità possono procedere a un sondaggio volto a verificare lo stato delle conoscenze della popolazione in merito a un oggetto in votazione⁸⁰.

5.1.2 Trasparenza

Per formare correttamente l'opinione e la volontà degli elettori è decisivo che questi ultimi possano riconoscere la **fonte** di un'informazione. Le autorità devono pertanto sempre informare apertamente e indicare l'ufficio responsabile dell'informazione. All'autorità non è consentito fornire un'**informazione camuffata**. Non si può **lasciar intendere che si tratti di un'opinione privata** quando quello espresso è in realtà il parere di un'autorità su un oggetto in votazione.

⁷⁹ I principi si fondano sul parere del professor Georg Müller (2000) a destinazione della Cancelleria federale. Singole applicazioni concrete derivano da Eckmann (gennaio 2000)

⁸⁰ Un tale sondaggio è giustificato dall'art. 11 LOGA.



Il principio di trasparenza non esclude che terzi vengano incaricati di informare su un oggetto in votazione o siano coinvolti in veste di consulenti delle autorità⁸¹. L'informazione deve però evidenziare chiaramente che essa è fornita su mandato di una determinata autorità.

Anche la collaborazione con organizzazioni esterne nell'ambito della campagna prima della votazione deve soddisfare il principio di trasparenza. Le **autorità** possono **mettere a disposizione di terzi la documentazione** (raccolta di informazioni e argomenti, rapporti ecc.) per facilitare loro il compito di rappresentare il proprio punto di vista nella campagna per la votazione. La documentazione deve però essere "pubblica", ossia accessibile a **tutte le persone e le organizzazioni interessate**⁸², in particolare anche a coloro che difendono un punto di vista diverso da quello delle autorità. Le autorità non possono quindi riservare determinate informazioni esclusivamente alle organizzazioni con cui collaborano.

Nelle campagne informative precedenti le votazioni, i fondi pubblici devono essere impiegati con grande misura. Le spese effettuate devono rispondere al criterio della trasparenza⁸³. Il principio di trasparenza implica inoltre la pubblicazione dei risultati dei sondaggi svolti prima delle votazioni.

5.1.3 Oggettività

Durante la campagna per le votazioni le autorità non devono limitarsi a fornire un'informazione neutrale, difensiva o reattiva, ma devono intervenire anche in modo positivo e attivo, partecipando di propria iniziativa alla campagna ed esprimendo il loro punto di vista sugli oggetti in votazione. Possono **sostenere chiaramente la propria posizione** senza tacere eventuali aspetti negativi. È ammessa l'attività delle autorità prima delle votazioni nel senso di un "pro agere", di un uso di argomentazioni favorevoli o contrarie a un oggetto. Gli elettori devono essere convinti ma non condizionati e l'autorità non può agire con mezzi sleali o influenzare sistematicamente la formazione dell'opinione. La campagna deve tenere conto delle altre opinioni e svolgersi nel rispetto e senza polemica. Non sono ammessi interventi rivolti esclusivamente contro persone o, in modo indifferenziato, contro altri valori o opinioni.

Le autorità non devono comunicare soltanto i fatti ma possono anche sostenere il proprio punto di vista. Lo devono fare però con oggettività. Le loro informazioni e i loro pareri devono essere **corretti e**

⁸¹ Sull'esigenza della base legale per il trasferimento di compiti amministrativi al settore privato in generale cfr. Häfelin / G. Müller (1998), n. marg. 1193, con rinvii.

⁸² L'accessibilità presuppone un'informazione sulla disponibilità di tale documentazione e sulle sue fonti (p. es. in Internet). È anche possibile far pervenire ai media materiale informativo non elaborato.

⁸³ La questione della trasparenza dei costi in relazione all'informazione fornita dalle autorità non è nuova. Dal 1997 è stata fra l'altro oggetto dei seguenti interventi: interpellanza Leuba (97.3036), interrogazione ordinaria Stump (98.1202), interpellanza Teuscher (99.3606), interpellanza Borer (00.3146). Su mandato del Consiglio federale, nel 1999 l'Amministrazione federale delle finanze e la Cancelleria federale hanno elaborato una procedura di rilevamento dei costi delle relazioni pubbliche introdotta nel 2000 a titolo provvisorio. Il 16 marzo 2001 il Consiglio federale ha deciso che i costi devono essere rilevati conformemente alla procedura elaborata dal DFF(AFF) e approvata dalla Conferenza dei servizi d'informazione (CSI). La versione definitiva è stata approvata dalla CSI nell'aprile 2001.



completi in base alle conoscenze in loro possesso. È mancanza di oggettività non fornire determinate informazioni o argomenti, ponderarli in modo errato o presentarli senza fare i giusti collegamenti. C'è da chiedersi se certi strumenti d'informazione – come inserzioni, affissioni e propaganda cinematografica – possano soddisfare il principio di oggettività qualora le informazioni trasmesse siano troppo sintetiche o contengano elementi emotivi e tesi a suggestionare, che ne pregiudicano la completezza.

5.1.4 Proporzionalità

Durante la campagna informativa prima delle votazioni le autorità devono rispettare il criterio di proporzionalità. Da un lato, l'informazione deve essere **adeguata e necessaria** allo scopo per quanto riguarda **lo stile, l'intensità e i mezzi**; essa deve cioè consentire la libera formazione dell'opinione dei cittadini. Non rispettano pertanto tale criterio le informazioni o i mezzi che non contribuiscono a migliorare il processo decisionale degli aventi diritto di voto. Dall'altro, i mezzi utilizzati dalle autorità devono essere proporzionati a quelli che gli altri partecipanti alla campagna per la votazione hanno a disposizione. Ne va della **parità delle opportunità**. Occorre evitare un esercizio unilaterale del potere che potrebbe produrre risultati falsati.

Occorre approfondire la questione di come compensare un'eventuale superiorità di mezzi messi in campo dal settore privato (come p. es. una predominanza in spazi a pagamento). In tale contesto è irrilevante se gli attori privati concordano con le posizioni del Consiglio federale oppure sostengono opinioni contrarie. Solleva interrogativi anche il caso in cui soltanto la Confederazione si esprime a favore di un oggetto senza che si manifesti alcuna opposizione.

La valutazione della proporzionalità è relativamente difficile: sono pochi i criteri di valutazione a disposizione in particolare per quanto concerne la scelta dei mezzi e l'ammontare dei costi. È per lo più molto difficile valutare quali e quanti mezzi vengono investiti dai partecipanti nella campagna per le votazioni, cosicché risulta impossibile alle autorità prevedere in anticipo genere e portata dei mezzi da impiegare. Non è chiaro, inoltre, quale criterio di valutazione occorra utilizzare. Le autorità possono impiegare altrettanti mezzi quanti sono quelli messi a disposizione insieme da tutti gli oppositori di un oggetto in votazione? Chiaramente, occorre tener conto anche dei mezzi impiegati dai gruppi che sostengono il punto di vista delle autorità.

Durata dell'informazione / durata della campagna

La **ricerca della maggioranza** in tutte le fasi che caratterizzano un dossier politico (pianificazione politica, formazione dell'opinione in seno al Consiglio federale e all'amministrazione, procedura di consultazione, Parlamento, Sovrano) è un obiettivo prioritario di ogni Governo eletto democraticamente. Per trovare questa maggioranza, **Consiglio federale e amministrazione**



comunicano costantemente in tutte le fasi **con le cerchie interessate**. Per ogni singolo oggetto gli sforzi di comunicazione si prolungano pertanto **per diversi anni** (p. es. riforma della Costituzione federale e adesione all'ONU). Dopo la consultazione delle cerchie interessate, **le principali argomentazioni** vengono riprese nel **messaggio del Consiglio federale**. Durante le **discussioni commissionali e parlamentari**, il Consiglio federale può sviluppare ulteriormente i propri argomenti di fondo e difendere la propria posizione dalle critiche.

Nelle varie fasi, i **media** diffondono informazioni su un tema secondo l'attualità e l'interesse che il dossier riveste. **Controversi risultati di procedure di consultazione** e **accesi dibattiti parlamentari** suscitano particolare risonanza.

Definizione della campagna tematica / campagna per le votazioni

In relazione alla durata della campagna per le votazioni e alla lunghezza della campagna, il GL CSI ha stabilito la seguente definizione:

- **1^a fase: campagna tematica**

Tutte le attività (di comunicazione) che precedono la vera e propria campagna per le votazioni, ossia prima che il Consiglio federale **abbia stabilito e reso noto** la data della votazione.

- **2^a fase: campagna per le votazioni**

Tutte le attività (di comunicazione) durante la vera e propria campagna per le votazioni, ossia dopo che il Consiglio federale **abbia stabilito e reso noto** la data della votazione.

Le considerazioni contenute nel presente lavoro **si riferiscono soprattutto alle campagne per le votazioni.**

Particolarmente delicata è la comunicazione durante la **campagna per le votazioni**. Le analisi effettuate dalla Vox⁸⁴ mostrano che la maggioranza dei votanti si fa un'opinione solo nell'ultima fase. I **quattro principi della comunicazione delle autorità** valgono per la seconda fase della formazione dell'opinione, quindi per la vera e propria campagna per le votazioni. Ovviamente anche la campagna tematica precedente sottostà a determinate regole. Queste sono tuttavia meno restrittive.

⁸⁴ Per es. Vox n. 72 del 26.11.2000: In media soltanto il 30 per cento dei votanti aveva un'opinione chiara sui temi posti in votazione fin dall'inizio, mentre circa il 40 per cento decide da una a tre settimane e il 17 per cento solo da uno a sei giorni prima della data delle votazioni.



6 Attività del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale

Come “suprema autorità direttiva ed esecutiva della Confederazione” (art. 174 Cost.), il **Consiglio federale** è **tenuto a impegnarsi** anche nella campagna per le votazioni relative agli **oggetti approvati dal Parlamento**. In seguito alle modifiche del contesto politico, giuridico, sociale e mediatico esposte in precedenza, il Consiglio federale ha **già compiuto un passo verso un ruolo attivo** nella campagna per le votazioni. Nel presente capitolo sono analizzate diverse campagne recenti ed è valutata l'odierna prassi della comunicazione delle autorità alla vigilia delle votazioni nell'ottica della compatibilità con i principi della comunicazione amministrativa (continuità, trasparenza, oggettività e proporzionalità). Da questa analisi saranno tratte conseguenze.

Organizzazione

Le **campagne** delle autorità **vengono impostate in maniera differente** secondo gli oggetti in votazione. I consiglieri federali non si impegnano con la stessa intensità per tutti gli oggetti e anche le campagne vengono organizzate in modo diverso.

La **responsabilità** per la **pianificazione e l'impostazione** della campagna spetta sostanzialmente al **dipartimento competente**. Le questioni di coordinamento vengono in parte discusse in Consiglio federale, i dipartimenti tuttavia godono di **ampie libertà nell'impostazione**. **Formalmente il Consiglio federale** è obbligatoriamente **coinvolto** nell'approvazione delle **spiegazioni relative alle votazioni** e nella ripartizione delle **dichiarazioni diffuse attraverso radio e televisione**.

Data la loro importanza fondamentale, gli oggetti in votazione necessitano di una **direzione strategica** che viene **impostata in modo differente** secondo lo stile di chi dirige il dipartimento. Tutte le misure vengono attuate attraverso il **budget regolare dei dipartimenti e degli uffici**; specifici **budget destinati alla comunicazione costituiscono un'eccezione** (cfr. cap. 6.4 Budget destinato alla comunicazione / impiego dei fondi).

Di seguito, questa attività è illustrata in base all'esempio del Dipartimento federale delle finanze.



Votazioni nel Dipartimento federale delle finanze

Nel DFF il capo del Dipartimento e la direzione approvano una strategia globale che stabilisce i seguenti punti⁸⁵:

- **Strategia e obiettivi della direzione: tra l'altro disciplinamento della collaborazione tra stato maggiore e linea gerarchica**
- **Strategia e obiettivi per la comunicazione: Piano in materia di comunicazione**
- **Progetto di comunicazione:** questioni chiave, analisi del contesto⁸⁶, destinatari, eventualmente Corporate Design, obiettivi di comunicazione e obiettivi parziali, argomentazione di fondo e incentrata su destinatari specifici, gamma di offerte, piano di misure
- **Calendario delle votazioni:** causa la precoce chiusura redazionale delle spiegazioni relative alle votazioni (14 settimane prima della data delle votazioni), le questioni chiave, gli argomenti di fondo e la struttura delle apparizioni in pubblico devono essere pronti già quattro mesi prima della data delle votazioni. A quel momento non è ancora nota la strategia avversaria.
- **Piano per i media:** interviste, articoli specialistici, media elettronici, risposte a richieste d'informazione, reazioni
- **Piano delle apparizioni** in pubblico del capo del Dipartimento e altri esponenti interni all'Amministrazione (assieme allo stato maggiore) nonché pianificazione di eventi di comunicazione
- **Redazione e impostazione** della documentazione
- **Produzione e distribuzione** dei mezzi d'informazione
- **Informazione costante sui processi**
- **Colloqui di approfondimento** con redattori specializzati e interni all'Amministrazione
- Intervento di **specialisti in tavole rotonde**

Di regola, il piano di comunicazione viene elaborato da un gruppo di lavoro ad hoc composto di specialisti del Dipartimento e degli uffici, nonché di professionisti della comunicazione. Il gruppo è responsabile dell'attuazione continua delle misure. Vi è una stretta cooperazione con i dipartimenti, gli uffici interessati, la Cancelleria federale, le conferenze di specialisti dei Cantoni e altre autorità interessate. Secondo i casi, si collabora con il comitato ufficiale della votazione diretto, a turno, da un partito presente in Consiglio federale. Diversi contatti hanno luogo con ulteriori gruppi interessati (p. es assemblee dei delegati dei partiti). È importante una chiara ripartizione dei ruoli: il Dipartimento non conduce la campagna per le votazioni e, al di là della sua attività d'informazione, non si impegna nei comitati né dal profilo finanziario né da quello del personale.

La **documentazione per le votazioni** è sostanzialmente **accessibile a tutti**. In occasione di eventi informativi legati al tema in votazione, i contatti avvengono tramite lo stato maggiore personale (manifestazioni per il pubblico di enti privati o comitati) oppure mediante i responsabili della comunicazione (necessità d'informazione dei media).

⁸⁵ Eckmann (2000), p. 8

⁸⁶ Essa si può basare sui risultati di studi demoscopici nonché su dati accessibili a chiunque o ai quali è abbonata l'Amministrazione federale.



Strumenti selezionati, valutazione e conseguenze

Di seguito sono presentati gli strumenti e le misure della comunicazione delle autorità solitamente impiegati nella campagna per le votazioni. Nell'allegato 3 si trovano esempi scelti di campagne per le votazioni. Il GL CSI ha verificato se tutti gli strumenti sono compatibili con i principi della comunicazione amministrativa. Dove era necessario, il GL CSI ha provveduto a concretare e a trarre conseguenze.

6.1.1 Indagine demoscopica

L'obiettivo primario di tutti gli sforzi di comunicazione della Confederazione è di **umentare il livello di conoscenza** degli elettori, di **colmare** eventuali **lacune** e di **contribuire alla libera formazione delle opinioni**. Poiché la valutazione basata esclusivamente sull'**opinione resa pubblica** può condurre a **conclusioni errate**, in occasione di votazioni importanti la Confederazione commissiona **indagini demoscopiche**.

Studi di pianificazione più a lungo termine costituiscono in parte il **fondamento di concezioni politiche**. **Rilevamenti più a breve termine** forniscono **supporti argomentativi** e contribuiscono a **finalizzare** le campagne. I committenti sono i dipartimenti e gli uffici che finanziano le indagini dal proprio budget. I costi dipendono dal tipo di rilevamento, dalle dimensioni del questionario e dall'entità del campione.

In genere gli istituti che svolgono ricerche di mercato pongono domande per telefono a un campione rappresentativo di circa 1000 persone. I risultati degli studi di pianificazione sono pronti circa 9 – 15 mesi prima della votazione. In parecchi casi le indagini demoscopiche, soprattutto le previsioni sulle votazioni, si sono svolte fino a poco tempo prima della votazione stessa.

Le **previsioni sulle votazioni** costituiscono un **supporto che fornisce un orientamento** per tutti gli attori. Se ne avvalgono la Confederazione, i comitati di votazione, i partiti e i media. In diversi casi l'**attendibilità** delle previsioni **ha soddisfatto appieno**. Singoli rilevamenti non corrispondevano alle **regole deontologiche degli istituti che effettuano ricerche di mercato** e potevano essere interpretati come un tentativo di manipolare le votazioni.

Dopo ogni votazione popolare una commissione d'indagine rileva le **analisi VOX**. Nelle due settimane che seguono la votazione, l'Istituto di ricerche GfS effettua un'inchiesta telefonica presso circa 1000 persone. I dati vengono analizzati a rotazione dall'Istituto di scienze politiche dell'Università di Berna, dall'Istituto di scienze politiche dell'Università di Zurigo o dal Dipartimento di scienze politiche dell'Università di Ginevra. Per tutti gli oggetti in votazione vengono analizzati la percezione dei votanti, il profilo di votazione, i motivi che conducono a una decisione e l'importanza degli argomenti favorevoli o contrari. Diversi organi federali ricevono le analisi VOX in abbonamento.



6.1.2 Valutazione

Le indagini demoscopiche sono diventate uno **strumento importante** nella campagna per le votazioni e sono impiegate dalla Confederazione, dal comitato di votazione, dai media e da altri attori. In particolare le previsioni sulle votazioni godono di grande credito presso i media. Benché i **risultati** delle indagini demoscopiche debbano essere **presi con le dovute precauzioni**, rimangono uno **strumento importante** nella campagna per le votazioni.

Nella perizia destinata alla Cancelleria federale, il professor Georg Müller scrive che le autorità possono effettuare un'**indagine demoscopica** al fine di verificare il **livello di conoscenza della popolazione** sugli oggetti in votazione. L'indagine demoscopica non deve però servire a **influenzare i votanti**. Il GL CSI ritiene che i confini tra verifica del livello di conoscenza e influsso sui votanti non siano ben definiti. Grazie a informazioni supplementari comunicate sulla base di lacune conoscitive accertate, gli elettori devono potersi fare un quadro esaustivo degli oggetti in votazione. Queste informazioni supplementari, seppure oggettive, hanno pur sempre lo scopo di convincere i votanti che la posizione del Consiglio federale è giusta.

Il GL CSI è dell'opinione che l'indagine demoscopica debba essere ammessa fintanto che **ne vengono pubblicati i risultati**. Per contro, le **interpretazioni** dei risultati non devono obbligatoriamente essere pubblicate.

Le indagini demoscopiche pubblicate possono influenzare la popolazione nelle sue aspettative su chi prevarrà nella votazione. Non è chiaro se i risultati dell'indagine possano condizionare i votanti anche nell'esprimere il proprio voto. Al fine di scongiurare al massimo il rischio di un'eventuale influenza, il GL CSI ha dichiarato che i **risultati** delle indagini devono essere pubblicati **prima di distribuire i documenti per la votazione**. In altre parole, le ultime indagini demoscopiche prima delle votazioni vanno organizzate in modo che la **pubblicazione** dei risultati possa avvenire **al più tardi quattro settimane prima del giorno della votazione**⁸⁷.

⁸⁷ Nelle sue direttive del 10 novembre 1999 (articolo 6 Autolimitazione nell'esecuzione) l'Associazione degli Istituti svizzeri di ricerca di mercato e di indagini demoscopiche scrive che per le indagini demoscopiche destinate alla pubblicazione, gli Istituti SWISS INTERVIEW si impegnano, mediante accordo scritto, affinché il committente **pubblich i primi risultati almeno 10 giorni** ... prima del giorno della votazione o dell'elezione (oppure soltanto dopo tale giorno). A causa della diffusione del voto per corrispondenza, al GL CSI questo termine sembra troppo breve.



Indagine demoscopica: conseguenze

- 1 Il principio della trasparenza esige la **pubblicazione di tutti i risultati dell'indagine demoscopica**. Vanno pure resi pubblici: **il metodo d'indagine, il momento dell'indagine, la grandezza del campione, la percentuale d'errore, il tenore delle domande chiave**.
- 2 **Nell'ultimo mese** prima della votazione non sono ammesse **indagini demoscopiche da parte delle autorità**. Gli **ultimi risultati** devono essere **pubblicati almeno quattro settimane prima della data della votazione**.

6.1.3 Le spiegazioni relative alle votazioni (opuscolo sulle votazioni)

Come esposto nel capitolo 2.1, la legge sui diritti politici obbliga il Consiglio federale a pubblicare "spiegazioni relative alle votazioni" e a metterle gratuitamente a disposizione di tutti gli elettori o di tutte le economie domestiche. Attualmente le spiegazioni relative alle votazioni sono pubblicate **nelle quattro lingue nazionali e distribuite in cinque milioni di copie**. In alcuni Cantoni i votanti trovano questo documento nella propria bucalettere in una busta intestata con la rimanente documentazione di voto. In altri Cantoni e Comuni, le spiegazioni relative alle votazioni vengono distribuite in busta non intestata a tutte le economie domestiche.

I costi dell'opuscolo variano secondo le dimensioni. Ammontano ad esempio a 450'000 franchi (24 pagine incl. grafica e stampa) e a 520'000 franchi (32 pagine). Se il numero di pagine è superiore, i costi aumentano di conseguenza.

Le spiegazioni relative alle votazioni vengono elaborate da un **gruppo di lavoro** presieduto dal vicecancelliere Achille Casanova, portavoce del Consiglio federale, assieme a rappresentanti del dipartimento e dell'ufficio competenti e a specialisti della Cancelleria federale. Gli esperti in materia presentano un primo progetto, che il gruppo di lavoro rielabora, semplifica e **sottopone due volte al Consiglio federale in corpore**. Dopo una prima discussione, il Consiglio federale comunica le sue osservazioni al gruppo di lavoro e, in seguito, approva formalmente la versione rielaborata. L'opuscolo delle votazioni ha così lo **statuto di un "acte de gouvernement"**⁸⁸ contro cui **non è possibile ricorrere**.

⁸⁸ GAAC 44.2 nella causa N. conc. la votazione popolare del 18 febbraio 1979 sull'iniziativa nucleare; decisione del Consiglio federale sulla base dei materiali legislativi ad art. 11 cpv. 2 LDP: Boll. uff. 1976 S 518 intervento del presidente della Commissione CS Amstad; GAAC 64.101 con ulteriori rinvii alla dottrina.



Struttura dell'opuscolo sulle votazioni

Pagine per oggetto	Contenuto
Frontespizio	Titolo degli oggetti in votazione, data della votazione
2 pagine	“Su che cosa si vota?” Panoramica su tutti gli oggetti in votazione
2 pagine	Oggetto in votazione, “L'essenziale in breve”
1 - 2 pagine	Che cosa apporta questo progetto? (solo in caso di necessità)
1 pagina	“Argomenti del Comitato d'iniziativa o del Comitato di referendum:” In caso di referendum obbligatorio viene esposta l'opinione delle minoranze più importanti mediante un riassunto dei pareri critici che sono stati espressi in Parlamento dato che non esiste alcun comitato di referendum o d'iniziativa.
2 – 3 pagine	“Parere del Consiglio federale “
1 – 50 pagine	Testo in votazione

Oggi l'opuscolo sulle votazioni è **apprezzato da ampie cerchie della popolazione** ed è divenuto **una fonte d'informazione fondamentale** per i votanti. Conformemente alle analisi Vox⁸⁹, circa l'80 per cento dei votanti consulta le spiegazioni del Consiglio federale, che diventano così, dopo gli articoli di giornale (~ 90 per cento) e a pari merito con le emissioni televisive (~ 80 per cento), il secondo mezzo d'informazione più considerato. Circa il 50 per cento dei votanti ascolta trasmissioni radiofoniche sulle votazioni e consulta le lettere ai giornali.

I **media** come pure i **comitati d'iniziativa** e di **referendum** accettano le spiegazioni quale **base d'informazione oggettiva e preziosa** e, negli ultimi tempi, **raramente formulano critiche**⁹⁰. Il fatto che ai comitati d'iniziativa e di referendum venga messa a disposizione gratuitamente una pagina dovrebbe contribuire ad **accrescere la credibilità** e a **consolidare l'accettazione** di questa pubblicazione⁹¹.

6.1.4 Valutazione

Il fatto che le spiegazioni relative alle votazioni sono molto diffuse e utilizzate e vengono valutate positivamente dimostra che in questo ambito non sono necessari interventi. Da più parti è stato però suggerito di utilizzare le **ultime pagine di tali spiegazioni per informare in merito a importanti affari politici del Consiglio federale**, anche quando non sussiste **alcun nesso con gli oggetti sottoposti a votazione**. Le spiegazioni relative alle votazioni costituirebbero un **vettore a buon mercato** per informazioni di interesse generale. La grande considerazione di cui godono sarebbe un ulteriore vantaggio.

⁸⁹ Vox n. 73, Analisi delle votazioni federali del 4 marzo 2001, Vox n. 72, Analisi delle votazioni federali del 26 novembre 2000.

⁹⁰ Eventuali critiche riguardavano per lo più la questione se l'esposizione del Consiglio federale fosse oggettiva ed equilibrata, vale a dire se tenesse debitamente in considerazione i punti di vista degli avversari.

⁹¹ Negli ultimi anni solo in singoli casi i contenuti dell'opuscolo sulle votazioni sono stati oggetto di iniziative parlamentari, per es. mozione Weigelt (96.3508), mozione Dettling (96.3507), postulato Euler (79.512) e postulato Carobbio (79.322).



Il **GL CSI non condivide** questo **intento**. A suo avviso, infatti, le **spiegazioni relative alle votazioni** sono riservate **esclusivamente ai rispettivi temi in votazione** e non è auspicabile mescolarvi altre questioni. Non essendovi alcuna base legale esplicita, sono state espresse obiezioni anche dal profilo giuridico.

Spiegazioni relative alle votazioni: conseguenza

- 3** Le **spiegazioni relative alle votazioni** devono essere mantenute nella forma attuale e impiegate **unicamente per informare in merito ai temi in votazione**. Si **sconsiglia** di utilizzarle allo scopo di far conoscere contemporaneamente **temi affini oppure estranei alla votazione**.

6.1.5 Informazione del Consiglio federale destinata ai media

Negli ultimi anni è ormai consuetudine che circa **due mesi prima** della **data della votazione** il **Consiglio federale apra la campagna per le votazioni con un incontro informativo destinato ai media** che si tiene a Palazzo federale. In caso di temi importanti che interessano diversi dipartimenti, si presentano insieme **fino a tre membri del Consiglio federale**. I criteri per la composizione di tale delegazione sono l'interesse dei dipartimenti per l'oggetto in questione, l'appartenenza a un partito politico e la diversità linguistica. Se vari consiglieri federali si presentano insieme, l'importanza dell'evento mediatico e della tematica è sottolineata dal fatto che il portavoce del Consiglio federale è presente in qualità di moderatore. Per affari di minore importanza, il consigliere federale competente si presenta da solo davanti ai media. In questi casi l'evento mediatico ha piuttosto carattere dipartimentale.

In occasione dell'incontro d'informazione per i media di solito viene distribuita la seguente documentazione in tre lingue:

- comunicato stampa
- breve panoramica sugli oggetti
- relazione modello (è messa a disposizione anche di relatori esterni all'Amministrazione)
- argomentario / glossario
- fact sheet
- se possibile l'opuscolo relativo alle votazioni

Per i temi complessi, sono offerti **seminari destinati ai media**, in cui la materia è presentata da esperti.

L'**informazione destinata ai media** risulta di **grande efficacia**. La maggior parte dei media riprende le **affermazioni** più importanti dei **consiglieri federali**, che in tal modo **si ritagliano una presenza** molto ampia in una fase importante della formazione delle opinioni e possono **esporre** le loro **argomentazioni**.



6.1.6 Valutazione

Oggi i **media si aspettano** di ricevere dal Consiglio federale le **informazioni loro destinate**. Se questa presentazione non ha luogo, ci si interroga sui **motivi della rinuncia** e talvolta ci si chiede se il Consiglio federale non voglia rendere pubblica la sua posizione in maniera attiva e trasparente.

Naturalmente anche i comitati d'iniziativa e i comitati di referendum nonché altri comitati favorevoli o contrari utilizzano attivamente lo strumento dell'informazione destinata ai media. Affinché le informazioni suscitino una vasta risonanza è molto importante scegliere il momento opportuno. In caso di campagne a più lungo termine, a volte sarebbe auspicabile fissare il più presto possibile la data per rivolgersi ai media. Se però è già in corso un'altra campagna per le votazioni, occorre attendere prima di dare avvio alle informazioni ai media, poiché in questo caso è assai difficile fornire informazioni su oggetti che passeranno in votazione popolare soltanto alcuni mesi più tardi.

Informazione destinata ai media: conseguenza

- 4 Se possibile, il Consiglio federale dovrebbe cercare di dare avvio alla campagna d'informazione destinata ai media prima degli altri attori.

6.1.7 Apparizioni in pubblico

Durante la campagna per le votazioni, i membri del Consiglio federale presenziano, per lo più in tutte le regioni del Paese, a **numerosi manifestazioni pubbliche**. Nel corso di questi eventi organizzati dai comitati delle votazioni o dai partiti, essi tengono **relazioni** o partecipano a **tavole rotonde**. Grazie alla presenza di consiglieri federali, la partecipazione del pubblico è molto elevata; si possono contare fino a 500 persone. Inoltre, i membri del Governo spiegano la posizione del Consiglio federale alle **assemblee dei delegati** del proprio partito tentando di influenzare a loro favore la **raccomandazione di voto del partito**.

A queste manifestazioni presenza in primo luogo il consigliere federale competente, il quale può contare anche sul sostegno dei suoi colleghi di Governo (tra l'altro all'assemblea dei delegati del proprio partito). Le apparizioni in pubblico sono organizzate dai dipartimenti e, nel caso di oggetti importanti, sono coordinate dalla Cancelleria federale. Si bada in particolare a una **presenza regionale equilibrata**. Il numero degli interventi in pubblico varia fortemente da oggetto a oggetto. Per le revisioni della legge militare del 10 giugno 2001, in due mesi il capo del DDPS Samuel Schmid è apparso in pubblico circa cinquanta volte.

La presenza di membri del Consiglio federale nelle varie regioni del Paese è per lo più messa in **risalto** in modo **soddisfacente** nella **stampa locale**.



6.1.8 Valutazione

Gli interventi pubblici dei consiglieri federali costituiscono una **parte importante della campagna delle autorità**, in quanto consentono un **contatto diretto con la popolazione** in tutte le regioni del Paese. Va inoltre valutato positivamente il fatto che in occasione di queste manifestazioni i membri del Consiglio federale si **sottopongono direttamente a domande critiche**.

In occasione di eventi di questo tipo "lontano da Berna", lo scopo non è solamente di convincere gli astanti, bensì di promuovere i servizi giornalistici nei media locali. Il professor Blum scrive nella sua perizia destinata alla Cancelleria federale che nell'ottica delle votazioni popolari i media locali dimostrano poca fantasia⁹², sebbene esercitino un influsso significativo sulla formazione delle opinioni di vaste cerchie della popolazione rurale. Blum afferma che le **redazioni più piccole** riprendono anzitutto i **comunicati delle agenzie di stampa** riguardanti gli oggetti in votazione. Sovente le **risorse** sono **troppo scarse** per consentire di preparare **servizi di approfondimento** esaustivi in merito alle ripercussioni di un oggetto in votazione sulla rispettiva **regione**. Non tutte le redazioni dispongono poi di un corrispondente a Berna.

Per tener conto di queste considerazioni, il GL CSI suggerisce di dare maggiore peso agli **incontri informali con i media locali**.

Apparizioni pubbliche: conseguenze

- 5** Occorre invitare più spesso i **media locali** (stampa, radio e TV) a **colloqui di approfondimento** in occasione di apparizioni pubbliche **nelle regioni**. Il servizio è pubblicato nella **pagina regionale**; riscuote **maggiore interesse** e viene **letto da un pubblico diverso**.
- 6** Occorre **invitare** maggiormente i **media locali a Berna** per **colloqui di approfondimento** con il **consigliere federale** competente e con **esperti del settore** per promuovere le corrispondenze regionali.
- 7** Sostanzialmente occorre badare a un **coordinamento interdipartimentale degli interventi pubblici**.

6.1.9 Dichiarazioni alla radio e alla televisione

Le **dichiarazioni** dei consiglieri federali **alla radio e alla televisione** sulle emittenti della SSR sono un altro tassello consolidato della campagna delle autorità. Esse si basano **su istruzioni emanate dal direttore generale della SSR nel 1971**. La Cancelleria federale sottopone al Consiglio federale una

⁹² Blum (2000-2), p. 15. [La maggior parte dei media] non approfondiscono i temi in reportage, non chiariscono le questioni sulla base di esempi locali, non effettuano interviste, non ripercorrono la genesi degli oggetti in votazione, non fanno confronti con l'estero, non discutono né smascherano argomentazioni demagogiche, non illustrano le conseguenze di un sì o di un no. Spesso si limitano a servizi su un paio di assemblee di partiti e alla pubblicazione di lettere ai giornali e non assumono così la propria responsabilità quali moderatori del dibattito pubblico, bensì si lasciano condizionare da coloro che sono particolarmente attivi nel redigere lettere ai giornali.



proposta elaborata dal suo portavoce in collaborazione con la Conferenza dei servizi dell'informazione (CSI), nella quale si indica quale membro del Consiglio federale, in quale medium e in quale regione linguistica dovrebbe esprimersi.

I servizi specializzati dei rispettivi dipartimenti formulano le dichiarazioni, il vertice del dipartimento le redige. La SSR ha anticipato la messa in onda dei discorsi dei consiglieri federali poiché, dall'introduzione del voto per corrispondenza, molti elettori compilano la propria scheda parecchie settimane prima della domenica della votazione. Le radio locali, su propria richiesta, possono anch'esse trasmettere le dichiarazioni originali dopo che le emittenti SSR le hanno mandate in onda⁹³. Sia nei titoli di testa sia in quelli di coda viene inserita l'annotazione "dichiarazione del Consiglio federale". In questo modo si chiarisce che queste dichiarazioni non rientrano nella responsabilità redazionale della SSR e degli altri media elettronici.

Un accordo tra la SSR e la Cancelleria federale sancisce che sostanzialmente le dichiarazioni vanno mandate in onda **non più tardi di due settimane prima della votazione popolare durante la fascia di maggiore ascolto**.

Le dichiarazioni dei membri del Consiglio federale alla radio e alla televisione sono **molto considerate**⁹⁴ dalla popolazione. Da un'indagine condotta dalla SSR in tutto il Paese nel giugno 1997 risulta che quasi la metà degli interpellati (47%) ha visto o ascoltato uno o più discorsi del Consiglio federale sui temi in votazione. Secondo tale rapporto, i telespettatori e i radioascoltatori giudicavano i discorsi nella loro forma attuale per lo più **validi e utili**⁹⁵. Per la **maggioranza degli interpellati** (61%) che avevano visto alla televisione o sentito alla radio gli interventi dei consiglieri federali, la **diffusione delle dichiarazioni è importante** dato che soltanto in questo modo è possibile **raggiungere un numero considerevole di aventi diritto di voto**.

6.1.10 Valutazione

Le dichiarazioni sono uno **strumento fondamentale, assai considerato e apprezzato** dell'informazione del Consiglio federale prima delle votazioni. Dal profilo politico, non sono praticamente contestate. Di regola viene considerato ovvio che gli utenti di radio e televisione abbiano il diritto di conoscere la posizione e le argomentazioni del Consiglio federale prima delle votazioni.

Più volte in passato gli specialisti della comunicazione hanno **sollevato dubbi sulla forma delle dichiarazioni**. Viene **criticato** soprattutto il fatto che spesso **durano troppo a lungo e seguono sempre lo stesso schema**, dando così l'impressione di **noiose ripetizioni**. Più volte qualche consigliere federale ha tentato di alleggerire queste dichiarazioni mediante **riprese nella natura o davanti a sfondi simbolici**. Questi tentativi non sono sempre stati coronati dal successo auspicato.

⁹³ Finora le televisioni locali non hanno segnalato alcun interesse per una messa in onda.

⁹⁴ Analisi VOX n. 70 sugli Accordi bilaterali del maggio 2000: interesse per le trasmissioni televisive di carattere politico: 77%. interesse per le trasmissioni radiofoniche di carattere politico: 57% di tutti i partecipanti.

⁹⁵ Dichiarazioni del Consiglio federale (giugno 1997), Servizio di ricerca SSR (confidenziale)



L'ampia accettazione delle dichiarazioni da parte della popolazione mostra come la **forma tradizionale** sia **assolutamente apprezzata**.

Importante è il **momento della messa in onda** delle dichiarazioni. Poiché oggi molte persone **votano per corrispondenza**⁹⁶ è importante che la SSR e le radio locali trasmettano se possibile le dichiarazioni **prima che la scheda venga compilata**.

Dichiarazioni alla radio e alla TV: conseguenze

- 8** Se possibile le dichiarazioni alla radio e alla televisione **non** dovrebbero durare **più di tre o quattro minuti**, poiché **secondo la SSR le esperienze effettuate in merito all'impatto mediatico** dimostrano che questa sia una **durata ottimale**.
- 9** Queste dichiarazioni dovrebbero di preferenza essere registrate **nell'ufficio del capo del dipartimento o negli studi televisivi**. Lo **sfondo** dovrebbe **essere il più possibile neutro**.
- 10** Nelle dichiarazioni **non** dovrebbero essere impiegati **elementi simbolici o, tutt'al più,** dovrebbero esserlo **con parsimonia**.

6.1.11 Trasmissioni radiotelevisive con contraddittorio

Se sino alla fine degli anni Ottanta i consiglieri federali partecipavano con moderazione a **trasmissioni radiotelevisive con contraddittorio**, negli ultimi anni la situazione è radicalmente cambiata. Oggi **i membri del Consiglio federale** sono sempre più disposti a prendere parte a queste trasmissioni.

Alla SSR le trasmissioni televisive con contraddittorio vengono allestite in maniera assai diversa secondo la regione linguistica. Tre sono le trasmissioni principali: "Arena" sulla DRS, "Droit de Cité" sulla TSR e "Democrazia diretta" sulla TSI. Sebbene "Arena" sia messa in onda in tarda serata, grazie alla sua forma spettacolare riscuote grande interesse presso il pubblico. Anche i telespettatori politicamente meno interessati sono stimolati a confrontarsi con la materia trattata. Spesso la componente di intrattenimento predomina sul contenuto informativo. Accade soprattutto in caso di argomenti dalla forte valenza emotiva o se i partecipanti organizzano una messa in scena, per esempio mediante l'impiego di ospiti che assumono un determinato ruolo e devono comunicare un determinato messaggio, oppure mediante applausi o grida di protesta organizzati.

⁹⁶ Conformemente all'analisi Vox n. 73 (p. 7), per le votazioni del 4 marzo 2001 il 60 per cento dei votanti ha espresso il suo voto per corrispondenza. Nella Svizzera tedesca sono stati addirittura il 70 per cento. In occasione della votazione del 26 novembre 2000 il 54 per cento ha utilizzato questa modalità di voto (Vox n. 72, p. 7).



Dati telecontrol relativi ad “Arena” sulla DRS dal 1° gennaio 2000 al 30 giugno 2001

Ø Quota di mercato⁹⁷: 29,8

Ø Telespettatori⁹⁸: 267'000

Numero di telespettatori più alto: 572'000 (14.4.00: Sentenza Uriella: le conseguenze) / quota di mercato: 52,2

Numero di telespettatori più basso: 133'000 (15.6.01: Ingegneria genetica: opportunità o rischio) / quota di mercato: 17,0

Età media: 57,5

Valutazione: 4,7 (scala da 1 a 6)

Messa in onda: sempre il venerdì alle 22.20; target: telespettatori sopra i 18 anni (18+)

Fonte: Servizio di ricerca SSR, su mandato della Cancelleria federale (agosto 2001)

Sulla **TSR** le votazioni vengono dibattute soprattutto in “**Droit de cité**”. L'emissione viene messa in onda la domenica a mezzogiorno e replicata la sera dello stesso giorno. Anche questa trasmissione incontra un notevole interesse da parte dei telespettatori. Si rinuncia alla presenza del pubblico, ma i telespettatori hanno la possibilità di porre domande ai partecipanti telefonicamente.

Dati telecontrol relativi a “Droit de cité” sulla TSR dal 1° gennaio 2000 al 30 giugno 2001

Ø Quota di mercato: 27,8

Ø Telespettatori: 54'000

Numero di telespettatori più alto: 112'000 (23.01.00: Far pagare agli anziani?) / quota di mercato: 43,9

Numero di telespettatori più basso: 20'000 (2.07.00: Gli animali sono cose?) / quota di mercato: 16,8

Età media: 58,4

Valutazione: nessuna indicazione

Messa in onda: sempre la domenica alle 11.30; target: telespettatori di età superiore a 18 anni (18+)

Fonte: Servizio di ricerca SSR, su mandato della Cancelleria federale (agosto 2001)

Sulla **TSI** i contraddittori alla vigilia di votazioni federali hanno luogo soprattutto nell'emissione “**Democrazia diretta**”. Registrata in studio, questa emissione viene mandata in onda in domeniche ben precise, di regola prima del telegiornale delle 20.00 nella fascia oraria di maggiore ascolto, e replicata su TSI 2. Anche in questo caso l'interesse del pubblico è molto elevato.

⁹⁷ La quota di mercato indica la percentuale di sfruttamento di un'emittente o di una trasmissione rispetto allo sfruttamento complessivo della televisione sulla base di economie domestiche o di persone durante il corrispondente lasso di tempo.

⁹⁸ = rating di persone in migliaia: la quota di persone nelle economie domestiche con televisione (incl. ospiti) che ha visto un programma televisivo durante un'emissione.



Dati telecontrol relativi a “Democrazia diretta” su TSI 1 dal 1° settembre 2000 al 30 maggio 2001

Ø Quota di mercato: 36,1

Ø Telespettatori: 38'000

Numero di telespettatori più alto: 63'000 (18.02.01: Votazione cantonale ticinese) / quota di mercato: 55,7

Numero di telespettatori più basso: 9'000 (14.9.00: Votazione federale) / quota di mercato: 10,0

Età media: 61,3

Valutazione: nessuna indicazione

Messa in onda: sempre la domenica alle 19.15; target: telespettatori di età superiore a 18 anni (18+)

Dati telecontrol relativi a “Democrazia diretta” su TSI 2 dal 1° settembre 2000 al 30 maggio 2001

Ø Quota di mercato: 10,3

Ø Telespettatori: 10'000

Numero di telespettatori più alto: 30'000 (17.9.00: Dibattito) / quota di mercato: 26,7

Numero di telespettatori più basso: nessuna indicazione

Età media: 56,7

Valutazione: nessuna indicazione

Diversi orari di messa in onda: sempre la domenica; target: telespettatori sopra i 18 anni

Fonte: Servizio di ricerca SSR, su mandato della Cancelleria federale (agosto 2001)

6.1.12 Valutazione

La **presenza del Consiglio federale** e la sua disponibilità ad **affrontare un contraddittorio**, vengono **apprezzate** e viepiù **attese**. Se un consigliere federale rifiuta per esempio di partecipare ad “Arena” questo può suscitare un'impressione per lo più negativa.

Poiché gli organizzatori sono interessati alla presenza di un membro del Consiglio federale, di regola scelgono gli oppositori tenendo in considerazione i desideri dei magistrati riguardo alla parità di livello e alla situazione di partenza della discussione.

Occorre però chiedersi se le trasmissioni televisive con contraddittorio alla vigilia di una votazione popolare debbano svolgersi sempre secondo il **medesimo schema** nelle singole regioni linguistiche. In discussione è soprattutto la forma di “Arena” sulla DRS, nella quale la crescente messa in scena e le componenti emozionali rischiano di passare in primo piano rispetto alla presentazione oggettiva di differenti punti di vista.



Trasmissioni radiotelevisive con contraddittorio: conseguenze

- 11 I consiglieri federali decidono autonomamente se vogliono partecipare a una trasmissione con contraddittorio.
- 12 La loro partecipazione va decisa di caso in caso.

6.1.13 Internet (cfr. anche il cap. 4.2.3 Digitalizzazione)

La maggior parte dei **prodotti stampati** (comunicati ai media, documentazioni, spiegazioni relative alle votazioni) e le **dichiarazioni sonore** oggi sono presentate sulle pagine Internet della Cancelleria federale e dei dipartimenti responsabili. Le spiegazioni relative alle votazioni contengono i pareri delle principali minoranze. Per progetti importanti, i servizi del Parlamento approntano fascicoli esaustivi con link che rinviano ai dibattiti parlamentari e ai comitati favorevoli e contrari agli oggetti in votazione.

In Svizzera Internet non si è ancora affermato quale fonte d'informazioni per la formazione delle opinioni nella campagna per le votazioni. Secondo l'analisi Vox n. 72 sulle votazioni federali del 26 novembre 2000, soltanto il 5 per cento dell'elettorato ha consultato Internet. Per contro, secondo uno studio statunitense il 35 per cento degli americani cerca in Internet informazioni generali che riguardano la politica, le campagne o determinati temi diffusi dai notiziari⁹⁹. Un altro studio mostra che durante la campagna elettorale del 2000 circa il 18 per cento degli americani ha cercato in Internet informazioni relative alla campagna stessa, mentre per quella del 1996 questa percentuale era appena del 4 per cento. Circa la metà degli utenti Internet ha addotto "Convenience"¹⁰⁰ quale motivo principale per la ricerca di informazioni in rete¹⁰¹.

6.1.14 Valutazione

Internet consente alle persone interessate di informarsi a minimi costi di opportunità. Con l'introduzione del **voto elettronico**¹⁰² la comunicazione su Internet assumerà sempre maggiore importanza. Occorrerà interrogarsi sull'**esigenza di informazioni elettroniche supplementari delle autorità** durante la campagna per le votazioni, periodo in cui la comunicazione elettronica pone esigenze elevate alla Confederazione quale fornitore. Il compito di strutturare e ponderare i temi (funzione di filtro), finora assolto dai media, ora può essere assunto da ogni singola persona. Ciò pone esigenze di chiarezza e presuppone la capacità di separare le informazioni importanti da quelle

⁹⁹ Dal 21 al 26 novembre 2000, l'Istituto Thomas Opinion Research ha intervistato negli USA 1'006 persone adulte (<http://democracyonline.org/databank/dec2000survey.shtml>).

¹⁰⁰ Convenience = comfort, facilità d'uso, comodità

¹⁰¹ I risultati si basano su un'indagine telefonica condotta da Princeton Survey Research Associates presso 8'378 Americani di età superiore ai 18anni. Periodo del rilevamento: dal 10 al 26 novembre 2001 (<http://www.people-press.org/online00rpt.htm>).

¹⁰² E-Voting = votazioni ed elezioni via Internet



irrilevanti¹⁰³. Un vantaggio di Internet è che i contenuti possono essere aggiornati costantemente, così le dichiarazioni false o fuorvianti possono essere rettificata a breve termine.

Il GL CSI è contrario a una semplice **utilizzazione secondaria** dei mezzi d'informazione su Internet. Quest'ultimo va considerato un **canale d'informazione autonomo** con "leggi" proprie.

Attualmente rimane aperta la questione di quanto le autorità si impegneranno in Internet¹⁰⁴. Sulla rete sono già realtà o sono ipotizzabili le seguenti attività: contributi redazionali (testo), spiegazioni relative alle votazioni, immagini e grafici, film (dichiarazioni alla radio e alla TV, contributi nei media), trasmissioni radiofoniche, chat, gruppi di discussione, forum e mailing list. Secondo il professore di pubblicistica zurighese Otfried Jarren, non vi è automaticamente trasparenza per il solo fatto di rendere accessibili le informazioni e di poter disporre di un grande quantitativo di tali informazioni¹⁰⁵.

Anche la questione su come occorra comportarsi con gli **attivisti che operano in Internet non è ancora risolta**. Con le nuove tecnologie dell'informazione è possibile, mediante la posta elettronica e metodi del tipo "catena di S. Antonio"¹⁰⁶, fornire in poche ore a migliaia di persone false informazioni "esclusive" e manipolare l'opinione pubblica. Gli sviluppi nel settore delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione necessitano di ulteriori chiarimenti.

Internet: conseguenze

- 13** Gli **argomenti essenziali** del Consiglio federale dovrebbero essere **accessibili** su **Internet**.
- 14** I contenuti di Internet vanno **allestiti in modo tale da poter essere compatibili con i media**. Di regola servono **testi redazionali brevi**, mentre i servizi di approfondimento possono essere proposti da scaricare (p. es in formato PDF). IL GL CSI reputa vantaggioso integrare i redattori di Internet nei servizi d'informazione.
- 15** Occorre promuovere la **distribuzione di comunicati via e-mail** ("push"). I comunicati, catalogati secondo diversi criteri (p. es secondo tema o mittente), dovrebbero poter essere ordinati in abbonamento gratuito.
- 16** Particolare attenzione va rivolta allo **sviluppo e alla diffusione di elementi interattivi** (chat, newsgroup, forum). Occorre promuovere l'interattività fra autorità e cittadini.
- 17** Se vengono inseriti **link**, occorre badare all'**equilibrio e alla parità di trattamento di tutti gli attori**. Dev'essere evitata qualsiasi parvenza di arbitrio.

¹⁰³ Linder Wolf, Perizia sul voto elettronico (non ancora pubblicata), p. 8 seg.

¹⁰⁴ Rappresentazione "univoca" della posizione delle autorità o rappresentazione completa di entrambe le posizioni su una piattaforma informativa neutrale riguardante le votazioni?

¹⁰⁵ Jarren Otfried, 1998 (Internet – neue Chancen für die politische Kommunikation, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 40: 13-21), citato in Linder Wolf, Perizia sul voto elettronico, p. 8

¹⁰⁶ Ogni destinatario viene invitato a inoltrare l'e-mail a un determinato numero di persone (p. es a dieci amici).



- | |
|--|
| <p>18 Secondo lo sviluppo della tecnica potrebbero essere aggiunti elementi audiovisivi (p. es dichiarazioni dei consiglieri federali alla radio e alla TV, informazioni ai media).</p> <p>19 L'informazione del Consiglio federale destinata ai media dopo la seduta settimanale, ma anche le informazioni fornite ai media all'inizio delle campagne per le votazioni vanno trasmesse al più presto su Internet con immagini e suono.</p> |
|--|

6.1.15 Risposta a richieste

Anche durante il periodo delle votazioni, il dipartimento competente assolve il suo **mandato d'informare con regolarità**. I membri del servizio d'informazione rispondono per scritto e telefonicamente alle domande dei cittadini e mettono a disposizione tutti i documenti più importanti.

Singole misure

6.1.16 Corporate design (Corporate Identity)

In singoli casi per le votazioni è stato creato un **corporate design** unitario o quanto meno un **logo**, che è stato impiegato sistematicamente. Per esempio tutti i documenti e le apparizioni pubbliche relative alla votazione sulla nuova Costituzione federale dell'aprile 1999 presentavano uno sfondo rosso con una croce bianca. Nella votazione sulla nuova Costituzione federale, il *corporate design* – favorito da una lunga procedura – ha ottenuto l'auspicato riconoscimento. Anche le spiegazioni relative alle votazioni hanno una struttura unitaria per essere facilmente riconoscibili.

6.1.17 Valutazione

Per le votazioni abituali non sembra avere molto senso concepire un vero e proprio *corporate design*. I costi sarebbero troppo elevati e in caso di più votazioni all'anno con temi diversi la popolazione verrebbe soffocata da troppi logotipi, per cui non sarebbe più garantito il riconoscimento immediato.

<p>Corporate Design: conseguenze</p> <p>20 Di regola si deve rinunciare a un corporate design per gli oggetti in votazione.</p> <p>21 L'utilizzo di un corporate design autonomo va raccomandato unicamente per campagne tematiche a più lungo termine (p. es quella sull'ONU). In questo caso sarebbe opportuno impiegare ulteriormente il corporate design nella campagna per le votazioni.</p>
--



6.1.18 Opuscoli

I dipartimenti o gli uffici responsabili hanno pubblicato opuscoli per diversi oggetti in votazione: per la votazione sullo SEE del 1992, ma anche per oggetti più recenti, quali la votazione relativa all'iniziativa sulla protezione genetica del giugno 1998, l'oggetto FTP del novembre 1998 o la votazione sugli Accordi bilaterali con l'Unione europea (UE) del maggio 2000.

6.1.19 Valutazione

Gli opuscoli, impiegati per tutti i temi di importanza generale e nella campagna per le votazioni, sono un **mezzo ben accolto** dell'informazione delle autorità. Poiché richiedono dal lettore **che si occupi in maniera approfondita e con grande dispendio di tempo** del tema trattato, solo una piccola parte dei votanti si interessa a fondo a questi opuscoli. Fondamentalmente essi servono per **sensibilizzare** i lettori su un **tema, spiegare fatti complessi** e illustrare singole questioni mediante **immagini, grafici e illustrazioni**.

La concezione, la stampa e la distribuzione di un opuscolo comportano costi notevoli, giustificabili soltanto in caso di questioni di una certa rilevanza.

Nella campagna per le votazioni vera e propria occorre vegliare affinché vengano rispettati i **principi dell'informazione delle autorità**. Non è ammissibile l'impiego di forti **semplificazioni** e **immagini emozionali e tese a suggestionare il pubblico**.

Opuscoli: conseguenze

- 22** I temi devono essere **spiegati in maniera esaustiva** e non possono essere **eccessivamente semplificati**. Effetti emozionali e suggestivi vanno evitati in particolare durante il periodo delle votazioni.
- 23** Occorre dare maggiore importanza alla distribuzione degli opuscoli affinché possa essere **ridotta al minimo la dispersione**. Nello sviluppo e nella gestione di una **banca dati dei destinatari** vanno osservate le **prescrizioni giuridiche in materia di protezione dei dati**.

6.1.20 Lettere ai giornali

La popolazione presta **molta attenzione alle lettere inviate ai giornali**. Nella votazione relativa agli Accordi bilaterali con l'Unione europea del 21 maggio 2000, il 51 per cento dei partecipanti ha consultato le lettere pubblicate in giornali e riviste. Questo numero corrisponde alle esperienze delle precedenti votazioni¹⁰⁷.

¹⁰⁷ Analisi VOX n. 70 sugli Accordi bilaterali del maggio 2000, p. 12.



In occasione della votazione concernente la legge sull'asilo del giugno 1999, l'Ufficio federale dei rifugiati (UFR), su richiesta di tre dei partiti rappresentati in Consiglio federale, ha redatto **lettere modello destinate ai giornali**. L'Ufficio ha inoltrato queste lettere alle sezioni dei partiti, invitandole a metterle a disposizione delle persone interessate quale modello da inviare ai giornali. Il partito di Governo che era contrario alla posizione del Consiglio federale ha ritenuto che questo servizio dell'Amministrazione federale fosse uno scandalo e ha fatto intervenire i media. La campagna non ha suscitato grandi reazioni.

In varie votazioni, per esempio per quanto riguarda gli Accordi bilaterali, alcune **lettere ai giornali** contenevano **affermazioni false**, che nonostante la rettifica delle autorità sono rimaste nella memoria di molte persone.

6.1.21 Valutazione

Redigere e distribuire **lettere modello ai giornali** viola il **principio della trasparenza** ed è inaccettabile per un'autorità. Se nelle lettere inviate ai giornali vengono pubblicati **fatti non veritieri**, è possibile esigere una rettifica da parte della redazione responsabile: nel suo parere del 30 marzo 2000, il Consiglio della stampa si è espresso, riguardo al settimanale "Cooperazione", in questi termini: "Se una redazione, dopo avere pubblicato una **lettera inviata da un lettore al giornale** si rende conto che essa contiene **affermazioni evidentemente false**, è tenuta a **rettificarle** a posteriori¹⁰⁸."

Lettere ai giornali: conseguenze

- 24** **Le autorità** non possono redigere lettere modello destinate ai giornali.
- 25** Nel **rettificare lettere ai giornali** occorre **agire con prudenza**. **Le opinioni personali non** devono essere **corrette**. È però possibile esigere una **rettifica** in caso di **affermazioni obiettivamente false o fuorvianti**.

¹⁰⁸ n. 9/2000: Lettere ai giornali / obbligo di rettifica ("Cooperazione "). Presa di posizione del Consiglio svizzero della stampa del 30 marzo 2000, Fonte: <http://www.presserat.ch/12630.htm>



Budget destinato alla comunicazione / impiego dei fondi

Salvo rare eccezioni, tutti i costi relativi all'informazione nella campagna per le votazioni sono coperti dal normale budget dei dipartimenti e degli uffici interessati. Crediti ad hoc per l'informazione sono stati stanziati per la votazione sullo SEE del 1992¹⁰⁹ e per la votazione sugli Accordi bilaterali con l'UE del maggio 2000¹¹⁰. In questi casi il Parlamento ha concesso crediti destinati all'informazione. Il credito per l'informazione riguardante la riforma della Costituzione federale non è stato concesso dal Parlamento con una decisione speciale: i costi sono stati computati nei budget della Segreteria generale del DFGP e dell'Ufficio federale di giustizia¹¹¹.

Già nel 1996, in una mozione sulle direttive, il Consiglio federale era stato invitato a prendere misure per rafforzare la conoscenza della popolazione dei nessi e delle dipendenze tra l'evoluzione delle situazioni in Svizzera, in Europa e nel mondo¹¹². Nel rapporto sulla politica estera 2000, il Consiglio federale scrive che, mediante un rafforzamento mirato del lavoro di informazione e formazione, intende promuovere la consapevolezza delle possibilità e dei vincoli che influenzano le azioni del nostro Paese¹¹³. Nel budget 2001 il Parlamento ha approvato una voce di spesa di 1,2 milioni di franchi per una campagna informativa concernente l'adesione all'ONU¹¹⁴.

Il Consiglio federale ha sempre rivolto la massima attenzione **all'impiego di tali fondi**. A titolo d'esempio, per la **votazione sullo SEE** del 1992 occorre scegliere tra manifesti, inserzioni, opuscoli e un'esposizione. Dopo approfondite discussioni, il Consiglio federale aveva allora deciso di **rinunciare alle inserzioni e ai manifesti**.

Le prime esperienze con la **pubblicità vera e propria** sono state fatte nel **1998** dal DFGP con una **campagna di manifesti** concernenti la **riforma della Costituzione federale**. Questa campagna era stata avviata prima della vera e propria campagna per le votazioni e non doveva intervenire nel processo di formazione delle opinioni. L'azione con i manifesti ha evocato la riforma della Costituzione federale in un periodo in cui non vi erano eventi particolari da segnalare. Inoltre, occorre sensibilizzare nuovamente la popolazione in occasione della fase finale dei dibattiti parlamentari. In alcuni casi vi furono reazioni negative ("inutile sperpero di denaro"), ma le critiche rimasero contenute. Questa azione ha avuto un costo di circa 700'000 franchi. In un'intervista concessa al "St. Galler Tagblatt", il consigliere federale Koller ha chiaramente difeso la legittimità delle campagne di manifesti

¹⁰⁹ Credito aggiuntivo di 5,9 mio di franchi

¹¹⁰ Il budget stanziato per la comunicazione per il 2000 ammontava a quasi 1,6 mio di franchi

¹¹¹ I costi di comunicazione per la riforma della Costituzione federale tra il 1995 e l'aprile 1999 sono ammontati a circa 1,8 mio di franchi.

¹¹² 96.3195 – Mozione Commissione CN. Nessi tra l'evoluzione delle situazioni in Svizzera, in Europa e nel mondo.

¹¹³ Rapporto sulla politica estera del Consiglio federale 2000, p. 235

¹¹⁴ È tutt'ora pendente un'interpellanza (01.3440) del gruppo dell'UDC relativa al sostegno finanziario dell'Amministrazione federale alla campagna informativa in vista della votazione sull'adesione all'ONU.



affermando che la **Confederazione stessa** deve avere **il coraggio di informare**, se non vi è **alcuna lobby** che lo fa al suo posto¹¹⁵.

In occasione delle elezioni del **Consiglio nazionale del 1999**, il Consiglio federale aveva sostenuto, , nonostante qualche esitazione, una **campagna di informazione e di sensibilizzazione** del Dipartimento federale dell'interno (DFI) intesa ad arrestare il calo della partecipazione alle elezioni in atto da parecchi anni¹¹⁶. Da un lato, si voleva ottenere che un numero maggiore di persone facesse nuovamente uso del diritto di voto e, dall'altro, si voleva attirare l'attenzione sul fatto che le donne erano sottorappresentate in Parlamento. La **Commissione delle finanze non** concesse il **credito aggiuntivo** di 248'000 franchi **approvato dal Consiglio federale**, cosicché la campagna di manifesti alla vigilia delle elezioni del Consiglio nazionale non ebbe luogo.

Impiego di mezzi di comunicazione commerciali

I comitati conducono una parte della campagna per le votazioni, che ha lo scopo di influenzare profondamente le opinioni, con **inserzioni e manifesti in spazi a pagamento**. In tale contesto, le **affermazioni plateali, emozionali e suggestive** possono spingere **in secondo piano l'argomentazione oggettiva** oppure **distorcere le proporzioni**. Se singoli attori assumono una **posizione dominante** negli spazi a pagamento, possono risultarne **disparità nella percezione**. La formazione delle opinioni sotto queste forme si differenzia da altri contributi alla discussione (p. es nella parte redazionale dei media) per la **struttura ripetitiva e predeterminata nello sviluppo argomentativo**.

Fatta eccezione per la riforma della Costituzione federale, per motivi di carattere politico, giuridico o finanziario la **Confederazione** ha finora **rinunciato** alla **propaganda politica** – mediante **inserzioni, manifesti, spot nei cinema, alla radio e alla televisione** – in vista delle votazioni¹¹⁷. In generale sembra che l'Amministrazione rifugga dalla **riduzione della complessità emozionale** della pubblicità considerandola poco seria per la comunicazione della Confederazione¹¹⁸. Nel contempo gli avversari politici impiegano sempre più la propaganda politica al fine di raggiungere i propri obiettivi. L'assenza propagandistica della Confederazione comporta **deficit di comunicazione** specifici. Oggi ad esempio è impossibile replicare adeguatamente nella discussione pubblica ad argomenti presentati mediante slogan. Non è neppure possibile offrire stimoli alla riflessione politica e sensibilizzare l'opinione pubblica su circostanze e questioni determinate, una qualità specifica e classica della pubblicità¹¹⁹.

Nell'impiegare forme di comunicazione commerciali occorre distinguere tra **campagne tematiche** a più lungo termine e **campagne per le votazioni** più brevi.

¹¹⁵ Citato in: TRIMEDIA, Bilanz Plakatkampagne Revision Bundesverfassung, 31 agosto 1998, p. 10

¹¹⁶ Decisione del Consiglio federale del 31 marzo 1999

¹¹⁷ Non si intendono qui le campagne di prevenzione, di sensibilizzazione o di informazione (AIDS, alcool, censimento della popolazione ecc.).

¹¹⁸ Sigg Oswald (giugno 1999), documento sul tema "Politica e pubblicità"

¹¹⁹ Sigg Oswald (giugno 1999), documento sul tema "Politica e pubblicità"



6.1.22 Campagne tematiche

Il dibattito democratico in merito a questioni fondamentali non deve iniziare soltanto con la campagna per le votazioni. Può essere promosso attraverso una campagna tematica che non ha per scopo né di convincere né di giungere a una decisione (ciò avviene nelle fasi successive), bensì intende sviluppare l'interesse e il sapere specifico. L'obiettivo è di **rendere attenta** la popolazione su determinati temi, di **trasmettere le informazioni basilari** e di stendere un vero e proprio **"tappeto informativo"**. Nel contempo si vuole **sensibilizzare** l'opinione pubblica su diverse prospettive e **sostenere il dibattito politico**. La **campagna di manifesti** alla vigilia della **votazione sulla nuova Costituzione federale** dell'estate 1998 è un esempio di campagna tematica. Circa un anno prima della votazione dell'aprile 1999, durante una fase tranquilla, venne **rievocata** l'imminente riforma della Costituzione federale e la **popolazione fu sensibilizzata** sul tema in vista della fase conclusiva delle deliberazioni parlamentari.

Per le campagne tematiche è ipotizzabile l'impiego di **inserzioni e manifesti**. Le inserzioni sono efficaci soprattutto per le persone dei ceti più elevati per professione e formazione con un'età superiore a 25 anni. Con i manifesti è possibile raggiungere tutte le fasce della popolazione mobili, in particolare anche chi non legge i giornali. In caso di pubblicazione o di affissione multiple, le campagne di inserzioni o di manifesti hanno un vasto raggio d'azione e un'elevata media di contatti. Le **informazioni** possono essere **trasmesse ripetutamente** e su un **periodo più lungo**.

Il GL CSI ritiene che il **Consiglio federale** debba approvare tempestivamente il **concetto e il budget** per le campagne tematiche. La responsabilità dell'attuazione spetta al dipartimento che presenta la proposta. L'Ufficio federale di giustizia ha confermato al GL CSI che **la LOGA** contiene sostanzialmente le **basi legali per le campagne tematiche**. Per contro, è necessaria una base legale in senso materiale, vale a dire un **decreto** del Parlamento per lo stanziamento del **credito** o del **budget** nel quale l'impiego dei fondi sia sufficientemente esplicitato. Occorre rispettare le norme sulle responsabilità formali per le competenze di spesa.

Le campagne tematiche si svolgono prima della vera e propria campagna per le votazioni e **non influiscono direttamente** sul **processo di formazione delle opinioni**. In questa fase la Confederazione è più libera nella scelta dei mezzi da utilizzare di quanto non lo sia nella campagna vera e propria. Tuttavia, per considerazioni relative ai costi e di politica nazionale, è necessario agire con una certa **oculatezza** nell'impiego di simili campagne tematiche; esse devono essere riservate a **questioni fondamentali** con effetti di lunga durata.



Campagne tematiche: conseguenze

- 26** **Le campagne tematiche** sono ammesse dal profilo giuridico e sono adatte a **comunicare informazioni basilari** alla popolazione o a **risvegliare l'interesse** per un **tema** diversi mesi prima della data delle votazioni. A causa dei costi e per considerazioni di principio occorre farne un uso oculato e prevederle soltanto per oggetti di particolare importanza.
- 27** Il **progetto** per le campagne tematiche è **approvato dal Consiglio federale**; il **budget** dev'essere **autorizzato dal Parlamento**.

6.1.23 Campagne per le votazioni

Contrariamente alle campagne tematiche, le campagne per le votazioni riguardano il periodo del vero e proprio **processo decisionale e della campagna per le votazioni**. In tale contesto si pongono esigenze generalmente più elevate all'informazione da parte delle autorità, sia riguardo all'intensità sia riguardo all'impiego del denaro dei contribuenti.

Gli **esperti giuridici non sono concordi** nel riconoscere se la **comunicazione commerciale, date le basi giuridiche attuali, sia compatibile** con le campagne per le votazioni. La **maggioranza** dei giuristi sostiene che con le **attuali basi giuridiche non sia possibile** utilizzare, da parte delle autorità, **alcuna comunicazione commerciale** nella campagna per le votazioni. La **minoranza** è dell'opinione che, **fondamentalmente, tutti i mezzi** (pubblicità, PR) siano **ammessi**. **Decisiva** non è tanto la scelta dei mezzi quanto **l'osservanza dei principi per l'informazione da parte delle autorità**. Mancano le basi giuridiche specifiche qualora siano posti in primo piano contenuti propagandistici, emozionali e tesi a suggestionare.

Indipendentemente dalla correttezza dell'una o dell'altra opinione dei giuristi, il GL CSI è favorevole a **proseguire la prassi abituale: anche in futuro** durante la campagna per le votazioni **si dovrà rinunciare alla comunicazione in spazi a pagamento**. Nella campagna per le votazioni, il Consiglio federale e i dipartimenti responsabili hanno svariate possibilità di illustrare la posizione del Governo e di motivarla durante la campagna stessa. Normalmente, con gli strumenti classici (spiegazioni relative alle votazioni, dichiarazioni alla radio e alla televisione, informazione destinata ai media ecc.) essi dispongono di **sufficienti possibilità** per esporre il proprio punto di vista all'opinione pubblica. Date le circostanze, **la propaganda con manifesti e inserzioni va lasciata a comitati privati e a terzi**.

Campagne per le votazioni: conseguenze

- 28** Per **considerazioni di carattere giuridico e di politica nazionale**, l'impiego della **comunicazione commerciale** nella campagna per le votazioni **non è opportuno; non è necessario** neppure per la **comunicazione**. **Consiglio federale e autorità** dispongono di **sufficienti altri mezzi per rivolgersi alla popolazione**.



La **questione** di un impiego della comunicazione commerciale **si pone nel caso** in cui la **posizione del Governo non sia sostenuta da alcun comitato**, mentre l'**opinione degli avversari** viene **diffusa in modo dominante o addirittura sistematicamente non veritiero**. Indubbiamente **sarebbe interessante** una **discussione di principio del legislatore** in merito a una questione tanto delicata dal profilo della politica nazionale e della politica dell'informazione.

Indipendentemente dalla diatriba fra gli esperti, il **GL CSI ritiene** che, per motivi politici, dovrebbero essere **concepiti o concretizzati articoli di legge specifici qualora un giorno**, nella campagna per le votazioni, **dovesse essere impiegata** pubblicità commerciale. Tuttavia, importanti **argomenti sembrano** piuttosto opporsi a un futuro impiego della **comunicazione commerciale nella campagna per le votazioni**:

- considerazioni di politica nazionale fanno ritenere inopportune gli interventi del Governo per propagandare in modo massiccio la propria posizione alla vigilia di decisioni democratiche.
- la pubblicità obbliga alla concisione e a far presa sulle emozioni. Proprio questo sarebbe problematico, poiché nella fase decisiva occorre una particolare capacità di differenziazione da parte delle autorità;
- nella campagna per le votazioni non sono praticamente ipotizzabili casi in cui i mezzi d'informazione commerciali siano gli unici disponibili per conseguire l'obiettivo prefissato (p. es per rettificare affermazioni false);
- l'impegno politico a favore delle proposte governative sarebbe svalorizzato e di fatto, in un certo senso, delegato al Governo stesso.

Secondo il GL CSI, la questione dovrà essere discussa in altra sede in un contesto più ampio (cfr. cap. 6.6).

Squilibri nella percezione

Nel capitolo 2.2 è stato specificato che gli aventi diritto di voto hanno **diritto** di conoscere tutti i **fatti**, le **opinioni** e gli **argomenti** rilevanti **di tutti gli attori** più importanti. Il principio della **proporzionalità** impone **pari opportunità** per tutti gli attori nella campagna per le votazioni: soltanto se i votanti conoscono tutte le opinioni rilevanti ci si può attendere da loro decisioni oggettive e razionali. Se un partito assume un **ruolo dominante** nella campagna per le votazioni, ciò può **pregiudicare la libera e genuina formazione delle opinioni**.

L'**unilateralità nell'usufruire dello spazio a pagamento** costituisce la **problematica più urgente**. Agli aventi diritto di voto non sempre è noto chi si cela dietro una campagna e quali interessi specifici vengono perseguiti. La predominanza della propaganda può condurre a uno **squilibrio nella percezione**.



Si pongono due questioni di principio:

- Con quali mezzi si può **impedire** o eventualmente **compensare** uno **squilibrio nella percezione**?
- Con quali mezzi è possibile **garantire** o eventualmente **ripristinare il principio della proporzionalità** (pari opportunità per tutti gli attori)?

Squilibri nella percezione: conseguenze

29 Per il GL CSI l'impiego della comunicazione commerciale entrerebbe in linea di conto al massimo se:

- 1.** forti squilibri nella percezione non potessero essere **compensati con altri mezzi**;
- 2.** vi fosse una **base giuridica chiara e**
- 3.** una simile soluzione fosse **inserita** in una riflessione generale sull'impiego di fondi pubblici **nel processo democratico**.

La questione sulla possibilità di **istituire una base giuridica o se esplicitare articoli esistenti** dev'essere posta in un **contesto più ampio**, che esula dall'ambito del presente lavoro. Attualmente sono pendenti in Parlamento le seguenti questioni:

- 99.427 Iniziativa parlamentare Stamm. **Campagne che precedono le votazioni. Istituzione di un'autorità di ricorso**
Il 26 ottobre 2001 la Commissione delle istituzioni politiche (CIP) ha proposto, con 13 voti contro 9, l'istituzione di un'"Autorità di ricorso per la lealtà in materia di pubblicità politica".
- 99.430 Iniziativa parlamentare Gross. **Campagne che precedono le votazioni. Pubblicazione delle somme destinate al loro finanziamento**

Inoltre, l'11 giugno 2001 il presidente del Consiglio nazionale Peter Hess ha affermato in Parlamento di volere esaminare la questione della **disparità di mezzi** tra forze contrarie e forze a favore in occasione delle campagne per le votazioni. Anche la **presidente del Consiglio degli Stati Françoise Saudan** ha espresso dubbi in Parlamento in merito alle **pari opportunità** di tutti gli attori.

Il 22 maggio 2001, a nome dell'Assemblea parlamentare, la **Commissione permanente del Consiglio d'Europa** ha poi approvato una raccomandazione che chiede che **i partiti politici** ricevano **contributi finanziari da parte dello Stato**.

Nell'allegato 4 sono descritti tutti gli interventi pendenti.



7 Conclusione

Se è vero che la democrazia può essere definita come il potere della maggioranza, ne consegue logicamente che l'autorità deve impegnarsi anche nelle campagne per le votazioni. Un comportamento diverso non sarebbe giustificato. Infatti, un Governo che si adopera per trovare un consenso al suo interno nonché presso i partiti, i Cantoni, in seno alle commissioni parlamentari e in Parlamento non può ritirarsi al momento della decisione finale del popolo e starsene con le mani in mano.

Oggi l'impegno del Consiglio federale e delle autorità alla vigilia delle votazioni federali non è solo accettato, ma addirittura atteso. Per quanto riguarda le votazioni popolari, il Governo non deve limitarsi, per adempiere il suo mandato amministrativo, a fornire informazioni, bensì deve anche esprimere e motivare la propria opinione.

Nel corso degli ultimi anni, l'attività delle autorità federali prima delle votazioni popolari è mutata alla luce degli sviluppi in ambito politico, sociale e mediatico descritti nel presente rapporto. Legittimata dall'ampliamento del suo mandato legale di prestazioni, l'attività di informazione della Confederazione ha assunto nuove forme, a seconda degli oggetti in votazione. La Conferenza dei servizi d'informazione (CSI) ha ritenuto importante occuparsi di questa problematica, analizzare singole campagne informative precedenti le votazioni e cercare, con l'ausilio di due perizie, di definire linee guida democratiche entro cui muoversi nella futura attività di informazione. L'intervento del Consiglio federale e delle autorità non può essere arbitrario. Come esposto nel rapporto, la comunicazione deve rispondere ai principi che reggono la comunicazione delle autorità, ossia la continuità, la trasparenza, l'oggettività e la proporzionalità.

Il presente rapporto intende contribuire a garantire la trasparenza, finora lacunosa, e a promuovere la discussione politica. Esso non deve tuttavia essere inteso come uno strumento rigido e indiscriminatamente applicabile in vista delle votazioni federali, ma vuole piuttosto essere un punto di riferimento per le attività di comunicazione.



8 Allegato 1 Composizione del gruppo di lavoro

Partecipanti al progetto del gruppo di lavoro CSI (GL CSI)

- BK** Achille Casanova, vicecancelliere e portavoce del Consiglio federale, presidente del GL CSI (direzione)
Franziska Heiniger, servizio di controllo amministrativo del Consiglio federale (redazione fino al maggio 2000)
Herbert Hürlimann, coordinamento affari del Consiglio federale
Franziska Kümmerly, sostituta capo informazione
Hans-Ruedi Moser, capo informazione
Felix Spahr, responsabile del servizio di consulenza in materia di relazioni pubbliche
Walter Stüdeli, strategie e analisi della comunicazione (redazione dal giugno 2000)
- DFAE** Ruedi Christen, capo informazione
Livio Zanolari, sostituto
- DFI** Suzanne Auer, capo informazione
Andrea Arcidiacono, sostituto
- DFGP** Viktor Schlumpf, capo informazione
Rolf Debrunner, progetti relativi alla comunicazione, informazione
Dieter Biedermann, Ufficio federale di giustizia
- DDPS** Oswald Sigg, capo informazione
- DFF** Daniel Eckmann, delegato per la comunicazione DFF
- DFE** Robin Tickle, capo informazione
Eliane Baumann, sostituta del capo informazione
José Bessard, capo informazione dell'Ufficio dell'integrazione DFAE / DFE
- DATEC** Karl Schwaar, comunicazione, affari prioritari
Hugo Schittenhelm, capo informazione
Claudine Godat Saladin, capo informazione

Perizie

- Prof. dott. Roger Blum, Institut für Medienwissenschaft, Università di Berna
Prof. dott. iur. Georg Müller, Facoltà di diritto dell'Università di Zurigo



9 Allegato 2 Bibliografia

- Barrelet Denis Droit de la communication, n. 146, Stämpfli Berna, 1998
- Blum Roger Politische Kommunikation, Grundlagen und Prozesse, corso del prof.
Dott. Roger Blum, semestre estivo (2000-1), Università di Berna, Institut
für Medienwissenschaft
- Blum Roger / Gysin
Nicole Gutachten über das Engagement des Bundesrates und der
Bundesverwaltung im Vorfeld von eidgenössischen Volksabstimmungen
(2000-2)
- Bonfadelli Heinz, Jarren
Otfried UNIVOX parte I H Kommunikation / Medien 2000/2001 Trendbericht.
GfS-Forschungsinstitut, aprile 2001
- Decurtins Gion-Andri
Eckmann Daniel Die rechtliche Stellung der Behörde im Abstimmungskampf / Friburgo 92
Information vor Abstimmungen, Grundsätze, Prozeduren und Standards
für die Information im EMD 1992-95 und EFD ab 1997, Daniel Eckmann,
gennaio 2000, Berna
- Goetschel Laurent Die EWR-Information der Bundesbehörden, in: Schweizerische Zeitschrift
für politische Wissenschaft 1 (2-3), pagg. 61 – 91, 1995
- Grisel Etienne Initiative et référendum populaire, 1997
- Hangartner Ivo Interventionen eines Gemeinwesens im Abstimmungskampf eines
anderen Gemeinwesens. In: AJP / PJA 3 / 1996, p. 270 segg.
- Hangartner Yvo / Kley
Andreas Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen
Eidgenossenschaft. Zurigo 2000
- Häfelin Ulrich / Müller
Georg Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 3a ed., Zurigo, 1998
- Jarren Otfried, Sarcinelli
Ulrich, Sacher Ulrich
(editore) Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft, ein
Handbuch mit Lexikonteil. Westdeutscher Verlag, 1998
- Klöti Ulrich, Knoepfel
Peter, Kriesi Hanspeter,
Linder Wolf,
Papadopoulos Yannis Handbuch der Schweizer Politik, Manuel de la politique suisse, NZZ
Verlag, 1999
- Ladner Andreas, Brändle
Michael
Linder Wolf Die Schweizer Parteien im Wandel. Von Mitgliederparteien zu
professionalisierten Wählerorganisationen? Zurigo 2001, Seismo Verlag
Gutachten zum E-Voting zu Handen der Bundeskanzlei (non ancora
pubblicato), 16 luglio 2001
- Mahon Pascal L'information par les autorités /
In: Rivista di diritto svizzero RDS 1999 II p. 201 segg.



- Müller Georg Die Behörden im Abstimmungskampf: vom Neutralitätsgebot zur
Teilnahmepflicht / In: PIERMARCO ZEN-RUFFINEN / ANDREAS AUER
[editore.]: De la constitution. Miscellanea in onore di Jean-François
Aubert, Basilea / Francoforte 1996, pagg. 255-265.
- Müller Georg Bericht über das Engagement von Bundesrat und Verwaltung im Vorfeld
der eidgenössischen Volksabstimmungen /
Expertise im Auftrag der Bundeskanzlei, Erlinsbach 2000
- Müller Jörg Paul Grundrechte in der Schweiz im Rahmen der Bundesverfassung von
1999, der UNO-Pakte und der EMRK. Berna, 3a ed. 2000
- Ramseyer Jeanne Zur Problematik der behördlichen Information im Vorfeld von Wahlen und
Abstimmungen, Basler Studien zur Rechtswissenschaft Reihe B:
Öffentliches Recht, 1992
- Steinmann Gerold Interventionen des Gemeinwesens im Wahl- und Abstimmungskampf /
In: AJP / PJA 3 / 1996, p. 255 segg.
- Tschannen Pierre Stimmrecht und politische Verständigung. Beiträge zu einem erneuerten
Verständnis von direkter Demokratie. Basilea / Francoforte 1995
- Weder Ulrich Die innenpolitische Neutralität des Staates. Ihre Bedeutung in der
Schweiz. (Zürcher Studien zum öffentlichen Recht, 29.) Zurigo 1981
- Widmer Stephan Wahl- und Abstimmungsfreiheit (Zürcher Studien zum öffentlichen Recht,
89.) Zurigo 1989
- Vox, analisi relative alle
votazioni federali
- Nr. 47, Analyse der eidgenössischen Abstimmung vom 6. Dezember
1992, GfS, Università di Ginevra, 1993
 - Nr. 69, Analyse der eidgenössischen Abstimmung vom 12. März
2000, GfS, Università di Zurigo, 2000
 - Nr. 70, Analyse der eidgenössischen Abstimmungen vom 21. Mai
2000, GfS, Università di Berna, 2000
 - Nr. 71, Analyse der eidgenössischen Abstimmung vom 24.
September 2000, GfS, Università di Ginevra, 2000
 - Nr. 72, Analyse der eidgenössischen Abstimmung vom 26.
November 2000, GfS, Università di Zurigo, 2001
 - Nr. 73, Analyse der eidgenössischen Abstimmung vom 4. März
2001, GfS, Università di Berna, 2001
 - Nr. 74, Analyse der eidgenössischen Abstimmung vom 10. Juni
2001, GfS, Università di Ginevra, 2001



10 Allegato 3: Esempi di campagne per le votazioni

10.1 Votazione del 6 dicembre 1992 sullo Spazio economico europeo (SEE)

Particolarità

- Per la prima volta il Parlamento ha approvato un credito speciale destinato alla comunicazione (credito suppletivo di 5,97 milioni di franchi).
- Le autorità federali sono intervenute come non mai nel processo di formazione delle opinioni.
- Per la prima e unica volta, la partecipazione al voto ha raggiunto il 79 per cento.

Temi ricorrenti

La comunicazione della Confederazione era orientata al principio secondo cui le informazioni erano offerte gratuitamente agli interessati, i quali però, ad eccezione delle spiegazioni relative alle votazioni, per riceverle dovevano farne richiesta.

Inoltre il Parlamento aveva accordato il credito alla condizione che il Governo si impegnasse a mantenere una certa moderazione e a seguire una strategia dell'informazione difensiva. Nella campagna per le votazioni, le autorità dovevano fungere da „esperto neutrale“, informando in modo oggettivo, sobrio (privo di emozioni) e ponderato. L'argomentazione politica e a carattere emotivo era lasciata alle forze politiche ed economiche. Nondimeno, l'informazione del Governo doveva suscitare nell'elettorato entusiasmo, ottimismo e fiducia¹²⁰.

Provvedimenti di natura organizzativa e mezzi di comunicazione impiegati

L'Ufficio federale dell'integrazione, preposto alla campagna per le votazioni, si è battuto principalmente con i mezzi di comunicazione tradizionalmente impiegati dalle autorità federali, ovvero mediante

- opuscoli
- interviste / singole apparizioni in pubblico di capi dipartimento
- conferenze, seminari
- mostre

Negli ultimi mesi precedenti la votazione, a questi mezzi di comunicazione tradizionali si sono aggiunti, a titolo complementare,

- un dischetto per computer
- una videocassetta per le scuole
- un numero telefonico Europa (hotline)

¹²⁰ Parere interno dell'UI, citato in Goetschel (1995), p. 62 segg.



- apparizioni in pubblico del Consiglio federale. Durante il primo semestre del 1992, tali interventi del Consiglio federale sono state sporadici, in una seconda fase si sono tuttavia moltiplicati (un centinaio da metà ottobre 1992 fino alla votazione). L'unico consigliere federale che non è apparso in pubblico è stato il ministro delle finanze Otto Stich.

L'Ufficio dell'integrazione prevedeva in un primo tempo di lanciare una campagna di inserzioni e di manifesti propagandistici. Nel maggio 1992 il Consiglio federale vi ha tuttavia rinunciato per considerazioni di carattere politico e giuridico. La campagna governativa per le votazioni ha generato costi dell'ordine di 6 milioni di franchi.

Valutazione

L'accordo sullo SEE è stato respinto. Hanno votato no 1'786'708 aventi diritto di voto (50,3%), 14 Cantoni e 4 Semicantoni; hanno votato sì 1'762'872 aventi diritto di voto (49,7%), 6 Cantoni e due Semicantoni. In base alle stime dell'Ufficio dell'integrazione e a due studi esterni¹²¹ si possono trarre le seguenti conclusioni:

- le autorità federali hanno espresso senza emozione le loro argomentazioni in una campagna fortemente intrisa di emotività. La campagna informativa si è basata su una semplice trasmissione di conoscenze in senso cognitivo-razionale¹²²;
- alla campagna, ben pianificata, aggressiva e fortemente emotiva degli oppositori allo SEE, i fautori privati dello SEE non avevano niente di paragonabile da contrapporre¹²³;
- le autorità hanno presentato lo SEE come un semplice trattato economico, praticamente privo di una dimensione politica;
- la campagna di inserzioni non è stata effettuata per considerazioni di carattere politico e giuridico;
- un'informazione fornita unicamente a chi la richiede da sola non basta. È necessario far pervenire l'informazione direttamente al cittadino;
- le forze economiche e politiche sono intervenute nella campagna elettorale solo molto tardi e per troppo tempo hanno lasciato campo libero agli oppositori;
- la ritardata conclusione delle trattative SEE e i risultati insoddisfacenti delle trattative hanno reso insicuri i cittadini. La campagna informativa vera e propria della Confederazione è potuta iniziare solo dopo la firma dell'Accordo, perché fino a quel momento la situazione giuridica era incerta e anche il credito speciale destinato all'informazione era bloccato;
- dopo aver presentato la domanda d'adesione, il Consiglio federale ha dichiarato che lo SEE costituiva una tappa intermedia verso l'adesione all'UE, in contrasto con il rapporto sull'integrazione del 1988, nel quale si sosteneva che per il momento l'adesione non era prevista. Inoltre, a rendere le cose ancora più difficili, il Consiglio federale non si presentava unanime verso l'esterno, suscitando incertezza a proposito della strategia del Consiglio federale in merito all'Europa.

¹²¹ 1^a analisi VOX del gennaio 1993, in collaborazione con l'Università di Ginevra e del GfS-2. Forschungsinstituts., 2. Goetschel Laurent (1995), Die EWR-Information der Bundesbehörden

¹²² Goetschel (1995), p. 74

¹²³ Goetschel (1995), p. 74



- Mancavano argomentazioni positive da parte delle autorità. Infatti sin dall'inizio si preferì porre l'accento sui pericoli di un'esclusione economica¹²⁴.

10.2 Votazione del 7 giugno 1998 sull'iniziativa sulla protezione genetica

Particolarità

- Gli ambienti economici e scientifici erano interessati a respingere l'iniziativa e pertanto a sostenere finanziariamente la posizione del Consiglio federale.
- Si trattava di una legge estremamente complessa, controversa anche in seno alle cerchie di esperti.
- Parallelamente alla campagna per le votazioni, era in corso la procedura di consultazione per il progetto Gen-Lex.
- Tre dipartimenti (DFE, DFI, DATEC) e diversi uffici erano coinvolti.

Temi ricorrenti

La campagna per la votazione era improntata sull'informazione dell'elettorato. L'oggetto, piuttosto complesso, doveva essere illustrato alla popolazione mediante una politica dell'informazione oggettiva e comprensibile. La campagna informativa mirava a suscitare interesse per l'ingegneria genetica e la comprensione di tale materia.

Il principio della trasparenza era preminente: occorreva intavolare il dialogo con l'opinione pubblica su benefici e rischi coinvolgendo tutti i gruppi d'interesse. A tal fine, si è provveduto a curare i contatti con i media, i fautori e gli avversari dell'iniziativa¹²⁵.

Benché fossero coinvolti molti dipartimenti e uffici, la Confederazione doveva presentarsi unanime verso l'interno e verso l'esterno. A questo scopo, si è tastato il terreno sia della popolazione sia dell'Amministrazione federale.

I messaggi principali vertevano sugli aspetti economici, giuridici, sanitari e ambientali e fornivano dati sui benefici e i rischi insiti nella ricerca e sulla legislazione in Europa.

Provvedimenti di natura organizzativa e mezzi di comunicazione impiegati

L'organizzazione e il coordinamento sono stati lasciati al gruppo di lavoro interdipartimentale IDA-Gentech, sorto nel giugno 1997 e composto di collaboratori del DFE e del DFI. Il DFE ne ha assunto la guida fino alla votazione.

¹²⁴ Goetschel (1995), p. 82

¹²⁵ In particolare il comitato indipendente contro l'iniziativa protezione genetica, associazioni economiche e di promovimento dell'economia, parlamentari, „forumGen” e „Génie génétique - un don de la nature”, segretariati generali dei partiti governativi, media stampati ed elettronici.



Quanto ai mezzi di comunicazione, sono stati impiegati sia quelli tradizionali sia quelli moderni:

- opuscoli informativi (di 4 pagine)
- modelli di relazioni in francese e tedesco
- Internet: messaggio, domande & risposte, messaggi chiave, estratti dalla stampa, relazioni, agenda, annuncio di interventi pubblici dei consiglieri federali nonché di specialisti e di direttori di uffici;
- eventi: esperti del gruppo IDA-Gen hanno preso parte a trasmissioni televisive e radiofoniche o hanno dato il loro appoggio a iniziative organizzate da comitati privati (p. es. le dimostrazioni tenutesi a Basilea sull'attività di ricerca);
- avvio della fase finale della campagna con l'intervento dei tre consiglieri federali (Dreifuss, Couchepin, Leuenberger) il 21 aprile 1988;
- interviste ai capi dei dipartimenti;
- alle lettere inviate dai cittadini (anche tramite posta elettronica) è stato risposto entro la settimana successiva.

Il costo dell'opuscolo informativo è ammontato a circa 40'000 franchi. I costi sono stati coperti dai budget correnti degli uffici federali coinvolti. I costi interni non sono stati calcolati, benché la mole di lavoro sia stata notevole.

Valutazione

L'oggetto è stato respinto a netta maggioranza: 1'251'302 voti contrari (66,7%) contro 624'755 favorevoli (33,3%). La spiegazione del netto rifiuto va certamente cercata nella grande avversione alla legge nei diversi gruppi sociali nonché nel fatto che i fautori dell'iniziativa fossero divisi e poco convinti. Sicuramente però anche la riuscita politica di informazione e di spiegazione esercitata dall'Amministrazione federale ha contribuito a questo deciso rifiuto dell'iniziativa. Il notevole impegno degli ambienti economici contro l'iniziativa ha inoltre contribuito in modo importante al suo rigetto.

Vanno pure valutati positivamente i seguenti risultati ed esperienze:

- la riuscita collaborazione tra un gran numero di attori provenienti da diversi ambienti dell'Amministrazione federale nonché di scienza, ricerca, comunicazione, diritto, etica, economia;
- le prese di posizione del Governo e dell'Amministrazione federale (una posizione compatta verso l'esterno) erano unanimi;
- il ruolo leader della Svizzera nel settore delle biotecnologie è stato rafforzato;
- la piazza economica svizzera è stata promossa nei settori della ricerca e della produzione.

Un certo disagio è invece emerso per quanto riguarda i rapporti di collaborazione con diversi gruppi d'interesse: era difficile valutare in che misura era politicamente difendibile una maggiore collaborazione – evidente verso l'esterno – con le organizzazioni economiche (p.es. promozione dell'economia, associazioni dei datori di lavoro), con l'industria farmaceutica e con la scienza (Internet,



firma congiunta di opuscoli, prospetti e della campagna pubblicitaria, partecipazione a manifestazioni organizzate dagli "alleati").

10.3 Votazioni del 27 settembre e del 29 novembre 1998 relative a una tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (TTPCP) e al finanziamento dei trasporti pubblici (FTP)

Particolarità

- TTPCP / FTP presentavano una stretta relazione con la conclusione degli Accordi bilaterali con l'UE.
- Ambedue i progetti erano in reciproca relazione, nel senso che il finanziamento del progetto FTP doveva pervenire per metà dalla TTPCP ed era pertanto in questa misura pregiudicato dalla votazione in merito alla TTPCP.
- Le autorità federali avevano numerosi alleati provenienti da diversi campi (Vorort, partiti borghesi e rosso-verdi).
- Per l'accettazione della TTPCP era necessaria la maggioranza del popolo, per il FTP la maggioranza del popolo e dei Cantoni.
- I costi per un consulente esterno e per il materiale informativo sono ammontati a 330'000 franchi.

Temî ricorrenti

La campagna per le votazioni era strategica e offensiva, ossia orientata in modo tale da non lasciare niente al caso. I principi dell'obiettività e della trasparenza sono tuttavia stati rispettati; si è rinunciato alla pubblicità o a una propaganda mirata.

Mediante un'informazione a tappeto, l'opinione pubblica doveva essere sensibilizzata in modo chiaro al nesso TTPCP – FTP – Accordi bilaterali e ben prima che iniziasse la vera e propria campagna per le votazioni. I massimi esponenti dell'economia e dei partiti dovevano essere convinti della necessità del loro impegno a favore di ambedue i progetti. Nei dibattiti parlamentari sono state attivamente sostenute alcune modifiche ad ambedue i progetti volte a suscitare l'accettazione, in particolare negli ambienti economici (p.es. aliquota TTPCP più bassa per le 28 tonnellate, „un decimo di punto percentuale supplementare sull'imposta sul valore aggiunto“ anziché „dieci centesimi sulla benzina“). Inoltre i progetti sono stati presentati come cardini di una nuova politica più ambientalista dei trasporti (trasferimento dalla strada alla ferrovia, verità dei costi in materia di trasporti).

La tabella di marcia delle votazioni era organizzata in modo che si votasse dapprima sulla TTPCP, alla quale l'elettorato era meglio disposto, e poco dopo sul FTP, affinché si potesse beneficiare degli investimenti effettuati nella campagna per la TTPCP.



Provvedimenti di natura organizzativa e mezzi di comunicazione impiegati

Nel dicembre 1996 il SG DATEC ha istituito un gruppo di lavoro „Strategia della comunicazione trasporti“, di cui facevano parte diversi rappresentanti del DATEC, un rappresentante delle FFS e un consulente esterno.

Nell'aprile 1997 il gruppo di lavoro ha incaricato l'Istituto di ricerca GfS di eseguire uno studio di pianificazione sulla base di un'indagine rappresentativa per chiarire in particolare i seguenti punti: propensioni nella popolazione (conoscenze preliminari, opinioni generali in merito alle questioni di politica dei trasporti, atteggiamento nei confronti di singoli aspetti della politica dei trasporti) e una valutazione dei messaggi centrali.

All'inizio del 1998 sono iniziati i lavori operativi, per i quali sono state istituite due task force.

Sulla base dei risultati dello studio di pianificazione sono stati impiegati i seguenti mezzi di comunicazione:

Mezzi di comunicazione impiegati per la TTPCP (votazione del 27 settembre 1998)

- Argomentario e fact sheets illustrati destinati a relatori interni ed esterni nonché ai media
- Decisa rettifica a proposito dell'affermazione dell'Astag, secondo cui la TTPCP sarebbe costata 500 franchi per ogni economia domestica (12 maggio)
- Avvio della campagna con l'intervento in pubblico del consigliere federale Leuenberger (11 agosto)
- Intervento pubblico dei consiglieri federali Cotti, Couchepin, Leuenberger (7 settembre)
- Interventi nei media elettronici
- Numerose interviste sui giornali
- Numerosi interventi pubblici del consigliere federale Leuenberger e di altri consiglieri federali

Mezzi di comunicazione impiegati per il FTP (votazione del 29 novembre)

- Argomentario sotto forma di 40 fact sheets illustrati, destinati a relatori interni ed esterni nonché ai media
- Opuscolo dell'Ufficio dei trasporti (UFT) „La modernizzazione delle ferrovie in Svizzera“. Tiratura 100'000 copie
- Avvio della campagna: incontro dell'UFT con i media (6 ottobre), intervento del consigliere federale Leuenberger all'assemblea generale della Litra (8 ottobre)
- Intervento pubblico dei consiglieri federali Couchepin, Villiger, Leuenberger (27 ottobre)
- Interventi nei media elettronici
- Numerose interviste sui giornali
- Interventi pubblici del consigliere federale Leuenberger e di altri consiglieri federali in diversi Cantoni



Le due campagne sono costate 330'000 franchi (costi esterni pari a 164'000 franchi / costi dell'opuscolo pari a 165'000 franchi compresa la stampa).

Valutazione

Il DATEC si è attenuto ai principi dell'obiettività e della trasparenza. Sono stati resi pubblici tutti i calcoli relativi alle conseguenze della TTCP (compresa l'indicazione della fonte). Per il progetto FTP non è mai stato messo in dubbio il fatto che, dal profilo della politica dei trasporti, sarebbero senz'altro state possibili altre varianti di NFTA, ma è stato sottolineato che quella proposta era l'unica che potesse raccogliere la maggioranza dei voti.

Ambedue le votazioni hanno avuto esito positivo (TTCP: 1'355'735 sì (57,2%), 1'014'370 no (42,8%) / FTP: 1'104'294 sì (63,5%) 19 Cantoni e 3 Semicantoni, 634'714 no (36,5%) 1 Cantone e 3 Semicantoni). I cambiamenti di rotta strategici in relazione a timing, messaggi centrali, gruppi mirati ecc. si sono rivelati corretti. Per concretizzarli, era stato necessario pianificare in modo tempestivo e sistematico la comunicazione. Questa pianificazione ha offerto, soprattutto nella delicata fase finale della campagna per la votazione sulla TTCP, la sicurezza necessaria per poter seguire la strategia avviata. Importante è stato l'impegno profuso dai vertici dei dipartimenti a favore di una coalizione del sì più ampia possibile. È stato quindi rilevante il fatto che la discussione con l'attore principale della parte avversaria sia stato trasferito, soprattutto nella fase finale, anche a un altro livello che non fosse quello relativo alla sostanza dell'oggetto in votazione (i "Nein-Sager"; stile discutibile della campagna). Il punto debole della campagna risiede nell'aver inizialmente sottovalutato i lavori di allestimento, volutamente semiufficiali, della controcampagna relativa alla TTCP (gennaio-luglio 1998). La reazione dei fautori è giunta troppo tardi, segnatamente l'argomento relativo ai 500 franchi aveva già fatto presa. Fra i motivi di questa reazione tardiva figura la votazione sulla protezione genetica nel giugno 1998, che ha assorbito in notevole misura le forze dei partiti politici, ostacolando la collaborazione dei fautori della TTCP e facendo passare in secondo piano l'interesse dei media per i temi in materia di politica dei trasporti.

10.4 Votazione del 18 aprile 1999 sulla nuova Costituzione federale

Particolarità

- Sulla riforma costituzionale si è discusso per anni. I lavori sono stati lunghi e si sono orientati secondo obiettivi diversi (revisione totale / solo aggiornamento / progettazione del futuro).
- I progetti erano poco interessanti per l'economia, cosicché non si poteva contare sul suo sostegno finanziario.
- La campagna per la votazione condotta dalle autorità è stata straordinariamente lunga (fu avviata già nel 1995).
- Il progetto era astratto. Non avendo un'attrattiva intrinseca per l'elettorato, quest'ultima doveva essere suscitata „artificialmente“.



- La mole di lavoro per la campagna delle autorità era enorme. Da qui la necessità di avvalersi di esperti esterni, con i relativi costi.
- Per la prima volta l'Amministrazione federale ha condotto una campagna di manifesti propagandistici in vista di una votazione popolare.
- Era necessario l'appoggio dei Cantoni (maggioranza dei Cantoni).
- I costi per le pubbliche relazioni sono ammontati a circa 2 milioni di franchi.

Temi ricorrenti

La strategia di comunicazione mirava prioritariamente ad accrescere le opportunità di successo della riforma costituzionale. Conformemente alle difficili condizioni quadro (nessuna attrattiva intrinseca alla riforma costituzionale, lunga durata della campagna, necessità di ottenere la maggioranza di popolo e Cantoni) si è cercato di informare in modo tempestivo, completo e continuo e di rivolgersi a tutti gli strati della popolazione. Bisognava suscitare un certo interesse per il cambiamento.

L'argomento è stato comunicato mediante i cosiddetti messaggi centrali, quali p. es.

- cogliere subito l'opportunità di una riforma;
- la riforma costituzionale è un investimento per il futuro;
- la riforma costituzionale riavvicina la Costituzione federale al cittadino;
- la riforma costituzionale crea condizioni chiare ed elimina articoli obsoleti.

Provvedimenti di natura organizzativa e mezzi di comunicazione impiegati

Tutta la campagna per la votazione si basava, sin dall'inizio del 1995, su un programma elaborato da un gruppo di lavoro composto di rappresentanti del segretariato generale del DFGP, dell'Ufficio federale di giustizia, della Cancelleria federale e dei Servizi del Parlamento con il sostegno di uno o due consulenti esterni.

Sono stati praticamente impiegati tutti i mezzi di comunicazione tradizionali:

- comunicati stampa
- relazioni, servizio dei relatori
- tavole rotonde
- conferenze stampa
- interventi pubblici di consiglieri federali e alti esponenti delle autorità
- esposizione "150 anni di Stato federale".

Oltre a ciò sono state praticate anche "nuove" forme di comunicazione, quali

- interventi del Consiglio federale alla radio e alla televisione (parte redazionale e discussioni in contraddittorio)
- piattaforma Internet
- dischetti per computer



- flash relativi alla Costituzione: articoli e animazioni messi gratuitamente a disposizione delle redazioni
- eventi: sono stati creati eventi di comunicazione „artificiali“:
 - per l'avamprogetto 95 è stato indetto un concorso relativo al preambolo;
 - nell'estate 1998 è stata condotta a Berna una campagna propagandistica per la nuova Costituzione;
 - poco prima della votazione hanno avuto luogo chat in Internet con politici e con il capo del dipartimento.

Il nuovo testo costituzionale è stato distribuito, unitamente al libretto delle spiegazioni del Consiglio federale, a tutti i fuochi tre mesi prima della votazione. Era possibile ordinare una versione con autografo e una versione per ciechi (in Braille).

Tutta la documentazione e le apparizioni in pubblico erano contrassegnate da un corporate design (sfondo rosso con croce bianca).

Contrariamente al piano iniziale, si è rinunciato (anche per motivi finanziari) a indagini relative alle tendenze di opinioni, a un „angolo della Costituzione“ nelle librerie, a una continuazione della campagna di manifesti propagandistici, a forum e corsi per anziani nelle università nonché a un'inconsueta presentazione spettacolare del progetto in televisione da parte dei consiglieri federali.

I costi delle pubbliche relazioni (ca. 2 mio. di franchi, esclusi i costi del personale dell'Amministrazione federale nonché i costi per interventi in Internet, libri specializzati, commissioni ed esperti) sono stati assunti dall'Ufficio federale di giustizia e dal segretariato generale del DFGP.

Valutazione

Popolo e Cantoni hanno approvato la nuova Costituzione federale a larga maggioranza. Hanno votato a favore 969'310 elettori (59.2 %), 12 Cantoni e 2 Semicantoni, mentre hanno votato contro 669'158 elettori (40.8 %), 8 Cantoni e 4 Semicantoni.

Ci si è chiesti se il risultato sarebbe stato identico anche senza un simile impegno da parte delle autorità e se l'investimento per la campagna per la votazione non sia stato eccessivo.

Data la sua mole, il poco tempo a disposizione e l'importanza a livello di politica nazionale, la riforma costituzionale necessitava di una gestione professionale delle pubbliche relazioni. La decisione di avvalersi di consulenti esterni era pertanto giustificata. La consulenza professionale ha assicurato una concezione completa e armoniosa, una buona rete di relazioni per i contatti con gli esponenti dei media, i grafici e gli altri specialisti e un'analisi della situazione nella quale confluivano gli aspetti specifici della comunicazione.



Anche l'informazione esaustiva e costante si è rivelata efficace. Il corporate design ha creato – favorito dalla lunga durata della procedura – l'auspicato effetto di “déjà vu”. Gli opuscoli hanno avuto un'ottima diffusione raggiungendo l'obiettivo di una prima informazione e sensibilizzazione sul tema. L'offerta Internet ha costituito, rispetto al resto dell'Amministrazione e ad altri progetti legislativi, un'attività pionieristica che ha suscitato vasta risonanza, in particolare nei giovani ai quali questo tipo di offerta mirava. Anche la campagna di manifesti ha raggiunto il suo obiettivo; ha permesso di attirare l'attenzione sulla riforma costituzionale in una fase in cui non vi erano particolari eventi da annunciare, sensibilizzando di nuovo la popolazione in vista della fase finale dei dibattiti parlamentari.

Per contro non è servita a molto la dispendiosa preparazione dei flash sulla Costituzione (contributi redazionali allestiti per la stampa). Anche le relazioni e le tavole rotonde, che spesso riunivano meno di 30 spettatori e si svolgevano in regioni discoste della Svizzera, hanno presentato un cattivo rapporto tra costi e benefici. Talune spese, come per esempio quelle sostenute per la campagna propagandistica con manifesti¹²⁶ hanno suscitato reazioni negative (“inutile sperpero di denaro”, è stato spesso il commento).

Molte reazioni da parte di singole persone hanno tuttavia mostrato che in parte vi era l'esigenza di maggiori informazioni. Stranamente molti cittadini, nonostante gli innumerevoli articoli apparsi sulla stampa e altre offerte di informazione, erano molto male informati sulla riforma costituzionale.

Complessivamente si può senz'altro parlare di un successo della campagna informativa svolta dalle autorità anche se, nonostante l'impegno profuso, non si è potuto raggiungere l'obiettivo di “vendere” in modo allettante i contenuti astratti della riforma finanziaria ad ampi strati della popolazione sensibilizzandola al progetto. Non si è manifestato un vero e proprio entusiasmo. Erano molti i problemi che stavano più a cuore alla gente che non la riforma costituzionale, tanto più che il risultato della votazione non rischiava di incidere in modo sensibile sulla sua vita di tutti i giorni.

10.5 Votazione del 13 giugno 1999 sulla legge sull'asilo e sul decreto federale sulle misure urgenti nell'ambito dell'asilo e degli stranieri

Particolarità

- L'asilo costituisce un tema politico scottante e ricorrente che sfocia sempre in nuove votazioni popolari.
- La votazione si è svolta sotto l'influenza della guerra del Kosovo e dei flussi di rifugiati ad essa connessi. Il numero delle domande di asilo in Svizzera aveva raggiunto punte record al momento della votazione.

¹²⁶ La campagna propagandistica è costata 341'000 franchi, inclusi i costi per i consulenti esterni pari a 87'000 franchi.



- Benché si potesse contare su una maggioranza favorevole alla posizione del Consiglio federale, occorreva partire dal presupposto che l'accettazione della legge sull'asilo fosse più netta che non quella del decreto federale.
- Gli oggetti in votazione non incontravano l'interesse dell'economia, cosicché non si è potuto contare sul suo sostegno finanziario.
- Per la campagna informativa vi era poco tempo a disposizione (è stato possibile avviarla solo nell'aprile 1999).
- La campagna per la votazione ha fatto parlare di sé in seguito alla campagna di lettere ai giornali avviata dall'UFR.

Temi ricorrenti

Date le buone probabilità di successo, si voleva che le spese per la campagna informativa rimanessero contenute. Si è quindi rinunciato a misure dispensiose, quali i sondaggi d'opinione e il ricorso a consulenti esterni.

Obiettivo della campagna governativa era conquistare l'appoggio dei partiti borghesi. Occorreva prendere in considerazione coloro che formulavano critiche nei confronti della politica d'asilo e degli abusi in materia, che lamentavano l'eccessivo peso attribuito al tema dell'asilo. Non bisognava tuttavia mettere in discussione la tradizione umanitaria della Svizzera e la volontà di proteggere i "veri" rifugiati.

Provvedimenti di natura organizzativa e mezzi di comunicazione impiegati

La campagna è stata concepita da un piccolo gruppo di lavoro composto di rappresentanti della Segreteria generale del DFGP e dell'Ufficio federale dei rifugiati sotto la direzione del responsabile dell'informazione presso il DFGP. I lavori di concezione vertevano anzitutto sulla definizione del messaggio da trasmettere e del pubblico a cui andava indirizzato nonché sull'organizzazione della campagna per la votazione.

A tal fine, sono stati impiegati soprattutto i mezzi di comunicazione classici, ma anche strumenti moderni quale Internet:

- statistiche
- testi legislativi
- argomentario
- relazioni modello
- relazione per la conferenza stampa
- impegno del capo dipartimento
- Internet
- Altri documenti: per ambedue gli oggetti in votazione, il gruppo di lavoro DFGP / UFR ha messo a disposizione del competente segretariato dei partiti governativi (diretto dall'UDC) altri documenti a titolo gratuito per ulteriori utilizzazioni.



- Lettere modello: queste ultime erano destinate ad essere distribuite dal segretariato centrale alle sezioni dei partiti, che a loro volta potevano metterle a disposizione dei cittadini interessati quale modello di lettere da inviare ai giornali. Questo procedimento, già adottato in più occasioni, aveva comportato una pubblica controversia nel corso della campagna per la votazione: il PS, che contestava la posizione del Consiglio federale e quindi non apparteneva al comitato del segretariato, aveva considerato scandaloso questo servizio fornito dall'Amministrazione federale e si era rivolto ai media.

La campagna per la votazione ha potuto essere condotta dal personale del DFGP e non ha quindi generato ulteriori costi.

Valutazione

Il risultato della votazione è stato un successo: la legge sull'asilo è stata accolta con 1'443'137 voti (70,6%), mentre 601'389 votanti (29,4%) l'anno respinta. Contro ogni aspettativa, il decreto federale urgente ha avuto un sostegno ancora maggiore: 1'447'984 voti favorevoli (70,8%) e 55'908 contrari (29,2%).

Le spese all'interno della Confederazione sono state considerevoli. Non è tuttavia possibile stabilire con certezza in che misura abbiano contribuito all'esito positivo. La controversia relativa alle lettere modello ai giornali è stata una sorpresa per il gruppo di lavoro DFGP / UFR, dato che un metodo analogo era già stato adottato a più riprese. Benché la campagna mediatica che ne è scaturita non abbia suscitato grande scalpore, occorrerà disciplinare questo genere di attività.

10.6 Discussione sulla votazione del 10 giugno 2001 in merito agli oggetti militari

Particolarità

- Il referendum lanciato dai comitati „Kriegsabenteuer nein – humanitäre Präsenz ja“, „Eidgenössisches Komitee für eine direktdemokratische, neutrale und souveräne Schweiz“ e dal Gruppo per una Svizzera senza esercito (GSsE) è riuscito con 122'462 firme valide.
- I media hanno più volte definito “contro natura“ l'alleanza fra pacifisti e avversari di sinistra dell'esercito e gli isolazionisti della destra borghese.
- La campagna per la votazione è stata condotta facendo leva sull'emotività („Soltanto l'ASNI si batte per la libertà, l'indipendenza e la neutralità della Svizzera“), muovendo critiche e insinuazioni („Il Consiglio federale non mente, ma non dice la verità“, oggetto presentato come preparazione all'adesione alla NATO) e diffondendo informazioni false (600 milioni di franchi per operazioni di promovimento della pace).



- Negli annunci a pagamento la propaganda si è avvalsa di elementi tesi a suggestionare il pubblico e di immagini cariche d'emotività (per es. il „cimitero militare“).
- In merito alla campagna condotta dallo schieramento Blocher, in occasione del congresso del Sindacato del personale dei trasporti (SEV) svoltosi il 1° giugno 2001 il presidente della Confederazione Moritz Leuenberger ha affermato che la lealtà e la ragionevolezza si sono perse per strada e che la cultura politica del Paese è stata avvelenata in modo intollerabile.
- Secondo l'UDC, il Consiglio federale non aveva il diritto di atteggiarsi a istanza morale e doveva quindi scusarsi per la “gaffe” di Leuenberger.
- Entrambi gli oggetti in materia militare sono stati accettati con una stretta maggioranza pari al 51 per cento dei voti favorevoli, ovvero con uno scarto di circa 45'000 voti.

Temi ricorrenti

Mentre Consiglio federale e Parlamento ponevano ai votanti due domande concrete, ossia

1. Volete accettare la modifica del 6 ottobre 2000 della legge federale sull'esercito e sull'amministrazione militare (Cooperazione in materia di istruzione)?
2. Volete accettare la modifica del 6 ottobre 2000 della legge federale sull'esercito e sull'amministrazione militare (Armamento)?

nelle loro argomentazioni gli avversari della destra borghese riducevano implicitamente le due domande a una sola: volete aderire alla NATO? Si sottolineava poi che una simile decisione avrebbe significato l'abbandono dello statuto di neutralità del nostro Paese, determinando il crollo di un pilastro portante della nostra politica (il concetto è stato illustrato mediante un annuncio raffigurante il Consiglio federale che distruggeva i ponti).

Era quindi di fondamentale importanza ricondurre le informazioni dal piano emotivo a un piano oggettivo e concreto.

Provvedimenti di natura organizzativa e mezzi di comunicazione impiegati

Per il DDPS, il dibattito intorno alla votazione si è svolto come di consueto:

- scambio delle argomentazioni favorevoli e contrarie dei diversi comitati referendari negli incontri con i media;
- in occasione della conferenza stampa del 30 marzo, il Consiglio federale, rappresentato dai capi del DDPS e del DFAE, ha fornito informazioni sugli aspetti militari e di politica estera dei due oggetti in votazione, lasciando trascorrere tempo a sufficienza dall'ultima votazione in materia di politica estera, ossia quella sull'iniziativa “Sì all'Europa” del 4 marzo 2001;
- il capo del DDPS si è espresso sugli oggetti della votazione in circa 50 incontri pubblici;
- l'allestimento di un cd rom, distribuito a 150 consiglieri nazionali e agli Stati e a 1'500 ufficiali¹²⁷, ha suscitato un certo scalpore. Esso conteneva un discorso tipo e una presentazione in power

¹²⁷ Sonntags Zeitung del 6 maggio 2001



point senza alcuna raccomandazione esplicita. Si inseriva nel quadro del mandato di informazione;

- il comitato sostenitore dei partiti borghesi e di „economiesuisse“, sotto la direzione del partito liberale-radicalo svizzero (PLR), si è avvalso di conferenze stampa, interviste, conferenze, volantini, inserzioni e cartelloni pubblicitari. Questi ultimi assumevano toni marcatamente concreti e volutamente moderati e non facevano riferimento alle argomentazioni della parte avversaria;
- il comitato sostenitore della parte socialdemocratica si è limitato, a causa degli scarsi mezzi finanziari a disposizione, a poche inserzioni, interviste e a due conferenze stampa.

Mentre una parte del “gruppo avversario”, ossia la sinistra pacifista e il GSsE, si adoperava lealmente per dare voce alla propria opposizione in annunci e articoli sulla stampa, gli avversari del centro destra, ASNI e UDC, si sono avvalsi di una strategia di comunicazione sistematica e programmata a lungo termine, a cui avevano già fatto ricorso nella campagna di raccolta delle firme e, anche in precedenza, a livello di annunci: già nel corso del 2000, durante il dibattito parlamentare sulla revisione parziale della legge militare, erano apparse inserzioni raffiguranti soldati svizzeri che ritornavano a casa nelle bare. In seguito, nei loro manifesti e opuscoli di propaganda figuravano cimiteri militari, allo scopo di suggerire che gli oggetti in votazione avrebbero portato inevitabilmente paura e morte nel nostro Paese. Una forma così estrema di semplificazione di un oggetto in votazione trova paralleli storici soltanto nella cartellonistica totalitaria degli anni Trenta. Per di più, entrambi gli oggetti in votazione sono stati distorti sia dal profilo materiale sia da quello intellettuale.

L'asprezza del confronto e, in particolare, l'accusa di preparare una futura adesione alla NATO non si è limitata agli annunci e ai manifesti. Nel corso della discussione pubblica le stesse argomentazioni si sono estese anche ai media, contribuendo a distorcere pesantemente i contenuti degli oggetti in votazione anche nella stampa scritta.

Circa quattro settimane prima della votazione, gli oppositori degli oggetti in votazione del fronte borghese hanno alzato sensibilmente il tono del loro dissenso. Tramite grandi annunci, UDC e ASNI accusavano indirettamente il Consiglio federale di tradimento della Patria e diffamavano gli alti ufficiali superiori, tacciandoli di “fanfaroni” senza senso di responsabilità. In vari annunci, la “Confederazione dei contribuenti” ha richiamato l'attenzione sul fatto che le future operazioni per il promovimento della pace sarebbero costate più di 600 milioni di franchi, una cifra del tutto esagerata e comprovatamente falsa, che nel breve periodo precedente la data della votazione non era più stato possibile rettificare con i mezzi offerti dalla legge (diritto di rettifica). Dieci giorni prima dell'apertura delle urne, il presidente della Confederazione e altri consiglieri federali hanno respinto fermamente queste diffamazioni ed esortato gli avversari alla moderazione. Tale appello morale ha trovato grande riscontro e probabilmente ha contribuito all'approvazione degli oggetti in votazione.



Valutazione

Gli oggetti militari in votazione sono stati accettati con una stretta maggioranza del 51 per cento. Le cifre assolute sono a favore dell'armamento: 1'002'298 sì contro 963'358 no. La cooperazione in materia di istruzione ha trovato 1'001'399 sostenitori, mentre 956'176 votanti erano contrari. Lo scarto in tutta la Svizzera è stato di soli 45'000 voti. Sono stati decisivi i voti favorevoli delle città, a maggioranza rosso-verde, e del Cantone di Berna. Secondo l'analisi VOX n. 74, in questa votazione non si sono confermate le posizioni tradizionali, ma sono emersi nuovi schemi: infatti la maggioranza delle persone con una buona istruzione, un alto reddito e un elevato status sociale ha votato a favore di entrambi gli oggetti. La maggior parte dei votanti non ha considerato l'oggetto come una professione di fede o un assenso nei confronti dell'esercito. Si è trattato piuttosto di una questione di apertura della Svizzera verso l'esterno, in contrapposizione alla difesa delle tradizioni e dell'isolazionismo.



11 Allegato 4 Interventi parlamentari pendenti

99.427 Iniziativa parlamentare Stamm. Campagne che precedono le votazioni. Creazione di un'autorità di ricorso

- L'iniziativa prevede „di istituire un'autorità alle dipendenze dei presidenti delle due Camere alla quale sarà possibile fare appello durante le campagne che precedono le votazioni allo scopo di valutare la veridicità delle affermazioni espresse o pubblicate nei testi di propaganda”. Detta autorità eserciterà al tempo stesso una sorta di “controllo sulla qualità” del dibattito pubblico, anche se non potrà infliggere sanzioni penali o altro. Con questa iniziativa, l'ex consigliera nazionale Judith Stamm si prefigge di impedire la confusione fuorviante dei cittadini dovuta a “esagerazioni e semplificazioni che travisano sovente la realtà,„. Dall'autorità in questione Stamm auspica un effetto preventivo e un miglioramento dello standard di qualità nel dibattito politico, poiché le persone che portano agli estremi di cui sopra il dibattito elettorale dovranno poi fare i conti con “critiche e ammonimenti”. La Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale sottolinea che nel caso dell'iniziativa non si tratta di „pronunciare sanzioni politiche invise, ma semplicemente di vigilare al meglio sulla veridicità delle argomentazioni presentate nell'ambito di una campagna che precede le votazioni affinché i cittadini possano farsi un'opinione con conoscenza di causa”. Il 23 marzo 2000 la maggioranza del Consiglio nazionale ha dato seguito all'iniziativa. Rimangono in sospeso le modalità secondo cui detta autorità sarà istituita e prenderà le decisioni nei tempi più brevi. Infatti, tali decisioni hanno senso soltanto se rese pubbliche il più presto possibile prima della data della votazione.

99.430 Iniziativa parlamentare Gross. Campagne che precedono le votazioni. Pubblicazione delle somme destinate al loro finanziamento

- L'iniziativa prevede che le fonti dei contributi finanziari destinati alle campagne per le votazioni debbano essere comunicate alla Cancelleria federale e rese pubbliche. Gross argomenta che “per la formazione dell'opinione pubblica è essenziale conoscere coloro che hanno fornito le somme necessarie nonché il relativo ammontare e la motivazione a difesa di un punto di vista piuttosto che un altro in una campagna che precede una votazione”. In altri Paesi democratici questa trasparenza è usuale e consente di fissare regole di correttezza che limitano le disparità dovute alla diversa disponibilità di risorse. Il 23 marzo 2000, in occasione della trattazione in Parlamento, il consigliere nazionale Gross ha argomentato la necessità di creare dapprima trasparenza su tale rapporto di disparità (1:5, 1:10 o 1:20). Se quest'ultimo fosse conosciuto si potrebbe pensare a regole di correttezza. Gross sostiene che in futuro il Parlamento debba occuparsi di come equilibrare le risorse. Secondo Gross, il risultato acquista legittimità se il processo è giusto ed equilibrato¹²⁸. Il 23 marzo 2000 il Consiglio nazionale ha dato seguito all'iniziativa.

¹²⁸ Bollettino ufficiale – Consiglio nazionale – 23.3.2000



Il **presidente del Consiglio nazionale Peter Hess** (PPD , ZG) intende esaminare la questione della **disparità di mezzi** a disposizione delle forze avversarie e di quelle sostenitrici in occasione di campagne precedenti una votazione. L'11 giugno 2001 Hess ha affermato in Parlamento che lo stile e la dimensione della campagna contro la revisione della legge militare del 10 giugno 2001 hanno sollevato la questione delle **parità di mezzi a disposizione**. Secondo Hess, una possibile soluzione potrebbe consistere nel mettere a disposizione dei partiti maggiori mezzi finanziari. Hess ha invitato le Commissioni delle istituzioni politiche ad occuparsi di questo tema. Lo stesso giorno, anche la presidente del Consiglio degli Stati, Françoise Saudan, ha espresso dubbi davanti al Parlamento sul fatto che la **parità di opportunità** sia garantita a tutti gli attori.

Nel corso del 2000 Il Consiglio federale ha risposto anche a due interventi parlamentari riguardanti questa tematica:

- **00.3033 Mozione Gruppo ecologista. Trasparenza delle risorse finanziarie dei partiti.** La mozione chiedeva di elaborare un progetto di legge che “obblighi i partiti politici, i comitati elettorali, referendari e d’iniziativa a rendere trasparenti i loro finanziamenti”. Il Partito ecologista scrive che la nostra democrazia ha bisogno di trasparenza. „Gli aventi diritto di voto possono maturare la loro decisione conformemente a un libero e completo processo di formazione dell’opinione unicamente se conoscono gli interessi e la potenza finanziaria che si celano dietro a una pubblicità per un partito, una votazione o un’elezione. Solo in questo modo è possibile valutare realisticamente la raccomandazione di voto di un partito o di un gruppo”. Il 19 giugno 2000, il Consiglio federale ha proposto di respingere la mozione, poiché la trasparenza comporta un considerevole dispendio di lavoro amministrativo. Esperienze all’estero hanno mostrato che si è tentato di eludere la disposizione e di non rendere trasparente la provenienza di tutti i fondi. Il Consiglio federale dubita della possibilità di successo delle misure coercitive. Il Consiglio nazionale ha respinto la mozione il 2 dicembre 2000.
- **00.3397 Postulato Suter Marc. Protezione della democrazia diretta.** Il consigliere nazionale Suter ha invitato il Consiglio federale a istituire una “base giuridica per la protezione della formazione della volontà in democrazia diretta”. Suter: „Non bisogna misconoscere che, nell’attuale epoca dei media, cerchie che dispongono di notevoli mezzi finanziari possono influenzare decisamente le votazioni con metodi sleali, segnatamente con la diffusione di affermazioni false presentate come fatti presunti e così impedire una decisione popolare basata su informazioni oggettive.“ Suter chiede di esigere le necessarie rettifiche in via giudiziale a spese delle cerchie che diffondono la propaganda ingannevole e falsa. Si potrebbe anche vagliare la possibilità di chiedere l’intervento di un servizio di mediazione. Il Consiglio federale, nel suo parere del 6 settembre 2000, propone di respingere il postulato. È difficile trovare “norme che siano contemporaneamente di facile applicazione, generalmente riconosciute ed eseguibili“. Il Consiglio federale rinvia alle due iniziative parlamentari (istituzione di un’istanza da adire nel caso di campagne relative a votazioni e obbligo di rendere pubbliche le risorse finanziarie dei partiti). Il



Consiglio federale prenderà posizione in relazione a queste questioni dopo avere sentito le proposte della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale (CIP-CN) in merito alle iniziative parlamentari.

- Inoltre il 22 maggio 2001 la Commissione permanente del Consiglio d'Europa, in nome dell'Assemblea Parlamentare, ha approvato la **Raccomandazione** 1516 in materia di **finanziamento dei partiti politici**¹²⁹. Secondo tale raccomandazione i partiti politici dovrebbero ricevere contributi finanziari dallo Stato. In questo modo si ridurrebbero le dipendenze dai finanziatori privati e i partiti politici godrebbero di pari opportunità. Conformemente alla raccomandazione, il finanziamento dei partiti dovrebbe avvenire in modo trasparente. L'identità del finanziatore dev'essere resa pubblica. La Commissione parlamentare raccomanda al Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa:
 - « d'inviter les États membres à adopter la législation sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales en s'inspirant des principes ... contenus dans les lignes directrices du Conseil de l'Europe »¹³⁰.

¹²⁹ Recommandation 1516 (2001) Financement des partis politiques (http://stars.coe.fr/ta/ta01/frec1516.htm#_ftn1). Le raccomandazioni che si rivolgono ai Governi degli Stati membri non sono vincolanti. Le raccomandazioni sono presentate al Comitato dei ministri per parere; in occasione dell'elaborazione delle proprie raccomandazioni o convenzioni esso può avvalersi di questi documenti.

¹³⁰ Recommandation 1516 (2001) Financement des partis politiques (http://stars.coe.fr/ta/ta01/frec1516.htm#_ftn1), punti 9.i e 9.ii. Dal 12 al 14 giugno 2001, il Comitato dei ministri si è occupato della raccomandazione, a livello dei delegati dei Ministri, senza addentrarsi nei contenuti. Il Comitato dei Ministri ha altresì deciso: „de porter la [recommandation] à l'attention de leurs Gouvernements“. Inoltre la raccomandazione è stata trasmessa al *Gruppo multidisciplinare sulla corruzione* (GMC), che ha elaborato una proposta di raccomandazione sullo stesso tema. L'ultima seduta del GMC ha luogo il 21 ottobre 2001. I delegati dei Ministri hanno il compito di esaminare la Raccomandazione 1516 insieme alla raccomandazione del GMC dopo il suo ultimo incontro.