

99.427

Iniziativa parlamentare (Stamm Judith) Istanza d'appello nelle campagne per le votazioni

Rapporto della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale

del 25 ottobre 2001

Onorevoli colleghi,

In virtù dell'articolo 21^{quater} capoverso 3 della legge sui rapporti fra i Consigli (LRC), vi sottoponiamo il presente rapporto. Parallelamente il Consiglio federale ha la possibilità di esprimere il suo parere.

La Commissione propone, con 13 voti contro 9, di accettare il suo progetto di legge allegato. Una minoranza della Commissione (Joder, Antille, Baader Caspar, Engelberger, Fehr Hans, Fischer, Glur, Scherer, Tschuppert, Weyeneth) propone la non entrata in materia.

25 ottobre 2001

In nome della Commissione:

Il vicepresidente, Charles-Albert Antille

Compendio

La democrazia, e in particolare la democrazia diretta, trae linfa dal confronto pubblico. Una discussione pubblica è il presupposto necessario affinché gli elettori possano formarsi un'opinione. Il problema si pone d'altro canto quando il dibattito è dominato da gruppi finanziariamente forti che, volutamente, diffondono informazioni false per fuorviare gli elettori. Sovente la parte avversa non dispone degli stessi strumenti per contrastare nella stessa misura simili dichiarazioni.

In simili circostanze, il Consiglio nazionale ha dato seguito il 23 marzo 2000 all'iniziativa parlamentare dell'ex consigliera nazionale Judith Stamm (PPD/LU). L'iniziativa (99.427) chiede la costituzione di un organismo che possa essere adito durante le campagne per le votazioni per valutare dichiarazioni dubbie presenti in testi di propaganda.

Per attuare questa iniziativa è stata proposta l'istituzione di un'«istanza d'appello per una propaganda politica leale». Non si tratta di valutare il modo di pensare dei responsabili delle campagne d'informazione, bensì di consentire ai votanti di formarsi un'opinione oggettiva evidenziando pubblicamente le dichiarazioni fuorvianti o contrarie alla realtà dei fatti espresse nelle campagne per le votazioni.

L'istanza d'appello sarà sancita nella legge federale sui diritti politici. Potrà essere adita da ogni persona avente diritto di voto a partire dal giorno del voto finale su un oggetto in seno alle Camere federali. Possono essere contestate dichiarazioni presenti in testi pubblicitari ritenute fuorvianti o contrarie alla realtà dei fatti. L'istanza elabora un parere che è poi trasmesso ai media.

L'istanza d'appello sarà composta di sette persone che hanno esperienza politica, ma che hanno raggiunto un certo distacco dalla politica quotidiana a livello federale. Oltre a persone con know-how politico, faranno parte dell'istanza anche persone con competenze specifiche. Spetterà al Consiglio federale designare le personalità indipendenti idonee, come pure la presidenza dell'istanza. L'istanza disporrà di un segretariato subordinato a livello amministrativo alla Cancelleria federale.

Rapporto

1 Genesi

1.1 L'iniziativa parlamentare Stamm Judith (99.427)

Il 16 giugno 1999, l'allora consigliera nazionale Judith Stamm (PPD/LU) ha inoltrato un'iniziativa parlamentare in cui si chiedeva l'istituzione di un organismo che possa essere adito durante le campagne per le votazioni per giudicare dichiarazioni dubbie presenti in testi pubblicitari. Tale organismo dovrà essere sancito nella legge federale sui diritti politici. L'organismo, che opererà sotto la direzione dei presidenti del Consiglio nazionale e degli Stati, sarà pure incaricato, secondo la proposta della promotrice dell'iniziativa, di una sorta di controllo della qualità del dibattito pubblico. Esso non avrà tuttavia alcuna facoltà di pronunciare sanzioni di natura penale o di altro tipo, ma si limiterà a prendere posizione sulla plausibilità e sulla veridicità degli argomenti e delle tesi diffuse. Esso presenterà il suo parere tempestivamente all'opinione pubblica quale contributo specifico alla discussione.

La promotrice dell'iniziativa è rimasta impressionata da campagne per le votazioni in cui si lavorava con forzature e semplificazioni le quali, a suo modo di vedere, non erano giuste e miravano unicamente a ingannare i votanti. La promotrice dell'iniziativa ritiene urtante tale modo di agire soprattutto quando si ricorre a inserzioni ad altissima tiratura, senza avere la possibilità di contrastarle conseguentemente in maniera autorevole e chiara. Essa auspica pure che l'esistenza di un organismo, a cui i singoli cittadini possano appellarsi in simili casi, abbia anche un effetto preventivo.

1.2 **Approvazione del Consiglio nazionale ed elaborazione di un disegno da parte della sottocommissione «Media e democrazia»**

L'11 novembre 1999, la Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale ha esaminato preliminarmente l'iniziativa e proposto al proprio Consiglio, con 11 voti contro 6, di darvi seguito. La maggioranza della Commissione ha constatato una tendenza a fuorviare volutamente i cittadini in campagne per le votazioni condotte in maniera viepiù dispendiosa. In simili circostanze ha riconosciuto che occorre intervenire. La Commissione ha ritenuto l'istanza d'appello proposta uno strumento idoneo per promuovere un confronto democratico corretto, per analogia all'operato del Consiglio della stampa che promuove la qualità della stampa scritta constatando pubblicamente la presenza di infrazioni contro l'etica giornalistica. La minoranza commissionale era dell'avviso che nel dibattito politico sia molto difficile tracciare una linea di separazione netta fra vero e falso e che tale compito non possa essere affidato a un organismo statale. La minoranza riteneva anche che i cittadini non si lasciassero irretire così facilmente.

Il 23 marzo 2000, il Consiglio nazionale ha aderito alle argomentazioni della maggioranza della Commissione dando seguito all'iniziativa con 65 voti contro 56 (Boll. uff. 2000 N 435). La Commissione delle istituzioni politiche è stata in seguito incaricata di elaborare un progetto. Essa affidava questo compito alla sua sottocommis-

sione «Media e democrazia»¹, che ha elaborato il progetto coinvolgendo esperti della Cancelleria federale.

La Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale ha approvato il 25 ottobre 2001 l'avamprogetto della sua sottocommissione con 13 voti contro 9.

2 Elementi fondamentali del progetto

2.1 Obiettivo: formazione fedele della volontà e non giudizio delle opinioni

La Commissione vede nel dibattito pubblico prima delle votazioni l'anima della democrazia diretta. Solo discutendo pubblicamente e in maniera impegnata i pro e i contro di un oggetto, l'elettore può farsi un'opinione. La libera formazione delle opinioni è tuttavia fortemente ostacolata, se prima di una votazione gruppi finanziariamente forti diffondono a tappeto dichiarazioni che non corrispondono alla realtà dei fatti, mentre nessun altro gruppo dispone delle stesse risorse per poter replicare con la stessa intensità. Simili dichiarazioni rimangono quindi al loro posto senza replica e senza essere certi che gli elettori abbiano potuto prendere atto delle rettificazioni.

Compito di tale organismo sarà dunque quello di valutare, su richiesta dei cittadini, simili dichiarazioni quanto alla loro veridicità e di presentare all'opinione pubblica un parere. A tale riguardo, non si tratta in nessun modo di un giudizio sul proprio modo di pensare. La libertà di espressione e di formazione delle opinioni non dev'essere limitata bensì favorita. Grazie a un maggior grado di veridicità degli argomenti proposti nelle campagne per le votazioni, saranno stimolati i cittadini che si interessano a una discussione oggettiva ma che non hanno i mezzi per partecipare attivamente a una campagna.

L'istituzione di una simile istanza va vista alla luce dei diritti fondamentali sanciti nell'articolo 34 capoverso 2 della Costituzione federale, quali la libera formazione della volontà e dell'espressione fedele del voto. Solo chi dispone delle giuste informazioni e non è ingannato intenzionalmente può formarsi un'opinione liberamente. L'organismo che sarà costituito contribuirà a realizzare questo diritto fondamentale.

2.2 Propaganda politica e pubblicità commerciale: differenze e punti di convergenza

La questione della lealtà nei testi pubblicitari non è una novità, bensì un tema centrale della pubblicità commerciale. La legge federale contro la concorrenza sleale menziona un catalogo dettagliato di criteri in base ai quali si può ritenere sleale un comportamento nell'ambito della concorrenza. La Commissione svizzera per la lealtà applica questi criteri dal 1966 alla comunicazione commerciale. Il nuovo organismo può quindi avvalersi di una vasta prassi in materia.

¹ Membri: Gross Andreas (presidente), Antille, Aeppli Wartmann, Bühlmann, Eberhard, Engelberger, Joder, Leuthard, Weyeneth.

Tuttavia occorre ora prestare attenzione al fatto che la propaganda politica si iscrive in un contesto molto più delicato e abbraccia aspetti viepiù problematici. Non si tratta in questo caso del lancio sul mercato di prodotti o prestazioni, bensì della rappresentanza di opinioni in una democrazia pluralista e in un pubblico politicamente vario. Mentre, per un prodotto, grazie a criteri relativamente semplici si può verificare se le indicazioni riportate siano esatte o no, risulta relativamente difficile per le dichiarazioni politiche verificare anche solo i dati di fatto ivi contenuti, tanto più che esse illustrano di regola le ripercussioni di una determinata norma costituzionale o legislativa e hanno quindi carattere di previsione. Come ben noto nell'ambito della valutazione delle leggi, sovente queste ultime possono avere ripercussioni diverse da quelle attese. Per questo motivo, l'effetto di una modifica legislativa asserito da un determinato comitato nella campagna per la votazione non può essere qualificato a priori come inesatto, anche se il Parlamento non ha inteso in nessun modo perseguirlo mediante la modifica di legge proposta. Viceversa, vi sono nelle campagne d'informazione senz'altro dichiarazioni che possono essere smascherate perché fuorvianti e contrarie alla realtà dei fatti. Se, ad esempio, le ipotesi circa le ripercussioni che una modifica di legge avrà secondo le indicazioni fornite da un comitato si basano su un insieme di dati inesatti, questo fatto può essere chiarito pubblicamente. Questo sarà uno dei compiti della nuova istanza.

Per contro, l'istanza non potrà intervenire qualora una campagna voglia solo puntare all'effetto, ad esempio avvalendosi di simboli esagerati e di forzature. Questo vale tra l'altro anche per la pubblicità commerciale. È proprio l'essenza stessa della pubblicità dover attirare l'attenzione su di sé e lavorare quindi con strumenti atti a tale scopo. Una certa dinamica nel confronto politico prima delle votazioni è inoltre senz'altro auspicata affinché l'elettore sia reso attento a un determinato problema.

2.3 Indipendenza quale requisito assoluto

Affinché l'istanza d'appello a cui ogni votante può rivolgersi sia credibile, deve avere un'adeguata composizione. I suoi membri devono avere un certo distacco dagli eventi politici quotidiani. D'altro canto, non può mancare certamente né l'esperienza politica né quella specifica. Spetterà al Consiglio federale designare le persone idonee.

2.4 Procedure semplici e brevi

L'istanza d'appello dovrà lavorare applicando termini molto brevi. Le campagne per le votazioni interessano in vista della data di una determinata votazione, dopodiché è meno rilevante se le dichiarazioni fatte erano corrette o no. L'istanza d'appello è concepita quale organismo a sette membri che può essere convocato a breve termine. I reclami possono essere portati davanti all'istanza d'appello a partire dal giorno della votazione finale in seno alle Camere federali e devono essere trattati dalla stessa istanza entro il termine stabilito per legge. Quanto prima un simile parere può essere comunicato all'opinione pubblica, tanto maggiore sarà la probabilità che venga recepito da quest'ultima e tanto minore sarà l'effetto di una falsa dichiarazione.

Gli autori di testi pubblicitari devono poter esprimere il loro parere. Tuttavia, anche a questo proposito si deve badare affinché la procedura non si blocchi. Per tale motivo occorre fissare un termine. Va comunque sottolineato che in questo caso si tratta di reclami e non di ricorsi; di conseguenza non possono essere dati rimedi giuridici.

2.5 Pubblicità e prevenzione

L'istanza d'appello non dispone giuridicamente di alcuna possibilità di sanzione. Non è un'autorità giudiziaria e non ha nessuna facoltà di emanare decisioni o direttive. Essa può però avere una certa influenza, comunicando attraverso i media all'opinione pubblica che ha constatato durante una campagna d'informazione dichiarazioni scorrette. Si può ritenere che i media pubblicheranno simili pareri conferendo loro la necessaria autorevolezza. Gli elettori potranno così avvalersi di una «contro-informazione» fondata a quelle dichiarazioni che appaiono nelle varie inserzioni.

Infine, l'effetto di una simile istanza va visto anche sul piano della prevenzione. Può senz'altro sembrare spettacolare impiegare miratamente in una campagna basata su inserzioni informazioni false, ben sapendo che l'avversario politico non disporrà dei mezzi per poter replicare con la stessa intensità. Anche le varie lettere dei lettori che evidenziano l'inesattezza di talune indicazioni non cambiano questa situazione. Per contro, se si dovrà fare i conti con un'istanza incaricata di verificare le indicazioni e di riferire autorevolmente ai media su eventuali dichiarazioni false, alcuni promotori di campagne d'informazione si imporranno un certo ritegno.

2.6 Parere della minoranza: rinuncia a un'istanza d'appello

Una minoranza commissionale è del parere che si debba rinunciare a un'istanza d'appello per una propaganda leale nelle campagne per le votazioni. Essa ritiene indegno della democrazia svizzera istituire a livello federale dei controllori per le votazioni. Contro una simile istanza vi sono, a suo modo di vedere, diversi argomenti:

1. In una democrazia vitale si dovrebbero poter esprimere argomenti e opinioni liberamente, senza l'ingerenza di un'istanza statale. Se una campagna si spinge troppo lontano, i rappresentanti dell'opposta corrente di pensiero reagirebbero immediatamente stigmatizzando eventuali falsità. Il fatto che ciò funziona al meglio è dimostrato, a titolo esemplificativo, dalla campagna sul disciplinamento dei termini. A questo riguardo, è già in atto una discussione pubblica sui metodi dei promotori delle campagne d'informazione.
2. Vi è il pericolo che l'istanza d'appello nelle campagne per le votazioni sia strumentalizzata. Un comitato potrebbe tentare di sfruttare a suo beneficio una constatazione dell'istanza in merito a un reclamo. L'istanza d'appello diverrebbe lei stessa parte alla disputa e non potrebbe più svolgere i compiti attribuiti inizialmente.

campagna per le votazioni corrisponda alla realtà o no, non giudica però il propagandista. 'È dunque prevista solo la possibilità del reclamo e non del ricorso. In caso di ricorso, infatti, occorrerebbe prevedere rimedi giuridici e considerare diverse norme procedurali, che impedirebbero una procedura rapida. Il diritto di ricorso inteso in senso giuridico impronterebbe il dibattito politico a un eccessivo «giuridismo», ciò che non è auspicabile.

3.2.1 Parere su dichiarazioni nell'ambito della propaganda politica prima delle votazioni

I reclami riguardano dichiarazioni che vengono fatte nell'ambito della propaganda politica. La propaganda deve avere luogo in relazione a una concreta votazione popolare federale. L'istanza d'appello non prende posizione sulla propaganda politica, che viene fatta prima delle elezioni o che diffonde in generale determinate idee.

Le persone legittimate a presentare un reclamo sono persone aventi diritto di voto, in quanto solo esse sono direttamente interessate dalla propaganda politica in vista delle votazioni.

Il termine «propaganda» deve essere definito. La definizione nell'articolo 11 capoverso 1 dell'ordinanza sulla radiotelevisione (RS 784.401) fornisce a questo proposito uno spunto. Così, per pubblicità si intende «qualsiasi annuncio pubblico diffuso nell'ambito del tempo d'antenna concesso verso pagamento o controprestazione analoga, volto a promuovere la conclusione di negozi giuridici su merci o servizi, *sostenere una causa o un'idea* o produrre qualsivoglia altro effetto voluto dal propagandista». Si parla invece di propaganda quando viene *ufficialmente* fatta una dichiarazione e quando vi è un pagamento in denaro o viene fornita una controprestazione per poter rilasciare tale dichiarazione. Nel nostro caso, questa definizione è troppo ristretta. 'È probabile che un comitato per le votazioni pubblici esso stesso un opuscolo informativo e provveda alla sua distribuzione in ogni economia domestica o in una determinata cerchia di persone. Il termine «propaganda politica» va dunque inteso in senso vasto in modo che anche tali pubblicazioni possano essere contemplate. *Nel termine «propaganda politica» devono così rientrare tutte le dichiarazioni che vengono fatte nell'ambito della pubblicità in senso commerciale o nell'ambito di pubblicazioni appositamente previste per una determinata votazione, nelle quali per l'oppositore politico non esiste la possibilità di una replica gratuita.*

Non rientrano nel termine «propaganda politica» i contributi in giornali e riviste. Il contenuto di giornali gratuiti non può neppure essere ritenuto a priori come propaganda, in quanto diversi giornali gratuiti considerano la loro parte redazionale assolutamente come informazione. Se una determinata pubblicazione appare regolarmente e ogni lettore ha la possibilità di pubblicarvi una sua lettera, allora i contributi in questo organo non sono da catalogare come propaganda politica, anche se l'articolo che è stato pubblicato esprime una chiara opinione politica. 'È diverso invece se un comitato per le votazioni provvede alla distribuzione in una sola volta di un opuscolo informativo a ogni economia domestica. Non vi è qui nessun foro per esprimere un parere nell'ambito di questo organo. *La possibilità di poter reagire*

gratuitamente a una dichiarazione alle stesse condizioni è così un criterio fondamentale per stabilire se una dichiarazione possa essere o no oggetto di reclamo. Non possono così essere chiaramente contestate le dichiarazioni fatte nelle tavole rotonde o nelle lettere dei lettori.

3.2.2 **Oggetto del reclamo**

L'istanza d'appello deve poter essere adita, conformemente al testo dell'iniziativa, «per giudicare dichiarazioni dubbie in inserzioni e altri testi pubblicitari».

La terminologia nella legge federale contro la concorrenza sleale può essere d'aiuto per determinare l'oggetto di un reclamo (LCSI, RS 241). Tuttavia, occorre preliminarmente precisare che la propaganda politica è un campo estremamente delicato, in quanto si tratta della libertà di opinione garantita costituzionalmente e non di pubblicizzare prodotti o servizi.

Secondo l'articolo 3 lettera a LCSI agisce in modo sleale chiunque «denigra altri, le sue merci, le sue opere, le sue prestazioni (...) con affermazioni inesatte, fallaci o inutilmente lesive». In quali casi concreti le affermazioni devono essere giudicate «inesatte», «fallaci» e «inutilmente lesive»? A tal riguardo esiste una prassi giuridica come pure la prassi della Commissione per la lealtà; questa terminologia e la prassi che si basa su di essa nel campo della concorrenza economica potrebbero essere applicate per analogia anche alla «concorrenza» politica. Nei suoi principi, la Commissione per la lealtà dà inoltre una definizione di ciò che è «inesatto», «fallace» e «inutilmente lesivo», criteri che tuttavia possono essere applicati solo in parte alla propaganda politica (Commissione svizzera per la lealtà, principi: la lealtà nella comunicazione commerciale, p. 10 seg.).

Nel nostro caso si tratta di decidere quali criteri debbano essere adottati per valutare la propaganda politica:

- depone a favore della limitazione a «inesatto» rispettivamente «contrario alla realtà dei fatti» la circostanza che l'istanza d'appello non dovrebbe esporsi in nessun caso alla critica di giudicare le opinioni. Si tratta del criterio oggettivamente meglio verificabile, poiché la dichiarazione fatta può essere verificata in base a fatti concreti. Poiché nel linguaggio comune anche un'opinione può essere definita «esatta» o «inesatta», l'espressione «contrario alla realtà dei fatti» riflette questo criterio in modo ancora più preciso e inequivocabile. Il campo di azione dell'istanza d'appello verrebbe tuttavia considerevolmente limitato grazie a questo concetto, poiché si deve partire dal presupposto che i propagandisti si impongono un certo ritegno nel fare dichiarazioni contrarie alla realtà dei fatti;
- meno riservati saranno alcuni propagandisti nel proferire dichiarazioni «fuorvianti». Tali dichiarazioni non devono necessariamente essere false, bensì possono basarsi per esempio su false premesse di base non enunciate, tacere fatti o stabilire relazioni che non tengono conto della comprensione media del lettore (cfr. Principi della Commissione per la lealtà, p. 11). Tale influenza sottile e fuorviante degli aventi diritto di voto merita di essere segnalata, contrastata e corretta pubblicamente;

- talvolta nelle campagne informative per le votazioni vengono fatte dichiarazioni che rientrano nella categoria di «inutilmente lesivo». Si tratta per esempio di dichiarazioni con un contenuto razzista o sessista. A tal proposito occorre tuttavia porsi la domanda se la verifica di tali dichiarazioni serva effettivamente allo scopo che l'istanza d'appello dovrebbe perseguire. L'istanza d'appello è istituita al fine di poter contrastare pubblicamente le informazioni sbagliate, che altrimenti si diffondono tra gli aventi diritto senza essere smentite. Le dichiarazioni lesive rientrano tuttavia in un'altra categoria, la quale è contemplata dal diritto civile o penale. Se qualcuno in una campagna chiede «tutti gli Africani fuori dalla Svizzera», non si tratta di un'informazione sbagliata, bensì di una richiesta politica che può essere rilevante penalmente in virtù della legge contro il razzismo. L'istanza d'appello non dovrebbe essere confrontata con dichiarazioni che potrebbero essere oggetto di procedimenti civili o penali.

Si propone quindi che sia le dichiarazioni fuorvianti sia quelle contrarie alla realtà dei fatti possano essere oggetto di reclamo. Non è ragionevole imporre restrizioni al criterio della «contrarietà alla realtà dei fatti», in quanto tali dichiarazioni sono spesso riconosciute come contrarie alla realtà dei fatti e anche pubblicamente contestate. La priorità va accordata alle dichiarazioni fuorvianti, che non vengono forse riconosciute come tali in un primo momento. Poiché anche dichiarazioni contrarie alla realtà dei fatti risultano fuorvianti, anche questo concetto è considerato.

3.2.3 Indipendenza dell'istanza d'appello

Infine nel capoverso 2 va stabilito che l'istanza d'appello non è vincolata a direttive. Il fatto di sancire esplicitamente l'indipendenza di questa istanza si impone, in quanto la sua efficacia dipende, nella buona e cattiva sorte, dalla sua credibilità.

3.3 Procedura (art. 82b)

3.3.1 Modalità e termini

Nel *capoverso 1* è specificato il termine a partire dal quale può essere depositato un reclamo. A tal riguardo si propone quale termine il voto finale nelle Camere federali. Per quanto concerne gli oggetti che riguardano la Costituzione, a questo momento è già chiaro che avrà luogo una votazione popolare. La maggior parte delle campagne prende avvio già a questo momento, anche se non è ancora stata stabilita una data per la votazione. Se l'istanza d'appello vuol essere credibile, allora anch'essa deve poter essere adita già a questo momento. Per quanto riguarda gli oggetti che sottostanno al referendum facoltativo, è ragionevole il momento del voto finale in quanto si tiene conto del termine referendario. Spesso già a questo momento viene fatta propaganda al fine di raccogliere le firme e anche in vista di un'eventuale votazione. La determinazione di questa data tiene conto del fatto che le campagne sono sempre più pianificate a lungo termine e intendono preparare il terreno dal profilo emozionale, come dimostra la campagna per il disciplinamento dei termini.

Il reclamo può essere inoltrato al segretariato dell'istanza d'appello entro dieci giorni dalla pubblicazione della dichiarazione in questione. Con il termine di dieci gior-

ni si intende impedire che il termine per la presa di posizione dei responsabili venga abbreviato rimandando l'inoltro del reclamo (cfr. cpv. 2). Ci si è pure chiesti se il reclamo debba avvenire dopo la «presa di conoscenza» della dichiarazione. Ma anche così potrebbe essere applicata la tattica temporeggiatrice, facendo valere di essere venuti a conoscenza delle dichiarazioni solo a quel momento. Se invece viene pubblicato un annuncio nei giornali delle diverse regioni in diversi momenti, ciò dovrà essere preso in considerazione.

Si deve inoltre esigere una motivazione da parte delle persone che vogliono presentare un reclamo, in modo che l'istanza d'appello sappia di quali dichiarazioni si tratta esattamente e cosa viene contestato. La motivazione serve all'istanza d'appello anche per poter valutare se sia competente a giudicare sul reclamo. La motivazione non deve tuttavia rispondere a esigenze eccessive.

3.3.2 Consultazione dei responsabili delle dichiarazioni

L'articolo 29 capoverso 2 della Costituzione federale sancisce il diritto fondamentale di essere sentiti come diritto fondamentale. Anche se nel nostro caso non si tratta di una procedura giudiziaria, occorre comunque tenerne conto. La disposizione proposta nel capoverso 2 si ispira all'articolo 64 capoverso 1 LRTV, tuttavia esplicita anche il termine entro il quale è possibile pronunciarsi. I termini di dieci, rispettivamente cinque giorni che precedono la votazione sono relativamente brevi. Tuttavia, deve essere impedito che la procedura possa essere ostacolata dal diritto di consultazione in modo tale che la presa di posizione dell'istanza d'appello diventi insignificante, in quanto la votazione popolare ha già avuto luogo. Se l'autore della campagna non può essere individuato in base alle indicazioni del testo propagandistico, viene a cadere il diritto a una presa di posizione. Tutt'al più si può guadagnare tempo se la consultazione avviene verbalmente dinanzi all'istanza d'appello. Tale possibilità deve dunque essere prevista in modo esplicito.

3.3.3 Verifica da parte dell'istanza d'appello

Dopo che l'istanza d'appello è entrata nel merito del reclamo, il suo compito consiste nello stabilire se la dichiarazione contestata è effettivamente fuorviante o contraria alla realtà dei fatti. A tale scopo deve formulare un parere scritto, che deve essere pubblicato, analogamente alla prassi del Consiglio della stampa (cfr. art. 18 del suo regolamento). L'influenza dell'istanza d'appello risiede nel pubblicare il proprio parere, altrimenti non le spetterebbe alcun potere di sanzione.

Affinché non si possa rimproverare all'istanza d'appello di rinviare le proprie decisioni in modo arbitrario, si impone la necessità di fissare un termine per la trattazione. Ciò tanto più che con la data del voto finale è stato scelto un termine relativamente prematuro, a partire dal quale possono essere inoltrati reclami. L'istanza deve disporre di 30 giorni, a partire dal momento in cui è stato presentato il reclamo, per formulare il proprio parere.

Si deve rinunciare a obbligare il propagandista ad assumersi i costi della pubblicazione del parere. Con ogni probabilità ciò sarebbe difficilmente realizzabile, in quanto non è sempre possibile attribuire chiaramente a persone giuridiche o fisiche la responsabilità per dichiarazioni fatte nelle campagne per le votazioni. In molti casi sarebbe inoltre difficile determinare l'organo di pubblicazione adeguato.

3.3.4 Abbreviazione dei termini immediatamente prima della votazione

Gli aventi diritto di voto devono avere il diritto di presentare reclami anche poco prima della votazione. In tal caso risulta tuttavia irrealistico lavorare con i termini di dieci giorni per l'inoltro del reclamo o della consultazione e di 30 giorni per l'istanza di appello. Se si mantenessero questi termini, i pareri dell'istanza d'appello sarebbero presentati solo dopo la votazione ed essa perderebbe così la sua influenza in modo notevole. Si propone quindi, a partire da sei settimane prima della votazione, di abbreviare il termine per l'inoltro di un reclamo o della consultazione a cinque giorni e il termine per la formulazione del parere da parte dell'istanza d'appello a dieci giorni.

3.3.5 Nessuna facoltà di emanare decisioni o istruzioni

L'istanza d'appello non ha nessuna facoltà di emanare decisioni o istruzioni. Ciò significa che i suoi pareri non assumono alcun carattere vincolante e non possono quindi nemmeno essere impugnati giuridicamente.

3.3.6 Procedura gratuita

Ogni avente diritto di voto deve avere la possibilità, indipendentemente dai suoi mezzi finanziari, di presentare un reclamo. Per questo motivo occorre esplicitare nella legge che la procedura è gratuita. Del resto ciò è anche il caso della procedura dinanzi al Consiglio della stampa (art. 20 del Regolamento interno del Consiglio della Stampa svizzero).

3.4 Composizione (art. 82c)

Per potere agire in tempi brevi, l'istanza d'appello non deve essere troppo grande. Sarà dunque composta da sette membri.

La composizione personale dell'istanza non deve essere disciplinata nella legge. Il Consiglio federale deve eleggere sette persone adeguate come pure la presidenza dell'istanza. Il criterio più importante è l'indipendenza di queste persone. Esse devono conoscere il processo decisionale a livello politico, ma mantenere un certo distacco dallo stesso. Potrebbero entrare in considerazione per esempio gli ex membri delle Camere federali che godono di una certa considerazione. I parlamentari in carica non dovrebbero invece fare parte dell'istanza, contrariamente alla proposta ini-

ziale della promotrice dell'iniziativa. Ciò deve valere anche per i membri dei Parlamenti cantonali. L'accusa di parzialità sarebbe mossa troppo facilmente. I politici vengono identificati con il loro partito e sono così poco attendibili in una simile istanza, anche se si impegnano a giudicare indipendentemente dal partito.

Tuttavia, nell'istanza dovrebbe rientrare non solo un know-how politico, bensì anche specialistico. I membri devono convogliare nell'istanza diverse competenze. Si potrebbe pensare per esempio a specialisti nel campo della pubblicità e dei media, persone con conoscenze di diritto processuale (appartenenti ad autorità giudiziarie), nonché persone legate al mondo accademico. Anche il cancelliere della Confederazione potrebbe fare parte dell'organo. Possiede le informazioni importanti sugli oggetti in votazione e può assicurare la continuità.

Eventualmente l'istanza d'appello potrebbe ricorrere anche ad esperti, per esempio quando si tratta di interpretare le statistiche.

Il Consiglio federale si impone come organo incaricato di designare i membri, in quanto è responsabile per la realizzazione delle votazioni. Essendo l'elezione dei membri eseguita dal Consiglio federale, all'istanza d'appello sarà conferito il giusto peso. Per esempio, anche i membri dell'autorità indipendente di ricorso in materia radiotelevisiva sono eletti dal Consiglio federale.

Il Consiglio federale deve inoltre eleggere cinque membri supplenti. Questo per evitare che l'istanza d'appello si ritrovi a rilasciare pareri con un effettivo troppo ridotto. I pareri dell'istanza devono avere un certo peso; non devono essere trattati solo da due o tre membri a dipendenza di chi è presente e dalle modalità di decisione. Il capoverso 3 propone quindi che l'istanza possa deliberare solo quando tutti e sette i membri sono presenti. Qualora ciò non fosse possibile, si ricorre ai membri supplenti. L'istanza dovrà stabilire nel suo regolamento le modalità secondo le quali adotta i propri pareri (maggioranza semplice, maggioranza assoluta, unanimità). Bisognerà anche stabilire in che misura eventuali opinioni di minoranza possano essere espresse.

3.5 Organizzazione e segretariato (art. 82d)

3.5.1 Regolamento

È previsto che l'istanza d'appello formuli in un regolamento concrete disposizioni procedurali e organizzative. Tale regolamento deve essere approvato dall'Assemblea federale. Ciò si impone in quanto in tale regolamento non vengono disciplinate solo questioni organizzative, come i compiti specifici del segretariato, bensì anche questioni procedurali. Deve per esempio essere precisato a partire da che momento entrano in vigore i diversi termini o quale procedura subentra in quali casi per la consultazione dei responsabili delle dichiarazioni. L'Assemblea federale, in qualità di organo legittimato democraticamente, deve giudicare se tali questioni procedurali, fondamentali per gli interessati, per il cui disciplinamento nel dettaglio il livello legislativo non è adeguato, sono disciplinate correttamente nel regolamento.

3.5.2 Segretariato

L'istanza d'appello necessita di un segretariato per la preparazione amministrativa e l'esecuzione delle proprie decisioni, ma soprattutto per la preparazione dei pareri dal profilo materiale. Il segretariato deve essere subordinato amministrativamente alla Cancelleria federale. La Cancelleria federale è l'organo amministrativo che meglio conosce lo svolgimento delle votazioni. Il numero delle persone necessarie risulterà probabilmente solo con la prassi.

Il sistema della subordinazione amministrativa del personale del segretariato è conosciuto anche da altre istanze e incaricati indipendenti (istanza di ricorso indipendente, incaricato del controllo dei prezzi, incaricato della protezione dei dati, Commissione della concorrenza, ecc.). La subordinazione amministrativa alla Cancelleria federale implica che i membri del segretariato sono annoverati tra il personale effettivo della Cancelleria federale e sottostanno alle stesse condizioni dei collaboratori della Cancelleria federale; ad essi è così applicabile la legge sul personale federale. Il direttore del segretariato può tuttavia decidere liberamente dell'assunzione dei propri collaboratori. Sarebbe opportuno che il direttore del segretariato venisse assunto dall'istanza d'appello, cosicché questa possa scegliere una persona di sua fiducia.

4 Conseguenze

4.1 Conseguenze finanziarie e sull'effettivo del personale

I membri dell'istanza d'appello sono retribuiti alle stesse condizioni di organi analoghi. Uno spunto in merito viene dato dall'ordinanza sulle commissioni extraparlamentari, nonché gli organi di direzione e i rappresentanti della Confederazione (RS 172.31). L'articolo 17 di quest'ordinanza prevede che i membri di tali commissioni hanno diritto a indennità giornaliera e altre indennità. L'indennità giornaliera può ammontare al massimo a 1000 franchi; le modalità e i dettagli sono disciplinati dal Dipartimento federale delle finanze. In pratica, per esempio, i collaboratori dell'autorità indipendente di ricorso in materia radiotelevisiva ricevono un'indennità giornaliera di 400 franchi, qualora siano salariati, e di 700 franchi, qualora siano indipendenti. Queste sono anche le condizioni per il risarcimento dei membri dell'istanza proposta. Incombono inoltre i costi salariali per il personale del segretariato. Partendo dal presupposto che vi siano circa 10-12 sessioni annue (tre o quattro sessioni prima di tre votazioni popolari) e un posto al 50 per cento presso il segretariato, i costi per l'istanza d'appello si aggirerebbero complessivamente sui 150 000-250 000 franchi all'anno. Tuttavia, occorre rilevare che le spese effettive di questa istanza sono difficilmente quantificabili.

5 Costituzionalità

L'articolo 39 capoverso 1 della Costituzione federale conferisce alla Confederazione il disciplinamento dell'esercizio dei diritti politici in materia federale. Possono rientrarvi anche disciplinamenti che riguardano le campagne prima delle votazioni.

Inoltre l'articolo 34 capoverso 2 Cost. sancisce la libera formazione della volontà e l'espressione fedele del voto. L'istanza proposta, esaminando il contenuto di verità delle campagne informative, dovrà contribuire alla realizzazione di questo diritto fondamentale.

3094