



Adempimento delle mozioni e dei postulati accolti

Rapporto del Controllo parlamentare dell'amministrazione all'attenzione della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati

del 7 maggio 2019

Alcuni punti scelti



2233

*mozioni e postulati sono stati **accolti** dalle Camere federali negli ultimi 15 anni*



72 %

*delle mozioni e dei postulati presentati durante questo periodo **non sono stati accolti***



1218

*giorni, ovvero circa tre anni e quattro mesi, trascorrono in media **tra l'adozione e lo stralcio di un intervento***



Autori

Dei 2233 mozioni e postulati accolti, oltre due terzi sono stati presentati da singoli membri del Parlamento e un po' meno di un quarto dalle commissioni parlamentari. Il resto (7 %) è presentato dai gruppi politici.



Accoglimento

Il Parlamento nella maggior parte dei casi si esprime a favore delle proposte del Consiglio federale per concludere il mandato dato dalla mozione o dal postulato.



Monitoraggio

Il rapporto annuale sullo stato di attuazione delle mozioni e dei postulati è l'unico strumento di cui dispone il Parlamento per monitorare l'adempimento dei suoi mandati.

L'essenziale in breve

Il Consiglio federale adempie il mandato delle mozioni e dei postulati trasmessi dal Parlamento in modo generalmente adeguato. Tuttavia, gli interventi sono molto diversificati e lo stato di attuazione varia notevolmente. I processi e gli strumenti a disposizione del Parlamento per monitorare l'adempimento sono solo moderatamente adeguati per raggiungere questo obiettivo.

Nel gennaio 2018 le Commissioni della gestione delle Camere federali (CdG) hanno incaricato il Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) di effettuare una valutazione dell'adempimento delle mozioni e dei postulati accolti. Nella sua seduta del 7 maggio 2018 la Sottocommissione DFGP/CaF della CdG del Consiglio degli Stati (CdG-S), competente in materia, ha deciso che la valutazione avrebbe dovuto analizzare tale adempimento da un punto di vista temporale e materiale, nonché il suo monitoraggio. La Sottocommissione desiderava anche che si tenesse conto della prospettiva degli autori degli interventi.

Il presente rapporto si fonda in particolare su un'analisi statistica effettuata su mandato del CPA dall'Istituto di scienze politiche dell'Università di Berna, sulla base dei dati esistenti e dei dati raccolti dal CPA e dalla Biblioteca del Parlamento. Il CPA ha analizzato l'adeguatezza dello stato di attuazione degli interventi parlamentari e del processo di monitoraggio attraverso l'esame dei documenti e ha condotto interviste con circa 40 persone. Ha inoltre esaminato in dettaglio otto casi per tracciare l'attuazione e il raggiungimento degli obiettivi desiderati dall'autore dell'intervento.

Le mozioni e i postulati lasciano margine di manovra per quanto concerne l'adempimento

La definizione di mozioni e postulati quali mandati al Consiglio federale non è contestata, ma la portata di questi mandati è soggetta a diverse interpretazioni. In primo luogo, alcuni obiettivi sono formulati nella motivazione che accompagna il testo di un intervento e la natura vincolante di questo elemento non è interpretata allo stesso modo dai diversi attori. In secondo luogo, il Consiglio federale può proporre di togliere dal ruolo un intervento se ritiene che i suoi obiettivi siano stati raggiunti o che non sia più giustificato mantenerlo. Il confine tra queste due valutazioni è confuso e la valutazione del Consiglio federale sul raggiungimento degli obiettivi non sempre corrisponde a quella degli autori dell'intervento. Infine, data la diversità e la moltitudine di domande avanzate dalle mozioni e dai postulati nonché i compiti permanenti che possono essere richiesti, è difficile determinare obiettivamente quando un intervento può essere considerato come adempiuto.

Il Consiglio federale soddisfa in linea di massima il suo compito di adempimento

Sebbene a livello federale non vi sia un termine legale per l'adempimento di una mozione o di un postulato, la maggioranza degli intervistati interpreta come tale il termine di due anni dopo il quale il Consiglio federale deve riferire in merito allo stato di attuazione degli interventi non ancora adempiuti. Applicando questo lasso

di tempo come criterio nell'analisi, il CPA osserva che la metà degli interventi rispetterebbe tale lasso di tempo. I tipi di richieste avanzate dalle mozioni e dai postulati sono generalmente rispettati, ovvero, se una mozione chiede la presentazione di un disegno di legge, tale disegno di legge viene presentato. Tuttavia, il modo in cui le richieste sono attuate non è del tutto adeguato e le aspettative degli autori dell'intervento sono spesso soddisfatte solo parzialmente. Il numero ridotto di volte in cui il Parlamento ha rifiutato di togliere dal ruolo un intervento dimostra che in generale il Consiglio federale adotta provvedimenti, ma ciò non significa necessariamente che il Parlamento sia del tutto soddisfatto dell'adempimento.

La durata dell'adempimento è influenzata da elementi fattuali

In media ci vogliono tre anni e quattro mesi dall'adozione di una mozione o di un postulato fino al suo stralcio da parte del Parlamento. L'analisi rivela che non vi è una differenza evidente in questa durata tra mozioni e postulati. Tuttavia, questo varia molto da un intervento all'altro e gli elementi che lo influenzano sono principalmente fattuali. Pertanto, il carico di lavoro degli uffici rallenta notevolmente lo stato dell'attuazione: per le sette unità responsabili di quasi la metà degli interventi adottati, l'adempimento richiede in media 3,5 mesi in più rispetto agli altri uffici. Fattori politici come il tipo di depositario (commissione, gruppo o singolo membro del Parlamento), la Camera in cui è stato presentato l'intervento (Consiglio nazionale o Consiglio degli Stati) o l'entità del sostegno parlamentare al momento della sua adozione non prolungano o accorciano invece il periodo di attuazione.

La procedura di rendiconto è complicata e inefficiente

Il monitoraggio delle mozioni e dei postulati coinvolge numerosi attori a diversi livelli: Servizi del Parlamento, Cancelleria federale (CaF), Segreterie generali, uffici, servizi di traduzione. Attualmente lo scambio di dati tra questi attori non è ancora automatico. Poiché ognuno ha un accesso diverso alle stesse banche dati, le informazioni trasmesse spesso devono essere inserite manualmente in doppio nei diversi sistemi, il che è inefficiente e soggetto a errori. Inoltre, vi è una certa tensione tra la responsabilità per i testi che figurano nel rapporto annuale del Consiglio federale, che è di competenza dei dipartimenti, e la responsabilità di questo rapporto come prodotto, che è di competenza della CaF. Questa situazione crea incertezza sulla responsabilità finale del rapporto e sul contenuto dei testi in esso contenuti.

Il monitoraggio parlamentare è debole e si basa su uno strumento solo moderatamente adeguato

Il rapporto annuale del Consiglio federale sulle mozioni e sui postulati è l'unico strumento a disposizione del Parlamento per controllare l'attuazione dei mandati che trasmette all'Esecutivo. Tuttavia, le analisi del CPA hanno evidenziato che i membri del Parlamento hanno scarso interesse politico in questo monitoraggio parlamentare e che di solito tolgono dal ruolo le mozioni e i postulati nonostante un livello medio di soddisfazione per quanto riguarda il raggiungimento dei loro obiettivi. Inoltre, l'attuale forma del rapporto annuale non è adatta al monitoraggio continuo, in quanto le informazioni sullo stato di attuazione di un intervento sono disperse nei rapporti dei diversi anni e non sono visibili nella banca dati parlamen-

tare, il che ostacola la trasparenza. Nella sua forma attuale l'utilità del rapporto annuale per il monitoraggio dello stato di attuazione delle mozioni e dei postulati da parte del Parlamento è pertanto messa in discussione.

Indice

Alcuni punti scelti	410
L'essenziale in breve	411
1 Introduzione	416
1.1 Contesto e domande di valutazione	416
1.2 Metodologia	417
1.2.1 Raccolta e analisi dei dati	417
1.2.2 Limiti della valutazione	419
1.3 Struttura del rapporto	420
2 Adempimento delle mozioni e dei postulati accolti	420
2.1 Processo di adempimento delle mozioni e dei postulati accolti	423
2.1.1 Mandato al Consiglio federale	425
2.1.2 Adempimento da parte del Consiglio federale	425
2.1.3 Proposta di stralcio dal ruolo del Consiglio federale	425
2.1.4 Trattazione della proposta di stralcio da parte delle commissioni	426
2.1.5 Decisione di stralcio dal ruolo del Parlamento	426
2.2 Rapporto annuale sulle mozioni e sui postulati	427
3 Adeguatezza dei termini di adempimento	428
3.1 Interpretazione errata dell'obbligo legale di riferire dopo due anni	428
3.2 La durata di adempimento delle mozioni non è più lunga di quella dei postulati	429
3.3 La durata di adempimento dipende dal numero di interventi trattati	430
3.4 Gli interventi delle commissioni sono trattati più rapidamente	432
4 Adeguatezza dell'adempimento materiale	433
4.1 Mandati parlamentari poco chiari	433
4.2 Mozioni e postulati influenzano spesso in modo limitato i provvedimenti di attuazione	435
4.3 Domande sovente adempiute dal punto di vista formale	436
4.4 Obiettivi raggiunti in parte	438
5 Appropriatezza degli strumenti per monitorare l'adempimento	440
5.1 Processo di monitoraggio delle mozioni e dei postulati inefficiente e fonte di errori	440
5.2 Coordinamento considerato buono, malgrado le responsabilità talvolta poco chiare tra la CaF e i dipartimenti	442
5.3 Informazioni potenzialmente utili, ma non nella loro forma attuale	443
5.4 Stralcio raramente contestato dal Parlamento	445

6 Conclusioni	447
6.1 I mandati trasmessi al Consiglio federale tramite le mozioni e i postulati lasciano un margine di manovra	447
6.2 In generale il Consiglio federale soddisfa il dovere di adempimento	448
6.3 La durata per l'adempimento dipende soprattutto da fattori oggettivi	449
6.4 Il processo di redazione concernente l'adempimento è complicato e inefficiente	450
6.5 Il monitoraggio parlamentare dell'adempimento è debole e basato su uno strumento poco adeguato	450
Elenco delle abbreviazioni	452
Bibliografia e indice dei documenti	454
Elenco delle persone interpellate	455
Allegato 1: Procedura di valutazione	458
Allegato 2: Selezione dei casi di studio	459
Impressum	461

Rapporto

1 Introduzione

1.1 Contesto e domande di valutazione

Le mozioni e i postulati sono tra gli interventi parlamentari più vincolanti a disposizione delle Camere federali di fronte al Governo. Una mozione accolta dalle due Camere incarica il Consiglio federale di agire (presentare un disegno di legge o prendere un provvedimento) e un postulato, accolto da una delle due Camere, chiede al Governo di presentare un rapporto. Scaduti due anni, il Consiglio federale è tenuto a riferire annualmente su quanto ha intrapreso e sul modo in cui intende adempiere il mandato conferitogli. Questo rendiconto è effettuato tramite un rapporto annuale sulle mozioni e sui postulati, coordinato dalla Cancelleria federale (CaF). Se considera che gli obiettivi sono stati adempiuti o se non si giustifica più il mantenimento della mozione o del postulato, il Consiglio federale può proporre al Parlamento lo stralcio dell'intervento¹, ovvero di concludere il mandato.

Le mozioni e i postulati sono dunque uno strumento primordiale nelle relazioni tra il Parlamento e il Governo. Diversi studi si sono occupati dei costi scaturiti dalla redazione del parere del Consiglio federale concernente gli interventi parlamentari presentati prima della loro trattazione in Parlamento (cfr. n. 2) senza però analizzare in che modo i mandati ivi contenuti sono stati attuati dal Governo e dall'Amministrazione federale una volta accolti. Manca pertanto una panoramica sull'adempimento di tutte le mozioni e i postulati accolti. In effetti la banca dati dei Servizi del Parlamento, che raggruppa le informazioni sugli oggetti deliberati in Parlamento, non contempla dati sullo stato di avanzamento degli interventi parlamentari accolti e soltanto dal 2013 censisce in modo sistematico lo stralcio di una mozione o di un postulato. Inoltre in questa banca dati non è indicato se una mozione o un postulato è stato tolto dal ruolo perché il Consiglio federale lo considerava adempiuto o per altre ragioni.

In questo contesto le Commissioni della gestione delle Camere federali (CdG) hanno incaricato, nella loro seduta del 30 gennaio 2018, il Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) di valutare l'adempimento delle mozioni e dei postulati accolti. Il mandato è stato affidato alla Sottocommissione DFGP/CaF della CdG-S. In occasione della sua seduta del 7 maggio 2018 la Sottocommissione ha deciso, sulla base della bozza presentata dal CPA, che la valutazione doveva rispondere alle domande seguenti:

1. Le mozioni e i postulati accolti sono adempiuti entro *termini adeguati*?
 - Le eventuali *divergenze tra dipartimenti o uffici federali* rispetto alla durata per adempiere le mozioni o i postulati sono fondate?

¹ I termini «intervento/i» o «intervento parlamentare» vengono di seguito impiegati come sinonimi di «mozioni e postulati».

2. Le mozioni e i postulati accolti sono in generale attuati *in maniera adeguata*?
 - Le mozioni e i postulati accolti hanno avuto gli *effetti inizialmente auspicati dal loro autore*?
3. Gli strumenti esistenti permettono al Parlamento di monitorare in modo adeguato l'adempimento dei suoi mandati?

1.2 Metodologia

Allo scopo di rispondere a queste domande il CPA ha esaminato l'adempimento e il monitoraggio delle mozioni e dei postulati accolti basandosi su vari metodi di raccolta e di analisi dei dati, presentati al numero 1.2.1. I limiti della valutazione sono illustrati al numero 1.2.2. L'allegato 1 inserito alla fine del presente rapporto schematizza la procedura di valutazione.

1.2.1 Raccolta e analisi dei dati

I metodi di raccolta e di analisi dei dati sono presentati nella tabella 1.

Tabella 1

Compendio concernente la metodologia

Domanda	Problematica	Analisi statistica (mandato esterno)	Analisi dei documenti	Interviste	Studi di caso
1	Adeguatezza dei termini di adempimento	✓	(✓)	(✓)	(✓)
	Divergenze tra dipartimenti o uffici	✓	-	-	-
2	Adeguatezza dell'adempimento materiale	(✓)	✓	✓	✓
	Effetti auspicati vs effetti ottenuti	-	-	-	✓
3	Monitoraggio dell'adempimento	-	✓	✓	-

Legenda: tra parentesi i contributi secondari al fine dell'analisi

Per l'*analisi statistica* il CPA e la Biblioteca del Parlamento hanno inizialmente raccolto le informazioni disponibili nella banca dati dei Servizi del Parlamento (CURIA) relative al processo di accoglimento e di stralcio degli interventi parlamentari. Questi dati concernono 977 mozioni e 1256 postulati (2233 interventi in totale)

presentati e accolti tra il 1° dicembre 2003 e il 16 marzo 2018². Le informazioni sugli stralci delle mozioni e dei postulati sono state completate in modo sistematico, visto che sono state registrate nella banca dati soltanto dal 2013. Il CPA ha inoltre raccolto dati supplementari concernenti i provvedimenti richiesti dagli interventi e le misure di adempimento presentate nella proposta di stralcio del Consiglio federale³ per un campione rappresentativo di 300 mozioni e 300 postulati. Questi dati sono stati poi oggetto di analisi da parte dell'Istituto di scienze politiche («Institut für Politikwissenschaft») dell'Università di Berna, incaricato dal CPA dopo un processo di aggiudicazione⁴.

Le altre analisi dei dati sono state effettuate dal CPA stesso. Per l'*analisi dei documenti*, esso ha in particolare esaminato le basi legali, le direttive interne per l'elaborazione del rapporto annuale sulle mozioni e sui postulati nonché i verbali delle sedute di commissione in cui il rapporto annuale è stato discusso.

Tra luglio e ottobre 2018 il CPA ha inoltre condotto una ventina di interviste con il personale della CaF e delle Segreterie generali dei sette dipartimenti nonché con collaboratori dei Servizi del Parlamento (cfr. l'elenco delle persone interrogate alla fine del presente rapporto).

Tra ottobre e dicembre 2018 il CPA ha effettuato *studi di caso* su otto interventi presentati da un membro del Parlamento allo scopo di analizzare in dettaglio il loro adempimento e la realizzazione degli effetti auspicati dal suo autore. Le quattro mozioni e i quattro postulati sono elencati nella tabella 2 e sono stati selezionati secondo diversi criteri per illustrarne le molteplici possibilità: mozioni e postulati, autori dell'intervento provenienti da partiti politici diversi, interventi presentati al Consiglio nazionale e al Consiglio degli Stati ecc. (cfr. allegato 2). Per effettuare l'analisi, il CPA ha condotto una quindicina di interviste con gli autori della mozione o del postulato nonché con i responsabili della loro adempimento presso l'Amministrazione. Sono stati pure analizzati i diversi documenti relativi a questi interventi (testo e motivazione dell'intervento, deliberazioni parlamentari, documenti interni all'Amministrazione ecc.).

- 2 L'inizio del periodo di analisi corrisponde all'entrata in vigore della legge sul Parlamento (LParl, RS 171.10), che ha profondamente modificato il processo di elaborazione delle mozioni e dei postulati. La fine di questo periodo corrisponde all'ultimo giorno della sessione parlamentare primaverile 2018 per poter integrare dati più recenti possibili nella presente analisi.
- 3 Il CPA ha analizzato soltanto le proposte di stralcio figuranti nel capitolo I del rapporto annuale sulle mozioni e sui postulati. Non sono state analizzate le proposte di togliere dal ruolo un intervento contenute in rapporti ad hoc o in messaggi del Consiglio federale concernenti un progetto di atto normativo dell'Assemblea federale.
- 4 Stadelmann-Steffen, Isabelle / Oehrli, Dominique / Vatter, Adrian (2019): Erfüllung angenommener Motionen und Postulate: Statistische Datenanalyse. Bericht zuhanden der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle (PVK). Berna: Institut für Politikwissenschaft.

Tabella 2

Mozioni e postulati selezionati per gli studi di caso

N. dell'oggetto	Autore	Titolo
Po. 12.3454	Jean-Pierre Grin (UDC, VD), Consiglio nazionale	Apicoltura. Sostegno finanziario per il rinnovo degli effettivi decimati
Po. 12.3641	Raphaël Comte (PLR, NE), Consiglio degli Stati	Inquadramento delle pratiche delle agenzie d'incasso
Mo. 12.3789	Joachim Eder (PLR, ZG), Consiglio degli Stati	Modifiche di medicinali soggette all'obbligo di autorizzazione o notificazione. Snellimento della burocrazia
Mo. 12.4139	Pirmin Bischof (PPD, SO), Consiglio degli Stati	Introduzione dello scambio di atti giuridici per via elettronica
Po. 13.3658	Roberto Zanetti (PS, SO), Consiglio degli Stati	Infrazioni al diritto dell'economia e al diritto tributario di Stati esteri commesse da collaboratori e quadri di banche e altri intermediari finanziari svizzeri. Verifica delle disposizioni penali
Mo. 14.3045	Edith Graf-Litscher (PS, TG), Consiglio nazionale	Trasparenza negli acquisti pubblici. Pubblicazione delle informazioni di base per tutti gli acquisti della Confederazione a partire da 50 000 franchi
Po. 14.3514	Hansjörg Knecht (UDC, AG), Consiglio nazionale	Politica agricola 2018-2021. Piano d'azione per snellire l'eccessiva burocrazia e per ridurre il personale nell'amministrazione
Mo. 14.3872	Fabio Regazzi (PPD, TI), Consiglio nazionale	Per un uso corretto delle lingue ufficiali nei bandi di gara delle imprese parastatali

Al termine della valutazione il CPA ha discusso i suoi principali aspetti critici con la CaF. Quest'ultima, i dipartimenti e i Servizi del Parlamento sono stati invitati a pronunciarsi sulla bozza di rapporto tra febbraio e marzo 2019.

1.2.2 Limiti della valutazione

Il limite principale della presente valutazione è dovuto ai dati statistici disponibili. In effetti molti dati presenti nelle banche dati dei Servizi del Parlamento non figurano in forma strutturata e talune informazioni sono raccolte soltanto da alcuni anni. Il CPA, affiancato dalla Biblioteca del Parlamento, ha dovuto effettuare un importante lavoro di pulizia e strutturazione dei dati e in questa fase è emerso un certo numero di errori che sono stati corretti. D'altra parte si è constatato che pochi dati concernono l'adempimento materiale, motivo per cui non è stato possibile approfondire come previsto l'analisi di questo aspetto.

L'adempimento materiale è stato pertanto affrontato mediante analisi effettuate sul campione di 300 mozioni e 300 postulati nonché tramite il raffronto degli effetti auspicati dall'autore dell'intervento con gli effetti ottenuti. Resta inteso che le mozioni e i postulati accolti costituiscono mandati della Camera competente o di entrambe le Camere e non sono più connessi a un parlamentare in particolare. Avendo l'autore dell'intervento un ruolo preponderante nella redazione e l'avvio del mandato parlamentare, la sua prospettiva è dunque pertinente per cogliere l'obiettivo ricercato dalla mozione o dal postulato.

Infine un ultimo limite è dovuto alla specificità degli interventi parlamentari: è stato dimostrato che ogni caso è molto differente e che è dunque difficile trarre conclusioni generali applicabili all'insieme delle mozioni e dei postulati.

1.3 Struttura del rapporto

Il numero seguente definisce l'adempimento delle mozioni e dei postulati accolti e ne spiega il processo nonché le basi legali pertinenti. Il numero 3 valuta l'adeguatezza dei termini di adempimento delle mozioni e dei postulati accolti, rispondendo in questo modo alla domanda principale della valutazione. Il numero 4 esamina l'adeguatezza dal punto di vista del contenuto (adempimento materiale) e risponde alla seconda domanda principale. Il numero 5 si occupa dell'adeguatezza degli strumenti a disposizione del Parlamento per monitorare le mozioni e i postulati accolti e risponde dunque alla domanda 3. Al numero 6 sono presentate le conclusioni.

2 Adempimento delle mozioni e dei postulati accolti

L'articolo 171 della Costituzione federale (Cost.)⁵ sancisce che l'Assemblea federale può conferire mandati al Consiglio federale e che la legge disciplina i relativi dettagli e strumenti. Quindi, conformemente alla legge sul Parlamento (LParl)⁶, una mozione è un intervento parlamentare che incarica il Consiglio federale di presentare un disegno di atto legislativo o di prendere un provvedimento (art. 120 LParl). Un postulato incarica il Governo di elaborare un rapporto allo scopo di esaminare l'opportunità di proporre un disegno di atto legislativo o di prendere un provvedimento. Un postulato può chiedere un rapporto su qualsiasi altro oggetto (art. 123 LParl).

⁵ Costituzione federale (Cost.; RS 101).

⁶ Legge federale del 13.12.2002 sull'Assemblea federale (legge sul Parlamento, LParl; RS 171.10).

Il processi di accoglimento o rifiuto degli interventi parlamentari e dei costi sostenuti per la risposta del Consiglio federale sono già stati oggetto di ricerche⁷. Tuttavia pochi studi analizzano ciò che succede dopo l'accoglimento di questi oggetti parlamentari da parte delle Camere, in che modo sono trattati dal Consiglio federale e dall'Amministrazione federale o quali sono i loro effetti⁸.

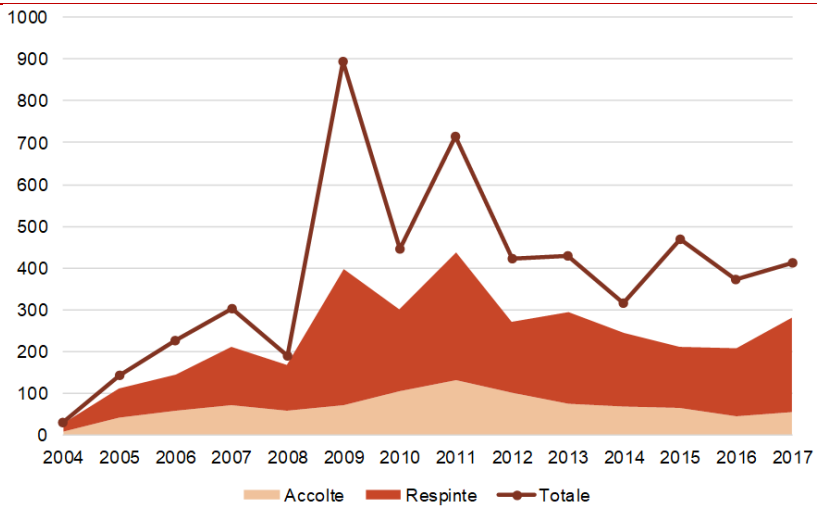
La presente valutazione si concentra sulle mozioni e postulati definitivamente accolti e trasmessi al Consiglio federale per essere adempiuti. Tale definizione presuppone che le mozioni e i postulati rifiutati (art. 121 cpv. 2, primo periodo, cpv. 3 lett. a e cpv. 4 nonché 124 cpv. 2 LParl), quelli presentati e poi ritirati (art. 73 cpv. 1 LParl) o tolti dal ruolo senza decisione della Camera (art. 119 cpv. 5 LParl) non sono oggetto della valutazione. Sul periodo preso in considerazione soltanto il 28 per cento degli interventi presentati è stato accolto. Come illustrato dai grafici più sotto tale proporzione varia tra le mozioni e i postulati. Soltanto una minoranza delle mozioni presentate viene accolta dalle due Camere federali (tra l'8 % e il 30 %, cfr. figura 1).

⁷ Si vedano in particolare: *Parlamentarische Vorstösse: Verfahren, Statistiken, Kosten, das Vorstosswesen betreffende Änderungsvorschläge sowie Überblick zum Vorstosswesen in anderen europäischen Parlamenten*, Arbeitsbericht der PVK zuhanden der GPK vom 25.2.1999, oppure Sciarini, Pascal (2006): *Le processus législatif*. In: Klöti, Ulrich e al. (a cura di): *Handbuch der Schweizer Politik*. Zurigo: NZZ Libro, 491–525, o ancora la risposta del Consiglio federale all'interpellanza del 22.3.2007 Spuhler (07.3176) «Costi della densità normativa».

⁸ A titolo di esempio citiamo Brüscheiler, Jonas / Vatter, Adrian (2018): *Viele Vorstösse, wenig Wirkung? Nutzung und Erfolg parlamentarischer Instrumente in der Bundesversammlung*. In: Vatter, Adrian (a cura di): *Das Parlament in der Schweiz. Macht und Ohnmacht der Volksvertretung*. Zurigo: NZZ Libro, pagg. 67–99.

Figura 1

Numero di mozioni trattate all'anno (2004–2017)



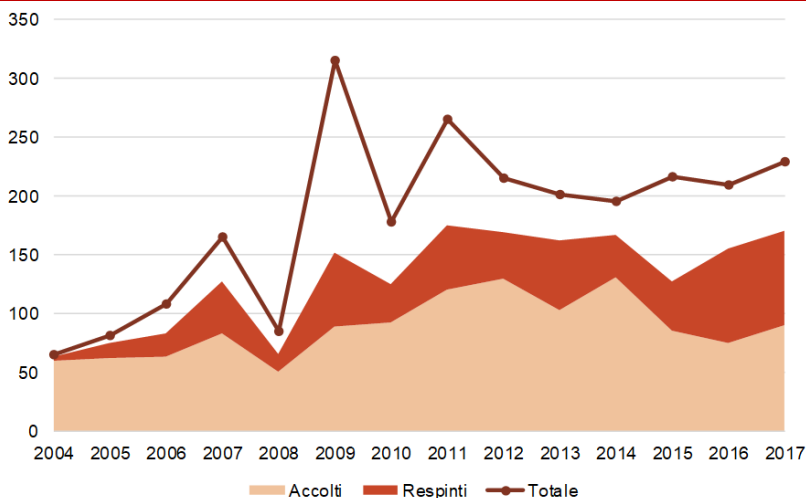
Legenda: il totale include le mozioni accolte, rifiutate, ritirate dall'autore e tolte dal ruolo senza decisione della Camera. L'inizio del periodo di analisi corrisponde all'entrata in vigore della LParl. Sono considerati soltanto gli interventi presentati dopo questa data.

Fonte: CURIA

Invece la maggior parte dei postulati è accolta: il loro tasso di accoglimento dalla Camera competente oscilla tra il 30 per cento e il 90 per cento (cfr. figura 2).

Figura 2

Numero di postulati trattati all'anno (2004–2017)



Legenda: il totale include i postulati accolti, rifiutati, ritirati dall'autore e tolti dal ruolo senza decisione della Camera. L'inizio del periodo di analisi corrisponde all'entrata in vigore della LParl. Sono considerati soltanto gli interventi presentati dopo questa data.

Fonte: CURIA

Le differenti fasi del processo di adempimento delle mozioni e dei postulati accolti nonché le basi legali pertinenti sono illustrate in dettaglio al numero 2.1. Al numero 2.2 è proposta una breve presentazione del rapporto annuale del Consiglio federale sulle mozioni e i postulati dei Consigli legislativi⁹.

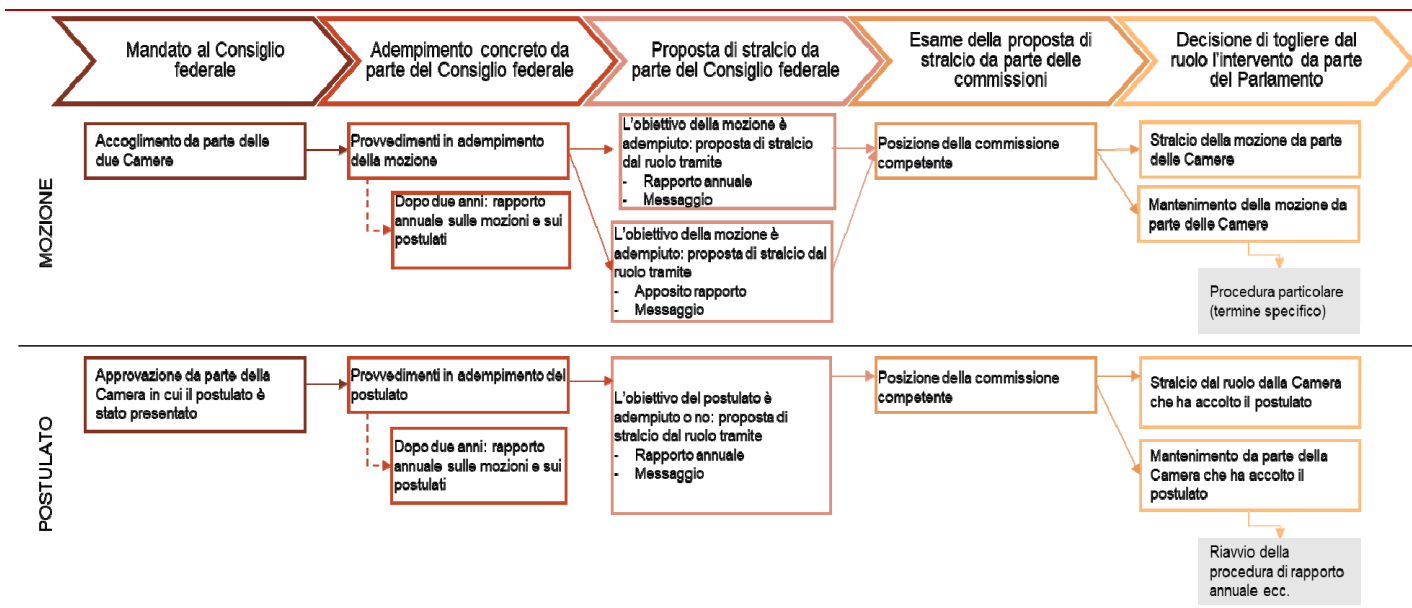
2.1 Processo di adempimento delle mozioni e dei postulati accolti

Il processo di adempimento delle mozioni e dei postulati è raffigurato in modo schematico qui di seguito (fig. 3). Ogni fase è brevemente descritta.

⁹ Di seguito: rapporto annuale sulle mozioni e sui postulati.

Figura 3

Processo di adempimento delle mozioni e dei postulati accolti



2.1.1 Mandato al Consiglio federale

Nel momento in cui una mozione o un postulato sono presentati, il Consiglio federale si pronuncia di norma pro o contro l'intervento (art. 121 cpv. 1 e 124 cpv. 1 LParl), poi la o le Camere decidono di accogliere o rifiutare l'oggetto. Una mozione deve essere accolta dalle due Camere (art. 121 cpv. 2-4 LParl), mentre un postulato è accolto se una Camera lo approva (art. 124 cpv. 2 LParl). Quando si pronuncia su una mozione, la seconda Camera ha la possibilità di modificare il testo accolto dalla Camera prioritaria, ovvero il Consiglio in cui la mozione è stata presentata. In questo caso l'intervento è nuovamente trasmesso alla Camera prioritaria, che può accogliere la versione modificata o respingere definitivamente la mozione (art. 121 cpv. 4 LParl). Dopo l'accoglimento definitivo dell'intervento il mandato è trasmesso al Consiglio federale che deve adempierlo.

2.1.2 Adempimento da parte del Consiglio federale

Il Consiglio federale e l'Amministrazione possono prendere diversi provvedimenti per l'adempimento: consultare attori interni ed esterni all'Amministrazione, attribuire un mandato per realizzare uno studio, redigere rapporti e progetti di legge, elaborare e attuare orientamenti strategici ecc. Se l'oggetto è ancora in sospeso dopo due anni, ovvero non è ancora stato tolto dal ruolo dal Parlamento, il Consiglio federale è tenuto a riferire su quanto intrapreso alle commissioni di merito e comunicare il modo in cui mira all'obiettivo fissato nel mandato parlamentare (art. 122 cpv. 1 e 124 cpv. 4 LParl). Nella prassi adempie a questo compito tramite un rapporto annuale sulle mozioni e sui postulati, coordinato dalla CaF (cfr. n. 2.2). Gli interventi presentati da parlamentari o da gruppi parlamentari non sono sottoposti all'esame preliminare delle commissioni prima che vengano trattati dalla Camera prioritaria, salvo decisione contraria della commissione di merito o della Camera interessata (art. 21 cpv. 2 Regolamento del Consiglio nazionale [RCN]¹⁰, art. 17 cpv. 3 Regolamento del Consiglio degli Stati [RCS]¹¹). Pertanto capita che gli interventi vengano attribuiti per la prima volta a una commissione parlamentare soltanto quando prende atto del rapporto annuale. Questa ripartizione è effettuata dai presidenti delle Camere¹². Le commissioni trattano le parti del rapporto che le concernono e in questa occasione possono ottenere informazioni complementari dall'Amministrazione federale.

2.1.3 Proposta di stralcio dal ruolo del Consiglio federale

Se considera adempiuto l'obiettivo di una mozione, il Consiglio federale può proporre lo stralcio dal ruolo alle due Camere (art. 122 cpv. 2 LParl). In realtà questa

¹⁰ Regolamento del 3.10.2003 del Consiglio nazionale (RCN; RS **171.13**).

¹¹ Regolamento del 20.6.2003 del Consiglio degli Stati (RCS; RS **171.14**).

¹² CommGuide [schede informative interne dei Servizi del Parlamento]: capitolo 20.2 «Interventions: vérification de la mise en œuvre, classement» (non pubblicato).

proposta è contenuta nel rapporto annuale sulle mozioni e sui postulati (cfr. n. 2.2) o nel messaggio concernente un disegno di atto legislativo. Il Consiglio federale può parimenti proporre di togliere dal ruolo una mozione anche se il suo obiettivo non è stato adempiuto ma ritiene non sia più giustificato mantenerla. In questo caso deve motivare la sua posizione in un apposito rapporto o in un messaggio a sostegno di un disegno di atto legislativo materialmente connesso con la mozione (art. 122 cpv. 3 LParl).

Il Consiglio federale adempie il postulato riferendone in un rapporto speciale, nel rapporto di gestione o in un messaggio a sostegno di un atto legislativo (art. 124 cpv. 3 LParl). Il Consiglio federale può in questa occasione proporre di toglierlo dal ruolo¹³. Sebbene la legge menzioni il rapporto di gestione, queste proposte sono in pratica integrate nel rapporto annuale sulle mozioni e sui postulati¹⁴. Inversamente alle mozioni, per i postulati non vi è alcuna esigenza particolare in merito allo stralcio di postulati il cui obiettivo non è stato adempiuto (art. 124 cpv. 5 LParl).

2.1.4 Trattazione della proposta di stralcio da parte delle commissioni

Le diverse proposte di stralcio sono esaminate dalle commissioni parlamentari di merito (art. 21 RCN, art. 17 RCS). In questa occasione le commissioni prendono posizione sulle motivazioni del Governo e propongono alla Camera di togliere dal ruolo l'oggetto o di mantenerlo se non sono soddisfatte della risposta fornita dal Consiglio federale e ritengono che devono essere attuati ulteriori provvedimenti. Sempre in questo contesto possono richiedere informazioni complementari all'Amministrazione federale.

2.1.5 Decisione di stralcio dal ruolo del Parlamento

La decisione finale di togliere dal ruolo o di mantenere una mozione o un postulato è di competenza delle Camere federali. Lo stralcio dal ruolo deve essere trattato dalle due Camere se si tratta di una mozione (art. 122 cpv. 2 LParl) e dalla Camera che ha accolto l'intervento se si tratta di un postulato (art. 124 cpv. 5 LParl). Il Consiglio federale deve adempiere l'obiettivo fissato se la o le Camere respingono la proposta di togliere dal ruolo l'intervento parlamentare. Lo stralcio delle mozioni è sottoposto ad alcune regole specifiche: se le due Camere non sono dello stesso parere, la proposta di togliere dal ruolo la mozione è rinviata alla Camera prioritaria. Se una delle due Camere decide due volte di togliere dal ruolo la mozione, lo stralcio è definitivo (art. 122 cpv. 4 in combinato disposto con l'art. 95 lett. j LParl). Se lo stralcio di una

¹³ Le procedure di trattamento del rapporto e la proposta di stralcio da parte della competente commissione sono indipendenti se il Consiglio federale propone di togliere dal ruolo un postulato di cui ha presentato un rapporto in merito.

¹⁴ Graf, Martin (2014): 6. Kapitel: Verfahren bei Vorstössen. In: Theler, Cornelia / Graf, Martin / von Wyss, Moritz (a cura di): *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung: Kommentar zum Parlamentsgesetz (ParlG)* vom 13. Dezember 2002. Basilea: Helbing & Lichtenhahn, pagg. 801–861, qui pag. 853.

mozione è respinto dalle due Camere, il Consiglio federale deve adempiere il mandato entro un anno o entro il termine impartitogli dalle Camere (art. 122 cpv. 5 LParl). Qualora questo termine non sia rispettato, nel corso della successiva sessione ordinaria le due Camere decidono se prorogare nuovamente il termine o togliere dal ruolo la mozione (art. 122 cpv. 6 LParl). Se invece viene respinta la proposta di togliere dal ruolo un postulato, il processo riprende dalla fase del rendiconto annuo.

2.2 Rapporto annuale sulle mozioni e sui postulati

Il Consiglio federale adotta ogni anno un rapporto sulle mozioni e sui postulati in cui informa sullo stato d'attuazione degli interventi in sospeso da oltre due anni e in cui può proporre di toglierli dal ruolo. L'elaborazione di questo rapporto è coordinata dalla Sezione degli affari del Consiglio federale della CaF. Di regola è pubblicato in marzo e si riferisce alle mozioni e ai postulati trattati l'anno precedente. È composto da due capitoli e due allegati:

- *Capitolo I: Proposte di stralcio di mozioni e postulati.* In questo capitolo il Consiglio federale può proporre di togliere dal ruolo le mozioni e i postulati che ritiene di aver adempiuto nonché i postulati che ritiene non sia più giustificato mantenere, e motiva la sua posizione¹⁵ (art. 122 cpv. 2 e 124 cpv. 5 LParl).
- *Capitolo II: Rapporto sullo stato d'adempimento delle mozioni e dei postulati non ancora adempiuti dopo due anni.* Questo capitolo fornisce una panoramica dei provvedimenti presi e pianificati dal Consiglio federale per adempiere gli obiettivi degli interventi in sospeso – ovvero non ancora tolti dal ruolo – da oltre due anni (art. 122 cpv. 1 e 124 cpv. 4 LParl).
- *Allegato 1: Mozioni e postulati stralciati nel 20XX.* Questa parte elenca le mozioni e i postulati stralciati durante l'anno in rassegna¹⁶.
- *Allegato 2: Mozioni e postulati trasmessi alle Camere federali e ancora pendenti alla fine del 20XX.* Questo allegato è un elenco degli interventi accolti dalle Camere e ancora in sospeso alla fine dell'anno in rassegna. L'elenco include gli interventi in sospeso da oltre due anni (che figurano al capitolo II) e gli interventi il cui termine non è ancora scaduto.

Il capitolo I è pubblicato nel Foglio federale (FF). Il rapporto annuale nella sua versione integrale è trasmesso al Parlamento dal Consiglio federale ed è pure disponibile on line in formato Pdf¹⁷.

¹⁵ Per le mozioni che il Consiglio federale ritiene non giustificato mantenere, vedi n. 2.1.3.

¹⁶ Questo allegato era in due parti: una elencava gli interventi tolti dal ruolo nel quadro del rapporto annuale e l'altra elencava quelli stralciati nel quadro di messaggi o rapporti. Allo scopo di semplificarlo, la CaF ha deciso di sopprimere la prima parte di questo allegato a partire dal rapporto concernente il 2018.

¹⁷ Per ridurre la produzione di carta, il rapporto sulle mozioni e sui postulati sarà esclusivamente trasmesso in forma elettronica dal 2020. La pubblicazione del capitolo I nel FF è garantita (lettera della CaF del 12.12.2018 ai Servizi del Parlamento).

3 Adeguatezza dei termini di adempimento

Sintesi: i termini di adempimento sono in generale adeguati, anche se presentano ampie variazioni a seconda dei casi specifici. Diversamente dall'interpretazione di numerosi attori, la legge non stabilisce un termine di due anni per l'adempimento delle mozioni e dei postulati accolti; questa scadenza concerne soltanto l'obbligo di riferire quanto intrapreso. Nel loro insieme non vi è differenza tra mozioni e postulati per quanto riguarda la durata di adempimento; in media trascorrono tre anni e quattro mesi tra l'accoglimento e lo stralcio dal ruolo di un intervento. Questo periodo è considerato adeguato poiché è dovuto essenzialmente a elementi fattuali. Infatti il principale fattore di prolungamento dello stato di adempimento è il numero di mozioni e di postulati di cui l'ufficio o il dipartimento è responsabile. Invece, le considerazioni di ordine politico (autore, partito politico, Camera in cui l'intervento è stato presentato) non influiscono in maniera significativa sulla durata.

Di seguito si risponde alle domande di valutazione concernenti l'adeguatezza dei termini di adempimento delle mozioni e dei postulati nonché le eventuali divergenze tra dipartimenti o Uffici federali (domanda principale 1). In un primo momento si concentra sulla percezione che i differenti attori hanno dell'obbligo di rendere conto dopo due anni riguardo l'adempimento delle mozioni e dei postulati (n. 3.1), poi ci si interessa al periodo che va dall'accoglimento allo stralcio (n. 3.2) e ai fattori che influenzano questo lasso di tempo (n. 3.3 e n. 3.4).

3.1 Interpretazione errata dell'obbligo legale di riferire dopo due anni

La legge sul Parlamento non fissa alcun termine formale per l'adempimento delle mozioni e dei postulati accolti. Tuttavia, un termine di due anni figura all'articolo 122 capoverso 1 e la maggior parte degli attori incontrati nel quadro della valutazione considera il termine fissato all'articolo 124 capoverso 4 come la scadenza ultima per adempiere gli obiettivi dell'intervento parlamentare. Questa interpretazione è riscontrata nelle Segreterie generali e pure negli attori parlamentari. Gli articoli in questione sanciscono tuttavia soltanto che se una mozione o un postulato è ancora in sospenso dopo questo lasso di tempo il Consiglio federale deve riferire su quanto ha intrapreso per l'adempimento del mandato e su come intende adempierlo.

La vaghezza che circonda questo termine di adempimento comporta delle difficoltà quando si tratta di misurarne l'adeguatezza, poiché il criterio di valutazione differisce a seconda degli attori. È interessante constatare che in taluni casi esistono direttive più precise per quanto concerne il quadro temporale di adempimento. A titolo di esempio, il legislatore del Cantone di Zurigo non lascia alcun margine di interpretazione e la legge sul Parlamento di questo Cantone (Kantonsratsgesetz [KRG-ZH])¹⁸ stabilisce in modo esplicito che il Governo cantonale deve sottoporre entro due anni il disegno di legge chiesto dalla mozione e la proposta [di stralcio] (art. 16 cpv. 1 KRG-ZH). Esiste una disposizione simile per quanto concerne la durata di adempimento dei postulati (art. 24 cpv. 1 KRG-ZH).

¹⁸ Kantonsratsgesetz des Kantons Zürich vom 5.4.1981 (KRG-ZH; LS 171.1).

3.2 La durata di adempimento delle mozioni non è più lunga di quella dei postulati

Il gruppo di esperti esterno ha analizzato il numero di giorni trascorsi tra la data di accoglimento di una mozione o di un postulato e la data in cui è stato tolto dal ruolo. Come illustrato nella tabella 3, la durata media di adempimento delle mozioni e dei postulati è molto simile: per le mozioni è di tre anni e cinque mesi circa mentre per i postulati è di tre anni e quattro mesi circa. Non vi è dunque molta differenza tra i due tipi di intervento parlamentare, malgrado le possibilità offerte da questi interventi (prendere una misura o presentare un disegno di legge per una mozione, redigere un rapporto per un postulato). Tale durata è stabile dal 2004¹⁹.

Tabella 3

Durata dell'adempimento (in giorni) delle mozioni e dei postulati accolti

	Mozioni e postulati (N=1564)	Mozioni (N=692)	Postulati (N=872)
Media	1218 (ca. 3 anni e 4 mesi)	1226,3 (ca. 3 anni e 5 mesi)	1211,5 (ca. 3 anni e 4 mesi)
Scarto tipo	639,8 (ca. 1 anno e 10 mesi)	669,9 (ca. 1 anno e 10 mesi)	615,2 (ca. 1 anno e 10 mesi)
Minimo	92 (ca. 3 mesi)	92 (ca. 3 mesi)	249 (ca. 8 mesi)
Massimo	4015 (ca. 11 anni)	4015 (ca. 11 anni)	4011 (ca. 11 anni)

Legenda: sono inclusi nell'analisi soltanto le mozioni e i postulati tolti dal ruolo (stato: 16.3.2018).

Fonte: Stadelmann-Steffen/Oehrli/Vatter (2019), pag.15

La seconda linea della tabella (scarto tipo) sottolinea tuttavia che la durata di adempimento varia fortemente tra le differenti mozioni e postulati (in media un anno e 10 mesi). Infatti, il lasso di tempo più breve di adempimento ammonta a tre mesi circa (92 giorni) mentre il più lungo è di quasi 11 anni. Questa constatazione è sostenuta dalle interviste effettuate con i differenti attori dei Servizi del Parlamento e dell'Amministrazione federale. Questi ultimi mettono in evidenza la diversità dei provvedimenti chiesti dalle mozioni e dai postulati e la variazione del carico di lavoro generato, che va da una piccola modifica di ordinanza alla necessità di rivedere una parte di legislazione in coordinazione con i Cantoni, oppure dalla redazione di un rapporto su un progetto specifico alla redazione di un rapporto concernente un intero ambito politico.

Vista l'importanza accordata dagli attori al termine di due anni, è pure interessante analizzare se l'adempimento degli interventi parlamentari è realizzato durante questo

¹⁹ Stadelmann-Steffen/Oehrli/Vatter (2019), pag. 29.

lasso di tempo, anche se questa scadenza non è un'esigenza formale. Per tener conto del fatto che il termine di adempimento effettivo è più breve del termine di stralcio (la proposta di stralcio del Consiglio federale deve essere trattata dal Parlamento prima che venga presa una decisione, necessitando un certo lasso di tempo²⁰), la tabella 4 rileva le mozioni e i postulati tolti dal ruolo nei tre anni successivi al loro accoglimento da parte del Parlamento. L'analisi avvalorata questa ipotesi per la metà degli interventi parlamentari. La proporzione delle mozioni tolte dal ruolo in questo lasso di tempo è lievemente meno elevata, ma viste le grandi variazioni per quanto riguarda la durata, questa differenza non è abbastanza grande per affermare che le mozioni sono in generale attuate più lentamente che i postulati. Malgrado le variazioni riscontrate la durata di adempimento delle mozioni e dei postulati è valutata come adeguata poiché la metà di questi non solo è attuata ma anche tolta dal ruolo dal Parlamento entro tre anni.

Tabella 4

Superamento del lasso di tempo di tre anni tra l'accoglimento e lo stralcio

	Oltre tre anni	Meno di tre anni	Totale
Mozioni tolte dal ruolo	355 (51,3 %)	337 (48,7 %)	692 (100 %)
Postulati tolti dal ruolo	416 (47,7 %)	456 (52,3 %)	872 (100 %)
Totale degli interventi tolti dal ruolo	771 (49,3 %)	793 (50,7 %)	1564 (100 %)

Legenda: sono inclusi nell'analisi soltanto le mozioni e i postulati tolti dal ruolo (stato: 16.3.2018).

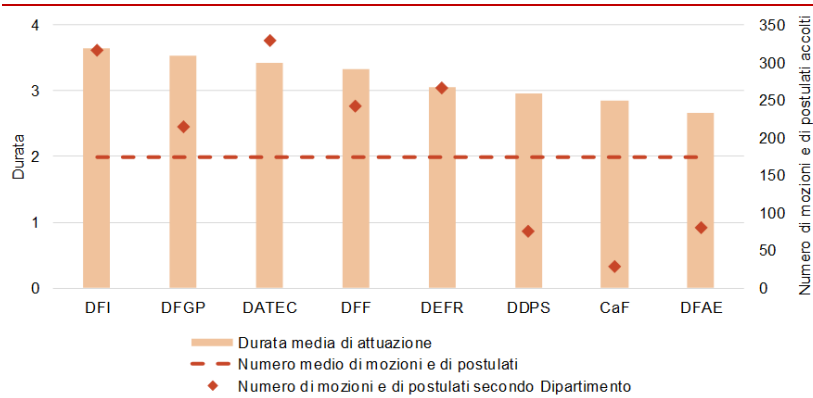
Fonte: Stadelmann-Steffen/Oehrlri/Vatter (2019), pag. 18. Calcoli supplementari del CPA.

3.3 La durata di adempimento dipende dal numero di interventi trattati

Le grandi variazioni nella durata di adempimento portano a considerare gli eventuali fattori che le spiegano. Le analisi statistiche rivelano dunque che la durata media di adempimento degli interventi parlamentari differisce tra dipartimenti, da meno di tre anni del Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) a quasi quattro anni del Dipartimento federale dell'interno (DFI) (figura 4). Una delle prime constatazioni è che i cinque dipartimenti che devono attuare un numero di mozioni e postulati superiore alla media sono quelli che presentano anche la durata di adempimento più lunga (DFI, Dipartimento federale di giustizia e polizia [DFGP], Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni [DATEC], Dipartimento federale delle finanze [DFF], Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca [DEFER]).

²⁰ In particolare il ritardo è dovuto al fatto che il rapporto annuale sulle mozioni e sui postulati di un determinato anno è pubblicato unicamente nel marzo dell'anno seguente e le Camere si pronunciano in merito al più presto durante la sessione estiva.

Figura 4

Durata media di adempimento secondo dipartimento (CaF compresa)

Legenda: sono inclusi nell'analisi soltanto le mozioni e i postulati tolti dal ruolo (stato: 16.3.2018). Il numero di mozioni e postulati si riferisce all'asse a destra del grafico. Vedi l'elenco delle abbreviazioni alla fine del rapporto.

Fonte: Stadelmann-Steffen/Oehrli/Vatter (2019), pag. 22. Grafico rielaborato dal CPA.

Un'analisi a livello di Uffici federali permette di concludere che il loro onere di lavoro è un fattore significativo che spiega una durata di adempimento più lunga. Infatti sette uffici si ripartiscono la responsabilità del 45,3 per cento delle mozioni e dei postulati accolti: l'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP, 224 mozioni e postulati), l'Ufficio federale di giustizia (UFG, 219 interventi), la Segreteria di Stato dell'economia (SECO, 138 interventi), l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS, 121 interventi), l'Ufficio federale dell'energia (UFE, 120 interventi), l'Ufficio federale dell'ambiente (UFAM, 95 interventi) e l'Ufficio federale dell'agricoltura (UFAG, 94 interventi). Sembra dunque giustificato che questi ultimi abbiano una durata di adempimento di tre mesi e mezzo superiore rispetto agli altri Uffici federali²¹.

Numerose affermazioni raccolte durante le interviste con gli attori amministrativi e parlamentari formulano le ragioni che giustificano una maggiore durata di adempimento. Oltre al gran numero di interventi da attuare, viene menzionata in particolare anche la lunghezza della procedura amministrativa²², la volontà di raggruppare le risposte di diversi interventi in un solo rapporto, l'interdipendenza fra taluni oggetti, la necessità di fare intervenire persone esterne o l'attesa di una futura revisione legislativa. Queste considerazioni richiedono due osservazioni. In primo luogo le analisi statistiche mostrano che la durata di adempimento non dipende, in genera-

²¹ Stadelmann-Steffen/Oehrli/Vatter (2019), pag. 25–26. Calcoli supplementari del CPA.

²² Secondo uno studio, il processo legislativo dura circa tre anni tra il momento dell'impulso legislativo, ad esempio mediante una mozione, e la presentazione di un disegno di legge al Parlamento con un messaggio del Consiglio federale. Vedi Sciarini (2006), pag. 501.

le, dal tipo di domanda formulata nel mandato parlamentare (presentare un disegno di legge, redigere un rapporto, prendere un provvedimento ecc.)²³. In secondo luogo, gli studi di caso effettuati dal CPA, la cui durata di adempimento media è pure di tre anni e quattro mesi, mostrano che il calendario specifico delle mozioni e dei postulati studiati dipende anzitutto da altri fattori, come la revisione di un atto legislativo o il coinvolgimento di attori esterni, o perché l'Amministrazione federale fissa altre priorità. Ad esempio, secondo una persona responsabile dell'adempimento dell'intervento, in un caso l'adempimento è stato ritardato poiché non era considerato prioritario dall'Amministrazione e che la pressione dei parlamentari e dei media non era troppo forte.

Si constata inoltre che talune mozioni e postulati sono tolti dal ruolo meno rapidamente di altri se il capodipartimento è cambiato durante la fase di attuazione. Una possibile interpretazione è che queste nuove responsabilità comportano un certo lasso di tempo per conoscere i dossier e dunque esiste un periodo di vuoto decisionale al momento della nuova gestione²⁴.

3.4 **Gli interventi delle commissioni sono trattati più rapidamente**

Numerosi attori parlamentari incontrati durante la valutazione ritengono che il peso politico delle mozioni e dei postulati presentati differisce a seconda di alcune caratteristiche e che queste influenzano anche la durata dell'adempimento. Ad esempio, il fatto che un intervento parlamentare sia presentato da una commissione comporterebbe un'attuazione più rapida. L'analisi statistica smentisce questa affermazione. Le mozioni e i postulati di membri individuali, ovvero il 69,0 per cento degli interventi accolti, non presentano una durata di adempimento più lunga di quelli delle commissioni (23,6 % degli interventi accolti) o di quelli dei gruppi (7,4 % degli interventi accolti)²⁵. È possibile che ciò sia il risultato di due logiche contraddittorie i cui effetti si annullano: l'intervento è considerato come politicamente importante, a conferma di un adempimento rapido, ma visto che per un tale intervento vengono fatti maggiori sforzi, la durata si allunga.

Tra le altre ragioni addotte da molti attori parlamentari durante le interviste e che non potrebbero essere sufficienti per spiegare una maggiore durata di adempimento, vi è l'affermazione che l'adempimento è più lunga se il Consiglio federale propone di respingere l'intervento. L'analisi statistica mostra invece che la durata è maggiore se il Consiglio federale propone di accogliere la mozione o il postulato. Una spiegazione possibile per questa constatazione è che il Consiglio federale investe di più nella realizzazione degli interventi parlamentari che considera più pertinenti di altri²⁶.

Altri fattori che influenzano la durata sono stati menzionati durante le interviste con i differenti attori parlamentari, ma nessuno di questi è stato confermato dall'analisi

²³ Stadelmann-Steffen/Oehrli/Vatter (2019), pag. 20–21.

²⁴ Stadelmann-Steffen/Oehrli/Vatter (2019), pag. 26.

²⁵ Stadelmann-Steffen/Oehrli/Vatter (2019), pagg. 18–19.

²⁶ Stadelmann-Steffen/Oehrli/Vatter (2019), pag. 19.

statistica, ovvero la durata di adempimento varia in modo significativo in funzione di queste caratteristiche. Si tratta in particolare dell'appartenenza politica del capo del dipartimento rispetto a quella dell'autore dell'intervento, del Consiglio in cui è stato presentato l'intervento oppure del sostegno parlamentare (numero di firmatari dello stesso gruppo o di gruppi differenti, risultato di un eventuale voto sul testo)²⁷. L'influenza di queste considerazioni di ordine politico concernente i termini di adempimento non è dunque confermata.

4 Adeguatezza dell'adempimento materiale

Sintesi: siccome i dati statistici disponibili concernenti l'adeguatezza dell'adempimento materiale sono limitati, le constatazioni sul suo adempimento si fondano su un campione di mozioni e postulati nonché sugli studi di caso. Su questa base l'adempimento materiale delle mozioni e dei postulati non sembra totalmente adeguata. Questa valutazione comporta il raffronto tra ciò che è stato domandato e l'adempimento. Le domande formulate dalle mozioni e dai postulati sono talvolta poco chiare, complicando il lavoro dell'Amministrazione. Se le domande sono generalmente attuate dal punto di vista formale, un'analisi approfondita evidenzia tuttavia che il contenuto di questa adempimento non è sempre adeguato nell'ottica degli obiettivi dell'intervento e che le aspettative del loro autore non sono spesso completamente realizzate.

Il presente capitolo si concentra sull'adeguatezza dell'adempimento dal punto di vista materiale, ovvero l'adeguatezza del contenuto. Risponde alle domande della valutazione relative alla maniera in cui gli interventi sono attuati e agli effetti voluti dall'autore (domanda principale 2). Dopo una presentazione dei mandati trasmessi al Consiglio federale tramite le mozioni e i postulati (n. 4.1) viene analizzato l'impatto concreto che questi possono avere sulle misure di adempimento adottate dall'Amministrazione federale (n. 4.2) per poi analizzare il raggiungimento degli obiettivi (n. 4.3 e 4.4).

Inversamente ai dati sull'adeguatezza dei termini di adempimento, i dati presenti in CURIA concernono poco l'adempimento materiale. Le analisi statistiche che seguono si fondano principalmente dunque sui dati supplementari rilevati dal CPA sulla base di un campione rappresentativo di 300 mozioni e di 300 postulati.

4.1 Mandati parlamentari poco chiari

Un adempimento adeguato a livello di contenuto implica la valutazione delle misure realizzate rispetto alle domande formulate nel mandato trasmesso dal Parlamento. In questa fase del rapporto è utile ricordare che una mozione incarica il Consiglio federale di presentare un disegno di legge all'Assemblea federale o di prendere un provvedimento, mentre il postulato chiede di redigere un rapporto sull'opportunità di

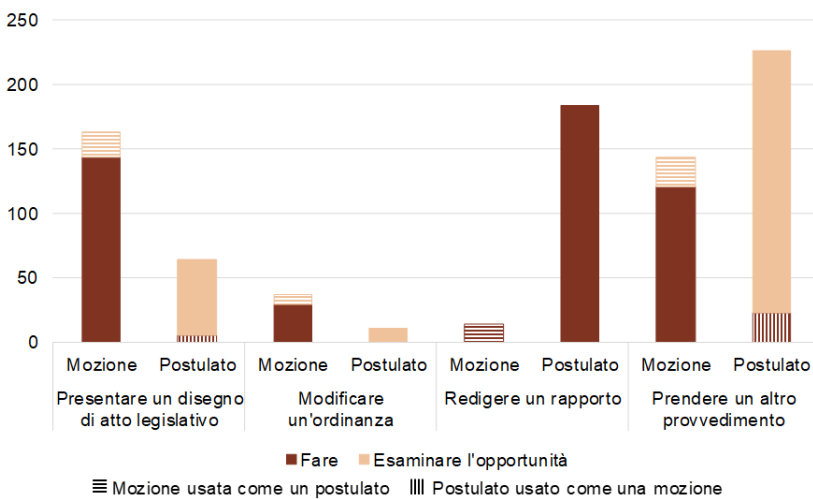
²⁷ Stadelmann-Steffen/Oehrli/Vatter (2019), pagg. 23–24, pagg. 27–29.

proporre un disegno di atto legislativo o di prendere un provvedimento, oppure di redigere un rapporto su un altro argomento.

Il CPA ha analizzato, sulla base di un campione di 300 mozioni e 300 postulati, quale sia il contenuto esplicito delle domande negli interventi parlamentari, tenendo conto che un solo intervento può incaricare il Consiglio federale di più compiti. La figura 5 qui sotto illustra come la maggior parte delle mozioni e dei postulati è impiegata conformemente al quadro definito (ad es. una mozione domanda che un disegno di atto legislativo sia presentato), ma non è il caso di tutti gli interventi. Pertanto cinque postulati analizzati domandano che un disegno di atto legislativo sia presentato al Parlamento e 23 che il Consiglio federale prenda un provvedimento (nel grafico, zone tratteggiate in verticale). È pure interessante notare che una parte non indifferente delle mozioni domanda di effettuare un'analisi sull'opportunità di presentare un atto legislativo o di prendere un provvedimento oppure di elaborare un rapporto, ovvero esprimono lo stesso obiettivo di un postulato (zone tratteggiate in orizzontale)²⁸.

Figura 5

Domande formulate dalle mozioni e dai postulati



Fonte: CPA 2019

In occasione della raccolta dei dati sulle mozioni e sui postulati e secondo le testimonianze di diverse persone che lavorano presso le Segreterie generali incontrate durante la valutazione, si è constatato che gli interventi che chiedono compiti per-

²⁸ Talune mozioni sono formulate in questo modo direttamente dall'autore e in altri casi ciò risulta da una modifica del testo della mozione dalla seconda Camera. Di per sé ciò è possibile visto che la redazione di un rapporto può essere considerata come un provvedimento del Consiglio federale (cfr. Graf [2014], pag. 850).

manenti, come l'inclusione di un gruppo di esperti nelle riflessioni su un ambito politico, l'indicazione di determinati elementi in occasione di qualsiasi accordo futuro in un settore, o la redazione di un rapporto periodico, sono difficili da adempiere. In effetti non è chiaro in quale momento è considerato come adempiuto e a partire da quando l'intervento può dunque essere tolto dal ruolo. Inoltre il CPA constata che uno stesso testo può contenere fino a tre tipi di domande differenti (cfr. tabella 5), ad esempio prendere le misure necessarie per eliminare ostacoli amministrativi, proporre una modifica di legge e modificare ordinanze.

Tabella 5

Numero dei tipi di domanda secondo mozione o postulato

	0 domande	1 tipo di domanda	2 tipi di domanda	3 tipi di domanda	Totale
Mozioni	1 (0,3 %)	243 (81,0 %)	52 (17,3 %)	4 (1,3 %)	300 (100 %)
Postulati	1 (0,3 %)	134 (44,7 %)	146 (48,7 %)	19 (6,3 %)	300 (100 %)

Fonte: CPA 2019

Oltre a queste constatazioni si aggiunge anche un'osservazione concernente una certa vaghezza esistente su ciò che fa parte del mandato trasmesso al Consiglio federale. In effetti alcune domande non sono formulate nel testo ma figurano unicamente nella motivazione. Il CPA lo ha constatato nell'8 per cento dei casi del campione analizzato. La portata dello sviluppo di una mozione o di un postulato è tuttavia interpretata in modo differente: gli attori parlamentari considerano che il testo e la motivazione siano un tutt'uno mentre diversi attori amministrativi considerano sia necessario limitarsi unicamente al testo. Tali interpretazioni hanno delle ripercussioni sull'armonizzazione dell'adempimento, poiché tali domande supplementari contenute nelle motivazioni sono effetti auspicati dall'autore dell'intervento, e a maggior ragione dal Parlamento. Inoltre le interviste del CPA con gli autori hanno mostrato che determinate aspettative dei parlamentari non sono menzionate in modo esplicito nella mozione o nel postulato.

4.2 **Mozioni e postulati influenzano spesso in modo limitato i provvedimenti di attuazione**

Le mozioni e i postulati accolti non sono sempre determinanti per le attività dell'Amministrazione. Pertanto, nella maggioranza degli studi di caso realizzati, l'ufficio responsabile si era già occupato della tematica e le misure che andavano nel senso della mozione o del postulato erano già in fase di realizzazione. Di per sé non è problematico, ma in uno dei casi analizzati l'influsso dell'intervento sul lavoro dell'Amministrazione è stato quasi nullo, poiché l'ufficio non si è discostato dalla posizione difesa dal Consiglio federale nel suo parere in risposta al postulato, che in questo caso chiedeva di respingerlo, e non è stata effettuata alcuna analisi approfondita dopo l'accoglimento dell'intervento. In altri casi, tuttavia, l'accoglimento della mozione o del postulato è stato un fattore scatenante per l'Amministrazione. Uno

degli attori responsabili dell'adempimento ritiene addirittura che sia necessaria una certa pressione politica prima di procedere in una direzione specifica.

Mentre i parlamentari incontrati avrebbero voluto essere informati più attivamente sull'adempimento del loro intervento, i collaboratori dell'Amministrazione federale sostengono che non è auspicabile un contatto più stretto con il Parlamento per mantenere la loro indipendenza e imparzialità. I casi studiati dimostrano che vi sono pochi contatti diretti tra l'Amministrazione e i parlamentari nell'adempimento degli interventi. I primi non hanno cercato di convalidare le misure adottate con l'autore dell'intervento e i secondi non hanno contattato l'Amministrazione per sapere a che punto era lo stato di attuazione, ad eccezione di un caso.

4.3 Domande sovente adempiute dal punto di vista formale

Secondo il raffronto delle richieste formulate nelle mozioni e nei postulati trasmessi al Consiglio federale con i provvedimenti di attuazione, presentati nel rapporto annuale sulle mozioni e sui postulati per giustificare la proposta di togliere dal ruolo l'intervento, permette di rendersi conto che nella maggior parte dei casi il tipo di provvedimento richiesto viene effettivamente attuato. Come mostra la tabella 6, dei 90 interventi parlamentari che chiedevano espressamente al Consiglio federale di presentare al Parlamento un disegno di atto legislativo, ciò è avvenuto nel 67 per cento dei casi. Inversamente, il Consiglio federale si è limitato ad analizzare l'opportunità di presentare un disegno di questo tipo nel 6 per cento dei casi. Anche il Consiglio federale ha presentato un disegno di atto legislativo in 19 occasioni, mentre la domanda si limitava a un'analisi dell'opportunità. Si è quindi spinto più in là di quanto esplicitamente chiesto. Infine, mentre il mandato non prevedeva una domanda relativa a un atto legislativo, il Consiglio federale ne ha presentato uno in 51 occasioni (19 %) o ne ha esaminato l'opportunità nel 3 per cento dei casi.

Tabella 6

Adempimento di domande relative a un atto legislativo

		Adempimento della domanda relativa a un atto legislativo secondo il Consiglio federale (rapporto annuale)			Totale
		Progetto presentato	Esame realizzato	Non indicato	
Domanda relativa a un atto legislativo	Presentare un progetto	60 (67 %)	5 (6 %)	25 (28 %)	90 (100 %)
	Esaminare l'opportunità	19 (33 %)	5 (9 %)	33 (58 %)	57 (100 %)
	Non indicato	51 (19 %)	9 (3 %)	211 (78 %)	271 (100 %)

Legenda: la proposta di stralcio dal ruolo del Consiglio federale indica che ha fatto quanto chiesto per quanto concerne i riquadri più chiari; che ha risposto in modo più approfondito di quanto chiesto per i riquadri colorati un po' più intensamente; non ha attuato quanto chiesto (riquadri scuri). Le percentuali tra parentesi si riferiscono alle righe. Questa analisi si basa sulle proposte di stralcio del Consiglio federale contenute nei rapporti annuali sulle mozioni e sui postulati dal 2004 al 2017.

Fonte: Stadelmann-Steffen/Oehrli/Vatter (2019), pag. 41

È importante notare che questa analisi si basa sul rapporto annuale sulle mozioni e sui postulati del Consiglio federale. Per un numero relativamente importante di casi, in cui l'intervento chiedeva di presentare un atto legislativo (25 casi) o di esaminarne l'opportunità (33 casi), la richiesta non è menzionata nella proposta di stralcio contenuta nel rapporto annuale. Non è dunque possibile valutare se il Consiglio federale ha veramente adempiuto a queste richieste o se ha semplicemente dimenticato di menzionarle nel rapporto annuale.

Le stesse osservazioni possono essere fatte per quanto riguarda altri tipi di domande. Il Consiglio federale si è spinto più in là di quanto chiesto presentando un rapporto 72 volte (26 %), anche se non esplicitamente espresso nell'intervento parlamentare. Quando lo è stato, è stato attuato come chiesto nell'88 per cento dei casi²⁹. Per gli interventi che chiedevano una misura, tale provvedimento è stato preso nel 52 per cento dei casi e il Consiglio federale si è spinto oltre l'esame chiesto per il 12 per cento degli interventi analizzati. D'altro canto, il Consiglio federale si è limitato a un'analisi dell'opportunità di adottare un provvedimento nell'8 per cento dei casi³⁰, quando invece era stato chiesto il provvedimento stesso. Anche in questo caso l'analisi è limitata da quanto indicato dal Consiglio federale nella proposta di stralcio.

Il Consiglio federale dispone di un certo margine di manovra nell'adempimento delle domande formulate nelle mozioni e nei postulati, che possono diventare parzialmente o totalmente obsolete a causa di possibili cambiamenti delle circostanze³¹.

²⁹ Stadelmann-Steffen/Oehrli/Vatter (2019), pag. 42, tabella 21.

³⁰ Stadelmann-Steffen/Oehrli/Vatter (2019), pag. 42, tabella 22.

³¹ Vedi Graf (2014), pag. 846.

Questo aspetto è riconosciuto e accettato dagli attori parlamentari incontrati, che definiscono un adeguato adempimento non come una ripetizione alla lettera del testo, ma piuttosto come rispetto del quadro e dell'indirizzo generale dell'intervento. La legge sul Parlamento prevede pertanto che il Consiglio federale possa proporre lo stralcio dal ruolo anche qualora non sia più giustificato mantenere un mandato inadempito (art. 122 cpv. 3 e 124 cpv. 5 LParl). In pratica, il Consiglio federale si avvale molto poco di questa possibilità. Delle 300 mozioni e 300 postulati analizzati, solo 14 sono stati proposti per lo stralcio nel rapporto annuale sulle mozioni e sui postulati, mentre la lettura di questi testi indica che il loro obiettivo non è stato raggiunto³². Tuttavia, si pone la questione della trasparenza con cui il Governo riconosce di non aver adempiuto pienamente gli obiettivi di una mozione o di un postulato e del provvedimento in cui è possibile individuare questi casi. Dal 2008, infatti, il Consiglio federale è tenuto a proporre lo stralcio di mozioni il cui obiettivo non è stato raggiunto non nel rapporto annuale sulle mozioni e sui postulati, bensì in un apposito rapporto o nel messaggio a sostegno di un disegno di atto legislativo materialmente connesso con la mozione (art. 122 cpv. 3 LParl)³³. Tuttavia, non c'è modo di individuare sistematicamente questi casi di mancato adempimento.

4.4 Obiettivi raggiunti in parte

Gli studi di caso condotti dal CPA hanno permesso di confrontare in modo più dettagliato l'aspettativa dell'autore di una mozione o di un postulato quando l'intervento è stato presentato con l'effetto finale ottenuto³⁴. In generale, gli autori dei testi sono moderatamente soddisfatti dell'adempimento e ritengono che gli effetti auspicati siano stati raggiunti solo parzialmente (punteggio medio di 3,25/5). I responsabili dell'adempimento negli uffici sono più soddisfatti e ritengono che le aspettative siano state generalmente soddisfatte (punteggio medio di 4,06/5) (cfr. figura 6).

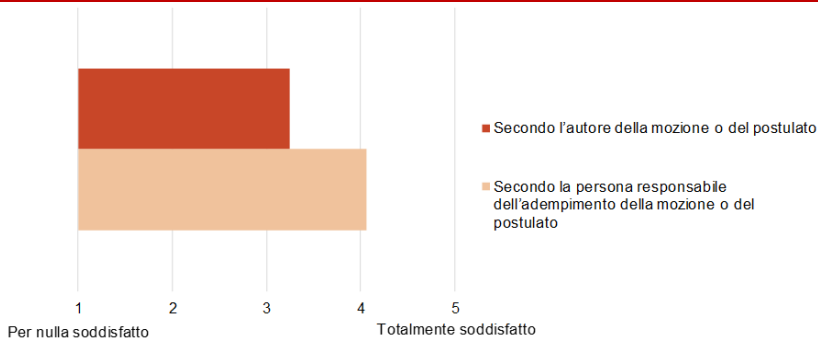
³² Stadelmann-Steffen/Oehrli/Vatter (2019), pag. 34.

³³ Questa modifica è stata introdotta dall'iniziativa parlamentare Lustenberger 06.413 (Iv. Pa. del 24.3.2006 «Effetto vincolante della mozione»).

³⁴ Non viene considerata nell'analisi l'eventuale modifica della mozione da parte della seconda Camera.

Figura 6

Grado medio di realizzazione delle aspettative relative a una mozione o a un postulato



Legenda: risposta alla seguente domanda nelle interviste condotte dal CPA: Su una scala da 1 a 5, a quale livello ritiene che gli effetti auspicati dall'autore di questa mozione/ di questo postulato siano stati ottenuti? (1 = per niente, 5 = totalmente).

È interessante notare che nei casi analizzati il raggiungimento degli obiettivi specifici di un postulato è molte volte diviso in due aspetti: il primo, l'adempimento formale, che può essere considerato soddisfacente dopo la stesura di un rapporto in esecuzione dello stesso. Pertanto, diversi attori parlamentari ritengono che il fatto di presentare il rapporto soddisfi già di per sé gli obiettivi di un postulato e che il contenuto del rapporto debba essere valutato in modo indipendente. Nei casi di studio il CPA rileva che il Consiglio federale ha effettivamente risposto a livello formale a ciò che gli è stato richiesto nei postulati studiati, o attraverso rapporti specifici o in considerazioni integrate in rapporti più generali³⁵. In secondo luogo, vi è l'adempimento materiale, vale a dire il contenuto del rapporto chiesto dal postulato. Questo secondo aspetto è giudicato in modo più critico, in quanto sia gli attori parlamentari che quelli amministrativi ritengono che il trattamento della materia non sia sempre stato effettuato in modo adeguato. Infatti, in uno dei quattro casi studiati dal CPA, le spiegazioni contenute nella risposta al postulato non affrontano affatto ciò che è chiesto nell'intervento, ma presentano altri provvedimenti. L'esame richiesto dai diversi postulati studiati non è pertanto del tutto adeguato.

Per quanto riguarda le mozioni, l'obiettivo è raggiunto quando la misura desiderata è stata presa o è stato presentato il disegno di atto legislativo. Qualora lo stralcio sia proposto nel messaggio che accompagna un disegno di atto legislativo, il Parlamento vota sullo stralcio dopo la votazione sul complesso³⁶. Una delle persone intervistate che lavora in una Segreteria generale osserva che, quando il disegno di legge non viene approvato, ciò può portare a situazioni in cui una mozione non viene stralciata,

³⁵ In uno di questi casi, queste considerazioni si trovano nel rapporto annuale sulle mozioni e sui postulati, ciò che è corretto dal punto di vista formale.

³⁶ CommGuide [schede informative interne dei Servizi del Parlamento]: capitolo 20.2 «Interventions: vérification de la mise en œuvre, classement».

anche se il Consiglio federale ha presentato un disegno di atto legislativo e quindi, almeno da un punto di vista formale, ha adempiuto il mandato. Le analisi effettuate dal CPA evidenziano che una delle ragioni della valutazione più critica da parte degli autori degli interventi è la sensazione che la direzione intrapresa dall'Amministrazione sia buona, ma che avrebbe potuto andare oltre per raggiungere gli obiettivi fissati dal mandato e che il modo in cui la mozione è stata adempiuta non sia soddisfacente. Le persone responsabili dell'adempimento, dal canto loro, prospettano in particolare ragioni finanziarie o di rispetto dell'autonomia cantonale per spiegare la portata dei provvedimenti di attuazione. Il CPA rileva che, mentre in due dei casi esaminati il mandato parlamentare è stato pienamente adempiuto, negli altri due casi l'adempimento è parziale, in quanto i provvedimenti adottati non raggiungono gli obiettivi della mozione in questione. Così, in uno dei casi studiati, che chiede una modifica di legge, l'Amministrazione aveva deciso nella legge di trattare la richiesta con un'ordinanza. Il disegno di legge è stato poi modificato dal Parlamento per corrispondere al mandato. Nel complesso, pertanto, l'adempimento delle mozioni studiate non è del tutto adeguato.

5 Appropriatezza degli strumenti per monitorare l'adempimento

Sintesi: gli strumenti di cui dispone il Parlamento gli consentono di monitorare l'adempimento delle mozioni e dei postulati solo in modo moderatamente adeguato. Da un lato, le informazioni sull'adempimento non sono disponibili in modo del tutto affidabile e completo. Le analisi del CPA hanno evidenziato alcuni errori nei rapporti annuali sulle mozioni e sui postulati, unico strumento di monitoraggio per il Parlamento. D'altro canto, le responsabilità tra la CaF e i dipartimenti nell'elaborazione del rapporto annuale sono talvolta poco chiare. Il CPA rileva inoltre che le informazioni nella loro forma attuale non sono adatte a un controllo parlamentare continuo e che il peso politico attribuito al rapporto è basso.

Il presente capitolo risponde alla terza domanda di valutazione e analizza gli strumenti a disposizione del Parlamento per monitorare e monitorare l'adempimento delle mozioni e dei postulati adottati, nonché la loro adeguatezza a tal fine. Sono prima di tutto analizzati il processo di monitoraggio delle mozioni e dei postulati (n. 5.1) e le modalità di coordinamento tra i diversi attori coinvolti (n. 5.2). Successivamente, viene valutato l'uso degli strumenti, in particolare il rapporto annuale sulle mozioni e sui postulati, per poi prendere in considerazione le decisioni del Parlamento di togliere dal ruolo mozioni e postulati sulla base del rapporto annuale (n. 5.4).

5.1 Processo di monitoraggio delle mozioni e dei postulati inefficiente e fonte di errori

L'analisi della documentazione e le interviste condotte dal CPA evidenziano la complessità del processo di monitoraggio degli interventi parlamentari. Tale proces-

so comprende, da un lato, la trasmissione di informazioni sui testi adottati tra i Servizi del Parlamento e la CaF, che da un lato funge da «organo di collegamento»³⁷ con i dipartimenti, e, dall'altro, da responsabile per l'elaborazione del rapporto annuale sulle mozioni e sui postulati, che centralizza le informazioni sui provvedimenti di attuazione.

La raccolta di dati sulle mozioni e sui postulati adottati ha individuato lacune nel modo in cui tali dati sono raccolti nei sistemi dei Servizi del Parlamento. Infatti, una grande quantità di informazioni viene inserita in campi di testo libero, per cui non è disponibile in forma strutturata³⁸. Poiché i Servizi del Parlamento e la CaF non hanno accesso agli stessi sistemi, la trasmissione delle informazioni sulle mozioni e sui postulati non è sistematica. Le informazioni trasmesse dai Servizi del Parlamento sono inserite manualmente dai collaboratori della CaF nei propri sistemi e viceversa (ad es., il titolo dell'intervento, il numero dell'oggetto, l'adozione di un rapporto in esecuzione di una mozione o di un postulato, la decisione di stralcio ecc.)

Queste osservazioni sono particolarmente significative per quanto riguarda la preparazione del rapporto annuale sulle mozioni e sui postulati. Ogni rapporto si fonda sul rapporto dell'anno precedente, che viene modificato in base alle nuove mozioni e postulati adottati, ai dibattiti nei Consigli su alcuni oggetti o ai rapporti pubblicati dall'Amministrazione. Queste modifiche sono fatte manualmente, ad esempio cercando alcune espressioni nel FF o controllando le informazioni su Curia Vista, che è l'interfaccia pubblica della banca dati degli affari parlamentari (CURIA). Ad esempio, la CaF effettua una ricerca settimanale di possibili proposte di stralcio esaminando i messaggi adottati dal Consiglio federale. I documenti così compilati, nelle versioni tedesca e francese, vengono inviati per posta elettronica in formato Word alle Segreterie generali dei dipartimenti, che a loro volta li inoltrano agli uffici interessati affinché possano verificare e completare le informazioni sullo stato di adempimento degli interventi e le motivazioni della proposta di stralcio. I testi degli uffici sono poi esaminati dalle Segreterie generali e trasmessi alla CaF, che li copia e li incolla nel rapporto generale, dopo averli anch'essa riletti ed eventualmente chiesto o effettuato direttamente modifiche (su questo argomento, cfr. n. 5.2). Vi è quindi un controllo dei diversi contributi sia da parte della CaF che del dipartimento. I testi nelle lingue mancanti, spesso in francese e italiano, vengono tradotti durante la revisione dei testi in lingua originale³⁹. Questo processo coinvolge quindi un gran numero di attori (CaF, Segreterie generali, uffici, servizi di traduzione della CaF e dei dipartimenti) e genera un significativo flusso di comunicazione tra di loro.

Le analisi del CPA evidenziano numerose interruzioni dei supporti mediatici in questo processo, che sono anche identificate come le principali cause di errore nel rapporto annuale dalle persone intervistate dell'Amministrazione. Infatti, mentre la grande maggioranza degli interventi è correttamente identificata nei rapporti annuali sulle mozioni e sui postulati, si riscontra una serie di errori ai quali non è possibile

³⁷ CaF: Direttive per gli affari del Consiglio federale (Raccogliatore rosso), «Intervento parlamentare».

³⁸ Nel corso della raccolta dei dati alcuni errori di registrazione sono stati individuati e corretti dal CPA e dalla Biblioteca del Parlamento.

³⁹ CaF: Ablauf der Erstellung des Berichts Motionen und Postulat der Eidgenössischen Räte, senza data. CaF: Terminplan Bericht Motionen und Postulate 2017, senza data.

fornire una spiegazione. Si tratta di incoerenze tra le date di accoglimento o di stralcio delle mozioni e dei postulati e la pubblicazione dei corrispondenti interventi nei rapporti annuali: in alcuni casi non compaiono nei rapporti giusti, ma solo anni dopo, e in altri casi non figurano nel capitolo giusto. Alcuni interventi sono stati addirittura dimenticati e non sono inclusi nei rapporti annuali⁴⁰. La completezza del rapporto annuale è, tuttavia, un elemento che dovrebbe essere controllato sia dalla CaF sia dai dipartimenti responsabili, che tra l'altro hanno tutti introdotto liste Excel per avere una visione d'insieme delle mozioni e dei postulati che li riguardano.

Alla luce di queste considerazioni, il CPA ritiene che le procedure siano inefficienti e non garantiscono che il monitoraggio dell'adempimento delle mozioni e dei postulati sia completo. Tuttavia, il CPA tiene a sottolineare che alcuni dei problemi constatati qui sopra erano stati individuati dalla CaF e dai Servizi del Parlamento⁴¹. Un gruppo di lavoro che riunisce questi due attori («Arbeitsgruppe Schnittstellen BK/PD») sta elaborando un inventario degli accavallamenti all'interno dei rispettivi processi operativi, con l'obiettivo di sviluppare un'interfaccia elettronica che consenta uno scambio sicuro di dati – strutturato e non strutturato – tra i vari sistemi⁴². Inoltre, i Servizi del Parlamento stanno rinnovando la loro banca dati. Inoltre, nel 2018, la CaF ha avviato una riflessione per automatizzare il processo di preparazione del rapporto annuale sulle mozioni e sui postulati e ha condotto un primo test. Quest'ultimo non ha incontrato problemi tecnici, ma mancano ancora alcuni dati in forma strutturata per automatizzare il processo, e questa automatizzazione richiede un adattamento delle applicazioni utilizzate.

5.2 **Coordinamento considerato buono, malgrado le responsabilità talvolta poco chiare tra la CaF e i dipartimenti**

Il coordinamento tra i vari attori coinvolti nel monitoraggio delle mozioni e dei postulati è generalmente considerato buono dalle persone intervistate, sia tra la CaF e le Segreterie generali, sia tra la CaF e i Servizi del Parlamento. La creazione del gruppo di lavoro «Schnittstellen BK/PD» ha permesso in particolare di identificare le esigenze di questi due attori e di discutere i problemi incontrati. Tuttavia, diverse persone hanno sottolineato che la preparazione del rapporto annuale comporta un grande carico di lavoro e molti scambi, via e-mail o per telefono, tra le persone coinvolte.

Le analisi effettuate dal CPA evidenziano inoltre una certa mancanza di chiarezza nella ripartizione dei compiti tra la CaF e i dipartimenti per il rapporto annuale sulle

⁴⁰ Stadelmann-Steffen/Oehrli/Vatter (2019), pagg. 46–51

⁴¹ Già nel 2003 si era posta la questione della registrazione nella banca dati CURIA dello statuto degli interventi parlamentari e del loro stralcio (Interrogazione ordinaria Genner 03.1083 «Information sur la mise en œuvre des interventions parlementaires» del 19.6.2003). L'Ufficio aveva rifiutato di entrare in materia perché il carico di lavoro e finanziario supplementare necessario era troppo elevato rispetto all'utilità dell'operazione.

⁴² Servizi del Parlamento: Arbeitsgruppe Schnittstellen BK-PD. Information Stand der Arbeiten Ende 2018, 18.1.2019.

mozioni e sui postulati. Le responsabilità di ciascuno degli attori non sono definite in nessuno dei documenti analizzati dal CPA. Le direttive per gli affari del Consiglio federale contengono informazioni sugli interventi parlamentari, ma non sono molto esplicite sul rapporto annuale e si concentrano piuttosto sulla ripartizione dei compiti, ovvero quando il Consiglio federale prende posizione prima che il Parlamento decida di accogliere o rifiutare un intervento. È solo menzionato che la CaF monitora la trattazione degli interventi da parte delle Camere e allestisce ogni anno il rapporto «Mozioni e postulati dei consigli legislativi»⁴³. La CaF ha elaborato un promemoria per la redazione di questo rapporto annuale⁴⁴, che invia alle persone di contatto delle Segreterie generali. A parte l'indicazione della frase standard per la proposta di togliere dal ruolo un intervento, già inserito dalla CaF nel rapporto annuale, questo documento contiene principalmente linee guida formali su come scrivere i testi, quali il numero di righe, l'uso del tempo verbale o il formato dei rinvii ad atti legislativi, rapporti o altri documenti, ma non indica, ad esempio, quando tali rinvii devono essere fatti. Stabilisce inoltre che i dipartimenti sono i soli responsabili dell'esattezza delle informazioni contenute nei testi e che i fatti devono essere presentati in modo obiettivo e conforme alla realtà. Le differenti direttive non sono quindi del tutto chiare, in quanto la redazione del rapporto è attribuita, come detto in precedenza, alla CaF. Durante le interviste con le Segreterie generali e la CaF, le persone incontrate hanno convenuto che i dipartimenti sono responsabili dei testi che compaiono nel rapporto.

Il CPA constata quindi una tensione tra la responsabilità di questi testi e la responsabilità del rapporto in quanto prodotto, che spetta alla CaF⁴⁵. Così, quando la CaF desidera armonizzare la qualità e il contenuto dei testi, si scontra talvolta con la posizione dei dipartimenti, che rifiutano alcune correzioni. Da parte loro, i dipartimenti, e più in particolare i responsabili della redazione dei testi all'interno degli uffici, non sono sempre in chiaro sulle aspettative nei confronti di questo rapporto, secondo il parere di alcuni diversi collaboratori delle differenti Segreterie generali⁴⁶. Di conseguenza, il contenuto dei testi consegnati dagli uffici è molto variabile: alcuni forniscono abbastanza informazioni, mentre altri sono limitati a poche righe.

5.3 Informazioni potenzialmente utili, ma non nella loro forma attuale

L'utilità del rapporto annuale sulle mozioni e sui postulati è stato valutato dal CPA alla luce delle informazioni utilizzate dagli attori parlamentari per monitorare l'adempimento dei loro interventi. Le analisi dei documenti e le interviste condotte evidenziano che il rapporto annuale è l'unico strumento a disposizione dei vari attori

⁴³ CaF: Direttive per gli affari del Consiglio federale (Raccogliatore rosso), «Intervento parlamentare».

⁴⁴ CaF: Aide-mémoire pour la rédaction du rapport «Motions et postulats», 1.11.2013 (anche in tedesco).

⁴⁵ CaF: Direttive per gli affari del Consiglio federale (Raccogliatore rosso), «Intervento parlamentare».

⁴⁶ Nessun dipartimento ha adottato direttive interne concernenti l'elaborazione del rapporto annuale.

per ottenere una panoramica sull'adempimento delle mozioni e dei postulati accolti dalle Camere. Ciò riguarda sia le informazioni sullo stato di attuazione delle mozioni e dei postulati che il loro stralcio: quasi il 70 per cento delle mozioni e dei postulati tolti dal ruolo è stato proposto per lo stralcio tramite questo rapporto⁴⁷. In questo senso, nessuna delle persone incontrate ha messo in dubbio l'esistenza di uno strumento di monitoraggio per il Parlamento.

Il rapporto annuale viene trattato in commissione in previsione della sessione parlamentare estiva. I due capitoli del rapporto sono trattati in modo diverso, visto che hanno finalità diverse. Il capitolo I, contenente le proposte di stralcio del Consiglio federale, è sottoposto a un esame preliminare ai sensi dell'articolo 44 capoverso 1 lettera a LParl, vale a dire che le commissioni parlamentari decidono su questo capitolo prima dei dibattiti nelle rispettive Camere, mentre il capitolo II sullo stato d'attuazione degli interventi pendenti da oltre due anni è direttamente indirizzato alle commissioni e non viene trasmesso all'Assemblea federale. Le mozioni e i postulati presenti nel rapporto sono distribuiti dai presidenti delle Camere tra le varie commissioni secondo il loro tema (cfr. n. 2.1.2)⁴⁸. Il rapporto viene esaminato in prima lettura, di solito in marzo o aprile. Il rapporto è di principio sottoposto a una seconda lettura se un membro della commissione chiede ulteriori informazioni o solleva obiezioni sullo stralcio di una mozione o di un postulato, la relazione è in linea di principio soggetta a una seconda lettura⁴⁹.

Le interviste con i segretari di commissione e l'analisi dei documenti effettuata hanno rivelato che il rapporto annuale è considerato un oggetto accessorio durante le riunioni di commissione. L'analisi dei verbali per gli anni dal 2016 al 2018 mostra che la maggior parte delle volte il rapporto annuale non è soggetto a una seconda lettura, e di solito viene liquidato entro 5-10 minuti, durante i quali vengono regolarmente fornite anche spiegazioni del processo. L'eventuale deliberazione del rapporto in seconda lettura è un po' più lunga e richiede in media 20 minuti. In questa occasione, una o più persone dell'Amministrazione sono invitate dalla commissione a fornire maggiori informazioni sui provvedimenti di attuazione. Queste informazioni sono richieste principalmente nel contesto dell'esame delle proposte di stralcio (capitolo I) e riguardano solo raramente lo stato d'attuazione delle mozioni e dei postulati non ancora adempiuti (capitolo II).

Per quanto riguarda la richiesta di seconda lettura del rapporto, la prassi delle diverse commissioni è molto variabile: le Commissioni della sicurezza sociale e della sanità pubblica hanno intervistato 14 collaboratori dell'Amministrazione federale in relazione all'elaborazione dei rapporti annuali tra il 2016 e il 2018, mentre le Commissioni degli affari giuridici o le Commissioni dei trasporti e delle telecomunicazioni ne hanno invitato solo due. Sono piuttosto le commissioni del Consiglio

⁴⁷ Stadelmann-Steffen/Oehrli/Vatter (2019), pag. 39

⁴⁸ Con l'entrata in vigore della LParl, che è anche la data con cui inizia il periodo di analisi di questa valutazione, tali informazioni sono trasmesse alle commissioni competenti e non più alle CdG. Questa modifica doveva permettere un esame più approfondito e competente (cfr. Graf [2014], pag. 844).

⁴⁹ CommGuide [schede informative interne dei Servizi del Parlamento]: capitolo 20.3 «Informations à l'intention des membres des commissions concernant l'examen, par les commissions, du rapport du Conseil fédéral sur les motions et postulats des conseils législatifs».

nazionale che conducono queste audizioni. In seguito a queste spiegazioni, le commissioni hanno raccomandato di seguire il Consiglio federale e di togliere dal ruolo la mozione o il postulato in quasi due terzi dei casi verificatisi.

Inoltre, il CPA ritiene che l'attuale forma del rapporto annuale non sia adeguata per il monitoraggio parlamentare dell'adempimento delle mozioni e dei postulati. In primo luogo, le segreterie delle commissioni ricevono il rapporto in formato Pdf e devono copiare e incollare le parti del rapporto che li riguardano. In secondo luogo, queste informazioni non sono sufficientemente esaustive per il lavoro degli attori parlamentari e le segreterie aggiungono informazioni più o meno complementari, in particolare il testo e la motivazione della mozione o del postulato presentato, o anche i verbali delle riunioni o le lettere riguardanti l'intervento parlamentare. La portata delle informazioni supplementari varia da una commissione parlamentare all'altra. In terzo luogo, la raccolta di queste informazioni sul supporto attuale, in formato cartaceo⁵⁰ o Pdf, non consente un monitoraggio continuo. È infatti difficile trovare una particolare mozione o postulato, in quanto sono elencati per dipartimenti e uffici e non per numero. Si tratta di sapere quale ufficio è responsabile della sua attuazione per cercare le informazioni nel posto giusto. Inoltre, poiché le spiegazioni sullo stato di attuazione della mozione o del postulato sono pubblicate solo in questi rapporti annuali, è difficile fare un confronto su diversi anni e le argomentazioni del Consiglio federale per togliere dal ruolo l'intervento parlamentare non sono disponibili altrove. La maggioranza dei segretari di commissione intervistati ritiene quindi auspicabile che queste informazioni siano disponibili per ogni intervento in Curia Vista, che ha una maggiore visibilità rispetto ai rapporti annuali.

5.4 Stralcio raramente contestato dal Parlamento

L'ultima tappa del processo di monitoraggio è la decisione del Parlamento di togliere dal ruolo o meno una mozione o un postulato, sia perché ritiene che il suo obiettivo sia stato adempiuto sia perché ritiene che non sia più giustificato mantenere tale intervento (art. 122 cpv 2 e 3 nonché 124 cpv. 5 LParl). Il mandato conferito al Consiglio federale termina con lo stralcio della mozione o del postulato.

Le analisi effettuate dal gruppo di esperti esterni⁵¹ e dal CPA mostrano che il Parlamento raramente mette in discussione lo stralcio delle mozioni e dei postulati. Dalla registrazione sistematica delle decisioni di stralcio nella banca dati dei Servizi del Parlamento⁵², il Consiglio nazionale ha rifiutato di togliere dal ruolo 4 delle 93 mozioni proposte per lo stralcio (4,3 %) e un postulato su 92 (1,1 %). Il Consiglio degli Stati ha chiesto di mantenere le stesse mozioni (4 mozioni su 93) e ha rifiutato di togliere dal ruolo 2 dei 49 postulati proposti per lo stralcio (4,1 %).

⁵⁰ La versione cartacea non sarà più prodotta dal 2020. Cfr. nota a piè di pagina n. 17.

⁵¹ Stadelmann-Steffen/Oehrl/Vatter (2019), 35–39

⁵² Le decisioni delle Camere relative allo stralcio o al mantenimento delle mozioni e dei postulati sono sistematicamente registrate in CURIA solo dal 9 settembre 2013.

Tabella 7

Decisioni relative allo stralcio o al mantenimento di mozioni e postulati

	Consiglio nazionale		Consiglio degli Stati	
	Mozioni	Postulati	Mozioni	Postulati
Mantenimento (rifiuto di togliere dal ruolo)	4 (4,3 %)	1 (1,1 %)	4 (4,3 %)	2 (4,1 %)
Stralcio	90 (96,8 %)	91 (98,9 %)	91 (97,8 %)	47 (95,9 %)
Totale degli interventi proposti per lo stralcio	93	92	93	49

Legenda: il totale rappresenta il numero di interventi proposti per lo stralcio in una Camera a partire dal 9 settembre 2013, cioè la data a partire dalla quale questi dati sono stati sistematicamente inseriti nella banca dati CURIA. La somma delle decisioni di mantenimento e di stralcio può essere superiore al totale, poiché una Camera può aver inizialmente rifiutato di togliere dal ruolo un intervento e poi l'ha accettato.

Fonte: CURIA (stato: 16.3.2018), calcoli effettuati dal CPA

In caso di rifiuto dello stralcio da parte della commissione, il Cancelliere della Confederazione è incaricato di difendere la posizione del Consiglio federale davanti al Parlamento. Tuttavia, secondo la CaF, le proposte delle commissioni sono seguite quasi sistematicamente dal Parlamento.

Degli otto studi di caso, solo una decisione di mantenimento è stata presa da una Camera e questa decisione riguardava un disaccordo sull'orientamento generale del rapporto presentato, piuttosto che la risposta al postulato in questione. Sebbene il segnale inviato da un rifiuto di togliere dal ruolo un intervento sia un aspetto evidenziato da alcuni attori parlamentari intervistati, molti di essi ritengono che la discussione del rapporto annuale sulle mozioni e sui postulati non costituisca il quadro giusto per opporsi al modo in cui le mozioni e i postulati sono stati adempiuti, e che la presentazione di un nuovo intervento parlamentare abbia un maggiore effetto, sebbene l'analisi del CPA dimostri che ci vogliono quasi quattro anni e tre mesi tra la presentazione e lo stralcio di un intervento. Gli autori delle mozioni e dei postulati studiati non si sono mai opposti allo stralcio dell'intervento in questione, indipendentemente dal loro grado di soddisfazione per il modo in cui è stato adempiuto. Questi risultati sono in linea con i risultati di alcune ricerche, che ritengono che gli interventi parlamentari siano utilizzati come strumento politico, per dimostrare che

gli autori sono interessati a un determinato argomento e che i parlamentari danno per scontato l'adempimento del loro mandato una volta presentato⁵³.

6 Conclusioni

Nell'insieme, il CPA è giunto alla conclusione che l'adempimento delle mozioni e dei postulati accolti è adeguato nella sua globalità. La durata di adempimento degli interventi varia fortemente, ma ciò è motivato anzitutto da elementi fattuali, dunque la durata può essere considerata appropriata in generale. Il più delle volte il Consiglio federale adempie questi mandati da un punto di vista formale ma gli effetti attesi non sono sempre ottenuti. Il CPA ha parimenti osservato che esistono lacune nel monitoraggio dell'adempimento delle mozioni e dei postulati. Questi aspetti sono illustrati in dettaglio di seguito.

6.1 I mandati trasmessi al Consiglio federale tramite le mozioni e i postulati lasciano un margine di manovra

Le mozioni e i postulati accolti dalle Camere federali sono mandati che il Consiglio federale deve adempiere. Tale effetto giuridico non è contestato, tuttavia esiste un margine di manovra su due livelli per realizzare tali interventi parlamentari. In primo luogo i differenti attori intervistati attribuiscono un peso differente ai due elementi (testo e motivazione) che costituiscono le mozioni e i postulati. Nell'8 per cento dei casi analizzati la seconda parte comprende domande supplementari rispetto al testo. Si pone dunque la questione di sapere se le domande formulate nel testo costituiscono il mandato parlamentare o se bisogna tener conto anche della motivazione. La valutazione mostra che le risposte a tale questione differiscono sensibilmente da un attore all'altro provocando ricadute sull'adempimento poiché le domande ulteriori contenute nella motivazione sono considerate solo da taluni come obiettivi. Le interviste del CPA con gli autori hanno inoltre mostrato che alcune aspettative dei parlamentari non erano nemmeno esplicitamente citate nella mozione o nel postulato.

In secondo luogo, il quadro dell'adempimento di questi mandati è flessibile. Gli attori parlamentari non si aspettano dall'Amministrazione che attui alla lettera gli interventi ma piuttosto che rispetti la direzione generale di questi ultimi. Formalmente, il Consiglio federale può anche proporre in ogni momento di togliere dal ruolo un intervento se ritiene non sia più giustificato adempierlo, anche se gli obiettivi non sono stati raggiunti. In questo modo il Consiglio federale può tener conto di eventuali cambiamenti delle circostanze. Tuttavia le analisi effettuate mostrano che

⁵³ Vedi in particolare il Rapporto del 1° marzo della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale «Iniziativa parlamentare, Legge sul Parlamento (LParl)» (FF 2001 3097, in particolare pag. 3135), Eberli, Daniela / Bundi, Pirmin (2017): *Parliament und Evaluation: Guts Meets Brain*. In: Sager, Fritz / Widmer, Thomas / Balthasar, Andreas (a cura di): *Evaluation im politischen System der Schweiz – Entwicklung, Bedeutung und Wechselwirkungen*. Zurigo: NZZ Libro, 243–278, o Bundi, Pirmin (2018): *Parliamentarians' strategies for policy evaluations*. In: *Evaluation and Program Planning* 69, pagg. 130–138.

tale possibilità è raramente utilizzata in maniera esplicita dal Consiglio federale e che non esiste alcuno strumento che permetta di recensire questi casi di non adempimento di interventi, fatto che nuoce alla trasparenza.

Le differenze nell'apprezzamento del conseguimento degli obiettivi di una mozione o di un postulato tra l'Amministrazione federale e i parlamentari incontrati sottolineano anche l'esistenza di un margine di interpretazione riguardo il grado di realizzazione di un mandato. A ciò si aggiunge che le domande formulate nelle mozioni e nei postulati sono molto variate e talvolta multiple, e che taluni mandati risultano essere compiti permanenti. È dunque difficile da determinare il momento in cui si può considerare che l'intervento sia adempiuto.

6.2 In generale il Consiglio federale soddisfa il dovere di adempimento

A livello federale non è stato stabilito alcun termine legale per l'adempimento di mozioni e di postulati accolti. La legge sul Parlamento prevede che il Consiglio federale riferisca su quanto intrapreso se un intervento non è ancora adempiuto dopo due anni dal suo accoglimento. Questo termine di due anni è tuttavia interpretato in modo differente da molti numerosi attori intervistati, che lo considerano come il termine in cui un intervento deve essere adempiuto. Ad esempio questa è la soluzione che ha scelto il Cantone di Zurigo, che prevede nella sua legge cantonale un termine di due anni per adempiere le mozioni e i postulati. Applicando questo termine come criterio di analisi, il CPA osserva che la metà degli interventi federali rispetterebbe questa scadenza.

L'analisi dimostra anche che, in generale, l'adempimento delle mozioni e dei postulati corrisponde al tipo di mandato conferito. Ad esempio, due terzi dei 90 interventi analizzati che chiedevano la presentazione di una proposta di atto legislativo al Parlamento sono stati adempiuti. Addirittura il Consiglio federale va regolarmente oltre a quanto richiesto a livello formale e sottopone ad esempio atti legislativi anche quanto era stato incaricato di effettuare un'analisi sull'opportunità. Tuttavia la maniera in cui le domande sono adempiute non è sempre considerata soddisfacente dagli autori delle mozioni e dei postulati. Il CPA osserva in effetti che le misure prese dall'Amministrazione federale non corrispondono sempre alle aspettative degli autori, anche se queste incluse in modo esplicito nell'intervento.

Tuttavia il Parlamento contesta raramente la proposta di stralcio di una mozione o di un postulato: dal rilevamento sistematico delle decisioni di stralcio nelle Camere federali, il Consiglio nazionale ha rifiutato di togliere dal ruolo un intervento nel 2,7 per cento dei casi e il Consiglio degli Stati nel 4,2 per cento. Ciò dimostra che nella maggioranza dei casi il Consiglio federale ha adottato un numero sufficiente di provvedimenti affinché l'intervento sia tolto dal ruolo, anche se ciò non vuol dire ancora che il Parlamento sia soddisfatto del modo in cui l'intervento sia stato adempiuto.

6.3 **La durata per l'adempimento dipende soprattutto da fattori oggettivi**

In media trascorrono tre anni e quattro mesi tra l'accoglimento di una mozione o di un postulato e il suo stralcio da parte del Parlamento. Questa durata comprende i provvedimenti presi dall'Amministrazione federale per adempiere il mandato parlamentare, la proposta di stralcio del Consiglio federale e la sua discussione nelle Camere. La durata varia fortemente da un intervento specifico all'altro: per l'adempimento, il lasso di tempo più breve è stato di appena tre mesi mentre il più lungo è stato di 11 anni. Tuttavia, sebbene le mozioni e i postulati abbiano implicazioni differenti, le analisi non hanno evidenziato differenze manifeste nella durata dell'adempimento di questi due tipi di intervento.

I fattori che hanno avuto un impatto determinante sulla durata di adempimento sono oggettivi. Infatti, più gli uffici o i dipartimenti devono attuare provvedimenti per un numero elevato di interventi più è lunga la durata per l'adempimento. Nell'insieme del periodo analizzato, per i sette Uffici federali responsabili di circa la metà delle mozioni e dei postulati accolti (UFAG, UFAS, UFE, UFAM, UFG, UFSP, SECO), la durata per l'adempimento dura in media tre mesi e mezzo in più che negli altri uffici. Se il capo del dipartimento cambia durante questo periodo, tale durata si allunga visto il vuoto decisionale durante il periodo di transizione, poco importa quali siano i partiti politici e i dipartimenti interessati.

Gli aspetti politici, spesso citati come importanti dalle persone incontrate, non hanno tuttavia un impatto significativo sulla durata dell'adempimento. La durata dell'adempimento degli interventi che il Consiglio federale aveva proposto di togliere dal ruolo non è più lungo di quella degli interventi da lui accolti. Per quanto concerne gli interventi accolti, la durata di adempimento è leggermente più lunga, a dimostrazione degli sforzi supplementari profusi da parte del Consiglio federale per conseguire gli obiettivi dell'intervento. Inoltre, la durata di adempimento degli interventi delle commissioni non è più corta di quelli dei singoli parlamentari o dei gruppi, contrariamente a quanto pensato da diversi attori parlamentari intervistati. L'appartenenza politica del capodipartimento rispetto a quella degli autori non ha alcun impatto, come pure la Camera in cui l'intervento è stato presentato. Da ultimo, un sostegno politico più ampio al momento dell'accoglimento della mozione o del postulato non accelera l'adempimento. Ciò non vuol dire tuttavia che questi fattori non abbiano alcun impatto sull'attuazione stessa. È possibile che ciò sia il risultato di due logiche contraddittorie i cui effetti si annullano: l'intervento è considerato come politicamente importante, a conferma di un adempimento rapido, ma visto che per un tale intervento vengono fatti maggiori sforzi, la durata si allunga, come emerso chiaramente per quanto concerne la posizione del Consiglio federale nei confronti degli interventi.

6.4 Il processo di redazione concernente l'adempimento è complicato e inefficiente

Il monitoraggio dell'adempimento delle mozioni e dei postulati è un processo complicato in cui intervengono numerosi attori a diversi livelli, sia a livello dell'Amministrazione federale che a quello dei Servizi del Parlamento e presenta numerose lacune. I dati concernenti gli interventi parlamentari sono registrati in sistemi differenti scollegati tra loro. Alcuni dati registrati nella banca dati degli oggetti parlamentari dai Servizi del Parlamento sono poi trasmessi manualmente alla CaF, che a sua volta li registra nella sua banca dati. Molti di questi dati sugli oggetti parlamentari non sono per altro disponibili in forma strutturata, poiché si tratta di campi liberi completati manualmente. Le Segreterie generali dispongono parimenti di elenchi in cui recensiscono le mozioni e i postulati che concernono il proprio dipartimento.

Le informazioni necessarie all'elaborazione del rapporto annuale sulle mozioni e sui postulati devono essere raccolte presso differenti fonti e numerosi dati devono essere registrati più volte, nuocendo all'efficienza del processo e all'esautività del rapporto stesso. Sebbene la grande maggioranza degli interventi che dovrebbero essere presentati nel rapporto lo siano, si rileva un certo numero di errori, sia perché le mozioni e i postulati non sono presenti nel rapporto dell'anno o nel capitolo giusto, sia perché mancano. Il rischio di errore è ulteriormente maggiore visti i numerosi attori implicati: la CaF, responsabile del coordinamento del rapporto, le Segreterie generali, incaricate di verificare la parte di rapporto del proprio dipartimento, gli uffici, incaricati della redazione delle proposte di stralcio e dell'aggiornamento delle informazioni sullo stato di attuazione delle mozioni e dei postulati non ancora adempiti nonché i servizi di traduzione (della CaF e dei differenti dipartimenti). Esiste dunque una tensione tra la responsabilità dei dipartimenti relativa ai testi che sono pubblicati nel rapporto e la responsabilità della CaF del rapporto quale prodotto. I documenti ausiliari per l'elaborazione del rapporto non forniscono indicazioni materiali e il contenuto del rapporto è lasciato al libero apprezzamento degli uffici o dei dipartimenti, ciò che comporta prassi differenti da un attore all'altro. Questa situazione comporta incertezza per quanto concerne la responsabilità finale in merito a questo rapporto. Di conseguenza vi sono inefficienze nel processo, illustrate ad esempio dal fatto che i controlli effettuati ai diversi livelli al momento dell'elaborazione del rapporto annuale talvolta si accavallano.

6.5 Il monitoraggio parlamentare dell'adempimento è debole e basato su uno strumento poco adeguato

Il monitoraggio delle mozioni e dei postulati ha come obiettivo finale di consentire al Parlamento il controllo dell'esecuzione dei mandati che ha attribuito al Governo⁵⁴. Il CPA osserva però che l'interesse del Parlamento per il monitoraggio dell'adempimento delle mozioni e dei postulati è relativamente debole. Il rapporto annuale del Consiglio federale costituisce l'unico strumento di cui il Parlamento

⁵⁴ Vedi il Rapporto del 1° marzo della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale «Iniziativa parlamentare, Legge sul Parlamento (LParl)» (FF 2001 3097).

dispone per controllare l'esecuzione dei suoi mandati. La maggior parte del tempo questo rapporto è trattato in commissione in un lasso di tempo che varia da cinque a 10 minuti e le commissioni chiedono poche informazioni complementari all'Amministrazione. Il Parlamento rifiuta raramente le proposte di stralcio del Consiglio federale, malgrado un livello di soddisfazione medio da parte degli autori e delle commissioni competenti per quanto concerne la realizzazione degli obiettivi contenute nelle mozioni e nei postulati. Secondo le persone incontrate si tende a presentare un nuovo intervento piuttosto che insistere sul monitoraggio di una mozione o di un postulato accolto. Questo risultato conferma alcune ricerche secondo cui gli interventi parlamentari sono anzitutto utilizzati come uno strumento per mostrare che gli autori si occupano di un determinato oggetto e che i parlamentari considerano raggiunto l'adempimento del loro mandato una volta presentati.

Per concludere, l'utilità del monitoraggio nella sua forma attuale è limitato. Da un lato, la qualità del rapporto annuale non è garantita, viste le lacune nella sua elaborazione indicate più sopra. Le informazioni che contiene sulle mozioni e sui postulati devono essere estratte dalle segreterie di commissione facendo copia e incolla: quest'ultime devono spesso completare queste informazioni con altri dati necessari per il monitoraggio come ad esempio il testo e la motivazione della mozione o del postulato nonché gli eventuali verbali delle sedute correlate all'oggetto. Dall'altro lato, il rapporto annuale quale supporto di informazione è messo in dubbio, poiché le informazioni che contiene non beneficiano di grande visibilità. Ad esempio l'autore dell'intervento non sa in quale momento viene proposto di togliere dal ruolo la sua mozione o il suo postulato e nemmeno in che commissione ciò viene deliberato. Le informazioni concernenti l'adempimento degli interventi non sono disponibili nella banca dati degli oggetti parlamentari e sono poco visibili per il pubblico, nuocendo in generale alla trasparenza del monitoraggio.

Elenco delle abbreviazioni

AG	Cantone di Argovia
art.	articolo
CaF	Cancelleria federale
CdG	Commissioni della gestione delle Camere federali
CdG-N	Commissione della gestione del Consiglio nazionale
CdG-S	Commissione della gestione degli Consiglio degli Stati
Cost.	Costituzione federale (RS 101)
CPA	Controllo parlamentare dell'amministrazione
cpv.	capoverso
DATEC	Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e della comunicazione
DDPS	Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport
DEFR	Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca
DFAE	Dipartimento federale degli affari esteri
DFF	Dipartimento federale delle finanze
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
DFI	Dipartimento federale dell'interno
FF	Foglio federale
Iv. Pa.	Iniziativa parlamentare
KRG-ZH	Legge sul Parlamento del Cantone di Zurigo (Kantonsratsgesetz; LS 171.1)
lett.	lettera
LParl	Legge federale del 13 dicembre 2002 sull'Assemblea federale (legge sul Parlamento; RS 171.10)
Mo.	Mozione
NE	Cantone di Neuchâtel
PLR	Partito liberale-radicale
Po.	Postulato
PPD	Partito popolare democratico
PS	Partito socialista
RCN	Regolamento del Consiglio nazionale del 3 ottobre 2003 (RS 171.13)
RCS	Regolamento del Consiglio degli Stati del 20 giugno 2003 (RS 171.14)
RS	Raccolta sistematica del diritto federale
SECO	Segreteria di Stato dell'economia
SO	Cantone di Soletta
TG	Cantone di Turgovia
TI	Cantone del Ticino

UDC	Unione democratica di centro
UFAG	Ufficio federale dell'agricoltura
UFAM	Ufficio federale dell'ambiente
UFAS	Ufficio federale delle assicurazioni sociali
UFE	Ufficio federale dell'energia
UFSP	Ufficio federale della sanità pubblica
UFG	Ufficio federale di giustizia
VD	Cantone di Vaud
ZG	Cantone di Zugo
ZH	Cantone di Zurigo

Bibliografia e indice dei documenti

Bibliografia

- Brüschweiler, Jonas / Vatter, Adrian (2018): Viele Vorstösse, wenig Wirkung? Nutzung und Erfolg parlamentarischer Instrumente in der Bundesversammlung. In: Vatter, Adrian (a cura di): Das Parlament in der Schweiz. Macht und Ohnmacht der Volksvertretung. Zurigo: NZZ Libro, pagg. 67–99.
- Bundi, Pirmin (2018): Parliamentarians' strategies for policy evaluations. In: Evaluation and Program Planning 69, pagg. 130–138.
- Eberli, Daniela / Bundi, Pirmin (2017): Parlament und Evaluation: Guts Meets Brain. In: Sager, Fritz / Widmer, Thomas / Balthasar, Andreas (a cura di): Evaluation im politischen System der Schweiz – Entwicklung, Bedeutung und Wechselwirkungen. Zurigo: NZZ Libro, pagg. 243–278.
- Graf, Martin (2014): 6. Kapitel: Verfahren bei Vorstössen. In: Theler, Cornelia / Graf, Martin / von Wyss, Moritz (a cura di): Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung: Kommentar zum Parlamentsgesetz (ParlG) vom 13. Dezember 2002. Basilea: Helbing & Lichtenhahn, pagg. 801–861.
- CPA (1999): Parlamentarische Vorstösse: Verfahren, Statistiken, Kosten, das Vorstosswesen betreffende Änderungsvorschläge sowie Überblick zum Vorstosswesen in anderen europäischen Parlamenten, Arbeitsbericht zuhanden der GPK, 25.2.1999.
- Sciarini, Pascal (2006): Le processus législatif. In: Klöti, Ulrich / Knoepfel, Peter / Kriesi, Hanspeter / Linder, Wolf / Papadopoulos, Yannis / Sciarini, Pascal (a cura di): Handbuch der Schweizer Politik. Zurigo: NZZ Libro, pagg. 491–525.
- Stadelmann-Steffen, Isabelle / Oehrli, Dominique / Vatter, Adrian (2019): Erfüllung angenommener Motionen und Postulate: Statistische Datenanalyse. Bericht zuhanden der PVK. Berna: Institut für Politikwissenschaft.

Indice dei documenti

- CaF: Aide-mémoire pour la rédaction du rapport «Motions et postulats», 1.11.2013
- CaF: Ablauf der Erstellung des Berichts Motionen und Postulat der Eidgenössischen Räte, senza data
- CaF: Terminplan Bericht Motionen und Postulate 2017, senza data
- CaF: Direttive per gli affari del Consiglio federale (Raccogliatore rosso), «Intervento parlamentare», senza data
- CommGuide [schede informative interne dei Servizi del Parlamento]: capitoli dal 201.1 al 20.3, dicembre 2017
- Rapporto del 1° marzo della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale «Iniziativa parlamentare, Legge sul Parlamento (LParl)», FF 2001 3097
- Servizi del Parlamento: Arbeitsgruppe Schnittstellen BK-PD. Information Stand der Arbeiten Ende 2018, 18.1.2019

Elenco delle persone interpellate

Membri del Parlamento

Bischof, Pirmin	Deputato, Consiglio degli Stati
Comte, Raphaël	Deputato, Consiglio degli Stati
Eder, Joachim	Deputato, Consiglio degli Stati
Graf-Litscher, Edith	Deputata, Consiglio degli Stati
Grin, Jean-Pierre	Deputato, Consiglio degli Stati
Knecht, Hansjörg	Deputato, Consiglio degli Stati
Regazzi, Fabio	Deputato, Consiglio degli Stati
Zanetti, Roberto	Deputato, Consiglio degli Stati

Amministrazione federale

Boss, Corinne	Collaboratrice scientifica, settore Animali e prodotti animali, Ufficio federale dell'agricoltura
Bossi, Fabio	Capo sostituto della Segreteria della Conferenza degli acquisti della Confederazione, Ufficio federale delle costruzioni e della logistica
Brentani, Christina	Collaboratrice della sezione Gestione degli affari e GEVER, Segreteria generale del DEFR
Bühler Wehrli, Anita	Collaboratrice, Sezione degli affari del Consiglio federale, Cancelleria federale
Camelin, Michel	Collaboratore, Sezione degli affari del Consiglio federale, Cancelleria federale
De Bernardi, Jörg	Vicecancelliere, Cancelleria federale
D'Hooghe Witschi, Anouk	Capo della Segreteria della Conferenza degli acquisti della Confederazione, Ufficio federale delle costruzioni e della logistica
Gertsch, Rolf	Capo dell'unità Legislazione, Swissmedic
Hasler, Simon	Capo del Settore Pagamenti diretti Basi, Ufficio federale dell'agricoltura
Häusler, Silvia	Supplente, Unità Pianificazione e coordinamento degli affari, Segreteria generale del DFI
Heierli-Probst, Claudia	Collaboratrice scientifica Pianificazione degli affari, Segreteria generale del DFF
Holenstein, Urs Paul	Capo del Settore Informatica del diritto, Ufficio federale di giustizia
Huber, Margaritta	Collaboratrice Affari del Consiglio federale e del Parlamento, Segreteria generale del DDPS
Hutmacher, Jean	Capo Pianificazione e controlling, Segreteria generale del DDPS

Kübli, Sandra	Coordinatrice degli affari del Consiglio federale, Segreteria generale del DFGP
Marinovic, Zeljko	Sostituto della Segreteria generale, Segreteria generale del DEFR
Messerli, Patricia	Collaboratrice scientifica, Unità Pianificazione/rapporti/obiettivi, Segreteria generale del DFGP
Neuenschwander, Niklaus	Capo del Settore Prodotti animali e allevamento, Ufficio federale dell'agricoltura
Pedrini, Seraina	Co-capo della Sezione degli affari del Consiglio federale, Cancelleria federale
Piller, Madeleine	Collaboratrice dell'Unità Pianificazione e coordinamento degli affari, Segreteria generale del DATEC
Rüetschi, David	Capo del Settore Diritto e procedura civili, Ufficio federale di giustizia
Schneider, Sandra	Collaboratrice, Servizio giuridico, Segreteria di Stato per le questioni finanziarie internazionali
Vogel, Brigitta	Referente per gli Affari del Consiglio federale e del Parlamento, Segreteria generale del DFAE
Von Erlach, Isabelle	Capo dell'Unità Affari del Consiglio federale e del Parlamento, Segreteria generale del DFF

Servizi del Parlamento

Burri, Boris	Segretario delle Commissioni della sicurezza sociale e della sanità, Servizi del Parlamento
Fontana, Marcello	Segretario delle Commissioni della scienza, dell'educazione e della cultura, Servizi del Parlamento
Graf, Martin	Segretario delle Commissioni delle istituzioni politiche, Servizi del Parlamento
Jegher, Annina	Segretaria supplente del Consiglio nazionale, Servizi del Parlamento
Koller, Stefan	Segretario della Segreteria della vigilanza parlamentare sulle finanze e il transito alpino, Servizi del Parlamento
Marti, Katrin	Segretario delle Commissioni dell'economia e dei tributi, Servizi del Parlamento
Scyboz, Pierre	Segretario supplente del Consiglio degli Stati, Servizi del Parlamento
Theler, Cornelia	Capo del Servizio giuridico, Servizi del Parlamento
Tripet Cordier, Florent	Segretario delle Commissioni della politica estera, Servizi del Parlamento
Zülli, Margaret	Capo della Segreteria centrale, Servizi del Parlamento
Winkler, Dora	Capoprogetto, Unità Sicurezza e gestione di progetto, Servizi del Parlamento

Procedura di valutazione

Obiettivi della politica: Permettere al Parlamento di conferire un mandato al Consiglio federale incaricandolo di agire in un ambito o di redigere un rapporto su un determinato soggetto (art. 171 Cost.)



Mezzi per raggiungerli: La legge prevede due strumenti: la mozione (art. 120 LParl) incarica il Consiglio federale di presentare un disegno di atto legislativo dell'Assemblea federale o di prendere un provvedimento; il postulato (art. 123 LParl) incarica il Consiglio federale di esaminare l'opportunità di proporre un disegno di atto legislativo dell'Assemblea federale o di prendere un provvedimento, nonché di presentare un rapporto in merito. Il Consiglio federale può proporre di togliere dal ruolo una mozione o un postulato se ritiene di averli adempiuti o se non devono più essere mantenuti (art. 122 e 124 LParl).



Oggetto della valutazione: Analisi dell'adempimento delle mozioni e dei postulati accolti, da un punto di vista temporale e materiale, e del monitoraggio di tale attuazione mediante gli strumenti a disposizione del Parlamento.



Domande di valutazione:

Appropriatezza dei termini di adempimento delle mozioni e dei postulati accolti

Appropriatezza dell'attuazione materiale delle mozioni e dei postulati accolti

Appropriatezza degli strumenti a disposizione del Parlamento per monitorare l'adempimento dei mandati



Analisi effettuate:
(analisi secondarie tra parentesi)

Analisi statistica / mandato esterno
Interviste
(Analisi dei documenti)
(Casi di studio)

(Analisi statistica / mandato esterno)
Interviste
Analisi dei documenti
Casi di studio

Interviste
Analisi dei documenti

Selezione dei casi di studio

Situazione iniziale e obiettivi

Il CPA ha selezionato alcuni casi di studio allo scopo di rispondere in particolare alla domanda seguente: le mozioni e i postulati accolti hanno avuto gli effetti inizialmente auspicati dal loro autore? Ciò vuol dire, per un numero molto limitato di quattro mozioni e quattro postulati, effettuare un'analisi approfondita della documentazione (documenti interni all'Amministrazione, rapporto annuale sulle mozioni e sui postulati, messaggio concernente un disegno di atto legislativo) e incontrare differenti attori (collaboratori degli uffici responsabili dell'attuazione, autori degli interventi). Queste analisi sono state effettuate dal CPA con il sostegno della segreteria delle Commissioni della gestione tra ottobre e dicembre 2018.

Criteri di selezione dei casi di studio

Poiché si trattava di mettere in prospettiva gli effetti attesi e gli effetti ottenuti dagli interventi, il principale criterio di selezione dei casi è stato l'esistenza di una divergenza tra il numero e il tipo di domande nella mozione o nel postulato e quanto adempiuto o secondo il rapporto annuale sulle mozioni e sui postulati. Tale divergenza è stata individuata nell'analisi effettuata dagli esperti esterni, sulla base di un campione di interventi codificati dal CPA.

Molti altri criteri sono stati considerati al momento della scelta dei casi:

- Criteri temporali: sono stati presi in considerazione soltanto gli interventi presentati dopo il 1° gennaio 2012 e tolti dal ruolo o proposti per lo stralcio dopo il 1° gennaio 2016. Ai fini dell'analisi è in effetti importante che i ricordi delle persone interessate siano relativamente recenti.
- Criteri relativi all'intervento: sono stati scelti due mozioni e due postulati presentati in Consiglio nazionale e due mozioni e due postulati presentati nel Consiglio degli Stati.
- Criteri relativi agli autori: sono stati considerati unicamente gli interventi presentati da un parlamentare in carica⁵⁵ e questo per ragioni di accesso, per poter identificare chiaramente le aspettative all'origine del mandato parlamentare e perché si è ritenuto che gli interventi dei singoli membri siano meno presi in considerazione di quelli di una commissione o di un gruppo. È stata prestata particolare attenzione all'equilibrio nella rappresentanza dei gruppi politici degli autori. Sono stati dunque selezionati due membri di ciascuno dei quattro grandi gruppi rappresentati in Parlamento (PLR, PPC, UDC, PS).

Sulla base di questi criteri sono stati selezionati gli otto casi elencati nella tabella A1.

⁵⁵ Stato: 8 ottobre 2018

Tabella A1

Casi di studio selezionati

Tipo di intervento	Numero dell'oggetto	Titolo	Autore	Camera	Partito	Dipartimento interessato
Postulato	12.3454	Apicoltura. Sostegno finanziario per il rinnovo degli effettivi decimati	Grin, Jean-Pierre	Consiglio nazionale	UDC	DEFR
Postulato	12.3641	Inquadramento delle pratiche delle agenzie d'incasso	Comte, Raphaël	Consiglio degli Stati	PLR	DFGP
Mozione	12.3789	Modifiche di medicinali soggette all'obbligo di autorizzazione o notificazione. Snellimento della burocrazia	Eder, Joachim	Consiglio degli Stati	PLR	DFI
Mozione	12.4139	Introduzione dello scambio di atti giuridici per via elettronica	Bischof, Pirmin	Consiglio degli Stati	PPC	DFGP
Postulato	13.3658	Infrazioni al diritto dell'economia e al diritto tributario di Stati esteri commesse da collaboratori e quadri di banche e altri intermediari finanziari svizzeri. Verifica delle disposizioni penali	Zanetti, Roberto	Consiglio degli Stati	PS	DFF
Mozione	14.3045	Trasparenza negli acquisti pubblici. Pubblicazione delle informazioni di base per tutti gli acquisti della Confederazione a partire da 50 000 franchi	Graf-Litscher, Edith	Consiglio nazionale	PS	DFF
Postulato	14.3514	Politica agricola 2018-2021. Piano d'azione per snellire l'eccessiva burocrazia e per ridurre il personale nell'amministrazione	Knecht, Hansjörg	Consiglio nazionale	UDC	DEFR
Mozione	14.3872	Per un uso corretto delle lingue ufficiali nei bandi di gara delle imprese parastatali	Regazzi, Fabio	Consiglio nazionale	PPC	DFF

Impressum

Realizzazione della valutazione

Marion Baud-Lavigne, CPA (direzione del progetto)
Dr. Simone Ledermann, CPA (collaborazione scientifica)
Sereina Dick, CPA (collaborazione scientifica)
Amélie Pestoni, CPA (collaborazione scientifica)
Andreas Tobler, CPA (collaborazione scientifico)
Marija Stosic, Segreteria delle CdG (collaborazione scientifica)

Rapporto degli esperti esterni

Prof. Dr. Isabelle Stadelmann-Steffen, Institut für Politikwissenschaft, Università di Berna (co-direzione di progetto)
Prof. Dr. Adrian Vatter, Institut für Politikwissenschaft, Università di Berna (co-direzione di progetto)
Dr. Dominique Oehrli, Institut für Politikwissenschaft, Università di Berna (collaborazione scientifica)

Ringraziamenti

Il CPA ringrazia tutti gli attori implicati in questa valutazione, in particolare la Cancelleria federale (Sezione degli affari del Consiglio federale), per aver messo a disposizione documenti e dati, nonché per le informazioni e le spiegazioni. Il CPA ringrazia parimenti l'Università di Berna per la realizzazione dell'analisi statistica (mandato esterno) e la Biblioteca del Parlamento che ha partecipato alla raccolta dei dati sui 2233 mozioni e postulati accolti.

Contatto

Controllo parlamentare dell'amministrazione
Servizi del Parlamento
CH-3003 Berna
Tel. +41 58 322 97 99
E-mail: pvk.cpa@parl.admin.ch
www.parlamento.ch > Organi e loro membri > Commissioni > Controllo parlamentare dell'amministrazione

Lingua originale del rapporto: francese