

ad 03.436

Iniziativa parlamentare Imparzialità delle campagne elettorali

**Rapporto del 7 maggio 2009 della Commissione delle istituzioni
politiche del Consiglio nazionale**

Parere del Consiglio federale

del 19 agosto 2009

Onorevoli presidente e consiglieri,

conformemente all'articolo 112 capoverso 3 della legge sul Parlamento (LParl) vi presentiamo il nostro parere sul rapporto del 7 maggio 2009 della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale concernente l'imparzialità delle campagne elettorali.

Gradite, onorevoli presidente e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

19 agosto 2009

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Hans-Rudolf Merz
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Parere

1 **Introduzione: panoramica sulle conseguenze dell'iniziativa parlamentare**

Vi ringraziamo dell'opportunità di poterci esprimere sul progetto di legge federale del 7 maggio 2009 concernente il ruolo dei partiti politici nella formazione dell'opinione e della volontà popolare elaborato dalla Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale (CIP-CN).

Il progetto di legge trae origine dall'iniziativa parlamentare di Andreas Gross che chiedeva in particolare campagne elettorali più imparziali. In un primo tempo, la Sottocommissione della CIP-CN incaricata della trasposizione dell'iniziativa parlamentare 03.436 (Andreas Gross) aveva individuato alcune misure pratiche atte a migliorare la posizione dei partiti nel sistema politico svizzero in occasione delle votazioni e, dopo le necessarie discussioni, aveva invitato la CIP-CN a decidere le seguenti misure:

- a. Incaricare la Cancelleria federale di dare spazio nella guida elettorale per il Consiglio nazionale (art. 34 della legge federale del 17 dic. 1976 sui diritti politici; LDP, RS 161.1), senza procedere a modifiche legislative, a tutti i partiti rappresentati in Parlamento, dando loro la possibilità di presentare direttamente le proprie posizioni. La Cancelleria federale ha attuato questo incarico nella guida elettorale del 2007.
- b. Incaricare la Cancelleria federale di presentare brevemente nell'opuscolo «La Confederazione in breve» tutti i partiti rappresentati in Parlamento, senza procedere a modifiche legislative. La Cancelleria federale ha soddisfatto questa richiesta a partire dall'edizione 2008.
- c. Utilizzare un'offerta delle Ferrovie federali svizzere di far appendere nelle stazioni più importanti, prima di ogni votazione federale e per un determinato periodo, un manifesto comune di tutti i partiti rappresentati in Parlamento sul quale appare uno specchietto con le raccomandazioni di voto per tutti gli oggetti in votazione a livello federale. La preparazione del manifesto spetterebbe a tutti i partiti insieme. Finora questa offerta non è mai stata sfruttata.
- d. Dato che la Società svizzera di radiotelevisione SSR/idée suisse non era disposta a fornire di propria iniziativa un servizio di questo genere, la Sottocommissione della CIP-CN ha maturato l'idea di introdurre una base legale affinché radio e televisione mettano gratuitamente a disposizione dei partiti lo spazio necessario per la trasmissione di messaggi politici concernenti una votazione. Il progetto preliminare di legge elaborato dalla Sottocommissione è stato messo in consultazione nel 2007 presso Cantoni, partiti, organizzazioni mantello dell'economia e organizzazioni interessate. La CIP-CN ha chiesto alla Sottocommissione di analizzare approfonditamente i risultati della consultazione. L'analisi ha portato all'elaborazione di un progetto di legge semplificato su cui esprimiamo ora il nostro parere.

2

Ragioni per rinunciare al progetto di legge e di ordinanza

Ragioni di ordine politico e giuridico suggeriscono di rinunciare ai progetti di legge e di ordinanza.

2.1

Ragioni politiche

Le proposte della CIP-CN sono state respinte da tutte le categorie consultate in una proporzione di tre a uno. Nonostante questi risultati della consultazione, la Commissione non ha cambiato rotta sul progetto, mantenendo la sensibile crescita della densità normativa. Molte disposizioni dell'originario progetto preliminare di legge non sono state stralciate ma semplicemente trasferite nel progetto di ordinanza dell'Assemblea federale. Secondo il nostro Consiglio, i risultati poco favorevoli della consultazione non possono essere corretti sottraendo molte norme del progetto di legge del 2007 alla possibilità di referendum, tanto più che diverse norme declassificate dalla legge all'ordinanza appaiono problematiche alla luce dell'articolo 164 capoverso 1 della Costituzione federale (Cost.; RS 101).

La maggior parte dei partecipanti alla consultazione contesta non tanto i dettagli o il livello normativo del progetto messo in consultazione quanto il principio su cui si fonda. Anche noi siamo scettici.

La flessibilità richiesta dalla CIP-CN all'Amministrazione in merito alla promozione dei partiti è stata, per quanto possibile, ampiamente dimostrata dalla Cancelleria federale. Anche le Ferrovie federali svizzere si sono dimostrate flessibili. Per quanto riguarda l'imparzialità delle campagne elettorali (come recita il titolo dell'iniziativa parlamentare), gli specchietti con le raccomandazioni di voto di tutti i partiti dell'Assemblea federale affissi pubblicamente su cartelloni comuni sarebbero certamente una misura ragionevole. Il fatto che da quasi tre anni nessun partito abbia intrapreso i passi necessari per attuare questa misura, peraltro incontestata, suscita qualche dubbio sulla necessità di misure più ampie e in particolare di emanare una legge – questa sì molto contestata – sui messaggi politici.

Nutriamo alcuni dubbi sul fatto che l'imparzialità in occasione delle votazioni popolari possa aumentare grazie a brevi messaggi propagandistici. Anche se le emittenti dovessero mettere a disposizione un tempo d'antenna gratuito, i messaggi politici concernenti una votazione dovrebbero comunque essere finanziati direttamente dai partiti. Il divario fra i partiti con grandi disponibilità finanziarie e quelli con pochi mezzi rischia di aumentare, non certo di ridursi.

2.2

Ragioni giuridiche

Il progetto attualmente al vaglio pone problemi delicati di diritto costituzionale.

2.2.1 Caratteristiche della soluzione proposta

Con i progetti di legge e di ordinanza proposti si vogliono introdurre nella legge federale del 26 marzo 2006 sui diritti politici e nella nuova legge sulla radiotelevisione (LRTV; RS 784.40), nonché in un'ordinanza dell'Assemblea federale, le basi legali affinché determinati partiti e comitati possano usufruire prima delle votazioni di tempi d'antenna gratuiti alla radio e in televisione. La proposta è caratterizzata dai seguenti elementi:

- a. obbligo di determinate emittenti radiotelevisive di concedere un tempo d'antenna e di diffondere messaggi politici concernenti le votazioni;
- b. concessione di un tempo d'antenna in funzione delle date delle votazioni e non degli oggetti in votazione;
- c. produzione dei messaggi da parte dei partiti e comitati autorizzati;
- d. sono autorizzati:
 1. i partiti registrati rappresentati nell'Assemblea federale in seno a un gruppo parlamentare,
 2. in caso di referendum facoltativi anche i comitati referendari,
 3. in caso di iniziative popolari anche i comitati d'iniziativa;
- e. messaggi di 15–30 secondi di durata;
- f. attribuzione del tempo d'antenna per i messaggi dei partiti proporzionato al numero di seggi in Parlamento;
- g. disciplinamento dettagliato concernente l'inserimento dei messaggi nei programmi;
- h. requisiti a livello di contenuto dei messaggi (fra l'altro a tutela dei diritti della personalità; divieto di presentare fatti palesemente inesatti);
- i. esame preliminare da parte dell'Autorità indipendente di ricorso in materia di radiotelevisione (Autorità di ricorso) in caso di dubbi sulla legalità di un messaggio politico.

2.2.2 Aspetti legati al diritto costituzionale

2.2.2.1

La diffusione di programmi radiotelevisivi è protetta dalla libertà d'opinione e dei media (art. 16 seg. Cost., art. 10 della Convenzione del 4 novembre 1950 per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali; CEDU; RS 0.101). L'articolo 93 capoverso 3 Cost. garantisce inoltre espressamente l'indipendenza della radio e della televisione, nonché l'autonomia nella concezione dei programmi. Gli aspetti economici concernenti la diffusione dei programmi sono protetti dalla libertà economica (art. 27 Cost.). Di seguito riassumiamo questi aspetti relativi ai diritti fondamentali e alle garanzie costituzionali nella locuzione «libertà delle emittenti».

Le normative proposte hanno un notevole impatto sulla libertà delle emittenti. Determinate emittenti sarebbero tenute a diffondere contributi di terzi senza una contropartita economica. Il pregiudizio ai diritti fondamentali e alle garanzie costitu-

zionali che ne conseguirebbe è ammissibile solo se si fonda su una base giuridica sufficiente, è giustificato da un interesse pubblico ed è conforme al principio di proporzionalità (art. 36 Cost.).

La soluzione proposta contiene alcune norme a livello di legge che si rendono necessarie tenuto conto dell'articolo 164 capoverso 1 Cost.

I compiti conferiti alla Cancelleria federale sono tuttavia tutt'altro che ben definiti (cfr. n. 2.3.2.1).

2.2.2.2

L'articolo 34 capoverso 2 Cost. garantisce i diritti politici e protegge la libera formazione della volontà e l'espressione fedele del voto in occasione delle elezioni e delle votazioni popolari (cfr. DTF 119 Ia 271 consid. 3). La tutela della libera e autentica formazione della volontà durante le campagne di voto ed elettorali, infatti, costituisce un interesse pubblico che può giustificare una limitazione della libertà delle emittenti (fatto salvo il principio di proporzionalità). È tuttavia necessario che una normativa legislativa sugli interventi nelle campagne di voto tuteli direttamente il principio di proporzionalità (art. 5 cpv. 2 Cost.): la normativa deve essere adeguata e necessaria per conseguire lo scopo voluto (tutela della libera e autentica formazione della volontà) nel rispetto di un ragionevole rapporto fra scopo e mezzi (ponderazione tra interessi pubblici e privati, «esigibilità», cfr. Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 5^a edizione, Zurigo/San-Gallo 2006, n. 613 segg.).

2.2.2.3

Per valutare la costituzionalità della soluzione proposta è indispensabile poter rispondere alle seguenti domande:

- a. La normativa proposta risulta utile alla tutela della libera e autentica formazione della volontà e rispetta i principi giurisprudenziali (e dottrinali)?
- b. In caso affermativo, può giustificare l'ingerenza nella libertà delle emittenti?
- c. In caso negativo, la soluzione proposta è utile ad altri interessi pubblici che possono giustificare l'ingerenza nella libertà delle emittenti?

2.2.3 I messaggi politici contribuiscono alla libera e autentica formazione della volontà politica?

2.2.3.1

La tutela della libera formazione della volontà politica prima delle votazioni presuppone dibattiti aperti e pluralistici che sfocino in decisioni dei votanti basate su sufficienti conoscenze razionali dei fatti e degli argomenti più importanti (Michel Besson, *Behördliche Information vor Volksabstimmungen*, Berna 2003, pag. 180).

Messaggi politici di 30 secondi al massimo inerenti a diversi (a seconda delle volte) oggetti sottoposti a votazione entro un dato termine, dovrebbero limitarsi evidentemente a dichiarazioni concise e incisive. Messaggi di questo genere non possono contribuire a uno scambio di argomenti qualitativamente valido, ma mediante la loro ripetizione (a seconda della forza del partito) inculcano negli ascoltatori soprattutto le raccomandazioni di voto dei partiti. In tal modo il dibattito politico non ne risulta migliorato e neppure intensificato. Questa considerazione non è di *per sé* contraria ai messaggi politici, ma nel migliore dei casi il loro contributo a favorire una decisione dei votanti fondata su sufficienti conoscenze razionali dei fatti e degli argomenti più importanti sarebbe marginale.

2.2.3.2

Nel rapporto del 7 maggio 2009 (n. 2.2.4) si sostiene inoltre che i messaggi politici dei partiti sono giustificati dal fatto che i membri dell'Assemblea federale sono responsabili della «coerenza interna dell'ordinamento giuridico nel suo insieme». I partiti, che raggruppano i rappresentanti del popolo, sarebbero giustificati a «difendere l'opinione dei loro membri». Questa argomentazione può essere confutata per diverse ragioni. Da un lato, sembra lontana dalla realtà l'opinione, pur accettata tacitamente, secondo cui nei loro messaggi politici i partiti evidenzerebbero soprattutto le incompatibilità con la «coerenza interna dell'ordinamento giuridico nel suo insieme». Anche volendo riconoscere loro l'effetto positivo di favorire un discorso politico altamente qualitativo, va però detto che queste indicazioni verrebbero recepite tutt'al più dalle persone particolarmente addentro alle questioni giuridiche e avrebbero quindi per i partiti uno scarso interesse. Inoltre non si può dimenticare che i partiti rappresentano raramente l'opinione di tutti i loro membri. Per quasi tutti gli oggetti, in tutti i partiti – anche nei gruppi parlamentari – si formano quasi sempre minoranze soccombenti. Non possiamo pertanto condividere il punto di vista secondo cui i partiti sarebbero in qualche modo responsabili della «coerenza interna dell'ordinamento giuridico nel suo insieme» e di conseguenza sarebbero legittimati a diffondere i messaggi politici.

2.2.3.3

L'argomento secondo il quale i partiti non devono essere favoriti rispetto ai comitati, merita un'analisi approfondita per quanto riguarda l'aspetto della parità di trattamento. Dalla prassi e dalla dottrina si può effettivamente evincere che, particolarmente in occasione di elezioni, tutti i partiti e i gruppi politici dovrebbero beneficiare di un accesso ai media elettronici nel rispetto del principio della parità di trattamento (cfr. ad es. Urs Thönen, *Politische Radio- und Fernsehwerbung in der Schweiz*, Basilea 2004, pag. 173 seg.; DTF 125 II 504 seg. consid. 3d/bb). Questo precetto è senz'altro chiaro, poiché si riferisce a tutti i gruppi politici che vogliono effettivamente partecipare a un'elezione concreta. Se si volesse applicare questo principio per analogia alla problematica in esame, occorrerebbe mettere in conto il fatto che nelle votazioni su oggetti politicamente controversi (come nel caso dell'interruzione di gravidanza, votazione referendaria del 28 maggio 1978; della naturalizzazione agevolata di giovani stranieri, votazione referendaria del 12 giugno 1994; e della norma penale contro la discriminazione razziale, votazione referendaria del

25 settembre 1994) non ci sono soltanto i comitati referendari che combattono gli oggetti in votazione, ma anche comitati che si impegnano per la loro accettazione. Nel rispetto di un dibattito politico fondato sulla parità di trattamento, anche questi comitati dovrebbero beneficiare del diritto di diffondere gratuitamente messaggi politici. L'opinione secondo cui i messaggi dei partiti compenserebbero in una certa misura quelli dei comitati di iniziativa e di referendum è inficiata dalla constatazione che proprio per gli oggetti politicamente controversi non si contrappongono generalmente «i» partiti e gli eventuali comitati, bensì gruppi favorevoli e contrari, siano essi partiti o comitati.

2.2.3.4

L'applicazione della normativa proposta sui messaggi politici gratuiti concernenti una votazione anche ai comitati di iniziativa e di referendum provocherebbe disparità anche per quanto riguarda gli oggetti in votazione. Dal momento che soltanto i comitati di iniziativa e di referendum otterrebbero il diritto alla diffusione, nessun altro comitato otterrebbe il diritto di diffondere messaggi politici nel caso di oggetti sottoposti a referendum obbligatorio (progetti costituzionali dell'Assemblea federale, determinati accordi internazionali), benché anche simili progetti (come nel caso dello Spazio economico europeo, votazione popolare federale del 6 dicembre 1992) possano essere molto controversi generando di solito comitati favorevoli e contrari. Una normativa giuridicamente egualitaria sui messaggi politici concernenti le votazioni dovrebbe accordare anche in questi casi ai comitati il diritto di diffondere messaggi politici.

2.2.3.5

Per quanto riguarda l'applicabilità della normativa anche ai comitati di iniziativa e di referendum, nel rapporto del 7 maggio 2009 (n. 2.3) si sostiene che dietro a un'iniziativa o a un referendum vi è sempre un nutrito numero di aventi diritto al voto, ciò che legittimerebbe un trattamento speciale riguardo ai messaggi politici concernenti una votazione. Questa posizione non è condivisibile proprio sotto l'aspetto – che dovrebbe essere alla base della soluzione scelta – del perseguimento di un dibattito politico libero e aperto. Per un dibattito politico libero e aperto non è importante il numero di persone che sostiene già da lungo tempo una determinata opinione. Il dibattito politico viene anzi stimolato dall'affermarsi di posizioni che all'inizio della campagna di voto non necessariamente avevano raccolto un'ampia adesione. Non si capisce allora per quale motivo i comitati di iniziativa e di referendum debbano essere privilegiati rispetto ad altri comitati (che non possono farsi forti di un gran numero di firme raccolte).

2.2.3.6

Nel complesso, la soluzione proposta relativa al diritto di diffondere messaggi politici non può pretendere di accrescere la qualità del dibattito politico. Essa produrrebbe anzi diverse disparità, non trovando giustificazione né dal profilo della proporzionalità, né da quello delle pari opportunità nelle campagne elettorali e di

voto. Un'estensione del diritto di diffondere messaggi politici a tutti i comitati attivi in una campagna di voto sarebbe per contro del tutto irrealizzabile, poiché implicherebbe inevitabilmente un numero eccessivo di spot in caso di oggetti controversi.

2.2.4 Messaggi politici per promuovere la propria immagine e mobilitare l'elettorato?

2.2.4.1

La soluzione proposta è utile ad altri interessi pubblici che possono giustificare l'ingerenza nella libertà delle emittenti? Occorre riconoscere che i messaggi politici costituirebbero senz'altro per i partiti un'opportunità per far conoscere all'opinione pubblica il proprio punto di vista mediante slogan concreti e per stimolare l'elettorato a votare secondo le proprie raccomandazioni. In considerazione del ruolo dei partiti nel sistema politico globale, questo diritto pare legittimo. I messaggi politici potrebbero produrre un certo effetto anche sugli elettori che non simpatizzano di primo acchito con un determinato partito, poiché, mediante le raccomandazioni a favore o contro uno o più progetti, i messaggi politici profilano maggiormente un partito di quanto non riescano a fare il semplice programma di partito o il programma elettorale, un documento che difficilmente l'elettore esamina nella sua interezza. Per eccesso, potremmo dire che nei messaggi politici è possibile riconoscere anche elementi della «campagna elettorale permanente» che, in tempi di polarizzazione politica come quelli attuali, è effettivamente in atto.

2.2.4.2

Se si intendono i messaggi politici soprattutto come strumento utilizzato dai partiti per mettersi in mostra e profilarsi, nonché per mobilitare al voto i propri sostenitori secondo le raccomandazioni del partito, allora emerge un'ulteriore problematica: *la parità di trattamento fra i partiti* e l'opportunità di escludere i partiti più piccoli dal diritto di diffondere messaggi politici.

In riferimento alle *elezioni*, il Tribunale federale (DTF 124 I 55 consid. 5a) ha stabilito che il principio della parità di trattamento ha sempre una portata molto particolare nell'ambito dei diritti politici. Soltanto pochi elementi specifici potrebbero giustificare una diversità di trattamento nel settore dei diritti politici. Il principio della parità giuridica e delle pari opportunità sarebbe da intendere in senso strettamente formale e limiterebbe fortemente la libertà d'azione del legislatore, cosicché ogni trattamento differenziato dei partiti che non fosse giustificato da un motivo particolarmente imperativo sarebbe inaccettabile dal profilo del diritto costituzionale. L'idea della concordanza ha trovato spazio nella concezione svizzera del confronto politico proprio nell'ambito delle *elezioni* ai diversi livelli. Il Tribunale federale ha però sottolineato che la concordanza potrebbe conferire un'eccessiva importanza ai partiti riconosciuti e già organizzati e ostacolare l'opposizione degli outsider. Per libere elezioni non s'intende la conferma retroattiva della distribuzione vigente del potere, ma l'accertamento della futura forza dei gruppi politici. *Una candidatura fondata sulle pari opportunità dovrebbe essere quindi accessibile a tutti i cittadini che soddisfano i requisiti costituzionali riconosciuti. Il cosiddetto principio delle pari opportunità non varrebbe soltanto per i singoli candidati ma anche per i partiti*

(cfr. ZBl 98/1997 pag. 355). Vorrebbe consentire la partecipazione al processo politico anche a nuovi movimenti o ad altri gruppi che non siano i partiti tradizionali.

Da un'altra decisione del Tribunale federale si evince che il principio delle pari opportunità si debba applicare anche alle *votazioni popolari* (DTF 114 Ia 427 consid. 5c): ogni votante dovrebbe poter prendere la propria decisione dopo un processo di libera ed esauriente formazione dell'opinione. Quest'ultimo è garantito dalle pari opportunità di esprimere, diffondere, discutere tutti gli argomenti e di valutarne quindi i pro e i contro.

Il principio delle pari opportunità deve essere rispettato anche nell'attribuzione dei tempi d'antenna per diffondere messaggi politici concernenti una votazione. Un diritto di diffusione che consideri soltanto i partiti rappresentati nei gruppi parlamentari e determini il numero di repliche dei messaggi in proporzione al numero di seggi occupati nell'Assemblea federale non si concilia con il principio delle pari opportunità. La recente giurisprudenza di Strasburgo conferma questa valutazione. Nella sentenza n. 21132/05 TV Vest AS & Rogaland Pensjonistparti c. Norvegia, la Corte europea per i diritti dell'uomo ha tutelato, l'11 dicembre 2008, l'accesso dei partiti più piccoli al programma televisivo. Per soddisfare questa esigenza occorrerebbe accordare tale diritto a una cerchia più ampia di partiti.

Per quanto riguarda la diffusione di messaggi elettorali autogestiti, la dottrina si esprime per lo più a favore di una quota paritaria, cosicché tutti i partiti, indipendentemente dalla loro forza, possano beneficiare (in caso di elezioni) di un tempo d'antenna della stessa durata (cfr. Thönen, loc. cit. pag. 186 segg. e relativi rinvii). Anche nel caso di messaggi politici concernenti le votazioni su oggetti specifici si dovrebbe elaborare un sistema che attribuisca un tempo d'antenna ai partiti che non sono ancora rappresentati nell'Assemblea federale, ma che abbiano almeno preso parte alle elezioni della legislatura in corso e, inoltre, abbiano raggiunto una certa consistenza a livello cantonale.

2.2.4.3

Dal profilo delle pari opportunità dei diversi punti di vista qualche dubbio sorge dalla constatazione che, in determinate circostanze, un numero molto importante di messaggi politici simili di partiti può imporre all'opinione pubblica una presenza eccessiva di uno dei fronti (favorevole o contrario a un progetto). Questo rischio di unilateralità è in una certa misura immanente al sistema, poiché non si può mai prevedere in anticipo quali raccomandazioni decideranno i singoli partiti. Il coinvolgimento di comitati di referendum e di iniziativa non potrebbe tuttavia compensare in modo apprezzabile l'unilateralità dei messaggi politici dei partiti.

2.2.4.4

Se si ritiene che i messaggi servano anzitutto a promuovere l'immagine dei partiti e a mobilitare il loro elettorato, non si capisce allora perché si debba vincolare questi messaggi alle campagne di voto. Per evitare il rischio di accumulare raccomandazioni di uno stesso fronte in occasioni di votazioni popolari inflazionandone l'opinione pubblica, bisognerebbe escludere i messaggi pubblicitari durante le

ultime quattro o cinque settimane precedenti la data della votazione. Si potrebbe per contro autorizzare i partiti a diffondere questi messaggi prima delle elezioni, cosa che sarebbe del resto compatibile con la loro funzione in quel contesto.

2.3 Proposte subordinate e loro motivazione

2.3.1 Attribuzione del tempo d'antenna da parte di un organo parlamentare

Qualora non si volesse rinunciare ai progetti di legge e di ordinanza, occorrerebbe affidare a un *organo parlamentare* e non alla Cancelleria federale il compito di fissare in una decisione impugnabile il tempo d'antenna degli aventi diritto. La legge incarica la Cancelleria federale di condurre le votazioni federali con rigorosa neutralità. Proprio in una democrazia diretta è indispensabile che vi sia una tale istanza. Non è giustificabile assegnare a questo ruolo compiti che implicano necessariamente elementi di valutazione (cfr. n. 2.3.2) e che finirebbero per mettere in discussione l'imparzialità della Cancelleria federale in occasione di votazioni federali.

2.3.2 Precisione dell'attribuzione dei tempi d'antenna

Come è possibile attribuire concretamente i tempi d'antenna fra i partiti rappresentati in Parlamento? Sia il progetto di legge sia il progetto d'ordinanza non fanno sufficiente chiarezza su questo punto.

2.3.2.1

Riguardo ai *partiti* rappresentati in Parlamento, i progetti di atti normativi non rispondono alle seguenti domande fondamentali:

- a. Quali conseguenze ha il *cambiamento di partito* di un consigliere nazionale in corso di legislatura? Nei decenni passati si sono verificati a più riprese casi di questo genere (in merito a un recente caso a livello cantonale e all'ammissibilità del cambiamento di partito subito dopo le elezioni cfr. DTF 135 I 19).
- b. Qual è il *momento determinante* per l'attribuzione dei tempi d'antenna? Con quale frequenza può essere modificata la ripartizione? Quanto questo punto sia importante è dimostrato dalla nascita di nuovi partiti e dalla fusione di partiti esistenti durante l'attuale legislatura. Significative sono inoltre le elezioni sostitutive in Consiglio nazionale come quelle nel Cantone di Glarona dell'8 febbraio 2009. Come vanno valutate?
- c. Il tempo d'antenna deve essere attribuito in base alla forza complessiva di un gruppo o di un partito nell'*Assemblea federale plenaria*? Oppure la ripartizione va fatta per i *due Consigli considerati separatamente*? Dato che i due Consigli non hanno le stesse dimensioni, questo aspetto influisce notevolmente sull'attribuzione del tempo d'antenna. La portata politica di questo aspetto risulta dal fatto che la procedura elettorale per il Consiglio degli Stati è definita dai *Cantoni* secondo il sistema maggioritario, fatta eccezione del

Cantone del Giura. Se segue il criterio proporzionale per l'attribuzione del tempo d'antenna, il progetto legislativo si preoccupa unicamente delle elezioni al Consiglio nazionale.

- d. L'attribuzione dei seggi in Consiglio nazionale secondo il sistema proporzionale viene notevolmente influenzato dalla possibilità di *congiunzione delle liste*, che distorce i rapporti di maggioranza. In caso di congiunzione, l'attribuzione del tempo d'antenna penalizzerebbe i partiti più piccoli. Dato che sono decise a livello cantonale e non federale, le congiunzioni delle liste non possono essere considerate nell'attribuzione dei tempi d'antenna. I tempi d'antenna devono essere attribuiti secondo il *sistema Hagenbach-Bischoff* oppure secondo quello del «*doppio Pukelsheim*»?
- e. A ragione, ci si può anche chiedere se al posto della ripartizione dei tempi d'antenna secondo il criterio proporzionale non sarebbe più semplice, pratico e anche opportuno applicare un *criterio paritario* fra tutti i partiti che ne hanno diritto.

2.3.2.2

Non meno spinosa è l'attribuzione di tempi d'antenna fra i diversi *comitati di referendum* contrari a un progetto di legge: dal 1978 oltre il 40 per cento dei referendum è presentato da coalizioni d'opposizione – ossia da comitati referendari diversi. Non di rado un referendum è lanciato da comitati con posizioni divergenti: per gli uni il progetto non va abbastanza lontano, per gli altri troppo. Nell'ultimo decennio alcuni referendum sono stati lanciati da non meno di undici diversi comitati! Non è assolutamente possibile attribuire con precisione le firme ai singoli comitati, poiché spesso collaborano in maniera eccellente: per guadagnare tempo, ad esempio, al momento della consegna le attestazioni del diritto di voto vengono suddivise secondo criteri regionali e non per comitati.

2.3.2.3

Fintantoché non sarà data una risposta a queste domande, la normativa proposta dalla CIP-CN impone alla Cancelleria federale, alla quale è affidata l'attribuzione dei tempi d'antenna, un compito eminentemente politico e di apprezzamento. È prevedibile che queste decisioni daranno facilmente adito a ricorsi al Tribunale federale. La reputazione della Cancelleria federale quale organizzatrice neutrale degli scrutini a livello federale – anche dell'elezione al Consiglio nazionale – potrebbe uscirne compromessa. Questa situazione non può certamente giovare agli interessi della democrazia diretta e del Paese.

3

Proposte del Consiglio federale

Vi proponiamo:

- a. *di non entrare in materia* sul progetto di legge e sul progetto di ordinanza;
- b. *in via subordinata*, nel caso di un'entrata in materia sui progetti di legge e di ordinanza, *rinviare* i progetti alla Commissione *con l'incarico*
 1. di affidare a un organo parlamentare – e non alla Cancelleria federale – il compito di stabilire con decisione formale e impugnabile il tempo d'antenna dei diversi aventi diritto;
 2. di definire meglio i criteri di attribuzione dei tempi d'antenna ai partiti rappresentati alle Camere federali, in modo che siano almeno concretamente applicabili.