



Adempimento di mozioni e postulati accolti

Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati

dell'8 ottobre 2019

Rapporto

1 Introduzione

1.1 Contesto

Secondo l'articolo 118 della legge sul Parlamento (LParl)¹ le mozioni e i postulati sono interventi parlamentari che si rivolgono di regola al Consiglio federale². Gli interventi parlamentari possono tuttavia essere anche rivolti agli Uffici delle Camere federali, ai tribunali della Confederazione e all'Autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione³. Sia una commissione o un gruppo parlamentare che un deputato possono presentare un intervento parlamentare⁴.

Secondo l'articolo 120 LParl una mozione incarica il Consiglio federale di presentare un disegno di atto legislativo dell'Assemblea federale o di prendere un provvedimento nel suo ambito di competenza. I deputati possono presentare una mozione soltanto durante la sessione. In linea di massima il Consiglio federale propone di accogliere o di respingere la mozione al più tardi all'inizio della sessione ordinaria che segue il deposito⁵. Questo vale per quelle mozioni che vengono presentate durante la sessione. Se entrambe le Camere l'accolgono, la mozione è considerata definitivamente accolta e da questo momento il Consiglio federale è incaricato di adempiere il mandato. L'articolo 122 LParl prevede che se una mozione non è ancora adempiuta dopo due anni, il Consiglio federale debba riferire su quanto ha intrapreso per l'adempimento. Il rapporto è rivolto alle commissioni competenti. Quando il mandato della mozione è adempiuto, il Consiglio federale o la competente commissione presenta una proposta di stralcio che in linea di massima si rivolge a entrambe le Camere. Se lo stralcio è respinto da tutte e due le Camere, il Consiglio federale deve adempiere il mandato conferitogli dalla mozione entro un anno o entro un altro termine impartitogli dalle Camere (art. 122 cpv. 5 LParl).

L'articolo 123 LParl definisce l'oggetto di un postulato: questo incarica il Consiglio federale di esaminare l'opportunità di proporre un disegno di atto legislativo dell'Assemblea federale o di prendere un provvedimento. Inoltre un rapporto può essere chiesto anche su qualsiasi altro oggetto. Con questo secondo periodo l'articolo 123 capoverso 1 LParl stabilisce chiaramente che un rapporto può essere chiesto anche se non si perseguono provvedimenti (ad es. rapporto che presenta o

¹ Legge federale del 13 dicembre 2002 sull'Assemblea federale (legge sul Parlamento, LParl; RS 171.10)

² Art. 118 cpv. 2 LParl: altri interventi parlamentari sono le interpellanze e le interrogazioni.

³ Art. 118 cpv. 3-5 LParl: le mozioni rivolte ai tribunali della Confederazione e all'Autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione sono escluse.

⁴ Art. 119 LParl

⁵ Il termine per trattare una mozione di commissione è parimenti disciplinato nell'art. 121 cpv. 1 LParl.

esamina un fatto)⁶. Proprio come per le mozioni, il Consiglio federale propone di accogliere o respingere un postulato. Per contro, l'approvazione di una sola Camera è sufficiente perché un postulato sia definitivamente accolto. Qualora l'obiettivo del postulato non sia raggiunto entro due anni dal suo accoglimento, il Consiglio federale deve riferire sullo stato di attuazione del mandato. Questo rapporto è presentato alla commissione competente. Il Consiglio federale o la commissione in questione possono proporre alla Camera di stralciare dal ruolo il postulato.

Le mozioni e i postulati rappresentano gli interventi parlamentari più importanti non solo per il loro carattere vincolante ma anche perché possono obbligare il Consiglio federale a prendere provvedimenti concreti.

Finora il modo in cui il Consiglio federale e l'Amministrazione federale adempiono le mozioni e i postulati accolti non è mai stato oggetto d'esame⁷, motivo per il quale le Commissioni della gestione delle Camere federali (CdG) hanno incaricato il Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA), durante la seduta del 30 gennaio 2018, di procedere a una valutazione dell'adempimento delle mozioni e dei postulati accolti.

1.2 **Oggetto della valutazione, competenze e procedure delle CdG**

1.2.1 **Oggetto della valutazione**

La valutazione è stata affidata alla Sottocommissione DFGP/CaF della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG-S). I risultati della valutazione sono contenuti nel rapporto finale del CPA del 7 maggio 2019⁸. La valutazione affronta in modo approfondito tre questioni. In primo luogo, la Sottocommissione voleva sapere se le mozioni e i postulati accolti vengono adempiuti entro termini adeguati. Nell'ambito di questa prima domanda occorre verificare, tra l'altro, se vi era una differenza di durata dell'adempimento tra i dipartimenti o gli uffici federali⁹. In secondo luogo, è stata sollevata la questione se le mozioni e i postulati accolti fossero adempiuti correttamente. In questo ambito il CPA ha esaminato se si è verificato l'effetto auspicato dall'autore della mozione o dell'intervento. Infine, in una terza domanda è stato valutato se con gli strumenti esistenti il Parlamento può monitorare in modo adeguato l'adempimento delle mozioni e dei postulati accolti¹⁰. I risultati del CPA si basano su analisi statistiche, analisi di documenti, interviste e studi di caso su otto interventi selezionati. L'analisi statistica dei dati raccolti dal CPA è

⁶ *Graf*, Art. 123 ParlG, in: *Martin Graf/Cornelia Theler/Moritz von Wyss* (a cura di), *Kommentar zum Parlamentsgesetz (LParl) vom 13. Dez. 2002, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung* (cit.: *Autor*, Art., *Kommentar zum ParlG*), n. marg. 2.

⁷ Rapporto del Controllo parlamentare dell'amministrazione all'attenzione della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati del 7 maggio 2019, *Adempimento delle mozioni e dei postulati accolti*, (qui di seguito: rapporto del CPA, *Adempimento delle mozioni e dei postulati accolti*), n. 1.1.

⁸ Rapporto del CPA, *Adempimento delle mozioni e dei postulati accolti*, n. 1.1

⁹ Rapporto del CPA, *Adempimento delle mozioni e dei postulati accolti*, n. 1.1

¹⁰ Rapporto del CPA, *Adempimento delle mozioni e dei postulati accolti*, n. 1.1

stata effettuata dall'Istituto di scienze politiche («Institut für Politikwissenschaft») dell'Università di Berna, incaricato di effettuare dopo aver vinto un bando di concorso¹¹.

Il CPA afferma che vi sono varie limitazioni da considerare per quanto riguarda i risultati della valutazione. Un primo limite deriva dai dati statistici disponibili, spesso non presentati in forma strutturata, e dal fatto che alcune informazioni sono state raccolte solo per pochi anni. Per quanto riguarda le informazioni sull'adempimento materiale, esistono solo pochissime indicazioni, motivo per cui non è possibile un'analisi approfondita¹².

In secondo luogo, per quanto riguarda i risultati – in particolare in merito alla seconda domanda – il CPA ricorda che una mozione o un postulato accolto deve essere qualificato come mandato della Camera competente o delle Camere e non è legato a un parlamentare specifico¹³. Secondo la CdG-S questo implica che le aspettative dell'autore dell'intervento non sempre coincidono con quelle della Camera. Da un lato, occorre tener conto delle aspettative dalla o delle Camere, poiché sono loro a trasmettere l'intervento al Consiglio federale. Dall'altro, occorre considerare anche le motivazioni scritte dell'autore, soprattutto se corrispondono a quelle della Camera¹⁴. Le aspettative dell'autore giocano un ruolo importante visto che è lui ad avviare l'iter dell'intervento parlamentare.

In terzo luogo, vi è una limitazione dovuta alla natura degli interventi parlamentari. Siccome possono differire molto tra di loro in quanto a forma e contenuto, è difficile trarre conclusioni generali valide per tutte le mozioni e i postulati¹⁵.

1.2.2 Competenze e procedure delle CdG

Poiché per loro natura il Parlamento e i Servizi del Parlamento svolgono un ruolo importante nell'ambito degli interventi parlamentari, occorre illustrare brevemente le competenze delle CdG in materia. Secondo l'articolo 169 Cost.¹⁶ l'Assemblea federale esercita l'alta vigilanza sul Consiglio federale e sull'Amministrazione federale, sui tribunali federali e sugli altri enti incaricati di compiti federali. L'articolo 26 capoverso 1 LParl precisa questa disposizione elencando esplicitamente anche l'esercizio dell'alta vigilanza sulla gestione dell'Autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione e del Ministero pubblico della Confedera-

¹¹ Rapporto del CPA, Adempimento delle mozioni e dei postulati accolti, n. 1.2.1: il CPA ha rilevato i dati disponibili nella banca dati relativa agli affari dei Servizi del Parlamento (CURIA) concernenti la procedura di accoglimento e di stralcio di interventi parlamentari. L'Istituto di scienze politiche ha basato la sua analisi sul rilevamento del CPA; Bericht des Instituts für Politikwissenschaft der Universität Bern zuhanden der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle, Erfüllung angenommener Motionen und Postulate: Statistische Datenanalyse vom 5. Apr. 2019 (qui di seguito: *Stadelmann-Steffen/Oehrli/Vatter*, Erfüllung angenommener Motionen und Postulate).

¹² Rapporto del CPA, Adempimento delle mozioni e dei postulati accolti, n. 1.2.2

¹³ Rapporto del CPA, Adempimento delle mozioni e dei postulati accolti, n. 1.2.2

¹⁴ Rapporto del CPA, Adempimento delle mozioni e dei postulati accolti, n. 1.2.2

¹⁵ Rapporto del CPA, Adempimento delle mozioni e dei postulati accolti, n. 1.2.2

¹⁶ Costituzione federale (Cost.; RS 101)

Sia l'articolo 122 capoverso 1 LParl per le mozioni che l'articolo 124 capoverso 4 LParl per i postulati prevedono che il Consiglio federale riferisca annualmente all'Assemblea federale su quanto ha finora intrapreso per l'adempimento del mandato e su come intenda adempierlo. Questo termine si applica esclusivamente al rapporto e non obbliga il Consiglio federale ad attuare l'intervento parlamentare entro questo lasso di tempo²². Il rapporto serve ad attestare quanto debba rendere conto il Consiglio federale al Parlamento²³. Sia l'obiettivo sia il tenore della disposizione mostrano che il termine previsto dagli articoli 122 capoverso 1 e 124 capoverso 4 non indica quello entro cui il Consiglio federale deve obbligatoriamente adempiere l'intervento: questo termine si riferisce al suo obbligo di riferire. La legge non prevede dunque alcun termine formale a cui il Consiglio federale deve attenersi per adempiere le mozioni e i postulati.

Il CPA ha esaminato quanto tempo impiegasse effettivamente il Consiglio federale per adempiere le mozioni e i postulati²⁴. Per farlo, ha misurato la durata intercorsa tra l'accoglimento di una mozione o di un postulato e il loro stralcio: per le mozioni è in media di tre anni e cinque mesi e per i postulati è tre anni e quattro mesi, per cui non è particolarmente più breve. È quindi possibile affermare che la durata media di adempimento è praticamente la stessa. L'analisi statistica mostra che questa durata è stabile dal 2004²⁵. Da questa constatazione non si deve tuttavia supporre che la durata di adempimento sia simile da mozione a mozione o da postulato a postulato. Essa può difatti variare molto fortemente, in particolare a seconda del carico di lavoro che i diversi interventi generano²⁶. Il CPA giunge alla conclusione che, nella sua globalità, la durata di adempimento è adeguata, visto che nella maggior parte dei casi può essere giustificata da elementi fattuali²⁷. Se si considera infatti la durata media secondo i dipartimenti o gli uffici federali, risulta che essa è più lunga in quelli che hanno più mozioni e postulati a cui rispondere²⁸.

Nel suo rapporto il CPA ha confutato la supposizione avanzata da diversi attori del Parlamento secondo cui un intervento presentato da una commissione avrebbe un peso politico maggiore e influirebbe, così in modo positivo la durata di adempimento²⁹. Ha altresì confutato anche la tesi secondo cui la durata di adempimento delle mozioni e dei postulati è più lunga quando il Consiglio federale ne raccomanda il

²² Rapporto del CPA, Adempimento delle mozioni e dei postulati accolti, n. 3.1: secondo le constatazioni del CPA molti attori interpellati nei dipartimenti e nell'Assemblea federale lo considerano come il termine in cui un intervento deve essere adempiuto.

²³ Graf, Art. 122, Kommentar zum ParlG, n. marg. 4

²⁴ Rapporto del CPA, Adempimento delle mozioni e dei postulati accolti, n. 3.2

²⁵ *Stadelmann-Steffen/Oehrli/Vatter*, Erfüllung angenommener Motionen und Postulate, pag. 29.

²⁶ Rapporto del CPA, Adempimento delle mozioni e dei postulati accolti, n. 3.2: la durata più breve ammonta attualmente a 92 giorni mentre quella più lunga a 11 anni.

²⁷ Rapporto del CPA, Adempimento delle mozioni e dei postulati accolti, n. 3.2

²⁸ Rapporto del CPA, Adempimento delle mozioni e dei postulati accolti, n. 3.3: nel suo rapporto il CPA menziona anche altri motivi per cui l'attuazione per taluni interventi è durata più lungo: lunga durata di una procedura legislativa, trattamento di più interventi in un rapporto, interconnessione tra diversi oggetti, necessità di coinvolgere esterni o attesa di future revisioni di legge.

²⁹ Rapporto del CPA, Adempimento delle mozioni e dei postulati accolti, n. 3.4; *Stadelmann-Steffen/Oehrli/Vatter*, Erfüllung angenommener Motionen und Postulate, pagg. 18 seg.

rifiuto³⁰, spiegando che il il Consiglio federale sembra compiere maggiori sforzi per adempiere gli interventi che raccomanda di accogliere³¹. L'appartenenza a un partito o a una Camera oppure il numero di cofirmatari non hanno un effetto significativo sulla durata, motivo per cui è stato possibile comprovare che l'influsso degli aspetti politici è inesistente³².

La CdG-S approva le conclusioni del CPA e ritiene che la durata di adempimento è da considerare in generale adeguata e può essere essenzialmente giustificata da elementi fattuali.

2.2 Adeguatezza dell'adempimento materiale

Sulla base di diversi studi di caso³³ il CPA ha esaminato se l'adempimento di una mozione o di un postulato rispondesse alle preoccupazioni e alle aspettative dell'autore. Inoltre, ha analizzato 300 mozioni e 300 postulati per verificare se i mandati sono stati formulati con chiarezza e se l'autore aveva rispettato le prescrizioni legali per quanto riguarda il contenuto e la richiesta nel concreto (presentare un disegno di atto legislativo, prendere ed esaminare un provvedimento, e redigere un rapporto).

Nel suo rapporto il CPA giunge alla conclusione che spesso i mandati non sono formulati in modo chiaro³⁴. Inoltre, gli attori parlamentari non sono unanimi sulla portata dello sviluppo: alcuni ritengono che il solo testo dell'intervento sia vincolante, altri che il testo e la sua motivazione siano un tutt'uno³⁵. La CdG-S sottolinea che solo il testo presentato è oggetto di deliberazione nelle Camere, poiché alla fine è l'unico elemento sul quale le Camere sono chiamate a pronunciarsi. La decisione non verte sulla motivazione come lo si può desumere dagli articoli 119 e seguenti LParl, in particolare l'articolo 121 capoverso 3 lettera b LParl che prevede che una mozione possa essere modificata dalla seconda Camera. La motivazione dell'autore, il parere del Consiglio federale e le deliberazioni possono servire come base per l'interpretazione del testo trasmesso. Questa circostanza è importante perché i risultati del CPA dimostrano che nell'8 per cento degli interventi esaminati è stato stabilito che le proposte erano contenute nella motivazione ma, sulla base delle osservazioni di cui sopra, non erano vincolanti³⁶. del resto, l'intervento ha spesso poco impatto sull'adempimento concreto dei postulati e delle mozioni, poiché l'Amministrazione federale è già attiva in molti settori e ha preso i provvedimenti del caso³⁷. Diversi deputati intervistati dal CPA hanno espresso il desiderio di

³⁰ Rapporto del CPA, Adempimento delle mozioni e dei postulati accolti, n. 3.4

³¹ Rapporto del CPA, Adempimento delle mozioni e dei postulati accolti, n. 3.4

³² Rapporto del CPA, Adempimento delle mozioni e dei postulati accolti, n. 3.4

³³ Rapporto del CPA, Adempimento delle mozioni e dei postulati accolti, n. 4; cfr. in merito la tabella 1 del rapporto del CPA, Adempimento delle mozioni e dei postulati accolti, n. 1.2.1: la tabella mostra una panoramica delle mozioni e dei postulati accolti che sono stati oggetto degli studi di casi.

³⁴ Rapporto del CPA, Adempimento delle mozioni e dei postulati accolti, n. 4.1

³⁵ Rapporto del CPA, Adempimento delle mozioni e dei postulati accolti, n. 4.1

³⁶ Rapporto del CPA, Adempimento delle mozioni e dei postulati accolti, n. 4.1

³⁷ Rapporto del CPA, Adempimento delle mozioni e dei postulati accolti, n. 4.2

essere maggiormente coinvolti in questo processo. La CdG-S sottolinea tuttavia che il principio di indipendenza del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale si oppone a questo desiderio, come affermato da questi ultimi nei colloqui con il CPA³⁸. L'indipendenza del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale è il risultato della separazione dei poteri, che deve essere considerata un principio fondamentale della democrazia svizzera³⁹.

Nella maggior parte dei casi le mozioni e i postulati sono attuati a livello formale in modo che il tipo di provvedimento chiesto sia effettivamente preso e talvolta il Consiglio federale va anche oltre quanto chiesto concretamente dall'intervento⁴⁰. Il Consiglio federale dispone di un margine di manovra non trascurabile nell'adempiere una mozione o un postulato. Secondo le dichiarazioni del CPA, questo aspetto non è contestato dai deputati: questi non esigono che le richieste formulate siano attuate parola per parola se il quadro e le grandi linee dell'intervento sono rispettati⁴¹. Spesso mancano criteri oggettivi per determinare quando una mozione o un postulato sono adempiuti e possono quindi essere tolti dal ruolo. La CdG-S non ritiene tuttavia utile stabilire criteri generali, anche perché le commissioni e dunque le Camere possono respingere la proposta di stralcio. Ciononostante, il rapporto degli esperti giunge alla conclusione che dal punto di vista formale il Consiglio federale adempie le mozioni e i postulati in modo adeguato⁴²; il CPA condivide questo parere⁴³.

Viste le considerazioni di cui sopra, è anche difficile verificare se una mozione o un postulato siano stati effettivamente adempiuti dal punto di vista materiale. Tuttavia, la CdG-S ritiene che le Camere abbiano la possibilità di rifiutare la proposta di stralcio se ritengono che la richiesta di una mozione o un postulato non sia stata realizzata. Si tratta di una decisione politica. Se le Camere accolgono la proposta di stralcio, la mozione o il postulato in questione sono considerati adempiuti sia dal punto di vista formale che materiale.

Gli autori delle mozioni e dei postulati analizzati nei casi di studio erano solo parzialmente soddisfatti dell'adempimento dei loro interventi. Di conseguenza, l'adempimento materiale è stato valutato in modo più critico, poiché la richiesta non è stata sempre adeguatamente realizzata o presa in considerazione⁴⁴. Secondo il CPA due delle quattro mozioni esaminate nei dettagli sono state adempiute solo parzialmente, dato che i provvedimenti presi non permettavano di raggiungere effettivamente gli obiettivi della rispettiva mozione⁴⁵. In uno di questi casi era stata chiesta una modifica di legge; il Consiglio federale intendeva però disciplinare la fattispecie in questione a livello di ordinanza, motivo per cui il Parlamento è intervenuto modi-

³⁸ Rapporto del CPA, Adempimento delle mozioni e dei postulati accolti, n. 4.2

³⁹ Häfelin/Haller/Keller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, n. marg. 1410 segg.: gli autori designano la separazione organizzativa dei poteri anche come condizione tacita della Costituzione federale.

⁴⁰ Rapporto del CPA, Adempimento delle mozioni e dei postulati accolti, n. 4.3

⁴¹ Rapporto del CPA, Adempimento delle mozioni e dei postulati accolti, n. 4.3

⁴² Stadelmann-Steffen/Oehrli/Vatter, Erfüllung angemommener Motionen und Postulate, pag. 51

⁴³ Rapporto del CPA, Adempimento delle mozioni e dei postulati accolti, n. 4.4

⁴⁴ Rapporto del CPA, Adempimento delle mozioni e dei postulati accolti, n. 4.4

⁴⁵ Rapporto del CPA, Adempimento delle mozioni e dei postulati accolti, n. 4.4

ficando la legge durante i dibattiti. Il CPA giunge pertanto alla conclusione che – almeno per quanto riguarda i casi di studio esaminati – l’adeguatezza dell’adempimento delle mozioni non può essere pienamente confermata⁴⁶.

La maggioranza della CdG-S concorda con la valutazione del CPA. In particolare, constata che gli obiettivi devono essere formulati in modo chiaro, affinché il mandato al Consiglio federale emerga chiaramente dal testo dell’intervento. Al contempo la CdG-S sottolinea tuttavia che il Parlamento ha il diritto di respingere una proposta di stralcio del Consiglio federale: per questo motivo occorre considerare che le mozioni e i postulati per i quali le Camere hanno approvato la proposta di stralcio devono essere considerati adempiuti.

Per consentire al Parlamento di valutare più facilmente se l’intervento è stato effettivamente adempiuto per poterlo togliere dal ruolo, il Consiglio federale integrerà in futuro nella proposta anche l’obiettivo iniziale dell’intervento.

Raccomandazione 1 Riprendere l’obiettivo iniziale di un intervento nella proposta di stralcio dal ruolo

Il Consiglio federale riprende l’obiettivo iniziale dell’intervento nella proposta di stralcio dal ruolo affinché i parlamentari possano valutarla consapevolmente.

Ciò dovrebbe portare a una maggiore trasparenza per quanto riguarda l’adempimento della richiesta effettiva o l’indirizzo originale dell’intervento.

2.3 Strumenti per monitorare l’adempimento di mozioni e postulati

Lo strumento principale che deve servire per monitorare l’adempimento delle mozioni e dei postulati è il rapporto annuale del Consiglio federale sulle mozioni e sui postulati dei Consigli legislativi⁴⁷. Questo rapporto è suddiviso in quattro parti:

Il capitolo I contiene tutte le mozioni e i postulati che il Consiglio federale propone di togliere dal ruolo all’Assemblea federale. Il capitolo II è destinato alle commissioni competenti e fornisce una panoramica sullo stato di attuazione delle mozioni e dei postulati non ancora adempiuti dopo due anni. L’allegato 1 elenca tutte le mozioni e i postulati stralciati in un messaggio nell’anno in rassegna. Da ultimo l’allegato 2 offre una panoramica di tutte le mozioni e postulati pendenti alla fine del periodo in rassegna.

⁴⁶ Rapporto del CPA, Adempimento delle mozioni e dei postulati accolti, n. 4.4

⁴⁷ Il rapporto più recente può essere consultato al sito: www.bk.admin.ch > Documentazione > Condotta strategica > Rapporto mozioni e postulati.

2.3.1 **Definizione chiara delle competenze e delle responsabilità nell'ambito dell'elaborazione del rapporto**

Secondo le valutazioni del CPA, l'elaborazione di questo rapporto è molto complicata⁴⁸. Il CPA giunge alla conclusione che il rapporto è inefficiente nella sua elaborazione e non è adatto a garantire un monitoraggio completo dell'adempimento delle mozioni e dei postulati⁴⁹. Questa conclusione si basa, tra l'altro, sulla complessa procedura in seno all'Amministrazione federale per l'elaborazione delle rispettive parti e sulla fase finale di completamento del rapporto annuale. La Cancelleria federale, ad esempio, ricerca settimanalmente le proposte di stralcio del Consiglio federale figuranti nei messaggi adottati per includerle nel rapporto più recente. La Cancelleria federale presenta agli uffici federali competenti, tramite la rispettiva Segreteria generale, un elenco delle potenziali proposte di stralcio dal ruolo, per completare e motivare la proposta di stralcio. I contributi sono poi controllati dalla Segreteria generale e dalla Cancelleria federale. Se si aggiunge il servizio di traduzione, sono coinvolti quattro attori. In questo contesto, secondo il CPA, spesso si verificano interruzioni dei supporti mediatici, considerata la causa principale degli errori⁵⁰. Gli errori più frequenti sono gli interventi che figurano solo dopo anni nel rapporto corrispondente mentre altri sono completamente dimenticati. Non è pertanto fornita la completezza delle mozioni e dei postulati citati nel rapporto, anche se tali lacune non si verificano frequentemente. Nel suo rapporto, il CPA sostiene inoltre che le competenze e le responsabilità tra la Cancelleria federale e i dipartimenti nella preparazione del rapporto annuale non sono chiaramente definite e che, di conseguenza, nella prassi vi sono ambiguità e diverse concezioni dei ruoli in questo ambito⁵¹. Da un lato, la responsabilità del rapporto spetta alla Cancelleria federale; dall'altro, tuttavia, le persone intervistate hanno dichiarato che i dipartimenti sono responsabili dei testi contenuti nel rapporto⁵². Questo aspetto ha fatto sì che i vari sforzi della Cancelleria federale per armonizzare il rapporto non sarebbero andati a buon fine a causa delle resistenze dei dipartimenti⁵³.

⁴⁸ Rapporto del CPA, Adempimento delle mozioni e dei postulati accolti, n. 5.1

⁴⁹ Rapporto del CPA, Adempimento delle mozioni e dei postulati accolti, n. 5.1

⁵⁰ Rapporto del CPA, Adempimento delle mozioni e dei postulati accolti, n. 5.1

⁵¹ Rapporto del CPA, Adempimento delle mozioni e dei postulati accolti, n. 5.2

⁵² Rapporto del CPA, Adempimento delle mozioni e dei postulati accolti, n. 5.2

⁵³ Rapporto del CPA, Adempimento delle mozioni e dei postulati accolti, n. 5.2

Raccomandazione 2 Definire chiaramente le competenze e le responsabilità nell'ambito dell'elaborazione del rapporto

Il Consiglio federale chiarisce le diverse competenze e definisce uniformemente le responsabilità sia per l'elaborazione del rapporto sulle mozioni e sui postulati accolti sia nelle rispettive proposte di stralcio dal ruolo. Deve inoltre creare le condizioni tecniche necessarie per evitare, per quanto possibile, interruzioni dei supporti mediatici e garantire la completezza delle informazioni contenute nel rapporto sulle mozioni e sui postulati, nei limiti delle basi legali. In particolare, provvede a far installare un'applicazione interdipartimentale che garantisca che le informazioni siano disponibili in una forma strutturata e che faciliti lo scambio tra i diversi attori interessati.

Il rapporto annuale è l'unico strumento che fornisce una panoramica sull'adempimento delle mozioni e dei postulati⁵⁴. Secondo le informazioni fornite dal CPA, il rapporto e le proposte di stralcio in esso contenute non sono trattate in dettaglio dalle commissioni competenti, sebbene esistano notevoli differenze tra le varie commissioni⁵⁵. Inoltre, lo strumento attuale non consente di effettuare una ricerca efficiente e mirata per mozioni e postulati specifici, in quanto le mozioni e i postulati sono classificati in base ai dipartimenti a cui sono stati assegnati. Ciò rende anche più difficile il confronto su diversi anni, anche perché non esiste una vera e propria panoramica cronologica ordinata secondo il rispettivo intervento⁵⁶.

Inoltre, la preparazione del rapporto è molto complessa. Secondo le informazioni fornite dal CPA, l'elaborazione del rapporto comporta un elevato carico di lavoro e richiede una comunicazione intensa⁵⁷.

Le norme legali relative al rapporto annuale del Consiglio federale sulle mozioni e sui postulati dei Consigli legislativi sono molto rudimentali (art. 122 cpv. 1 e 124 cpv. 4 LParl) e non contengono requisiti formali o materiali. Le due disposizioni stabiliscono soltanto che il Consiglio federale deve informare annualmente l'Assemblea federale dopo due anni su quanto intrapreso per l'adempimento del mandato e su come intenda adempierlo. Questa parte del rapporto è indirizzata alle commissioni.

Le disposizioni in base alle quali il Consiglio federale può proporre di togliere dal ruolo un intervento sono contenute negli articoli 122 capoverso 2 e 124 capoverso 5 LParl. Anche in questo caso, le due disposizioni sono molto caute quanto alla forma e al contenuto di tali proposte. Lo stralcio dal ruolo può essere proposto se l'intervento è stato adempiuto o se non deve più essere mantenuto. Inoltre l'articolo 122 capoverso 3 LParl stabilisce quali siano i motivi per una proposta di stralcio dal ruolo.

⁵⁴ Rapporto del CPA, Adempimento delle mozioni e dei postulati accolti, n. 5.3

⁵⁵ Rapporto del CPA, Adempimento delle mozioni e dei postulati accolti, n. 5.3; vedi in merito anche *Graf*, Motionen an den Bundesrat: verbindlicher Auftrag oder «frommer Wunsch»?; in: *Parlament, Parlement, Parlamento* 2/19, settembre 2019, pag. 9.

⁵⁶ Rapporto del CPA, Adempimento delle mozioni e dei postulati accolti, n. 5.3

⁵⁷ Rapporto del CPA, Adempimento delle mozioni e dei postulati accolti, n. 5.2

Con questo rapporto il Consiglio deve fornire un rendiconto sullo stato di attuazione di mozioni e postulati non ancora adempiuti dopo due anni⁵⁸. In questo senso, il rapporto serve principalmente a monitorare o adempiere le mozioni e i postulati accolti.

Alla luce delle considerazioni del CPA secondo cui l'attuale strumento utilizzato del rapporto annuale si è rivelato inefficace e inadatto a monitorare l'adempimento delle mozioni e dei postulati, ci si chiede se tale rapporto debba essere mantenuto nella sua forma attuale.

Raccomandazione 3 Rivedere la procedura di rendiconto

Il Consiglio federale esamina le possibili opzioni per impostare la procedura di rendiconto in modo più efficiente ed adeguato per permettere di monitorare più facilmente l'adempimento delle mozioni e dei postulati. È inoltre invitato a determinare se occorra completare questo strumento con una banca dati per semplificare così la procedura di allestimento. L'applicazione di questa misura dovrebbe anche garantire che gli interessati possano informarsi in qualsiasi momento sullo stato dell'attuazione.

La CdG-S invita il Consiglio federale a confrontare, durante l'attuazione della raccomandazione, il modo in cui altri Stati o Cantoni con analoghe possibilità di interventi parlamentari monitorano e rendono conto dell'adempimento di mozioni e postulati.

2.3.2 Coinvolgimento dell'autore dell'intervento

La valutazione del CPA ha mostrato che l'interesse dei parlamentari è molto limitato dopo la presentazione dell'intervento o per il suo monitoraggio. I parlamentari presentano spesso nuovi interventi invece di monitorare l'adempimento del precedente e, se necessario, di lottare in Parlamento contro la proposta di toglierlo dal ruolo del Consiglio federale se non sono d'accordo⁵⁹. A partire dal 2013, anno a partire dal quale le proposte di stralcio dal ruolo in CURIA sono state sistematicamente registrate, le Camere hanno rifiutato pochissime proposte di stralcio⁶⁰. Sulla base dei risultati del CPA⁶¹, la CdG-S giunge alla conclusione che ciò è dovuto anche al fatto che l'autore non è più coinvolto nel processo dopo che l'intervento è stata presentato, cosicché non gli viene specificamente comunicato se il suo intervento è stato adempiuto o se esiste una proposta di stralcio. Ciò è dovuto principalmente al fatto che dopo la trasmissione di una mozione o di un postulato al Consi-

⁵⁸ Graf, Art. 122, Kommentar zum ParlG, n. marg. 4

⁵⁹ Rapporto del CPA, Adempimento delle mozioni e dei postulati accolti, n. 5.4

⁶⁰ Rapporto del CPA, Adempimento delle mozioni e dei postulati accolti, n. 5.4: le Camere hanno così respinto la proposta di stralcio per 4 mozioni su 93; il Consiglio nazionale ha respinto la proposta di stralcio per 1 mozione su 92 e il Consiglio degli Stati di 2 postulati su 49.

⁶¹ Rapporto del CPA, Adempimento delle mozioni e dei postulati accolti, n. 6.5

glio federale questo diventa un intervento della Camera o delle Camere e non più del rispettivo autore. Ciò corrisponde alle norme legali e istituzionali.

Raccomandazione 4 Informare direttamente l'autore dell'intervento

Il Consiglio federale esamina quali misure possano essere avviate per informare direttamente l'autore di una mozione o di un postulato sullo stato d'attuazione o sulla proposta di togliere dal ruolo il suo intervento.

Il fatto che l'autore venga informato direttamente sullo stato di adempimento o sulla proposta di stralcio potrebbe anche permettere di sgravare l'Amministrazione federale, in quanto ciò potrebbe eventualmente impedire la presentazione di un nuovo intervento.

2.3.3 Interfaccia tra l'Amministrazione federale e l'Assemblea federale

La valutazione del CPA ha evidenziato diverse lacune nell'interfaccia tra la Cancelleria federale e i Servizi del Parlamento (ad es. nella trasmissione di informazioni, nella raccolta di dati o nei sistemi utilizzati). Secondo il CPA, ciò è in parte dovuto al fatto che questi due organi lavorano con applicazioni e strumenti diversi⁶². Tuttavia, il CPA sottolinea che entrambi hanno riconosciuto i problemi e stanno cercando di apportare miglioramenti⁶³.

La CdG-S accoglie favorevolmente il fatto che i problemi siano affrontati dai vari attori attraverso la creazione di un gruppo di lavoro congiunto che, tra l'altro, affronta i problemi individuati nella valutazione del CPA («Arbeitsgruppe Schnittstellen BK/PD»)⁶⁴. L'obiettivo è quello di sviluppare un'interfaccia elettronica per garantire uno scambio sicuro di dati tra sistemi diversi⁶⁵. Questa indicazione è già contenuta nel rapporto del CPA⁶⁶, ma nel frattempo si è concretizzata. Secondo le informazioni di cui dispone la CdG-S, l'attuale banca dati del Parlamento (CURIA) deve essere sostituita da un sistema successivo (CURIAplus). Un aspetto centrale è la creazione di un'interfaccia elettronica per lo scambio di dati tra la Cancelleria federale e il Parlamento o i suoi Servizi. Inoltre, le informazioni contenute nel rapporto annuale del Consiglio federale sulle mozioni e sui postulati (proposta di togliere dal ruolo del Consiglio federale, la motivazione e lo stato di adempimento) devono essere ampiamente integrate nella nuova banca dati. La nuova banca dati sarà introdotta nel 2022. La CdG-S accoglie con favore questo passo e questi sviluppi. Il rapporto annuale del Consiglio federale sulle mozioni e sui postulati contiene una grande quantità di informazioni importanti, che attualmente – anche a causa della sua forma

⁶² Rapporto del CPA, Adempimento delle mozioni e dei postulati accolti, n. 5.1

⁶³ Rapporto del CPA, Adempimento delle mozioni e dei postulati accolti, n. 5.1

⁶⁴ Rapporto del CPA, Adempimento delle mozioni e dei postulati accolti, n. 5.1

⁶⁵ Rapporto del CPA, Adempimento delle mozioni e dei postulati accolti, n. 5.1

⁶⁶ Rapporto del CPA, Adempimento delle mozioni e dei postulati accolti, n. 5.1

il rapporto annuale del Consiglio federale sulle mozioni e sui postulati è in primo piano. Le varie raccomandazioni concernono l'elaborazione del rapporto, il chiarimento delle competenze e delle responsabilità, il rapporto in quanto tale, la comunicazione agli autori di mozioni e postulati e l'interfaccia tra la Cancelleria federale e i Servizi del Parlamento.

La CdG-S è consapevole del fatto che molti interventi politici perdono rilevanza e interesse nel tempo. Questo fatto probabilmente influisce anche sull'attuazione da parte del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale e sullo stralcio da parte delle Camere.

La CdG-S invita il Consiglio federale a prendere posizione sui risultati e le raccomandazioni del presente rapporto entro il 23 dicembre 2019 e ad informarla delle misure che intende adottare per attuare le raccomandazioni ed entro quale termine.

8 ottobre 2019

In nome della Commissione della gestione
del Consiglio degli Stati:

La presidente, Anne Seydoux-Christe
La segretaria, Beatrice Meli Andres

Il presidente della Sottocommissione
DFGP/CaF, Peter Föhn

Il segretario della Sottocommissione
DFGP/CaF, Stefan Diezig

Elenco delle abbreviazioni

Art.	articolo
Boll. Uff.	Bollettino ufficiale
CdG	Commissioni della gestione
CdG-S	Commissione della gestione del Consiglio degli Stati
Cost.	Costituzione federale del 18 aprile 1999 (Cost.; RS 101)
CPA	Controllo parlamentare dell'amministrazione
cpv.	capoverso
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
DTF	Decisioni del Tribunale federale
FF	Foglio federale
N. marg.	Nota marginale
N.	Numero
RS	Raccolta sistematica del diritto federale
TF	Tribunale federale