

Angela Ferrari

Le «Spiegazioni del Consiglio federale» sulle votazioni fra argomenti e contro-argomenti

Una prima indagine linguistica e testuale

L'articolo si sofferma sull'opuscolo «Spiegazioni del Consiglio federale» relativo all'iniziativa popolare «Per un'immigrazione moderata» (27.09.2020). Il suo obiettivo consiste nel sollevare interrogativi quali: perché scegliere di proporre quella particolare informazione e non un'altra apparentemente altrettanto importante? come fare a rimanere oggettivi quando si tratta di presentare in modo neutro l'oggetto in votazione? È giusto sacrificare la coerenza argomentativa ai fini dell'efficacia comunicativa? Non si tratta di mettere in forse l'indubbia qualità di un testo scritto con grande attenzione, e indiscusso segno dell'attenzione del Governo alla democrazia del Paese, ma di riflettere su alcune questioni testuali che potrebbero interessare i suoi estensori.

Categoria di articoli: Microscopio

Citazione: Angela Ferrari, Le «Spiegazioni del Consiglio federale» sulle votazioni fra argomenti e contro-argomenti, in: LeGes 34 (2023) 2

Indice

0. Introduzione
1. L'iniziativa in breve
 - 1.1. Contesto: a che pro aggiungere l'ultimo enunciato?
 - 1.2. Raccomandazione del Consiglio federale e del Parlamento: la singolare argomentazione del governo
2. L'iniziativa in dettaglio: una difficile (impossibile?) oggettività
 - 2.1. L'insistenza sulle condizioni poste dalla Svizzera alla libera circolazione delle persone
 - 2.2. Una prima dimenticanza di peso
 - 2.3. Una seconda dimenticanza
 - 2.4. La tematizzazione dei Bilaterali I in toto al posto del solo Accordo sulla libera circolazione delle persone
 - 2.5. Perché non evocare le ragioni strutturali del fabbisogno di manodopera estera?
 - 2.6. Il riferimento contro-argomentato agli argomenti dei fautori dell'iniziativa
3. Gli argomenti del Consiglio federale e del Parlamento contro l'iniziativa
 - 3.1. Le sfide della (macro-)dispositio degli argomenti
 - 3.2. L'insistenza sulla crisi da Coronavirus: un'esigenza più comunicativa che logico-argomentativa
 - 3.3. La selezione degli argomenti
4. Conclusioni

0. Introduzione

[1] Questo articolo si sofferma sull'opuscolo «Spiegazioni del Consiglio federale» – disponibile anche in formato elettronico – relativo alla votazione del 27 settembre 2020 approfondendo in particolare l'iniziativa popolare «Per un'immigrazione moderata (Iniziativa per la limitazione)», il primo oggetto di una votazione che ne prevede cinque in tutto: oltre a quello indicato, vi sono la Modifica della legge sulla caccia, la Modifica della legge federale sull'imposta federale diretta, la Modifica della legge sulle indennità di perdita di guadagno, il Decreto federale concernente l'acquisto di nuovi aerei da combattimento.

[2] L'obiettivo dell'articolo – una prima esplorazione di un tipo di testo sul quale si intende tornare con altre analisi – consiste nel sollevare una serie di interrogativi relativi ad alcune delle sezioni di questo particolare testo: come mai, per esempio, si sceglie di dare quella particolare informazione? perché si propone proprio quell'argomento? per quale ragione le informazioni sono distribuite in quel determinato modo? perché viene tralasciato un argomento a cui nel Messaggio del Consiglio federale alle Camere concernente l'iniziativa popolare «Per un'immigrazione moderata (Iniziativa per la limitazione)» del 7 giugno 2019 viene data molta importanza? come fare a rimanere oggettivi quando si tratta di descrivere l'oggetto in votazione prima di proporre argomenti pro e argomenti contro? Precisiamo: non si tratta di mettere in forse l'indubbia qualità di un testo concepito e scritto con grande attenzione, e indiscusso segno dell'attenzione elvetica alla partecipazione del Paese alla sua vita democratica, ma semplicemente di riflettere su alcune questioni testuali che potrebbero interessare i suoi estensori.

[3] Ma vediamo, prima di entrare nel merito delle sue sezioni, qual è l'articolazione di fondo del testo Spiegazioni. Dal punto di vista macro-strutturale, esso si articola in tre macro-sezioni distribuite materialmente in due parti diverse dell'opuscolo. La prima macro-sezione è dedicata a una presentazione in breve dell'oggetto della votazione (Contesto, Il progetto, La domanda che figura sulla scheda) seguita dalle raccomandazioni di voto del comitato d'iniziativa e del governo, completate dall'indicazione dei voti espressi in Consiglio nazionale e nel Consiglio degli Stati. La

seconda, dislocata in un'altra sezione dell'opuscolo, si articola in tre partizioni: viene dapprima la presentazione dell'iniziativa (idealmente oggettiva/politicamente neutra); seguono due altre sezioni: la prima, in cui si presentano gli argomenti del comitato d'iniziativa; la seconda, che propone gli argomenti del Consiglio federale e del Parlamento. La terza macro-sezione riporta il «testo in votazione».

1. L'iniziativa in breve

[4] La prima macro-sezione si articola in sette capoversi, tutti corredati di un titolo collocato entro una colonna a sinistra del testo: Contesto, Il progetto, La domanda che figura sulla scheda, Raccomandazione del Consiglio federale e del Parlamento, Raccomandazione del comitato d'iniziativa, Il Voto del Consiglio nazionale, Il Voto del Consiglio degli Stati.

1.1. Contesto: a che pro aggiungere l'ultimo enunciato?

[5] Si consideri il testo che sviluppa il titolo Contesto:

[6] Contesto. Tra la Svizzera e gli Stati membri dell'Unione europea (UE) vige la libera circolazione delle persone. Essa permette ai cittadini dell'UE, a determinate condizioni, di vivere, lavorare e studiare in Svizzera; lo stesso vale per i cittadini svizzeri nell'UE. L'Accordo sulla libera circolazione delle persone (ALC) fa parte di un pacchetto di sette accordi bilaterali negoziato tra la Svizzera e l'UE (Bilaterali I). I Bilaterali I garantiscono all'economia svizzera un accesso diretto al mercato europeo. Se l'ALC viene denunciato, anche gli altri sei accordi cessano automaticamente di essere in vigore (clausola ghigliottina). A seguito della crisi legata al coronavirus la libera circolazione delle persone è stata temporaneamente limitata.

[7] Dell'informazione veicolata dall'ultimo enunciato si fa fatica a capire la pertinenza in questo luogo testuale. Nel testo delle Spiegazioni, un'osservazione come questa ha senso solo se emerge come esemplificazione particolarmente significativa della possibilità che la Svizzera si dà di poter limitare la libera circolazione delle persone se e quando è necessario. In questo senso la troviamo infatti nella sezione dedicata alla Presentazione in dettaglio (contrapposta a quella in breve) dell'iniziativa all'interno di un relativo ampio riquadro:

Crisi causata dal coronavirus: limitazione temporanea della libera circolazione delle persone
--

Il 13 marzo 2020 il Consiglio federale ha deciso di limitare temporaneamente la libera circolazione delle persone per proteggere la popolazione svizzera dalla diffusione del coronavirus. L'Accordo sulla libera circolazione delle persone (ALC) prevede la possibilità per la Svizzera di adottare in maniera autonoma restrizioni di questo tipo per tutelare l'ordine pubblico, la pubblica sicurezza e la pubblica sanità.
--

[8] Si noti comunque che l'ordine dei due enunciati che formano il testo del riquadro andrebbero, per coerenza, invertito, di modo che ci possa essere il gioco tra affermazione generale ed esemplificazione menzionato sopra. Ciò che conta in prima battuta, nel quadro di queste Spiegazioni, non è il Coronavirus in particolare, ma in generale il fatto che la Svizzera, in determinate con-

dizioni, abbia la facoltà di contingentare la libera circolazione delle persone. Riformulando si avrebbe così:

L'Accordo sulla libera circolazione delle persone (ALC) prevede la possibilità per la Svizzera di adottare in maniera autonoma restrizioni di questo tipo per tutelare l'ordine pubblico, la pubblica sicurezza e la pubblica sanità. In questo quadro/Così in particolare, il 13 marzo 2020 il Consiglio federale ha deciso di limitare temporaneamente la libera circolazione delle persone per proteggere la popolazione svizzera dalla diffusione del coronavirus.

[9] In questa prospettiva, potrebbe cambiare anche l'ordine relativo delle componenti del titolo, che potrebbe avere una forma come «Limitazione temporanea della libera circolazione delle persone: [il caso della] la crisi causata dal coronavirus», la quale riflette la logica dell'argomentazione del Consiglio federale.

[10] Detto questo, l'importanza del riferimento alla crisi da Coronavirus si chiarifica nella parte delle Spiegazioni dedicata specificamente alla presentazione degli argomenti del Consiglio federale e del Parlamento (qui § 3).

1.2. Raccomandazione del Consiglio federale e del Parlamento: la singolare argomentazione del governo

[11] Questo è il testo delle Raccomandazioni del Consiglio federale e del Parlamento:

[12] Il Consiglio federale e il Parlamento respingono l'iniziativa poiché compromette la via bilaterale con l'UE. Essa mette a repentaglio la stabilità delle relazioni con il principale partner della Svizzera, minacciando così i posti di lavoro e la prosperità in un periodo già caratterizzato da grande incertezza sul piano economico.

[13] A suo proposito, viene da osservare la stranezza della scelta di presentare nel primo enunciato come argomento principale per votare contro l'iniziativa la compromissione della via bilaterale, tanto più che lo stesso contenuto viene riformulato immediatamente dopo: «[l'iniziativa] mette a repentaglio la stabilità delle relazioni con il principale partner della Svizzera». Meglio sarebbe stato dare spazio sin da ora ad argomenti più concreti, che dialogano con quelli proposti dal Comitato d'iniziativa nella stessa prima parte del testo: «[l'accordo di libera circolazione] incide in maniera eccessiva su ambiente, mercato del lavoro, assicurazioni sociali e infrastrutture». Il problema è che si tratta di argomenti che richiedono una certa articolazione ragionativa interna, e in questa sezione il numero di parole che si ha a disposizione è limitato. Di fatto, come mostra la sezione «in dettaglio» su cui ci soffermeremo in seguito (§ 3), gli argomenti del governo consistono essenzialmente nella refutazione degli effetti negativi che i fautori dell'iniziativa attribuiscono alla libera circolazione delle persone. Per ragioni di spazio, meglio sarebbe stato dunque invertire l'ordine delle raccomandazioni: proporre dapprima quelle del Comitato d'iniziativa e poi quelle del governo, un ordine che troviamo peraltro nella parte dedicata alla presentazione dell'iniziativa in dettaglio.

[14] Continuando a ragionare su questo capoverso, si noti che è difficile da capire, ancora una volta, anche la focalizzazione attribuita, per via della sua collocazione infine di enunciato, all'informazione «in un periodo già caratterizzato da grande incertezza sul piano economico». La revoca dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone è prevista per una lunga durata: perché

riferirsi specialmente alla questione del coronavirus? Probabilmente perché è presente all'attenzione dei cittadini nel momento della votazione. È in gioco qui il conflitto, su cui torneremo, tra una scelta che privilegia la coerenza logico-argomentativa del testo e una scelta che presta maggiore attenzione all'incisività comunicativa delle informazioni.

2. L'iniziativa in dettaglio: una difficile (impossibile?) oggettività

[15] La presentazione dettagliata dell'iniziativa, a cui seguiranno gli argomenti per il sì proposti dal comitato d'iniziativa e gli argomenti per il no del Consiglio federale e del Parlamento, si articola in più capoversi anch'essi titolati a sinistra della pagina: *Politica svizzera in materia d'immigrazione*, *Libera circolazione delle persone con l'UE*, *Crisi causata dal coronavirus: Limitazione temporanea della libera circolazione delle persone* [riquadro in blu e azzurro su sfondo bianco], *Flussi di persone da e verso l'UE*, *Che cosa chiede l'iniziativa?*, *Bilaterali I: sette accordi con l'UE reciprocamente connessi* [riquadro in blu e azzurro su sfondo bianco], *Conseguenze per l'economia svizzera*, *Lavoratori provenienti dall'UE e ALC*, *Protezione della manodopera residente*, *Incidenza sulle assicurazioni sociali*.

[16] La prima sezione della Presentazione dettagliata dell'oggetto in votazione, nella parte che precede gli argomenti pro e gli argomenti contro, dovrebbe avere un carattere oggettivo: riprendere le due prime sezioni della Presentazione in breve e approfondirle. Nella realtà dei fatti emerge invece un (inevitabile? voluto?) orientamento argomentativo verso la posizione del governo.

[17] In primo luogo, si osserva che, grazie anche all'aiuto di strategie linguistiche e testuali, si mettono in avanti le informazioni che contraddicono gli effetti negativi che i promotori dell'iniziativa attribuiscono all'Accordo sulla libera circolazione delle persone. Si osserva inoltre che vengono evocate conseguenze negative che deriverebbero dall'accettazione dell'iniziativa che sono taciute dai promotori.

2.1. L'insistenza sulle condizioni poste dalla Svizzera alla libera circolazione delle persone

[18] Nel capoverso dedicato a presentare l'Accordo sulla Libera circolazione delle persone con l'UE si insiste – con tre enunciati contro due – sul fatto che esso è sottoposto a condizioni (importanti):

[19] L'Accordo sulla libera circolazione delle persone con l'UE (ALC) è entrato in vigore il 1° giugno 2002. Esso consente ai cittadini svizzeri di vivere, lavorare e studiare in qualsiasi Stato membro dell'UE; lo stesso vale per i cittadini dell'UE in Svizzera. **Per beneficiare della libera circolazione delle persone occorre però soddisfare alcune condizioni. Chi intende soggiornare in Svizzera deve disporre di un contratto di lavoro valido o esercitare un'attività indipendente. Le persone senza attività lucrativa devono invece disporre di mezzi finanziari sufficienti e di una copertura assicurativa completa contro le malattie e gli infortuni.**

[20] Il maggiore peso dato alle condizioni di realizzazione dell'Accordo è prodotto dalla combinazione dell'uso del connettivo concessivo «però» con la distribuzione delle informazioni: si concede che l'Accordo «consente ai cittadini svizzeri di vivere, lavorare e studiare in qualsiasi Stato membro dell'UE; lo stesso vale per i cittadini dell'UE in Svizzera», ma si mette in primo piano il

fatto che tale libertà è fortemente condizionata. A conferma dell'analisi qui proposta, si osservi il diverso effetto argomentativo che avrebbe prodotto il capovolgimento delle informazioni (qui proposte con qualche aggiustamento):

[21] Per usufruire dei vantaggi dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone con l'UE, occorre soddisfare alcune importanti condizioni: [...]. In generale, esso consente però ai cittadini svizzeri di vivere, lavorare e studiare in qualsiasi Stato membro dell'UE; lo stesso vale per i cittadini dell'UE in Svizzera.

[22] L'argomentazione che sottolinea il carattere limitato dell'Accordo sulla libera circolazione con l'UE è ulteriormente rafforzato dalla presenza immediata di un riquadro – a cui ci siamo già riferiti sopra – che dice che la limitazione si è concretizzata proprio ora in relazione alla crisi sanitaria ed economica provocata dal Coronavirus.

2.2. Una prima dimenticanza di peso

[23] Nel capoverso che tematizza i Flussi di persone da e verso l'UE:

[24] L'immigrazione in provenienza dall'UE è strettamente legata alla situazione economica in Svizzera e all'estero. Dal 2013 l'immigrazione netta si è dimezzata: nel 2019 il numero degli arrivi superava quello delle partenze di circa 32000 unità. Anche gli Svizzeri approfittano della libera circolazione delle persone.

[25] Si osserva da una parte che a partire dal 2013 l'immigrazione netta si è dimezzata e dall'altra che la libera circolazione delle persone non riguarda solo l'immigrazione verso la Svizzera ma anche l'emigrazione verso l'UE. Si dimentica di esplicitare un dato evocato, anche se solo con un accenno, nel Messaggio, e cioè che all'inizio c'era stato «un rapido aumento conseguente alla crisi economica 2008/2009» (p. 4179), e che un tale aumento, se ci fosse un'altra crisi, – aggiungiamo noi – potrebbe riprodursi. Si noti inoltre, nell'ultimo enunciato, la scelta del verbo «approfittare», il quale qualifica surrettiziamente come positivo il fatto che l'ALC vale anche per gli svizzeri che si vogliono spostare in Europa. Si tace il fatto che il numero è nettamente minore di quello che riguarda le persone che fanno il movimento inverso.

2.3. Una seconda dimenticanza

[26] Con una scelta grafica molto visibile – riquadro colorato con titolo su uno sfondo blu e testo su uno sfondo azzurro – si insiste poi sul fatto che se l'ALC fosse denunciato unilateralmente dalla Svizzera, decadrebbero, per via della clausola ghigliottina, anche gli altri sei Accordi che, come l'ALC, fanno parte dei Bilaterali I. Si dimentica di (ri)dire (ma cfr. infra § 3.3.) che l'iniziativa prevede dodici mesi per tentare una negoziazione che potrebbe portare a una rinuncia concordata dell'ALC senza effetto sull'intero pacchetto dei Bilaterali I. Questo stesso spazio testuale è sfruttato anche per evocare lo spauracchio dell'effetto negativo indiretto della denuncia dell'ALC sugli Accordi di associazione a Schengen e Dublino e quindi sulla «stretta collaborazione con l'UE nei settori della sicurezza e dell'asilo».

2.4. La tematizzazione dei Bilaterali I in toto al posto del solo Accordo sulla libera circolazione delle persone

[27] Nel capoverso successivo, dedicato a mostrare le Conseguenze per l'economia svizzera della cancellazione dell'ALC, si presentano in realtà, con dovizia di particolari anche numerica, gli effetti negativi sull'economia svizzera dell'abbandono dell'intero gruppo degli accordi Bilaterali I, e non solo dell'Accordo sulla libera circolazione nell'UE:

[28] Con l'abbandono dei Bilaterali I l'economia svizzera perderebbe l'accesso diretto al mercato dell'UE. L'UE è di gran lunga il partner commerciale più importante della Svizzera. Nel 2019 quasi la metà delle nostre esportazioni di merci erano destinate all'UE e circa due terzi delle importazioni provenivano da quest'area. Da uno studio commissionato nel 2015 dalla Segreteria di Stato dell'economia (SECO) è emerso che l'abbandono dei Bilaterali I avrebbe un effetto negativo sulla prestazione economica della Svizzera. In meno di 20 anni il prodotto interno lordo risulterebbe dal cinque al sette per cento inferiore rispetto alla sua evoluzione con i Bilaterali I, il che corrisponde, nell'arco di tempo considerato, a una perdita complessiva compresa tra i 460 e i 630 miliardi di franchi.

2.5. Perché non evocare le ragioni strutturali del fabbisogno di manodopera estera?

[29] Esplicitamente e sistematicamente orientato dal punto di vista argomentativo è anche il capoverso intitolato Lavoratori provenienti dall'UE e ALC, ciò che, ancora una volta, non ci aspetteremmo in una sezione delle Spiegazioni dedicata a presentare oggettivamente l'iniziativa, e non (ancora) gli argomenti a suo sfavore:

[30] Considerati l'invecchiamento della popolazione e il costante aumento della quota di persone in età di pensionamento, in futuro le imprese svizzere dovranno continuare a contare sui lavoratori provenienti dall'UE. Con l'abbandono dell'ALC risulterebbe più difficile per le imprese con sede in Svizzera reclutare questa manodopera. L'onere amministrativo aumenterebbe.

[31] Curioso – sia detto *en passant* – è che, per spiegare la necessità dell'immigrazione per ragioni di lavoro, non si faccia riferimento alcuno, accanto al «costante aumento della quota di persone in età di pensionamento», alla trasformazione strutturale del Paese che vuole sempre più lavoratori specializzati nell'ambito della digitalizzazione imperante, lavoratori che la Svizzera non riesce a fornire. Tanto più che a questa questione nel Messaggio del Consiglio federale è dedicato l'intero, ampio paragrafo 5 (4208–4213).

2.6. Il riferimento contro-argomentato agli argomenti dei fautori dell'iniziativa

[32] Il capoverso Protezione della manodopera residente è chiaramente contro-argomentativo rispetto a quanto sostengono i fautori dell'iniziativa e i suoi simpatizzanti. Il suo *incipit*:

[33] «Stando a un rapporto della SECO, ad oggi non vi sono elementi che permettono di affermare con certezza che l'ALC causi l'esclusione dal mercato del lavoro dei lavoratori residenti in Svizzera» presuppone infatti che si sia pensato o che si possa pensare che l'ALC abbia causato o continui a provocare «l'esclusione dal mercato del lavoro dei lavoratori residenti in Svizzera», e

sostiene che ciò non si può «affermare con certezza». Si noti che la probabilità della giustezza della presupposizione è rafforzata da ciò che viene detto in seguito, e cioè dal fatto che la Svizzera ha messo in atto delle contro-misure al riguardo. La scivolosità di questo movimento logico-argomentativo è resa meno evidente dalla scelta di evitare di introdurre un connettivo concessivo come «comunque sia» o «in ogni caso» o una subordinata del tipo «anche se ciò succedesse».

[34] Il capoverso Incidenza sulle assicurazioni sociali è anch'esso contro-argomentativo:

[35] Secondo un rapporto della SECO l'ALC non grava sulle assicurazioni sociali del nostro Paese. Al contrario, i cittadini dell'UE e dell'AELS contribuiscono in maniera determinante al finanziamento e al consolidamento dell'AVS e dell'AI, fermo restando che il pagamento dei rispettivi contributi comporta a lungo termine anche un diritto alle rendite. L'ALC non ha nemmeno causato un aumento del numero delle persone che percepiscono l'AI.

[36] L'oggettività che ci aspettiamo in questa sezione vorrebbe che sull'argomento si ricordasse quanto viene detto nel Messaggio del Consiglio federale riguardo all'Iniziativa sulla limitazione, e cioè che:

[37] A lungo termine, i versamenti di contributi legittimano naturalmente anche dei diritti di rendita, che devono essere assunti dall'AVS. (4191)

[38] La carrellata di osservazioni proposte nei punti precedenti mostra in modo chiaro che la prima sotto-sezione della Presentazione dell'iniziativa in dettaglio è argomentativamente orientata verso il punto di vista del governo. L'orientamento a volte è surrettizio, altre volte è esplicito. In ogni caso, si dimentica di indicare i contro-dati a favore dell'iniziativa, contro-dati che invece il Messaggio del Consiglio federale non esita a registrare.

3. Gli argomenti del Consiglio federale e del Parlamento contro l'iniziativa

[39] Il ragionamento portato avanti dal Consiglio federale per mostrare la sua contrarietà all'iniziativa – costituito da sei capoversi titolati – è globalmente chiaro e coerente. Esso è inquadrato da due parti che possono essere considerate – senza essere definite tali – come la sua premessa e la sua conclusione: si dice dapprima che gli Accordi stipulati con l'UE vanno considerati come un successo («Una scelta di successo per la Svizzera») e si conclude affermando che se l'iniziativa viene accettata, è in pericolo la stessa prosperità della Svizzera («È in gioco la prosperità della Svizzera»). Al loro interno, nell'ordine, vengono un capoverso che dice che se l'ALC non viene mantenuto, cade l'intero pacchetto dei Bilaterali I («Mantenere relazioni stabili»); un capoverso che mostra le conseguenze che ci sarebbero in questo caso («Svantaggi considerevoli per la Svizzera»); un capoverso in cui si afferma che la Svizzera protegge i suoi lavoratori dalla concorrenza creata dalla libera circolazione delle persone («La Confederazione protegge il mercato svizzero del lavoro»); e un capoverso che dice che la Svizzera ha un forte fabbisogno di manodopera estera («Fabbisogno di manodopera»).

3.1. Le sfide della (macro-)dispositio degli argomenti

[40] L'ordine dei capoversi della sezione dedicata a presentare gli argomenti contro l'iniziativa è dunque il seguente (la numerazione è nostra):

- a. Una scelta di successo per la Svizzera
- b. Mantenere relazioni stabili
- c. Svantaggi considerevoli per la Svizzera
- d. La Confederazione protegge il mercato svizzero del lavoro
- e. Fabbisogno di manodopera
- f. È in gioco la prosperità della Svizzera

[41] Di fronte a una macro-distribuzione come questa, ci si può interrogare sulla sua perspicuità. Lasciando da parte la «premessa» (a) e la «conclusione» (f), ci si può chiedere in particolare se non sarebbe stato più «logico» invertire il penultimo (e) e il terzultimo capoverso (d). Dal punto di vista argomentativo, si sarebbe detto che la denuncia dell'ALC svantaggia la Svizzera anche perché essa ha bisogno di manodopera estera, aggiungendo in seconda battuta che la Svizzera ha messo in campo delle misure di protezione dei lavoratori residenti in Svizzera. Questa configurazione avrebbe tuttavia reso meno immediato e significativo il legame della «conclusione» (f) con quanto precede: la disposizione prescelta dice che la denuncia dell'ALC non permetterebbe di coprire il fabbisogno in manodopera, il che minaccerebbe il benessere economico della Confederazione. Entrambe le «logiche» – quella originale e quella qui supposta – hanno i loro vantaggi e i loro svantaggi: la scelta non è facile.

3.2. L'insistenza sulla crisi da Coronavirus: un'esigenza più comunicativa che logico-argomentativa

[42] La situazione di crisi provocata dal Coronavirus viene evocata sia nella «premessa» che nella «conclusione», come mostrano le parti in rilievo:

[43] Una scelta di successo per la Svizzera. In Europa, la Svizzera ha scelto la strada dell'autonomia ed è riuscita a concludere con l'UE una serie di accordi fatti su misura per le sue esigenze. Questi accordi le garantiscono relazioni buone ed equilibrate con il suo principale partner commerciale. **Queste relazioni sono importanti per l'economia svizzera anche ai fini della ripresa dopo la crisi causata dal coronavirus.**

[44] È in gioco la prosperità della Svizzera. L'iniziativa mette in pericolo le buone relazioni con i nostri vicini, e minaccia pertanto i posti di lavoro e la prosperità della Svizzera. **Il nostro Paese è stato duramente colpito dalla crisi causata dal coronavirus.** Adesso abbiamo bisogno di certezza giuridica e prospettive economiche.

[45] Nel primo capoverso, dal punto di vista logico-argomentativo tale riferimento non ha senso: come dice il titolo *a latere*, il tema che va sviluppato è infatti quello relativo al fatto che gli accordi bilaterali tra Svizzera e UE sono una scelta di successo, perché soddisfa le esigenze economiche della Svizzera senza intaccarne l'autonomia politica. Molto probabilmente per la sua attualità e per le problematiche economiche che ha sollevato, l'evocazione del Coronavirus è stata però considerata importante dal punto di vista comunicativo. *Mutatis mutandis*, lo stesso tipo di considerazione si applica agli ultimi due enunciati del secondo testo: la logica tematico-argomentativa vorrebbe che, dopo aver rievocato la minaccia che comporta la revoca dell'ALC e dei Bilaterali I, si dicesse che la Svizzera («il nostro paese») ha «bisogno di certezza giuridica e di prospettive economiche», aggiungendo che ciò vale a maggior ragione data la crisi causata dal Coronavirus. Dal punto di vista comunicativo, ha tuttavia i suoi vantaggi anche concludere

la parte dedicata agli argomenti contro l'iniziativa evocando il bisogno di «certezza giuridica e prospettive economiche».

3.3. La selezione degli argomenti

[46] Nel paragrafo 2.3. dedicato alla Presentazione in breve dell'iniziativa, abbiamo detto che, nel ragionare, si dimentica di dire che, se l'iniziativa è accettata, la clausola della ghigliottina, che fa decadere tutto il pacchetto dei Bilaterali I, non scatta automaticamente: al governo svizzero vengono lasciati dodici mesi per trovare un consenso con l'UE: una mossa argomentativa che si presta alla contro-argomentazione dei fautori dell'iniziativa. Nella Presentazione in dettaglio, questo dato non viene taciuto, anzi: viene spiegato in modo articolato:

[47] Mantenere relazioni stabili. Denunciando l'ALC la via bilaterale scelta dalla Svizzera risulterebbe compromessa; a causa della stretta connessione giuridica, in conformità alla clausola ghigliottina tutti gli accordi dei Bilaterali I cesserebbero di essere in vigore. Sebbene l'iniziativa conceda al Consiglio federale un breve termine per negoziare con l'UE, la riuscita di tali negoziati è irrealistica. La libera circolazione delle persone è infatti considerata un principio fondamentale dell'UE. E come già dimostrato dai lavori di attuazione dell'iniziativa contro l'immigrazione di massa, l'UE non è disposta a rinunciarvi.

[48] Si concede («sebbene») che venga lasciato spazio alla negoziazione con l'UE, ma si dice che è irrealistico pensare a un esito positivo. Il motivo è che la libera circolazione è «un principio fondamentale dell'UE» a cui l'Europa non rinuncerà mai, come mostrano concretamente «i lavori di attuazione» dell'iniziativa contro l'immigrazione di massa, la quale è stata accettata il 9 febbraio 2014 dal 50,3 per cento dei votanti e da 14,5 Cantoni (Messaggio, p. 4186).

[49] Si pone qui, in generale, una questione delicata: dato che la Presentazione in breve deve essere, come dice la qualificazione stessa, più succinta, come scegliere i dati e gli argomenti della Presentazione in dettaglio a cui rinunciare senza compromettere la completezza argomentativa?

4. Conclusioni

[50] Le Spiegazioni del Consiglio federale relative alle votazioni, le quali giungono in tutti i nuclei domestici sotto la forma di un opuscolo cartaceo, sono un genere testuale giuridico-amministrativo di grande importanza per la vita democratica svizzera, e per questo di grande delicatezza. Il Governo deve informare i cittadini riguardo all'oggetto in votazione e presentare gli argomenti in gioco. Gli argomenti contrari sono curati da chi sostiene il punto di vista opposto; nel caso del testo concreto preso qui in esame leggiamo che:

[51] Il comitato d'iniziativa è l'autore del testo di queste due pagine. In quanto tale è responsabile del suo contenuto e delle scelte lessicali.

[52] Interessante – sia detto *en passant* – che si parli di scelte «lessicali», e non di scelte linguistiche: come se la grammatica non fosse importante o spettasse a qualcun altro.

[53] In un testo così delicato e complesso da realizzare, le possibili pietre d'inciampo sono molte e diverse: come fare a presentare l'oggetto della votazione in modo politicamente neutro, senza scivolare nell'orientamento argomentativo palese o, peggio ancora, nascosto? Quali argomenti – tra gli innumerevoli possibili contenuti nel Messaggio alle Camere – scegliere di proporre?

E una volta scelti, a quali rinunciare nella sezione «in breve», quella letta davvero da tutti? E ancora, quale ordine dar loro: privilegiare la logica argomentativo-testuale o la logica dell'impatto comunicativo?

[54] Con una prima indagine esplorativa, il contributo qui proposto ha cercato di dare una risposta a queste e ad altre domande, a volte generalizzando a volte restando nel concreto dell'esempio preso in esame. Le problematiche più importanti che sono emerse sono due: la difficoltà a presentare l'oggetto in votazione in un modo il più possibile completo quando si passa dalla sua descrizione «in breve» a quella «in dettaglio»; la difficoltà a selezionare le informazioni e a distribuirle decidendo se far prevalere il criterio della coerenza logico-argomentativa o quello della salienza comunicativa. Per poter illustrare e precisare queste due problematiche, e per aggiungerne eventualmente altre, è necessaria un'esplorazione che si allarghi a Spiegazioni su altre votazioni.

Prof. Dr. ANGELA FERRARI, Università di Basilea.