

# **04.463 Iniziativa parlamentare Burkhalter. Ruolo del Consiglio federale durante le votazioni popolari**

Avamprogetto di modifica della legge federale del 17 dicembre 1976  
sui diritti politici

## **Risultati della procedura di consultazione**

Cancelleria federale svizzera  
su mandato della Commissione delle istituzioni politiche  
del Consiglio nazionale

luglio 2006

## Sommario

Elenco dei destinatari della consultazione (con abbreviazioni).....	3
1. Situazione iniziale.....	5
2. Partecipazione alla procedura di consultazione .....	6
2.1 Invito a esprimere un parere.....	6
2.2 Pareri pervenuti .....	6
3. Risultati .....	7
3.1 Valutazione generale dell'avamprogetto di legge .....	7
3.2 Pareri relativi all'articolo 10a cpv. 1 .....	9
3.3 Pareri relativi all'articolo 10a cpv. 2 .....	10
3.4 Imprese vicine alla Confederazione.....	10
3.5 Trasparenza dei costi .....	11
<i>Allegato:</i> Riassunto quantitativo dei risultati della procedura di consultazione.....	11

## **Elenco dei destinatari della consultazione (con abbreviazioni)**

### **Cantoni**

ZH	Cantone di Zurigo
BE	Cantone di Berna
LU	Cantone di Lucerna
UR	Cantone di Uri
SZ	Cantone di Svitto
OW	Cantone di Obvaldo
NW	Cantone di Nidvaldo
GL	Cantone di Glarona
ZG	Cantone di Zugo
FR	Cantone di Friburgo
SO	Cantone di Soletta
BS	Cantone di Basilea-Città
BL	Cantone di Basilea-Campagna
SH	Cantone di Sciaffusa
AR	Cantone di Appenzello Esterno
AI	Cantone di Appenzello Interno
SG	Cantone di San Gallo
GR	Cantone dei Grigioni
AG	Cantone di Argovia
TG	Cantone di Turgovia
TI	Cantone del Ticino
VD	Cantone di Vaud
VS	Cantone del Vallese
NE	Cantone di Neuchâtel
GE	Cantone di Ginevra
JU	Cantone del Giura
CdC	Conferenza dei Governi Cantionali

### **Partiti**

PPD	Partito popolare democratico svizzero
PLR	Partito liberale-radical svizzero
PS	Partito socialista svizzero
UDC	Unione democratica di centro
AdG	Alliance de Gauche
PCS	Partito cristiano sociale
UDF	Unione democratica federale
PEV	Partito evangelico svizzero
I Verdi	Partito ecologista svizzero / Alleanza verde e sociale
GL	Grünliberale Zürich
Lega	Lega dei Ticinesi
PLS	Partito liberale svizzero
PSdL – POP	Partito svizzero del lavoro – POP
DS	Democratici svizzeri
Sol	Solidarités
SGA	Sozialistisch Grüne Alternative

### **Associazioni mantello nazionali dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna**

ACS	Associazione dei Comuni svizzeri
UCS	Unione delle città svizzere
SAB	Gruppo svizzero per le regioni di montagna

**Associazioni mantello nazionali dell'economia**

ES	économie suisse Federazione delle imprese svizzere
USAM	Unione svizzera delle arti e mestieri
UPS	Unione padronale svizzera
USC	Unione svizzera dei contadini
ASB	Associazione svizzera dei banchieri
USS	Unione sindacale svizzera
SIC	Società svizzera degli impiegati di commercio
TS	Travail.Suisse

**Cerchie interessate**

VBB	Verein Bürger für Bürger
-----	--------------------------

**Altri partecipanti alla consultazione (Organizzazioni)**

CP	Centre patronal
AGK	Aargauer Komitee für eine direkt-demokratische, souveräne und neutrale Schweiz

## **1. Situazione iniziale**

Il 31 marzo 2006 la Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale (CIP-N) ha incaricato la Cancelleria federale di condurre presso i Cantoni, i partiti politici, le organizzazioni mantello nazionali dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna, le organizzazioni mantello nazionali dell'economia e le cerchie interessate una procedura di consultazione relativa alla modifica della legge federale del 17 dicembre 1976 sui diritti politici (LDP) nell'ambito dell'attuazione dell'iniziativa parlamentare Burkhalter (04.463).

L'avvio della procedura di consultazione è stato pubblicato l'11 aprile 2006 nel Foglio federale (FF 2006 3465) con indicazione del termine per rispondere alla consultazione e dell'ufficio presso il quale può essere ottenuta la documentazione. La procedura di consultazione si è conclusa il 30 giugno 2006.

Nel presente rapporto sono presi in considerazione tutti i pareri pervenuti entro la fine di luglio 2006. L'elenco delle abbreviazioni utilizzate ai fini di una maggiore leggibilità è riportato all'inizio del rapporto.

## **2. Partecipazione alla procedura di consultazione**

### **2.1 Invito a esprimere un parere**

Con lettera del 31 marzo 2006 il presidente della CIP-N ha invitato i seguenti 55 destinatari a esprimere il loro parere:

- 26 Governi cantonali<sup>1</sup>,
- la CdC,
- 16 partiti rappresentati nell'Assemblea federale<sup>2</sup>,
- 3 associazioni mantello nazionali dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna<sup>3</sup>,
- 8 associazioni mantello nazionali dell'economia<sup>4</sup>,
- 1 altra associazione<sup>5</sup>.

### **2.2 Pareri pervenuti**

Alla fine di luglio 2006 la Cancelleria federale aveva ricevuto complessivamente 46 pareri. Dei 55 invitati alla consultazione, 39 hanno risposto per scritto, mentre 2<sup>6</sup> hanno rinunciato espressamente a esprimersi. 16 invitati non hanno inviato il loro parere. Inoltre 2 organizzazioni e 5 privati hanno espresso un parere di loro iniziativa. Si sono espressi:

- 25 Cantoni<sup>7</sup>,
- 6 partiti<sup>8</sup>,
- 2 associazioni mantello nazionali dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna<sup>9</sup>,
- 5 associazioni mantello nazionali dell'economia<sup>10</sup>,
- 1 associazione invitata a esprimere un parere<sup>11</sup>,
- 2 altre organizzazioni<sup>12</sup>,
- 5 privati.

---

<sup>1</sup> ZH, BE, LU, UR, SZ, OW, NW, GL, ZG, FR, SO, BS, BL, SH, AR, AI, SG, GR, AG, TG, TI, VD, VS, NE, GE, JU.

<sup>2</sup> PLR, PPD, PS, UDC, AdG, PCS, UDF, PEV, I Verdi, GL, Lega, PLS, PSdL-POP, DS, Sol, SGA.

<sup>3</sup> ACS, UCS, SAB.

<sup>4</sup> ES, USAM, UPS, USC, ASB, USS, SIC, TS.

<sup>5</sup> VBB.

<sup>6</sup> PCS; UPS.

<sup>7</sup> ZH, BE, LU, UR, SZ, OW, NW, GL, ZG, FR, SO, BS, BL, SH, AR, AI, SG, GR, AG, TG, TI, VS, NE, GE, JU.

<sup>8</sup> PPD, PLR, PS, UDC, UDF, PLS.

<sup>9</sup> ACS, UCS.

<sup>10</sup> ES, USAM, USC, USS, SIC.

<sup>11</sup> VBB.

<sup>12</sup> CP, AGK.

## 3. Risultati

### 3.1 Valutazione generale dell'avamprogetto di legge

L'avamprogetto di modifica della LDP, che si prefigge di disciplinare l'attività informativa del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale prima delle votazioni popolari, è valutato nel complesso positivamente da una chiara maggioranza dei partecipanti alla consultazione (24 su 46)<sup>13</sup>.

L'avamprogetto è considerato un disciplinamento necessario e adeguato al posto giusto. Il progetto di fissare le direttive attuali relative all'attività informativa del Consiglio federale in una legge è visto positivamente. I partecipanti alla consultazione ritengono che l'informazione della popolazione da parte del Consiglio federale prima di una votazione sia molto importante e rappresenti un contributo irrinunciabile a un processo globale di formazione di un'opinione. Secondo i partecipanti alla consultazione, gli aventi diritto di voto devono disporre di sufficienti conoscenze di base per poter esercitare degnamente i loro diritti democratici<sup>14</sup>. Il Consiglio federale, che prepara le decisioni più importanti e dispone delle relative conoscenze approfondite, deve essere in grado di informare prima delle votazioni<sup>15</sup>. In quanto autorità con compiti direttivi nominata democraticamente, il Consiglio federale è tenuto a contribuire alla libera formazione della volontà degli aventi diritto di voto fornendo un'informazione oggettiva<sup>16</sup>. Numerosi partecipanti alla consultazione tengono tuttavia a sottolineare che la loro approvazione dell'avamprogetto della CIP-N non significa che il Consiglio federale e l'Assemblea federale potranno in futuro fare una propaganda unilaterale<sup>17</sup>. È pertanto giusto che l'attività informativa delle autorità adempia determinati criteri che devono essere fissati per legge. ES propone di prevedere un rapporto annuo delle Commissioni della gestione o delle Commissioni delle istituzioni politiche sul rispetto dei principi dell'informazione da parte del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale. Alcuni partecipanti<sup>18</sup> favorevoli all'avamprogetto fanno infine notare che anche disciplinando per legge l'attività informativa prima delle votazioni vi saranno distorsioni e che l'interpretazione e l'attuazione concreta della nuova disposizione potranno essere controverse nel singolo caso.

6 partecipanti alla consultazione<sup>19</sup> approvano soltanto in parte l'avamprogetto:

4 Cantoni<sup>20</sup>, pur non opponendosi a un disciplinamento legale dell'attività informativa del Consiglio federale prima delle votazioni, ne mettono tuttavia in questione l'utilità pratica e la necessità. Il Cantone GE vorrebbe inoltre maggiori precisazioni per quanto concerne il rapporto tra l'articolo 10a dell'avamprogetto e l'articolo 11 LDP. Propone di disciplinare esplicitamente per legge nell'articolo 11 LDP, oltre al libretto con le spiegazioni del Consiglio federale, anche altri strumenti informativi del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale. Il Cantone ZG è favorevole al disciplinamento legale dell'obbligo di informare del Consiglio federale e dei principi dell'informazione;

---

<sup>13</sup> ZH, BE, UR, NW, BS, SH, AR, SG, AG, TI, VS, NE, JU; PPD, PLR, PS, PLS; ACS, UCS; ES, USAM, USC, USS, SIC.

<sup>14</sup> BE.

<sup>15</sup> ZH, PS.

<sup>16</sup> ZH, UR, NW, BS, SH, JU; PLR, PS; UCS; SIC.

<sup>17</sup> BE; UCS; USS, USC, SIC.

<sup>18</sup> NW; PPD; ES, USAM.

<sup>19</sup> LU, OW, GL, ZG, GR, GE.

<sup>20</sup> LU, OW, GL, GE.

tuttavia ritiene molto importante che il progetto non limiti eccessivamente il Consiglio federale nelle sue possibilità di informare. Il Cantone GR è invece favorevole all'avamprogetto soltanto se vengono create le condizioni legali necessarie affinché il rispetto da parte del Consiglio federale dei principi informativi statuiti sia soggetto a un esame del Tribunale federale.

16 partecipanti alla consultazione rifiutano l'avamprogetto<sup>21</sup>:

Per 5 Cantoni<sup>22</sup> il previsto disciplinamento è superfluo e limita eccessivamente il margine di manovra del Consiglio federale; la giurisprudenza e i principi attuali sono sufficienti per un'informazione obiettiva del Popolo. Inoltre l'impegno del Consiglio federale prima delle votazioni non può essere standardizzato<sup>23</sup>.

Per il Cantone AI i criteri fissati nell'articolo 10a dell'avamprogetto sono troppo ampi e lasciano alle autorità federali un margine di manovra eccessivo. È pertanto necessario rinunciare a sottoporre l'oggetto come controprogetto indiretto all'iniziativa popolare "Sovranità del popolo senza propaganda di governo".

Pur riconoscendo la necessità d'azione nell'ambito dell'informazione prima delle votazioni, 2 partiti<sup>24</sup> ritengono insufficiente il presenteavamprogetto di modifica della LDP<sup>25</sup> ovvero ne criticano l'impostazione sbagliata<sup>26</sup>. L'UDF chiede che il mandato di informazione venga definito più precisamente nella legge e venga delimitato. Inoltre al Consiglio federale e all'Amministrazione dev'essere tra l'altro vietato di impegnarsi nelle campagne precedenti le votazioni con mezzi federali diversi dalla documentazione di voto e dalle piattaforme in Internet. Nella legge occorre stabilire che i media elettronici finanziati con tasse di concessione - oltre che informare in merito al contenuto degli oggetti in votazione e presentare commenti redazionali propri - devono servire da piattaforma per la presentazione equilibrata e oggettiva delle diverse opinioni sugli oggetti in votazione. Secondo l'UDC in questi ultimi anni il Consiglio federale si è allontanato sempre più dalla sua prassi pluriennale di un'informazione discreta e quindi dalla garanzia della libera formazione della volontà conformemente all'articolo 34 capoverso 2 della Costituzione federale, per cui è di massima favorevole a un disciplinamento. Secondo l'UDC l'avamprogetto va però nella direzione sbagliata. L'UDC ritiene inoltre che l'avamprogetto contiene alcune formulazioni spinose e poco chiare. L'informazione costante non è infatti compito del Consiglio federale. Anche i termini oggettiva, trasparente e appropriata non sono secondo l'UDC sufficientemente definiti dal profilo giuridico. L'UDC ritiene inoltre che le campagne precedenti le votazioni devono essere condotte dai partiti, dai comitati e dalle associazioni e non dal Consiglio federale e dall'Amministrazione federale. Se l'avamprogetto dovesse essere approvato dal Parlamento senza modifiche, l'UDC potrebbe sostenere l'iniziativa popolare "Sovranità del popolo senza propaganda di governo".

Il VBB motiva il suo rifiuto all'avamprogetto con il fatto che esso si prefigge il contrario dell'iniziativa popolare "Sovranità del popolo senza propaganda di governo" e determina una nuova ripartizione delle competenze a favore del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale e a scapito dell'Assemblea federale. Siccome con esso si vuole giungere a una nuova forma di Stato, il previsto complemento della LDP de-

---

<sup>21</sup> SZ, FR, SO, BL, AI, TG; UDC, UDF; VBB; CP, AGK, 5 privati.

<sup>22</sup> SZ, FR, SO, BL, TG.

<sup>23</sup> SO, BL, TG.

<sup>24</sup> UDC, UDF.

<sup>25</sup> UDF.

<sup>26</sup> UDC.

v'essere attuato a livello costituzionale. Di conseguenza l'oggetto dev'essere sottoposto a Popolo e Cantoni come modifica costituzionale. Inoltre l'articolo 11 capoverso 2 LDP prevede già la competenza del Consiglio federale di influenzare il processo di formazione dell'opinione degli aventi diritto di voto. Il VBB critica infine il fatto che non è previsto di sottoporre a votazione la modifica di legge contemporaneamente all'iniziativa popolare "Sovranità del popolo senza propaganda di governo".

7 altri partecipanti alla consultazione<sup>27</sup> chiedono il ritorno a un'attività informativa restrittiva del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale prima delle votazioni popolari e di conseguenza rifiutano l'oggetto nel suo complesso. Essi criticano essenzialmente il fatto che la modifica di legge legittimerebbe legalmente la manipolazione degli aventi diritto di voto da parte del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale. Il vigente articolo 11 capoverso 2 LDP disciplina sufficientemente l'informazione degli aventi diritto di voto, non è necessaria un'informazione più ampia. Il disciplinamento previsto determinerebbe una nuova ripartizione delle competenze a favore del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale e trasformerebbe la democrazia diretta in una democrazia pilotata. Il potere del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale aumenterebbe ulteriormente. Partecipando alle campagne precedenti le votazioni il Consiglio federale diventerebbe inoltre parte; non sarebbe dunque più al di sopra dei partecipanti alla campagna e non potrebbe servire l'intera popolazione. Inoltre i termini "costante, oggettiva, trasparente e appropriata" nell'articolo 10a capoverso 2 dell'avamprogetto sono troppo vaghi. L'attività informativa del Consiglio federale dovrebbe essere disciplinata non a livello di legge bensì a livello costituzionale. Un privato e il VBB criticano poi il fatto che non si prevede di porre in votazione il controprogetto contemporaneamente all'iniziativa popolare "Sovranità del popolo senza propaganda di governo".

### **3.2 Pareri relativi all'articolo 10a cpv. 1**

11 partecipanti alla consultazione<sup>28</sup> apprezzano espressamente il fatto che nell'articolo 10a capoverso 1 dell'avamprogetto venga statuito un obbligo del Consiglio federale di informare prima delle votazioni.

Il Cantone ZH propone, a causa del grande significato, di introdurre nel primo periodo dell'articolo 10a capoverso 1 l'elemento della correttezza: "Il Consiglio federale informa in modo corretto ed esauriente sui testi sottoposti a votazione federale. (...)". Il Cantone AG ritiene che il Consiglio federale debba informare non soltanto in modo esauriente bensì anche in modo equilibrato. Propone pertanto di completare in questo senso il primo periodo dell'articolo 10a capoverso 1. Il Cantone GE non è soddisfatto dell'espressione "in modo esauriente" e chiede pertanto di riesaminare il primo periodo dell'articolo 10a capoverso 1. Secondo il PLS l'espressione "in modo esauriente" può essere interpretata in modi diversi e propone pertanto di cancellarla.

Secondo il Cantone BE nel secondo periodo dell'articolo 10a capoverso 1 occorre dire più chiaramente che il Consiglio federale rappresenta la posizione dell'Assemblea federale. Il Cantone TG propone invece di rinunciare al secondo periodo dell'articolo 10a capoverso 1. Se non si dovesse rinunciare, il Cantone TG ritiene necessario adeguare il commento: il Consiglio federale deve non soltanto eseguire le decisioni dell'Assemblea federale, bensì anche, in quanto autorità suprema direttiva ed esecu-

---

<sup>27</sup> CP, AGK, 5 privati.

<sup>28</sup> ZH, BE, UR, NW, BS, SH, JU; PLR, PS; UCS; SIC.

tiva, esprimere tra l'altro giudizi propri e adempiere obblighi d'informazione. Il Cantone GE chiede parimenti di precisare il secondo periodo dell'articolo 10a capoverso 1 nel senso che in caso di divergenza il Consiglio federale può esporre sia la posizione dell'Assemblea federale sia la propria.

Il Cantone VS propone di riunire il capoverso 1 e il capoverso 2 dell'articolo 10a: "Il Consiglio federale informa in modo esauriente, oggettivo, trasparente e appropriato sui testi sottoposti a votazione federale. Esso difende la posizione delle autorità federali".

L'UDF chiede che il mandato di informazione del Consiglio federale venga definito in modo più preciso e venga delimitato.

L'UDC, il VBB e 3 privati rifiutano espressamente l'articolo 10a capoverso 1.

### **3.3 Pareri relativi all'articolo 10a cpv. 2**

5 partecipanti alla consultazione<sup>29</sup> si dicono favorevoli a che i principi dell'informazione da parte del Consiglio federale prima delle votazioni vengano fissati nell'articolo 10a capoverso 2.

Altri 5 partecipanti alla consultazione<sup>30</sup> rifiutano invece i criteri fissati in quanto troppo vaghi e quindi non giustiziabili.

Al fine di evitare malintesi il Cantone BE propone di non citare espressamente nell'articolo 10a capoverso 2 il principio della costanza, poiché l'attività informativa delle autorità al di fuori delle votazioni non va disciplinata nell'ambito della modifica della LDP.

Il Cantone GE non è soddisfatto dei termini utilizzati nell'articolo 10a capoverso 2. A parer suo anche il commento non contribuisce a eliminare i punti oscuri.

ES propone di completare il capoverso 2 aggiungendo che il Consiglio federale non fa propaganda.

### **3.4 Imprese vicine alla Confederazione**

5 partecipanti alla consultazione<sup>31</sup> sono dispiaciuti del fatto che l'avamprogetto non preveda un disciplinamento dell'attività informativa delle imprese vicine alla Confederazione. Il Cantone ZH argomenta che la prassi mostra come proprio in questo ambito vi sia incertezza giuridica, che non ha potuto essere eliminata nonostante la giurisprudenza pluriennale a questo proposito. Il Cantone LU non ritiene sensato disciplinare per legge soltanto l'attività informativa del Consiglio federale e lasciare quella delle imprese vicine alla Confederazione alla prassi del Tribunale federale. Il Cantone AG e l'USS esprimono dubbi sul fatto che la giurisprudenza del Tribunale sia sufficiente per l'attività informativa delle imprese vicine alla Confederazione.

3 partecipanti alla consultazione<sup>32</sup> si sono invece detti contrari a un disciplinamento legale anche per le imprese vicine alla Confederazione. Secondo il PLR non è ne-

---

<sup>29</sup> ZH, BE, AR, AG, JU; PPD, PLR; USAM, USC, USS, SIC.

<sup>30</sup> UDC; CP, AGK, 2 privati.

<sup>31</sup> ZH, LU, AG; UDF; USS.

<sup>32</sup> SH; PLR; ES.

cessario prevedere un disciplinamento anche per le imprese vicine alla Confederazione visti la ricca giurisprudenza e i nuovi mezzi giuridici (controllo del Tribunale federale per quanto concerne i diritti politici della Confederazione).

I rimanenti partecipanti alla consultazione non si esprimono in merito alla questione dell'estensione del disciplinamento alle imprese vicine alla Confederazione.

### **3.5 *Trasparenza dei costi***

L'USS è favorevole a che per l'attività informativa prima delle votazioni popolari i costi vengano valutati per ogni singolo oggetto.

Tre partecipanti alla consultazione<sup>33</sup> sono invece contrari a un disciplinamento legale della trasparenza dei costi.

Gli altri partecipanti non si esprimono in merito alla trasparenza dei costi relativa all'attività informativa del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale prima delle votazioni.

## ***Allegato: Riassunto quantitativo dei risultati della procedura di consultazione***

---

<sup>33</sup> LU, SH; PLR.