

Interventi parlamentari

Procedura, statistiche, costi e proposte di riforma del sistema degli interventi parlamentari

**Rapporto finale
a destinazione delle Commissioni della gestione
del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati**

del 25 febbraio 1999

L'essenziale in breve

Le Commissioni della gestione delle Camere federali hanno incaricato l'Organo parlamentare di controllo dell'amministrazione (OPCA) di esaminare diversi aspetti in relazione con gli interventi parlamentari. Tale esame, realizzato tra il giugno 1998 e il gennaio 1999, ha riguardato principalmente la procedura seguita dagli interventi parlamentari, gli aspetti relativi alla loro evoluzione dal profilo quantitativo nel corso degli ultimi anni come pure la valutazione dei costi cagionati dalle risposte a livello di Consiglio federale e di Amministrazione federale. Inoltre, l'OPCA è stato incaricato di raccogliere presso l'amministrazione le proposte di riforma che quest'ultima potrebbe formulare a proposito delle procedure d'intervento e della prassi attuale in materia di risposta. Dall'inchiesta sono scaturiti soprattutto i risultati seguenti:

- *Dal 1984 al 1997, con qualche variazione annua, il numero di interventi presentati dai membri del Parlamento e dai gruppi tende ad aumentare. Suddividendo gli interventi in categoria, risulta che la crescita riguarda soprattutto le mozioni e le interpellanze. Per contro, i postulati (nei due Consigli) e le interrogazioni ordinarie (nel Consiglio nazionale) hanno perduto d'attrattiva.*
- *Nello stesso periodo in esame, gli interventi presentati al Consiglio nazionale sono stati otto volte di più di quelli presentati al Consiglio degli Stati. In altre parole, il numero medio di interventi per deputato e per anno ammonta a circa 3 per il Consiglio nazionale e a 1.6 per il Consiglio degli Stati.*
- *Il confronto per sessione tra il numero di interventi presentato e il numero di interventi liquidato dalle Camere tra il 1994 e il 1997 mostra una tendenza contraria: durante il periodo in esame, la presentazione di interventi ha avuto una leggera tendenza all'aumento mentre la liquidazione degli interventi tende a diminuire.*
- *L'esame, sempre nel periodo 1994-1997, della liquidazione da parte delle Camere federali degli interventi personali ha dimostrato che questi ultimi possono avere «destini» molto diversi. Questa constatazione riguarda innanzitutto lo strumento di intervento principale, vale a dire la mozione. Un terzo degli interventi di questa categoria è stato tolto di ruolo senza che queste ultime fossero state trattate dal Parlamento (principalmente perché esse non erano state trattate entro il termine di due anni). Le altre mozioni sono state in maggioranza approvate sotto forma di postulato dal primo Consiglio oppure sono state respinte. Meno di un decimo di tutte le mozioni liquidate dal Parlamento è stato trattato con successo (ovvero sono state adottate dalle due Camere e trasmesse al Consiglio federale).*
- *I costi provocati dalle risposte agli interventi esaminati – dieci mozioni, dieci postulati, dieci interpellanze e dieci interrogazioni ordinarie – variano in una forbice che va da circa 1000 franchi a 8000 franchi per intervento.*

Circa il 40 per cento degli interventi hanno comportato costi tra i 3000 e i 5000 franchi. Per quanto riguarda gli interventi rimanenti, metà si situa al di sopra e l'altra al di sotto di questa forbice. Il costo medio degli interventi esaminati è di 4080 franchi. I costi così calcolati si situano nettamente al di sotto di quelli risultanti dalle valutazioni fatte finora (10 000 franchi o più).

- *Il divario costo massimo - costo minimo degli interventi varia di poco da una categoria di intervento all'altra. Il confronto dei costi medi rivela una differenza di 550 franchi tra la categoria di intervento più cara (il postulato, con una media di 4310 franchi) e la meno cara (l'interrogazione ordinaria, con una media di 3760 franchi).*
- *La trattazione di un intervento da parte delle Camere federali fa aumentare i costi presso il dipartimento e l'ufficio di un importo che può andare da 650 a 2650 franchi (valori medi).*
- *L'80 per cento dei venti servizi dell'Amministrazione federale che hanno partecipato all'inchiesta scritta dell'OPCA hanno reputato che la procedura e la prassi attuali in materia di risposta agli interventi abbisognano di riforme parziali.*
- *Da un lato, le proposte di riforma provenienti dall'Amministrazione federale sono volte a semplificare e razionalizzare la trattazione degli interventi da parte del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale (p. es. il trasferimento della competenza decisionale del Consiglio federale al dipartimento oppure la semplificazione della procedura di risposta). D'altro lato, le proposte riguardano le normative e procedure in vigore in seno al Parlamento (p. es. l'introduzione di quote di interventi per deputato e per periodo, l'esame preliminare degli interventi in virtù di diversi criteri, l'abbreviamento dei termini di stralcio dal ruolo qualora l'intervento non sia trattato dalle Camere) o suggeriscono di discutere modelli nuovi o modificati (p. es. la riduzione del numero di categoria di interventi o modificazioni relative al loro carattere d'urgenza).*

Rapporto

Introduzione

Gli interventi parlamentari adempiono funzioni importanti e molteplici. Nel loro insieme sono però anche spesso criticati, sia perché il loro numero è aumentato negli ultimi decenni sia perché la montagna di interventi parlamentari pronti ma rimasti in sospeso getta un'ombra sul funzionamento del Parlamento; inoltre anche perché sono sospettati di provocare ingenti costi all'amministrazione, senza produrre gli effetti sperati. Il gruppo di coordinamento delle Commissioni della gestione (CdG) del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati ha voluto approfondire la tematica. Per questo motivo, alla fine del primo semestre 1998, l'Organo parlamentare di controllo dell'amministrazione (OPCA) è stato incaricato di esaminare diversi aspetti concernenti gli interventi parlamentari. In particolare andavano chiariti i seguenti punti:

- la procedura di trattazione degli interventi parlamentari dalla loro presentazione fino alla loro liquidazione;
- le statistiche relative all'evoluzione quantitativa e alla liquidazione degli interventi parlamentari da parte delle Camere federali;
- i costi cagionati dalle risposte del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale;
- la valutazione della prassi attuale in materia di trattazione degli interventi parlamentari come pure le possibili riforme.

I risultati più significativi delle diverse ricerche sono riassunti nel presente rapporto suddiviso in capitoli corrispondenti alle varie domande in esame. I dettagli relativi ai risultati dell'indagine si trovano nel *rapporto di lavoro* (redatto solo in tedesco). Quest'ultimo comprende in particolare:

- numerose statistiche supplementari concernenti l'evoluzione nel tempo e il «destino» degli interventi, come pure una digressione sulle iniziative parlamentari che giuridicamente non sono considerate tali;
- alcune valutazioni dettagliate dell'inchiesta relativa ai costi degli interventi parlamentari e tutti i risultati dell'indagine sulla prassi concernente le risposte agli interventi parlamentari;
- un riepilogo degli strumenti parlamentari esistenti in altri Paesi europei;
- alcune informazioni più dettagliate sull'approccio metodico.

1 Interventi parlamentari: la procedura

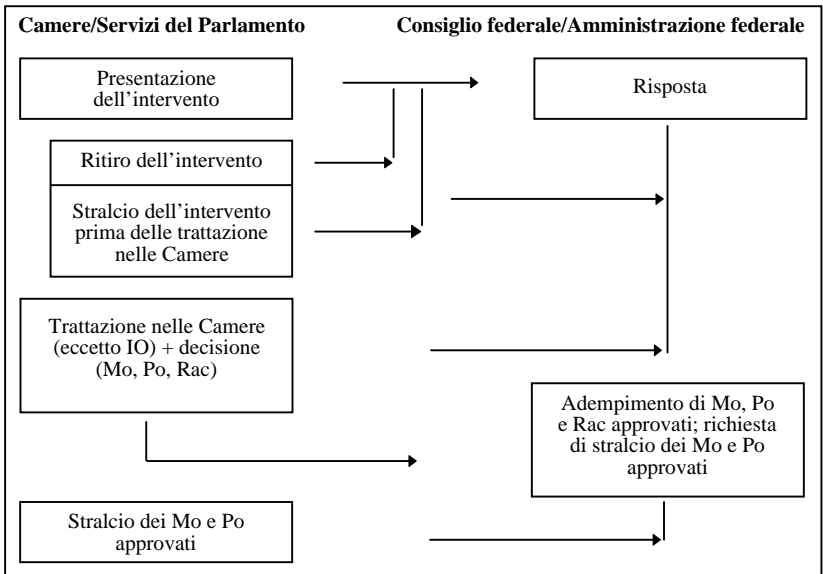
Il presente capitolo riassume i risultati relativi al *primo punto di questione dell'esame*:

Quali sono le diverse tappe della procedura di trattazione degli interventi parlamentari dalla loro presentazione fino alla liquidazione?

Presentiamo di seguito una panoramica delle principali fasi di lavoro e di procedura attraverso le quali passano gli interventi parlamentari¹. Con riferimento all'illustrazione 1, le procedure importanti per la comprensione dei capitoli seguenti concernenti le statistiche, la valutazione dei costi, la prassi attuale in materia di risposta e le riforme possibili sono spiegati in breve. La parte della procedura fino (e compresa) la fase della trattazione degli interventi da parte delle Camere è oggetto di particolare attenzione.

Illustrazione 1

Quadro d'insieme della procedura degli interventi parlamentari



Presentazione dell'intervento (principalmente art. 33 RCN e 26 RCSt): A condizione di osservare un certo numero di condizioni formali, ogni membro del Parlamento, i gruppi, le commissioni e le minoranze di commissioni hanno il diritto di presentare un intervento. Mentre le mozioni (Mo) e i postulati (Po) hanno l'obiettivo di incaricare il Consiglio federale (Mo) o di incitarlo (Po) a elaborare un disegno di legge o di decreto oppure di prendere misure, l'interpellanza (Ip) e l'interrogazione ordinaria (IO) servono a domandare informazioni sugli affari della Confederazione.

I nuovi interventi presentati sono trasmessi dai servizi del Parlamento alla Cancelleria federale. Quest'ultima *attribuisce gli interventi ai dipartimenti responsabili*, determina gli altri servizi interessati e distribuisce i testi degli interventi a tutti i dipartimenti. Se la responsabilità non può essere chiaramente determinata, in particolare quando il soggetto dell'intervento compete a più dipartimenti, l'attribuzione è effettuata d'intesa fra la Cancelleria federale e i dipartimenti interessati. In caso di contestazione, la questione è regolata tra i servizi interessati. Dopo il 1994, il ricorso

¹ Quadro d'insieme stabilito sulla base di documenti e informazioni forniti dal DFGP.

a questa soluzione è stato necessario per circa il 7 per cento degli interventi ai quali è stata data risposta. La decisione finale sull'attribuzione compete al Consiglio federale. Ogni intervento è tradotto nelle due altre lingue ufficiali dalla Cancelleria federale o dal dipartimento responsabile.

Risposta all'intervento (art. 35 cpv. 1 e 1^{bis} RCN e art. 27 cpv. 2 e 2^{bis} RCSt): Nel rispetto del termine regolamentare di risposta applicabile agli interventi (vale a dire entro la sessione seguente) il segretariato generale del dipartimento responsabile, il DFGP per quanto riguarda il presente studio, trasmette l'intervento *all'ufficio responsabile*, che prepara un progetto di risposta in collaborazione con gli altri uffici interessati e lo completa nel quadro di una procedura interna.

La risposta è poi sottoposta, per parere, agli uffici interessati degli altri dipartimenti nel quadro di una procedura di *consultazione degli uffici*. Se del caso, il progetto di risposta è poi adattato, tradotto nelle due altre lingue ufficiali e trasmesso al segretariato generale, accompagnato da una proposta a destinazione del Consiglio federale. Il segretariato generale sottopone la proposta e la risposta a un esame formale e materiale, poi la invia al capo del dipartimento per la firma.

La proposta al Consiglio federale e la risposta riveduta sono trasmesse alla Cancelleria federale, che inoltra gli incarti, nelle tre lingue ufficiali, a tutti i dipartimenti e iscrive l'intervento all'ordine del giorno della seguente seduta del Consiglio federale. Durante una settimana circa, i dipartimenti possono spontaneamente presentare un *co-rapporto*. Se l'affare non è contestato, la risposta è adottata senza discussione del Consiglio federale («decisione in blocco») con tutti gli altri interventi non contestati ed è trasmessa nelle tre lingue ufficiali al dipartimento responsabile come pure agli altri dipartimenti interessati e alle Camere federali.

Se invece sono stati presentati co-rapporti e le divergenze non possono essere eliminate prima della seduta del Consiglio federale, l'intervento è aggiornato, vale a dire la sua trattazione è iscritta all'ordine del giorno della seduta seguente. È stato questo il caso di circa il 14 per cento di tutti gli interventi ai quali è stato risposto a partire dal 1994. L'eliminazione delle divergenze in caso di risposte contestate si svolge sia per scritto per mezzo di una procedura di co-rapporto, sia oralmente, direttamente tra i servizi interessati. Se si è giunti a un accordo, il Consiglio federale prende la sua decisione fondandosi, se necessario, su un progetto di risposta modificato. Se le divergenze non possono essere eliminate, la risposta è modificata in funzione delle deliberazioni e delle decisioni del Consiglio federale. Capita circa cinque volte all'anno (su una media di 680 interventi presentati all'anno a partire dal 1984, cfr. n. 2 sulle statistiche) che il Consiglio federale disapprovi fondamentalmente il progetto di risposta, ciò che rende necessario un rifacimento completo della risposta e nuove traduzioni, distribuzione e messa all'ordine del giorno.

Una volta diventata definitiva *la decisione del Consiglio federale* (DCF), la Cancelleria federale trasmette la risposta nelle tre lingue ufficiali alle Camere federali, al dipartimento responsabile e agli altri dipartimenti interessati.

Ritiro dell'intervento (art. 33 cpv. 5 RCN e 26 cpv. 5 RCSt): Gli autori possono ritirare i loro interventi in ogni tempo. Gli interventi ritirati sono stralciati dalla lista degli oggetti da trattare e tolti di ruolo dai dipartimenti interessati, dalla Cancelleria federale e dai servizi del Parlamento.

Stralcio dal ruolo prima della trattazione nel Consiglio (art. 40 RCN e 32 RCSt): Contrariamente alle interrogazioni ordinarie che sono liquidate con la risposta del Consiglio federale, le mozioni, i postulati, le raccomandazioni (unicamente CSt) e le interpellanze sono trattate dal plenum. In certi casi, succede tuttavia che un intervento debba essere tolto di ruolo prima della sua trattazione, sia perché il suo autore lascia il Consiglio e nessun altro membro del Consiglio lo riprende, sia perché non è stato trattato dal Parlamento entro il termine stabilito di due anni. Questi interventi sono tolti di ruolo dai servizi interessati, anche nel caso in cui sia già stata allestita in proposito una risposta del Consiglio federale.

Trattazione in seno ai Consigli / decisione (principalmente art. 22, 22^{bis}, 22^{ter} LRC; art. 35-38 RCN; art. 27-30 RCSt): determinati interventi sono sottoposti preliminarmente alla commissione parlamentare idonea prima di essere trattati dal plenum del Consiglio (principalmente le Mo che sono state approvate dal primo Consiglio). In questi casi, l'ufficio responsabile raccoglie un *incarto d'accompagnamento* contenente documentazione, appunti di discussione ecc. a destinazione del capo del dipartimento. Per quanto riguarda il DFGP, oltre al capo del dipartimento, partecipano di regola alla seduta della commissione anche il direttore dell'ufficio interessato e il collaboratore competente.

L'incarto d'accompagnamento viene aggiornato – oppure allestito, quando non c'è stato esame preliminare da parte di una commissione – in previsione della trattazione dell'intervento da parte dei Consigli. In certi casi, è necessario procedere a *una nuova messa a giorno dell'incarto*; per esempio quando la trattazione di un intervento è fissata in una sessione ulteriore sia perché – per le Mo e le Po – essa è osteggiata da uno o più deputati o perché l'autore non si è dichiarato soddisfatto della proposta del Consiglio federale (accettazione, accettazione parziale, trasformazione di una Mo in Po, rigetto o stralcio dal ruolo dell'intervento). Per quanto concerne l'interpellanza, il deferimento della sua trattazione a una sessione ulteriore è necessario quando, conformemente alla proposta del suo autore, il Consiglio decide la messa in discussione.

Gli interventi respinti sono stralciati dalla lista degli oggetti da trattare, le mozioni (dai due Consigli), i postulati (dal Consiglio interessato) e le raccomandazioni (CSt unicamente) accettati sono trasmessi al Consiglio federale per esecuzione.

2 Interventi parlamentari: statistiche

I risultati della valutazione statistica degli interventi parlamentari (*secondo punto di questione dell'esame*) possono essere riassunti suddividendoli in due gruppi di domande distinte. Il presente capitolo ne presenta i risultati principali.

Primo gruppo

Quanti interventi sono stati presentati dai membri dei Consigli e dai gruppi dall'inizio del 1984 fino al termine del 1997?

Quale è l'evoluzione nel tempo (numero di interventi, complessivamente e per categoria)?

Quanti interventi personali sono stati liquidati dalle Camere federali dall'inizio del 1994 fino al termine del 1997 e in che modo?

2.1 Risultati per il primo gruppo di domande

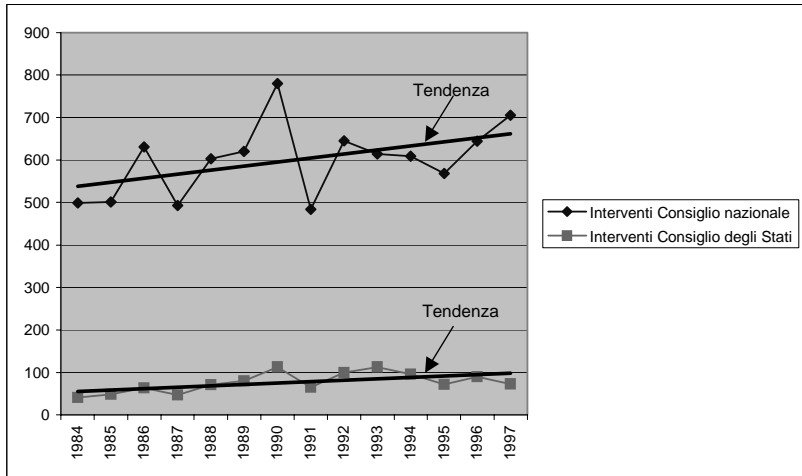
2.1.1 Evoluzione del numero complessivo degli interventi

Nel periodo 1984-1997, i deputati del Consiglio degli Stati e del Consiglio nazionale nonché i gruppi parlamentari hanno presentato complessivamente circa 9500 interventi. Soprattutto i deputati del Consiglio nazionale hanno fatto uso del loro diritto di intervento: rispetto alla Camera degli Stati, *gli interventi presentati alla Camera del popolo sono stati, nella media annuale, otto volte più numerosi* (circa 600 interventi contro 77). *Per deputato, il numero annuo medio di interventi ammonta circa a 3 per il Consiglio nazionale e 1.6 per il Consiglio degli Stati.* Le retrospettive sulle legislature passate mostrano però che gli scarti rispetto alla media sono considerevoli. Alcuni «campioni» in materia di interventi ne hanno presentati circa 18 durante l'ultima legislatura².

Come risulta chiaramente dall'illustrazione 2, il *numero di interventi presentati* dal 1984 *tende in modo generale ad aumentare*, pur se con variazioni sensibili. Inoltre, le variazioni constatate sembrano almeno in parte tutt'altro che casuali. Esse confermano un'ipotesi corrente: per dimostrare al proprio elettorato il loro attivismo politico, i parlamentari fanno uso più spesso del loro diritto di intervento *durante il periodo preelettorale*. Come dimostra l'illustrazione 2, soprattutto nel Consiglio nazionale è stato rilevato un numero particolarmente alto di interventi nell'anno che precede le elezioni, ovvero nel 1986 e nel 1990. Questo fenomeno non è stato invece osservato nel 1994.

² Centrale de documentation des services du Parlement (1996), *Rétrospective de la 44^e législature des Chambres fédérales, de la session d'hiver 1991 à la session d'automne 1995*, EDMZ, 3003 Berna, p. 312.

Evoluzione del numero di interventi presentati dai membri dei Consigli e dai gruppi parlamentari nel periodo 1984-1997



Fonti: Dati appurati della Cancelleria federale (1984-1993) e statistiche del segretariato centrale dei servizi del Parlamento (a partire dal 1994).

Questa tendenza all'aumento del numero di interventi presentati annualmente ha diverse *cause*. Senza poterne determinare l'importanza nel quadro della nostra indagine, desideriamo nondimeno abbozzare qualche spiegazione. Rispetto alla situazione che si presentava in passato, è oggi necessario trovare soluzioni *a un maggior numero di problemi sociali* e, d'altra parte, assistiamo all'apertura di nuovi campi di attività politica. Da altri punti di vista, si può affermare che la modifica dei valori politici e sociali è responsabile di questa tendenza (p. es.: rafforzamento della polarizzazione politica, tendenze individualistiche nel Parlamento, mutamento dell'ambiente sociale, aumento dell'esposizione del singolo parlamentare nei media ecc.). Da ultimo, sembra che anche diverse riforme istituzionali contribuiscano a fare crescere l'utilizzazione del diritto di intervento personale (p. es.: limitazione del tempo di parola nel Consiglio nazionale con l'introduzione di un nuovo modo di trattazione degli affari nel 1990).

Questa enumerazione delle possibili cause che potrebbero spiegare l'aumento tendenziale del numero di interventi non è esaustiva. Ci sembra tuttavia importante sottolineare un altro risultato della nostra indagine, ovvero la constatazione che, nonostante le differenze istituzionali e certe limitazioni del diritto di intervento individuale, anche *altri parlamenti europei* come la House of Commons britannica, il Riksdag svedese o l'Assemblée Nationale francese *conoscono un fenomeno d'aumento tendenziale del numero di interventi presentati*.

2.1.2 Evoluzione per categoria di interventi

L'esame dell'OPCA ha permesso di notare che l'aumento generale constatato tra il 1984 e il 1997 non concerne tutte le categorie di interventi.

Nei due Consigli, *l'aumento tendenziale* riguarda le *mozioni* e le *interpellanze*. In media, i gruppi e i deputati del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati hanno rispettivamente presentato, per anno, 138 e 21 mozioni nonché 190 e 26 interpellanze (comprese le Ip u). Per quanto riguarda lo strumento della richiesta di informazioni (Ip), la Camera del popolo ha conosciuto un forte aumento nel corso degli anni Novanta.

Per contro, dal 1984, il numero dei *postulati* presentati dai deputati e dai gruppi parlamentari delle due Camere *tende a diminuire*. Soprattutto negli anni Novanta, questo strumento di intervento ha perduto d'attrattiva. Tra il 1984 e il 1997, 120 e 15 interventi di questa categoria sono stati presentati all'anno rispettivamente al Consiglio nazionale e al Consiglio degli Stati.

Le *interrogazioni ordinarie* e le *interrogazioni ordinarie urgenti* presentano un'*evoluzione diversa*. Il loro numero tende a diminuire alla Camera del popolo ed è in leggero aumento alla Camera degli Stati. A questo proposito, va sottolineato che l'ora delle domande dà ai membri del Consiglio nazionale una possibilità supplementare di esercitare il loro diritto di chiedere informazioni. Il numero annuo delle interrogazioni ordinarie e delle interrogazioni ordinarie urgenti ammonta in media a 153 (CN) e 13 (CSt).

2.2 Risultati per il secondo gruppo di domande

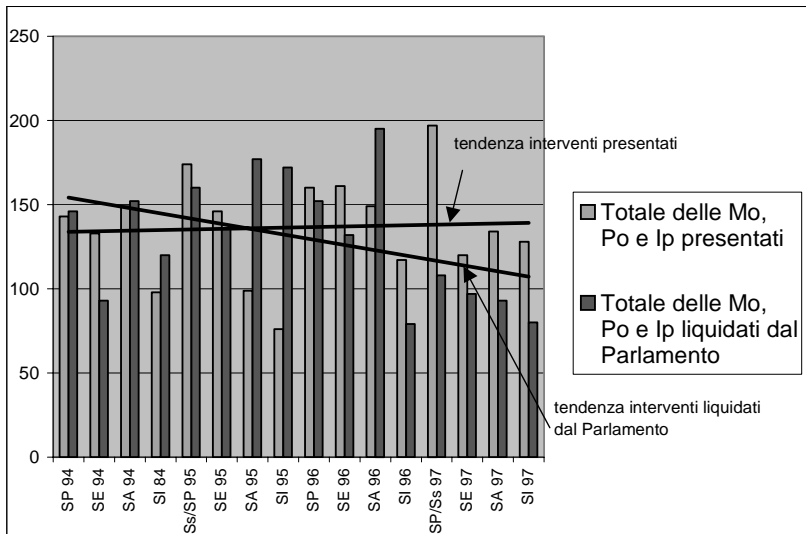
2.2.1 Confronto e vista d'insieme

Confronto tra interventi presentati e interventi liquidati dal Parlamento

Prima di esaminare il «destino» degli interventi liquidati dalle Camere federali tra il 1994 e il 1997, occorre confrontare il loro numero con quello degli interventi presentati durante lo stesso periodo. Questo paragone permette di vedere se vi è un fosso tra queste due grandezze e, in caso affermativo, se si sia accresciuto nel corso del tempo. In altri termini, occorre sapere *se il Parlamento è sempre meno in grado di far fronte alla «fiumana di interventi»*, vale a dire di *liquidare gli interventi pendenti*.

Per quanto concerne l'illustrazione seguente, occorre tenere conto che *«liquidato dal Parlamento» non significa che l'intervento sia arrivato fino al plenum dei Consigli*. Infatti, sono numerose le mozioni, postulati e interpellanze che non sono mai giunte fino a questo stadio, sia perché i loro autori hanno lasciato il Consiglio, sia perché questi interventi sono rimasti pendenti durante due anni (cfr. tavola 2 qui di seguito).

Confronto tra Mo, Po, Ip (interventi personali e dei gruppi parlamentari) presentati e liquidati dal Parlamento per sessione tra il 1994 e il 1997



Fonti: Segretariato centrale dei servizi del Parlamento e inchiesta propria.

L'illustrazione 3 mostra che il numero degli interventi presentati segue un'evoluzione tendenziale inversa a quello degli interventi liquidati dalle Camere federali. Per quanto concerne le mozioni, postulati e interpellanze presentati, il loro numero tende leggermente ad aumentare mentre il totale degli interventi liquidati dal Parlamento è in regresso. Procedendo a una differenziazione per categoria, queste osservazioni sono confermate per le mozioni e le interpellanze, mentre il numero dei postulati presentati e il numero dei postulati liquidati dal Parlamento indicano una tendenza a diminuire durante il periodo tenuto conto dalla nostra indagine (cfr. n. 2.3.1 del rapporto di lavoro).

Vista d'insieme degli interventi personali liquidati dal Parlamento

La tavola 1 indica il numero di interventi personali liquidati dalle Camere federali nel periodo che va dalla sessione primaverile 1994 alla sessione invernale 1997. Questa tavola illustra nuovamente la grande importanza (almeno quantitativa) che rivestono questi strumenti parlamentari in seno al Consiglio nazionale. La quota degli interventi personali (Po, Ip, IO, Rac) liquidati al Consiglio degli Stati, in relazione al totale degli interventi liquidati e ai quali è stato risposto nei due Consigli, raggiunge il 13 per cento circa.

Totale degli interventi personali liquidati dalle Camere come pure delle IO/IO u alle quali il Consiglio federale ha risposto tra il 1994 e il 1997³

	(Mo)	Po	Ip/ Ip u	IO/ IO u	Rac	Ora delle domande CN	Totale (senza Mo e ora delle domande CN)
CN	(512)	400	763	559	—	970	1722
CSSt	(109)	47	123	79	17	—	266
Totale	(621)	447	886	638	17	970	1988
«Quota» CSSt in %	(17.6)	10.5	13.9	12.4	100	—	13.4

Fonte: Inchiesta dell'OPCA.

Ciò nonostante, la tavola I non mostra in che modo gli interventi sono stati liquidati dalle Camere. Secondo la categoria, l'intervento può avere «*destini*» diversi. A tale riguardo, grande diversità presentano le mozioni. Una mozione, che necessita dell'approvazione delle due Camere prima di potere essere trasmessa al Consiglio federale, può essere liquidata in undici diverse maniere (cfr. n. 2.2.2). Inversamente, per l'IO è possibile un solo destino: essa è liquidata con la risposta del Consiglio federale.

2.2.2 «Destini» delle mozioni liquidate dalle Camere federali tra il 1994 e il 1997 in confronto con il periodo 1987-1990

I risultati della nostra inchiesta riguardo i «destini» delle mozioni liquidate dal Parlamento tra il 1994 e il 1997 possono essere comparati ai risultati corrispondenti di un'inchiesta di GRAF (1991)⁴ sul periodo che va dalla sessione invernale 1987 alla sessione estiva 1990.

³ Per quanto riguarda le mozioni, il quadro è soltanto parzialmente significativo. Infatti, contrariamente alle altre categorie di interventi, il Consiglio che liquida una mozione non è sempre il Consiglio che è all'origine dell'intervento. Tale è il caso per gli interventi approvati da un Consiglio: il Consiglio che liquida per finire la mozione non è quello da cui essa emana. Per questa ragione, i dati relativi a questa categoria di intervento sono stati indicati tra parentesi.

⁴ Graf Martin (1991), Motion und parlamentarische Initiative, Untersuchungen zu ihrer Handhabung und politischen Funktion, in: Services du Parlement (éd.), Le Parlement - «Autorité suprême de la Confédération»? Editions Paul Haupt, Berna e Stoccarda, p. 203-221.

«Destini» delle Mo (di commissioni, gruppi e individuali) liquidate dalle Camere federali durante il periodo che va dalla SI 87 alla SE 90 in confronto al periodo che va dalla SP 94 alla SI 97

Liquidate dal primo Consiglio	SI 87 - SE 90		SP 94 - SI 97	
– approvate come Po	45.8%	(195)	34.3%	(273)
– respinte	9.6%	(41)	11.3%	(90)
– tolte di ruolo poiché non trattate entro il termine di due anni	22.1%	(94)	18.2%	(145)
– tolte di ruolo perché eseguite	2.6%	(11)	2.9%	(23)
– tolte di ruolo perché l'autore ha lasciato il Consiglio	1.9%	(8)	5.0%	(40)
– ritirate	6.1%	(26)	5.3%	(42)
– approvate come Rac (CSt soltanto)	–		0.4%	(3)
Liquidate dal secondo Consiglio (dopo adozione da parte del primo Consiglio)				
– approvate	8.2%	(35)	12.1%	(96)
– tolte di ruolo poiché eseguite	1.4%	(6)	1.6%	(13)
– approvate come Po dei due Consigli	0.7%	(3)	5.2%	(41)
– respinte	1.6%	(7)	3.6%	(29)
Totale	100%	(426)	99.9%	(795)

Fonti: GRAF (1991), p. 207 (per il periodo che va dalla SI 87 alla SE 90), nostra inchiesta (per il periodo che va dalla SI 94 alla SI 97).

La tavola 2 indica che, durante i due periodi esaminati, *la maggior parte delle mozioni sono state approvate in forma di postulato dal primo Consiglio*. Il secondo caso più frequente è quello delle mozioni vittima della «*ghigliottina*» *della stralcio dal ruolo* dopo essere rimaste pendenti durante due anni⁵. Per i due periodi, il confronto tra i tassi di successo e i tassi di reiezione (davanti al primo e al secondo Consiglio) va a favore di quest'ultimo.

La tavola 2 indica anche come il modo di liquidare gli interventi sia andato modificandosi durante il periodo 1994-1997 rispetto al 1987-1990. La modifica più vistosa è *la riduzione di più del dieci per cento rispetto al periodo 1987-1990 della proporzione delle mozioni approvate come postulati dal primo Consiglio*. Questo risultato si spiega soprattutto con la situazione in seno al Consiglio nazionale. Rispetto a quanto avveniva in precedenza, le mozioni sono state nettamente *meno trattate secondo la «procedura rapida»*, vale a dire mediante l'adozione senza discussione

⁵ Sebbene non sia possibile affrontare nel quadro del presente rapporto finale le altre categorie di interventi, è tuttavia opportuno menzionare che anche per le Po e Ip tale «destino» costituisce il secondo caso in ordine di frequenza. Durante il periodo in esame, fatta salva un'eccezione, si trattava di Mo, Po e Ip presentate da deputati del Consiglio nazionale.

l'ultimo giorno della sessione⁶. Le mozioni non contestate liquidate in questo modo sono in maggioranza approvate sotto forma di postulato secondo la proposta del Consiglio federale.

Questo risultato sembra, da un lato, indicare un cambiamento nel modo di trattare gli interventi. In effetti, conferma la sensazione avuta dagli osservatori, che parlano di una *Crescente polarizzazione in seno alla Camera* (interventi sempre più contestati in seno alla Camera stessa) o *rispetto al Consiglio federale* (spesso l'autore dell'intervento non è d'accordo con la proposta del Consiglio federale di trasformare la mozione in postulato). D'altra parte, il fatto che le mozioni prendano sempre meno spesso il cammino della «procedura rapida» rispetto al passato è anche legato a circostanze di altra natura. Per esempio, durante una delle sessioni comprese nel periodo esaminato, il Consiglio nazionale si è volontariamente dedicato a recuperare gli interventi pendenti, ciò che era possibile dato che, rispetto alle altre sessioni, vi erano meno messaggi del Consiglio federale da esaminare.

Occorre tuttavia rilevare che, *al Consiglio nazionale*, nonostante un grande numero di iscrizioni all'ordine del giorno e malgrado tutti gli sforzi tesi a ridurre la montagna degli interventi pendenti, *le mozioni contestate o combattute* corrono il rischio considerevole di essere alla fine tolte di ruolo poiché non trattate entro il termine di due anni in ragione della mancanza di tempo del Consiglio. Come i risultati dell'indagine mostrano, l'«ingorgo» di cui soffre il Consiglio nazionale nel settore degli interventi provoca costi non indifferenti a livello dei servizi dell'Amministrazione federale interessati e suscita proposte di riforma (cfr. n. 4 qui di seguito).

Riassunto del confronto delle mozioni liquidate dal Parlamento durante il periodo 1994-1997 rispetto al periodo 1987-1990

Riassumendo i risultati qui esposti e quelli contenuti nel rapporto di lavoro dell'OPCA, va osservato che il *quadro a tinte fosche dipinto da GRAF (1991)* – minime possibilità di riuscita, mancanza d'efficacia e di serietà in materia di trattazione delle mozioni – *si è un po' schiarito* per quanto riguarda il periodo 1994-1997. Non bisogna tuttavia lasciarsi andare all'euforia. Anzitutto, rispetto al primo periodo, il tasso di successo delle mozioni era nel secondo periodo aumentato di circa il 4 per cento (12% contro 8%). Per contro, il tasso di insuccesso era all'incirca superiore della stessa percentuale (15% contro 11%). In secondo luogo, la tavola 2 permette di constatare un leggero miglioramento del bilancio in materia di efficacia di trattazione: la parte delle mozioni vittima della «ghigliottina» del termine di due anni, vale a dire tolte di ruolo poiché non trattate entro questo lasso di tempo, è inferiore di circa il 4 per cento nel periodo 1994-1997. Per quanto riguarda il modo, la nostra inchiesta ha rivelato che le mozioni presentate al Consiglio nazionale sono nettamente meno spesso liquidate in «procedura rapida» contrariamente a quanto avveniva in passato. Tuttavia, a priori, anche questi risultati non permettono di concludere che vi sia stata una profonda trasformazione del modo di trattare le mozioni. Occorre senza dubbio tenere conto anche di circostanze particolari (principalmente del recupero mirato degli interventi pendenti nel corso della sessione autunnale 1996).

⁶ Il termine «procedura rapida» è stato utilizzato nel rapporto della commissione del 17 agosto 1989. Iniziativa parlamentare. Riforma del Parlamento. FF 1989 III 1221.

3

Interventi parlamentari: Costi provocati dalle risposte

Questo capitolo riassume i risultati riguardanti il *terzo punto di questione dell'esame*. La domanda è così formulata:

Quali sono i costi provocati a livello di Amministrazione federale e di Consiglio federale dalle risposte che il Consiglio federale ha fornito a 40 interventi parlamentari (10 Mo, 10 Po, 10 Ip e 10 IO)?

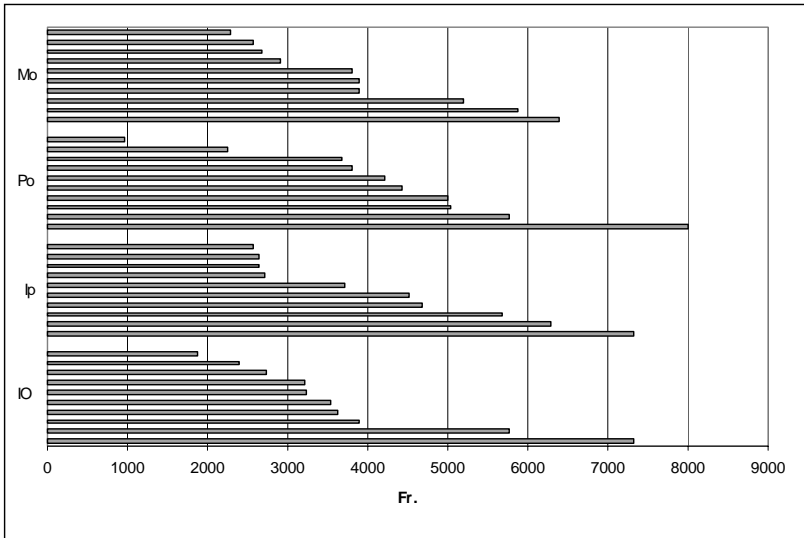
3.1

Costi dei 40 interventi esaminati

Sulla base dei risultati dell'indagine effettuata in seno all'Amministrazione federale allo scopo di valutare il tempo investito negli interventi parlamentari, l'OPCA ha calcolato i costi provocati da 10 mozioni, 10 postulati, 10 interpellanze e 10 interrogazioni ordinarie, urgenti e no. La fase di risposta a un intervento comprende le operazioni che vanno dal ricevimento dell'intervento da parte della Cancelleria federale fino alla trasmissione della risposta del Consiglio federale ai servizi del Parlamento. Il tempo dedicato dai servizi del Parlamento al momento della presentazione e dell'iscrizione degli interventi all'ordine del giorno del Parlamento non è compreso in questa valutazione dei costi.

L'inchiesta ha tenuto conto del tempo dedicato dal Consiglio federale e dai diversi livelli gerarchici a livello dei dipartimenti e degli uffici. Gli interventi esaminati sono stati scelti per mezzo di un procedimento aleatorio tra 371 interventi ai quali il Consiglio federale ha risposto tra il 1° gennaio e il 15 giugno 1998. I costi sono stati calcolati a partire dai tassi validi per l'insieme dell'Amministrazione federale aggiornati per il 1998 (costi globali legati al personale e ai posti di lavoro; principio della copertura dei costi). I risultati di questa parte dell'inchiesta sono oggetto dell'illustrazione 4 qui di seguito.

I costi (in fr.) provocati dalle risposte ai 40 interventi esaminati



Fonte: Calcolo dei costi effettuato dall’OPCA a partire dai risultati dell’indagine relativa al «tempo dedicato agli interventi parlamentari» condotta presso l’Amministrazione federale.

I costi delle risposte alle mozioni, postulati, interpellanze e interrogazioni ordinarie esaminate vanno da circa 1000 franchi a 8000 franchi per intervento. Il ventaglio dei costi è dunque relativamente ampio. Un terzo degli interventi (13) ha provocato costi inferiori a 3000 franchi, 16 interventi costi tra 3000 e 5000 franchi e 11 interventi hanno cagionato costi superiori a 5000 franchi. Il costo medio delle risposte agli interventi esaminati è di 4080 franchi, importo che corrisponde a una media di 39 ore di lavoro di una persona (a ogni livello gerarchico) per intervento. Le diverse categorie di intervento sono caratterizzate dai seguenti elementi:

- **Mozioni:** Il costo più esiguo è di 2290 franchi, mentre quello massimo è di 6400 franchi. La maggior parte delle mozioni (in totale 7) si situa nella forbice tra 2290 e 4000 franchi, le tre altre mozioni sono costate più di 5000 franchi ognuna. I costi di risposta medi per le mozioni esaminate sono di 3950 franchi.
- **Postulati:** Tra i postulati si trovano l’intervento meno costoso e quello più costoso di tutta l’indagine, ovvero 970 e 8000 franchi. Questi importi corrispondono a un onere di lavoro di 10 e 72 ore. I costi provocati da 7 dei postulati esaminati variano tra 3600 e 5800 franchi. Il costo medio dei postulati dell’analisi ammonta a 4310 franchi ed è dunque più elevato (di circa 400 franchi) di quello delle mozioni.
- **Interpellanze:** Per questa categoria di intervento, la differenza è di quasi 5000 franchi tra i costi minimi e massimi, ovvero tra 2570 et 7330 franchi. I

costi derivanti dalle quattro interpellanze le meno care si situano in un intervallo molto esiguo (2570 a 2720 franchi). Con un costo medio di 4280 franchi, l'interpellanza si situa al secondo posto tra gli interventi più cari, dietro il postulato.

- *Interrogazioni ordinarie e interrogazioni ordinarie urgenti*: Il ventaglio dei costi di questa categoria presenta un profilo simile a quello delle altre categorie di intervento. Per i casi esaminati, il costo va da 1880 a 7320 franchi. L'importo più basso di questa categoria è il penultimo di tutti i costi recensiti nel quadro di quest'indagine. Di regola, vale a dire in otto casi sui dieci analizzati, le interrogazioni implicano costi di risposta inferiori a 4000 franchi. Il costo medio di questa categoria di intervento è relativamente basso, situandosi a 3760 franchi, cioè circa 500 franchi meno di quello calcolato per le risposte alle interpellanze. Va in particolare sottolineato che, tra le dieci interrogazioni esaminate, vi erano anche tre interventi urgenti. Dal profilo dei costi di risposta che esse hanno comportato, queste interrogazioni ordinarie urgenti si piazzano tutte e tre nella metà superiore dei costi. La più cara ammonta a 5770 franchi.

3.2 Quali fattori influenzano i costi delle risposte?

Nel rilevamento dei costi, sono state distinte cinque tappe della procedura di risposta⁷. Questa differenziazione ha permesso di rendersi conto che di regola i costi più importanti sono stati provocati *dall'elaborazione della risposta e dalla consultazione degli uffici*. Per circa il 60 per cento degli interventi esaminati, queste due fasi della risposta sono all'origine ciascuna di *più di un quarto dei costi totali*. Per otto di questi interventi (20%), l'elaborazione della risposta è all'origine dal 46 per cento fino al 65 per cento dei costi totali. Le altre tre fasi della risposta – attribuzione dell'intervento, procedura di co-rapporto (se necessaria) e tempo dedicato alla DCF – rappresentano di regola meno di un quarto dei costi totali ognuna (per $\frac{2}{3}$ degli interventi, le loro parti rispettive sono inferiori al 15% del totale).

Sulla base dei risultati dell'indagine, le affermazioni relative alle caratteristiche formali (p. es. lunghezza della risposta) o materiali (proposta del Consiglio federale) possono essere formulate soltanto con una certa precauzione. Sembra che per le interpellanze e le interrogazioni ordinarie *le risposte più lunghe provochino costi più elevati*, ciò che può anche essere spiegato in parte con i maggiori costi di traduzione. *Le mozioni e i postulati che il Consiglio federale è in ultima analisi disposto ad accettare* presentano generalmente *costi di risposta meno elevati* di quelli provocati dalla risposta a mozioni e postulati che il Consiglio federale propone di respingere o di trasformare. Nei casi in cui, oltre al dipartimento responsabile, è *interessato dall'intervento solo un altro dipartimento*, i costi della risposta rimangono *al di sotto della media*. La portata di questa constatazione deve tuttavia essere relativizzata. Infatti, quando dall'intervento sono interessati da tre a sei dipartimenti, i costi

⁷ Queste cinque tappe sono le seguenti: 1. Dalla trasmissione dell'intervento da parte dei servizi del Parlamento fino e compresa l'attribuzione al dipartimento responsabile (compresa la traduzione del testo dell'intervento); 2. Elaborazione della risposta o della proposta (compresa la traduzione); 3. Consultazione degli uffici; 4. Procedura di co-rapporto (se del caso); 5. Preparazione della seduta del Consiglio federale fino alla trasmissione della risposta ai servizi del Parlamento.

di risposta possono anche essere relativamente bassi. In definitiva, i risultati dell'indagine permettono di supporre che le risposte alle interrogazioni ordinarie possono comportare un po' più di costi quando bisogna rispondervi in modo *urgente*. Questo risultato è confermato dalle risposte dell'Amministrazione federale all'inchiesta dell'OPCA concernente la prassi attuale in materia di trattazione degli interventi parlamentari (cfr. n. 4): i servizi interrogati reputano infatti che l'urgenza sia un fattore di crescita del volume di lavoro.

L'indagine riesce a dare una larga panoramica dei *fattori che influenzano i costi* e conferma da un lato i risultati del rilevamento dei costi e, d'altro lato, permette di individuare altri fattori che li influenzano. I venti servizi della Confederazione che sono stati interpellati hanno valutato l'influenza di quindici fattori sul volume di lavoro necessario all'elaborazione della risposta. La scala va da 0 (influisce appena) a 3 (influisce in modo determinante)⁸. Secondo la stima dei servizi interrogati, *la complessità del testo dell'intervento e la tecnicità del settore interessato influiscono considerevolmente* sull'insieme del volume di lavoro (media dei servizi interrogati: rispettivamente 2.8 e 2.7). Sono dunque fattori legati al fondo quelli che sembrano in primo luogo essere responsabili del volume di lavoro provocato. Essi si ripercuotono parimenti a ogni livello della procedura. Tuttavia, il fattore «esame in Parlamento» è anch'esso stato considerato importante (media: 2.8). Secondo i servizi consultati, *l'elaborazione, la traduzione e il controllo della risposta, la consultazione degli uffici e il numero dei dipartimenti interessati influiscono in modo molto sensibile* sul volume di lavoro (medie: rispettivamente 2.5, 2.3, 2.3, 2.2 e 2.1). Il fatto che ci sia *un certo numero di interventi analoghi presentati recentemente o che attendono una risposta* esercita un'influenza sensibile (medie: rispettivamente 2.0 e 1.9). *I termini impartiti per la trattazione, la procedura di co-rapporto (quando necessaria) e la lunghezza della risposta del Consiglio federale* influiscono in modo poco rilevante sul volume di lavoro provocato dall'elaborazione della risposta a un intervento (medie: rispettivamente 1.8, 1.8 e 1.6). Per quanto concerne la *DCF e l'attribuzione* all'inizio della fase dell'elaborazione, le risposte al questionario permettono di concludere che queste due tappe esercitano un'influenza relativamente debole sul volume globale di lavoro (media: rispettivamente 1.2 e 0.8).

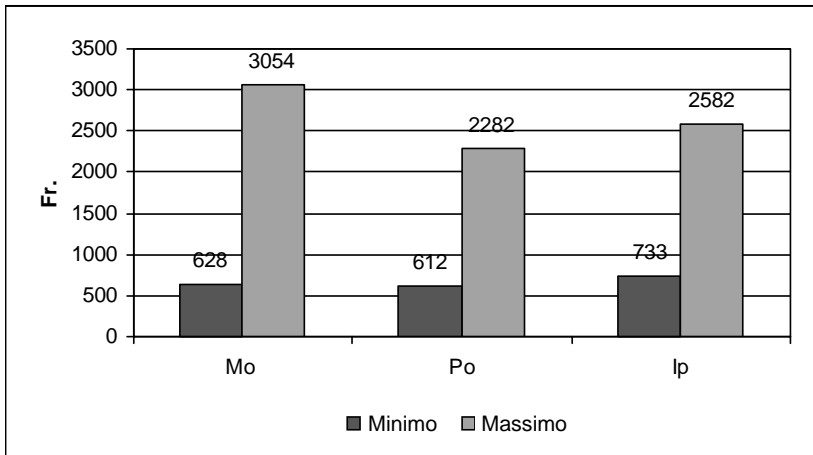
3.3 Costi legati alla trattazione di un intervento da parte delle Camere federali

Mediante un formulario di rilevamento, la Cancelleria e i segretariati generali hanno valutato il tempo dedicato dal dipartimento e dagli uffici per la trattazione di un intervento da parte delle Camere federali, valutando il tempo minimo e il tempo massimo impiegati tenendo conto anche dei *lavori preparatori*. Per le mozioni, postulati e interpellanze, la valutazione dell'OPCA dà i risultati seguenti (media dei servizi consultati):

⁸ La scala di valutazione dell'effetto sul volume di lavoro: 0 = influisce appena; 1 = influisce poco; 2 = influisce molto; 3 = influisce in modo determinante.

Costi minimi e massimi provocati nell'Amministrazione federale dalla trattazione parlamentare di Mo, Po e Ip

(in fr.; numero dei servizi consultati: N = 8)



Fonte: Calcolo dei costi da parte dell'OPCA sulla base di un'inchiesta sul tempo dedicato dall'Amministrazione federale agli interventi parlamentari.

Per non dilungarci troppo, tratteremo qui di seguito solo il caso della mozione. Dal profilo dei *costi massimi*, la mozione occupa la prima posizione. Secondo le indicazioni fornite nel quadro dell'inchiesta, ciò è in particolare dovuto al fatto che, in occasione delle discussioni, i pareri dei membri delle Camere e del Consiglio federale spesso divergono. Inoltre, il tempo dedicato a questa categoria di interventi cresce in ragione di eventuali sedute commissionali e della trattazione da parte del secondo Consiglio. Per quanto concerne i *costi minimi*, la mozione si situa circa allo stesso livello del postulato e i suoi costi sono inferiori di circa 100 franchi a quelli derivanti dall'interpellanza. A più riprese, è stato detto che le mozioni e i postulati che seguono la «procedura rapida» a livello delle Camere e che sono trattate senza discussione originano costi ancora inferiori a livello d'amministrazione, o addirittura non ne provocano (questa affermazione vale anche per l'Ip). Di regola, le risposte non partono da questa ipotesi, ragione per cui nei questionari rientrati viene indicato un onere temporale minimo.

In conclusione, constatiamo che la trattazione di un intervento da parte delle Camere federali *fa aumentare i costi provocati dalla risposta di un importo che va da 650 a 2650 franchi* (valori medi dei costi massimi e minimi per Mo, Po e Ip).

3.4

I risultati dell'indagine comparati con le stime fatte finora

Se si confrontano i risultati dell'indagine dell'OPCA con le stime che circolano in particolare nella stampa riguardo ai costi cagionati dalle risposte agli interventi (tra 10 000 e 25 000 franchi in media) o con le cifre correntemente indicate dall'Amministrazione federale (10 000 franchi in media), i risultati forniti da quest'indagine sono nettamente inferiori (media per i 40 interventi: 4080 franchi). Le ragioni che spiegano queste differenze possono essere le seguenti:

- Mancano informazioni precise sulle precedenti valutazioni. È dunque possibile ammettere che tali stime siano state fatte a partire da interventi per i quali la risposta ha reso necessario un investimento particolarmente grande e non su un campione rappresentativo dell'insieme degli interventi.
- Quando disponibili, i dati sulla durata media della trattazione della risposta a un intervento si situano nell'ambito delle 80 ore-persona, oppure al di sopra. In media, queste valutazioni del tempo dedicato agli interventi sono due volte più elevate del risultato al quale è pervenuto l'OPCA.

Inoltre, occorre anche segnalare che le basi di calcolo delle valutazioni sono raramente indicate. Quando lo sono, corrispondono ai tassi orari applicati dall'OPCA. Non è tuttavia possibile escludere che le indagini effettuate *ex-post* sottovalutino il tempo dedicato alla preparazione della risposta: va detto però che in quest'epoca di razionalizzazione, sono poche le persone che accetterebbero il rischio di essere sospettate di lavorare in modo inefficace⁹. Nondimeno, per quanto riguarda i costi medi cagionati dalle risposte agli interventi parlamentari, *le cifre che sono circolate correntemente finora devono essere rivedute verso il basso*. Tuttavia, non è escluso che in certi casi la risposta a un intervento superi nettamente i costi calcolati a partire dal campione dell'OPCA.

4 Valutazione della prassi attuale e riforme possibili

Questo capitolo presenta i risultati principali che si possono trarre dalla risposta al *quarto punto di questione*:

Come valutano la Cancelleria federale, i segretariati generali dei sette dipartimenti e determinati uffici federali la prassi attuale in materia di risposta agli interventi parlamentari? Sono possibili varianti alla prassi attuale in materia di trattazione degli interventi? Ci sono idee e proposte per nuovi modelli di interventi?

L'OPCA ha risposto a questa domanda sulla base di un'*inchiesta scritta* condotta presso la Cancelleria federale, i segretariati generali dei dipartimenti e dodici uffici federali appartenenti a sei diversi dipartimenti. Il questionario alla base di quest'inchiesta annoverava domande aperte, semi-aperte e chiuse. Alcuni risultati di questa parte dell'indagine sono già stati presentati nel numero 3.2 qui sopra.

⁹ All'inizio dell'indagine, l'OPCA sapeva che sarebbe stato difficile determinare *a posteriori* i tempi di lavoro e che ne sarebbe derivata forzosamente una certa imprecisione. Per motivi legati ai termini, è stato necessario rinunciare a un'inchiesta concomitante.

4.1

Valutazione della prassi attuale e del bisogno di riforme

Nel suo questionario, l'OPCA ha enumerato otto aspetti che si riferiscono alla prassi in materia di risposta agli interventi parlamentari e ha invitato i servizi interrogati a valutarli secondo una scala che comportava tre gradi di soddisfazione (prassi attuale poco soddisfacente, soddisfacente o molto soddisfacente). Il risultato della valutazione di questa parte del questionario ha mostrato che *la prassi attuale è*, nel migliore dei casi, *considerata come soddisfacente* (media di tutte le risposte). *I seguiti amministrativi* (registrazione degli interventi ecc.), *la comunicazione e il coordinamento in seno all'Amministrazione federale* come pure *le procedure attuati in seno al proprio dipartimento o ufficio* sono considerati soddisfacenti. La comunicazione e il coordinamento tra Amministrazione federale e servizi del Parlamento, la consultazione degli uffici, la procedura di co-rapporto (se del caso) e le traduzioni raggiungono un livello «quasi soddisfacente». Invece, la voce *tempo necessario e termini impartiti* è considerata, in maniera molto netta, come «*poco soddisfacente*». Diversi servizi hanno aggiunto aspetti supplementari della prassi attuale che sono sentiti come poco soddisfacenti. Tra questi, l'iscrizione ripetuta nell'ordine del giorno e la trattazione di interventi al Consiglio nazionale, nonché il numero di interventi presentati.

In questo contesto, non stupisce che *l'80 per cento dei servizi interrogati* giudichino che la procedura e la prassi attuali in materia di risposte agli interventi abbisognano di una *riforma parziale*. Tra i servizi interrogati, il 5 per cento si è pronunciato a favore di una riforma integrale, mentre il 15 per cento non ha individuato bisogni di riforma. Inoltre, l'80 per cento dei servizi interpellati reputa possibile immaginare altri modi di trattare gli interventi parlamentari e ha formulato proposte in merito.

Tuttavia, nonostante la soddisfazione «media» che la prassi attuale raccoglie in seno all'amministrazione e nonostante le opinioni largamente favorevoli a riforma parziale, l'indagine attesta la volontà di non rimettere in questione il diritto di intervento dei membri del Parlamento. Sono state in particolare aggiunte osservazioni secondo cui «i parlamentari hanno diritto di fare uso di questo strumento, e ogni parlamentare dispone di un ampio margine di manovra di cui deve poter approfittare». Tra le proposte di riforma, non vi sono soltanto proposte volte soprattutto a ridurre il numero degli interventi, vi sono anche suggerimenti che intendono semplificare la prassi in materia di interventi.

4.2

Proposte di riforma e nuovi modelli di interventi

Le proposte di riforma della prassi in materia di risposta agli interventi e le proposte di nuovi modelli di interventi menzionate nell'indagine dell'OPCA sono riassunti qui di seguito. Un primo pacchetto di proposte concerne soprattutto il Consiglio federale e l'Amministrazione federale (n. 4.2.1), il secondo concerne le Camere federali (n. 4.2.2), mentre il terzo riguarda le innovazioni in materia di interventi (n. 4.2.3). Le risposte sono riportate preservando l'anonimato dei servizi.

4.2.1

Semplificazione e razionalizzazione a livello di Consiglio federale e di Amministrazione federale

La maggior parte delle proposte di riforma a livello di Consiglio federale e di Amministrazione federale mirano a *sgravare il Consiglio federale* e a *semplificare la procedura e la prassi in materia di risposta*:

- *Modifica delle competenze decisionali e procedura a due livelli*: La pratica attuale secondo cui il Consiglio federale statuisce su tutti gli interventi è il punto di partenza di diverse proposte. È stato per esempio proposto che le risposte siano date dal *dipartimento responsabile*. Questa proposta, tra l'altro, è stata talvolta collegata a restrizioni volte a limitare questo modo di procedere ai casi che concernono un solo dipartimento o quando l'intervento è chiaro e di esigua importanza. È stato proposto di *differenziare la trattazione in funzione del genere di intervento*. Per esempio, per le interpellanze e le interrogazioni, il dipartimento sarebbe l'istanza di risposta; in quest'ottica, alcuni hanno precisato che questa modalità di trattazione dovrebbe dipendere dal consenso degli uffici dei Consigli. Altre hanno proposto di mantenere aperta la procedura che sfocia in una DCF, in particolare quando l'interpellante non è soddisfatto della risposta. Inoltre, è stato proposto di delegare ai servizi amministrativi principalmente interessati, di regola, il compito di rispondere alle interrogazioni ordinarie.
- *Limitazione della lunghezza delle risposte e risposte raggruppate*: La riduzione della lunghezza delle risposte è stata citata come una delle possibilità di riduzione del tempo investito dall'Amministrazione federale. Le risposte brevi dovrebbero essere la regola. Questa brevità potrebbe essere raggiunta limitando le risposte all'essenziale, rinunciando a giustificazioni o limitandosi a rinviare agli interventi precedenti sullo stesso argomento quando le risposte sono ancora valide. In questa prospettiva, bisognerebbe dunque prevedere anche una lunghezza massima delle risposte. Per gli interventi su uno stesso argomento presentati nel corso della stessa sessione, occorrerebbe attribuire al Consiglio federale la possibilità di fornire una sola risposta valida per tutti gli interventi.
- *Semplificazione nel settore delle traduzioni*: Il disciplinamento attuale che prevede la traduzione degli interventi parlamentari nelle tre lingue ufficiali ha dato la stura a diverse proposte. È stato in particolare proposto che la risposta sia redatta soltanto nella lingua dell'autore dell'interpellanza oppure tradotta inoltre nella lingua materna del capo del dipartimento interessato. Un'altra possibilità che potrebbe essere presa in considerazione sarebbe quella di rinunciare alle traduzioni per le interrogazioni ordinarie o limitare le versioni italiane. Da ultimo, è stato anche proposto di spostare il momento della traduzione, vale a dire di procedere alle traduzioni soltanto dopo la DCF. Questo modo di procedere permetterebbe di evitare di dover correggere le traduzioni delle risposte all'atto della consultazione degli uffici o, se del caso, della procedura di co-rapporto.
- *Ricorso all'informatica*: L'indagine ha rivelato che l'uso sistematico dello strumento informatico è considerato auspicabile (procedura assistita mediante computer, dalla presentazione dell'intervento da parte del parlamentare fino alla trasmissione della DCF ai servizi del Parlamento).

4.2.2

Riduzione del numero di interventi e riforma della procedura a livello di Camere federali

Le proposte volte a ridurre il numero di interventi o di riformare la procedura a livello di Camere federali sono numerose. Le principali possono essere riassunte come segue:

- *Contingentamento e tappe preliminari*: questa categoria di misura annovera un ampio ventaglio di proposte. Considerato il grande numero di interventi, sono state proposte misure di carattere volontario o obbligatorio per arginare questa «fiumana». Una delle possibilità consisterebbe nell'indurre i gruppi di parlamentari a *disciplinare* i «campioni» dell'intervento. Una proposta più concreta: la limitazione del numero di interventi che ciascun parlamentare può presentare e/o per ciascun gruppo, per sessione, anno o legislatura. Un altro suggerimento propone di limitare soltanto il numero di interpellanze e di interrogazioni ordinarie. Una variante consisterebbe nel contingentare il numero di interventi soltanto *durante il periodo che precede il rinnovo delle Camere federali* o di limitare *il numero di interventi pendenti* per ogni deputato. A mo' di contingentamento, è stato proposto di limitare a dieci il numero di interventi per anno, per ciascun parlamentare o gruppo. Un altro modo di arginare gli interventi sarebbe quello di accordare un «*credito di intervento*» a ciascun membro del Parlamento per una durata determinata. Il Consiglio federale definirebbe dunque una fattura *proforma* per ogni intervento e l'importo corrispondente sarebbe addebitato sul conto del parlamentare in questione, fino allo sfruttamento totale del suo credito. Una tappa preliminare di questo contingentamento basato sui costi potrebbe essere quella di sommare uno dopo l'altro gli importi di tutte queste fatture *proforma* per ogni deputato e di pubblicare regolarmente questi totali a seconda dei «destini» degli interventi.
- *Limitazione degli interventi secondo una ponderazione effettuata dai parlamentari*: Un'altra possibilità presa in considerazione sarebbe quella di limitare gli interventi mediante *l'introduzione di un numero minimo di firme* da raccogliere quale criterio d'ammissione. È stato anche proposto che, per essere trattato, un intervento debba preliminarmente passare da una *dichiarazione di importanza* del Parlamento. Sarebbe possibile discutere l'introduzione di una tale barriera, in particolare per le mozioni e i postulati. Per contro, secondo una proposta, gli interventi dei gruppi non dovrebbero essere interessati da una simile barriera, così da garantire alle minoranze la possibilità di continuare ad esprimere le loro richieste.
- *Esame preliminare di fondo degli interventi*: Gli uffici delle Camere, i servizi del Parlamento o la Cancelleria federale sono stati proposti come istanza preliminare di esame degli interventi. *L'importanza dell'intervento*, la *somiglianza con altri interventi* (attuali o passati), il *rapporto con progetti di atti legislativi in sospenso*, l'*unità della materia* o la *competenza della Confederazione* sono stati citati quali *criteri d'esame preliminare*. Per gli interventi che presentano una somiglianza, occorrerebbe prevedere la possibilità di raggrupparli in modo da potervi rispondere in una sola volta, oppure prevedere un periodo di carenza, di modo che le stesse domande non vengano riproposte più volte dopo poco tempo. È stato anche proposto che i soggetti

già trattati nel corso dell'ora delle domande non possano più essere oggetto di un intervento di un'altra categoria.

- *Una più ampia comunicazione diretta e una maggiore trasparenza:* nell'inchiesta alcuni servizi hanno risposto che numerose domande formulate negli interventi avrebbero potute essere liquidate direttamente con una semplice telefonata del deputato al servizio responsabile. L'*istituzione di incentivi* che favoriscano la ricerca diretta di informazioni e il *rafforzamento del diritto di prendere conoscenza e di accedere all'informazione* dei parlamentari nei confronti del Governo e dell'amministrazione rientrano anch'essi nel novero delle proposte. Una maggiore trasparenza potrebbe dunque promuovere una diminuzione degli interventi.
- *Iscrizione nell'ordine del giorno delle Camere e termine di stralcio dal ruolo:* È stato anche detto che i dipartimenti e gli uffici potrebbero essere sgravati considerevolmente mediante modifiche in relazione con la trattazione degli interventi da parte delle Camere. Da un lato, è stato proposto che gli interventi possano essere *iscritti una volta soltanto nell'ordine del giorno*, senza possibilità d'aggiornamento. D'altro lato, *la riduzione* da due a un anno, oppure a una sessione, *del termine che precede la stralcio dal ruolo* è stata auspicata da alcuni. Sono inoltre stati proposti la trattazione degli interventi unicamente per scritto, l'apertura della discussione soltanto su domanda di una maggioranza qualificata, l'auspicio che si faccia un uso più frequente della «procedura rapida» al termine della sessione.

4.2.3 Nuovi modelli o modelli di interventi modificati

Le proposte qui di seguito scaturiscono dalla domanda relativa alle riforme in materia di interventi:

- *Nuovi modelli di interventi:* è stato proposto di attuare un *sistema di presentazione senza specificazione* del genere di intervento. Secondo questa proposta, non è il parlamentare a decidere della forma (Mo, Po, Ip ecc.) da dare a una domanda o a una proposta, ma un servizio (servizi del Parlamento o Cancelleria federale). D'altra parte, è stato proposto di introdurre la «*spiegazione*». Questo strumento permetterebbe a un deputato di domandare a un dipartimento o a un ufficio «spiegazioni» in relazione all'azione amministrativa (per scritto o oralmente, con o senza pubblicazione della risposta)¹⁰.
- *Introduzione della raccomandazione in Consiglio nazionale:* Una delle proposte formulate mira a un'armonizzazione dei regolamenti del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati allo scopo di generalizzare la raccomandazione.
- *Riduzione delle categorie di intervento:* La parte centrale di queste proposte si prefigge di ridurre il numero delle categorie di intervento a due. La mozione e il postulato sarebbero riuniti in una sola categoria, al pari dell'interpellanza e dell'interrogazione ordinaria. A queste due nuove categorie potrebbero essere attribuite istanze di risposta diverse (interventi a livello legislativo: Consiglio federale; domande: Amministrazione federale).

¹⁰ Si è inoltre rinviato alla riforma delle istituzioni direzionali dello Stato che, con la *risoluzione*, prevede l'introduzione di un nuovo strumento di gestione parlamentare.

- *Modifica di certe forme di intervento*: Come detto in precedenza, la riduzione delle categorie di intervento è stata sovente proposta nei pareri raccolti. Tuttavia, questi ultimi concernono *principalmente l'interpellanza e l'interrogazione ordinaria*. Si è anche parlato della dislocazione della competenza decisionale verso il livello del dipartimento o dell'ufficio. È anche stato proposto di rinunciare ai postulati, alle interpellanze e alle interrogazioni ordinarie per sviluppare in compenso l'istituto dell'ora delle domande. Si è anche parlato della soppressione dell'*urgenza*. A tal proposito, è stato osservato che l'ora delle domande offre la possibilità di porre domande urgenti. Per compensare la rinuncia al carattere urgente degli interventi, è stato anche proposto di introdurre la possibilità di rispondere per scritto alle domande di informazione entro un termine di due mesi o, in modo generale, di rispondere alle interrogazioni ordinarie durante la sessione in corso e di sopprimere l'ora delle domande. L'allungamento del termine di risposta a quattro settimane rientra tra i suggerimenti che non mettono direttamente in causa l'aspetto dell'*urgenza*. Un'altra proposta suggeriva di limitare il numero delle domande nel quadro dell'interpellanza e dell'interrogazione ordinaria. Da ultimo, è stato anche proposto di pubblicare le risposte alle domande di informazione soltanto per mezzo di una distribuzione diretta ai membri delle Camere.

5 Conclusioni

Dall'indagine dell'OPCA sugli interventi parlamentari scaturiscono numerose *proposte di riforma*. Fondamentalmente, tali proposte possono essere suddivise in due categorie: innanzitutto, quelle che concernono il Consiglio nazionale e il Consiglio degli Stati e, secondariamente, quelle che concernono l'Amministrazione federale e il Consiglio federale. Queste proposte di riforma, che devono essere considerate nell'ottica del metodo di indagine e che sono state discusse nei capitoli corrispondenti, si prefiggono *due obiettivi*:

- da un lato, *limitare il numero di interventi* (arginare la «valanga» degli interventi) e *ridurre gli «ingorghi»* (p. es. diminuendo il termine di stralcio dal ruolo degli interventi pendenti) e
- d'altro lato, *semplificare o accorciare* la trattazione delle risposte da parte dell'Amministrazione federale e del Consiglio federale (p. es. dislocando la competenza decisionale del Consiglio federale verso il livello dei dipartimenti per certe categorie di intervento); questo nonostante che i costi cagionati dalla risposta agli interventi siano in media meno elevati di quanto si supponeva finora.

Il primo punto comporta anche l'*ipotesi implicita* che i parlamentari esercitino soprattutto il loro diritto di intervento allo scopo di mettersi in luce nei confronti dei loro elettori. Invece, se si interpreta la tendenza all'aumento del numero degli interventi come la risposta al *crescente bisogno* di trovare soluzioni a *problemi sempre più numerosi*, le proposte di riforma dovrebbero andare in un'altra direzione. Occorrerebbe prendere in esame lo sviluppo dei diritti dei parlamentari in questo settore, sia con l'introduzione di nuovi strumenti di intervento (per esempio la risoluzione come è stata proposta nel quadro della riforma in corso delle istituzioni direzionali dello Stato) sia con lo sviluppo del *diritto di prendere conoscenza e di accesso all'informazione* del legislativo nei confronti dell'esecutivo.

Abbreviazioni

CdG	Commissione della gestione
CN	Consiglio nazionale
CSt	Consiglio degli Stati
DCF	Decisione del Consiglio federale
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
FF	Foglio federale
IO	Interrogazione ordinaria
IO u	Interrogazione ordinaria urgente
Ip	Interpellanza
Ip u	Interpellanza urgente
LRC	Legge federale concernente la procedura dell'Assemblea federale e la forma, la pubblicazione, l'entrata in vigore dei suoi atti (legge sui rapporti fra i Consigli del 23 marzo 1962)
Mo	Mozione
OPCA	Organo parlamentare di controllo dell'amministrazione
Po	Postulato
Rac	Raccomandazione
RCN	Regolamento del Consiglio nazionale del 22 giugno 1990
RCST	Regolamento del Consiglio degli Stati del 24 settembre 1986
SA	Sessione autunnale
SE	Sessione estiva
SI	Sessione invernale
SP	Sessione primaverile
Ss	Sessione speciale

2093

Realizzazione dell'indagine

Responsabili di progetto: Prisca Lanfranchi, lic. phil. hist.
Andreas Tobler, lic. phil. hist.

Segretariato: Hedwig Heinis

L'OPCA ringrazia i servizi consultati per la loro partecipazione al rilevamento dei costi e all'indagine. Ringrazia anche tutti gli interlocutori dell'Amministrazione federale e i servizi del Parlamento per le informazioni fornite.