



17.495

Iniziativa parlamentare concernente lo scioglimento della delegazione di vigilanza della NFTA delle Camere federali

Rapporto della Commissione delle finanze del Consiglio degli Stati

del 19 ottobre 2018

Onorevoli colleghi,

con il presente rapporto vi sottoponiamo il progetto di modifica della legge sul transito alpino, che trasmettiamo nel contempo per parere al Consiglio federale.

La Commissione vi propone di approvare il progetto allegato.

19 ottobre 2018

In nome della Commissione:

Il presidente, Hannes Germann

Compendio

Con la presente modifica della legge sul transito alpino (LTAIp) la Commissione delle finanze del Consiglio degli Stati (CdF-S) propone lo scioglimento della Delegazione di vigilanza della NFTA delle Camere federali (DVN) per la fine della legislatura 2015–2019. Nell'aprile 2017 la DVN aveva deciso per motivi legati al progetto e di natura organizzativa di sciogliersi alla fine di questa legislatura. Le Commissioni delle finanze (CdF), le Commissioni della gestione (CdG) e le Commissioni dei trasporti e delle telecomunicazioni (CTT) nonché la Delegazione delle finanze delle Camere federali (DelFin) si sono dichiarate d'accordo. Dopo l'abrogazione delle disposizioni nella LTAIp e lo scioglimento della DVN la continuazione ininterrotta dell'alta vigilanza dell'Assemblea federale sulla costruzione della NFTA fino alla fine del progetto (verosimilmente il 2026) verrà garantita dagli usuali organi di alta vigilanza parlamentare secondo le disposizioni pertinenti nella legge sul Parlamento (LParl).

Rapporto

1 Genesi del progetto

1.1 Genesi e Compito della DVN

Dal 1° gennaio 1999 la Delegazione di vigilanza della NFTA (DVN) esercita l'alta vigilanza sulla *costruzione* della Nuova ferrovia transalpina (NFTA). Essa è composta da 12 membri. Le Commissioni delle finanze (CdF), le Commissioni della gestione (CdG) e le Commissioni dei trasporti e delle telecomunicazioni (CTT) delle due Camere nominano ciascuna due loro membri nella DVN. I compiti, i diritti e i doveri, la composizione, la nomina dei membri e della presidenza nonché l'obbligo di rendere conto della DVN sono disciplinati all'articolo 20 capoversi 3–5 della legge del 4 ottobre 1991¹ sul transito alpino (LTAIp).

La DVN controlla se le prestazioni ordinate dalla Confederazione sono state fornite nella qualità richiesta e se i costi, le scadenze, i crediti stanziati dal Parlamento e le condizioni quadro unitarie dal profilo legislativo e organizzativo sono rispettati. Nelle sue mansioni rientra la verifica dell'organizzazione di progetto e di vigilanza nonché l'esercizio delle funzioni di vigilanza e di gestione da parte del Consiglio federale, del Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) e dell'Ufficio federale dei trasporti (UFT). L'altra vigilanza sull'*esercizio* delle opere della NFTA è di competenza della CdF e della CdG.

1.2 Data dello scioglimento della DVN

Dal 2015 la DVN ha chiarito approfonditamente come esercitare l'alta vigilanza parlamentare sulla NFTA in funzione dell'avanzamento del progetto dopo l'entrata in esercizio della galleria di base del San Gottardo. A questo riguardo ha discusso anche del momento più opportuno per sciogliere la DVN e trasferire i suoi compiti rimanenti agli organi ordinari dell'alta vigilanza CdF, CdG e Delegazione delle finanze (DelFin). Il 12 aprile 2017 ha preso la decisione di principio di sciogliersi per la fine del periodo di legislatura 2015–2019.

Nel suo rapporto del 26 aprile 2017² sull'attività svolta nel 2016 (17.005) ha informato le sue commissioni di riferimento (CdF, CdG e CTT delle due Camere) e la DelFin della sua decisione e dei motivi che l'hanno spinta a prenderla (cfr. n. 2). Le commissioni di riferimento hanno preso atto della decisione della DVN e la DelFin ha espresso la sua soddisfazione in merito. Il Consiglio nazionale e il Consiglio degli Stati ne hanno preso atto durante la sessione estiva 2017 nell'ambito della trattazione del rapporto d'attività della DVN.

Il 19 settembre 2017 i presidenti delle CdF, CdG e CTT, della DelFin e della DVN si sono riuniti in una seduta di coordinamento durante la quale è stato confermato

¹ RS 742.104

² FF 2017 4671

che le CdF, le CdG, le CTT e la DelFin approvano lo scioglimento della DVN per il 1° dicembre 2019. Per attuare lo scioglimento occorre adeguare la legge sul transito alpino. I presidenti hanno concordato che la CdF del Consiglio degli Stati (CdF-S), essendo una delle sei commissioni di riferimento, elabori un'iniziativa commissionale. Le commissioni di riferimento e la DelFin si sono dichiarate d'accordo con il modo di procedere.

1.3 Elaborazione di un progetto preliminare

Il 9 ottobre 2017 la CdF-S ha deciso all'unanimità di adeguare le normative esistenti affinché la DVN possa essere sciolta alla fine della legislatura 2015–2019.

Conformemente all'articolo 109 capoverso 3 della legge del 13 dicembre 2002³ sul Parlamento (LParl), la Commissione ha sottoposto la decisione alla sua commissione omologa del Consiglio nazionale (CdF-N), che durante la seduta del 12 dicembre 2017 ha trattato l'iniziativa approvandola all'unanimità.

La CdF-S ha dunque incaricato la segreteria della CdF e della DelFin di sottoporle un progetto preliminare, trattato durante la seduta del 19 ottobre 2018 e approvato all'unanimità.

1.4 Procedura di consultazione

La Commissione ha deciso di rinunciare a una procedura di consultazione. Secondo l'articolo 3a capoverso 1 lettera a della legge del 18 marzo 2005⁴ sulla consultazione (LCo), si può rinunciare a una procedura di consultazione se il progetto concerne principalmente l'organizzazione o le procedure di autorità federali o la ripartizione delle competenze tra autorità federali. Con lo scioglimento della DVN si modifica soltanto l'organizzazione del Parlamento, ovvero la competenza e la responsabilità all'interno dell'alta vigilanza parlamentare. Cantoni, comuni e città nonché l'economia, la società e l'ambiente non sono toccati da questa misura.

2 Punti essenziali del progetto

Per uno scioglimento della DVN alla fine del periodo di legislatura 2015–2019 hanno soprattutto influito in modo decisivo le seguenti riflessioni di tipo progettuale e di natura organizzativa:

- l'attuazione del progetto NFTA è molto avanzata. La maggior parte delle opere, tra cui le gallerie di base del Lötschberg e del San Gottardo, sono terminate e in esercizio. Oltre l'80 per cento del progetto non sottostà più all'alta vigilanza della DVN;

³ RS 171.10

⁴ RS 172.061

gestione finanziaria da parte della DelFin (art. 51 cpv. 2 LParl) e l'alta vigilanza delle CdG sulla gestione del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale, dei tribunali della Confederazione, dell'autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione, del Ministero pubblico della Confederazione e di altri enti incaricati di compiti federali (art. 52 cpv. 1 LParl). Il proseguimento dell'alta vigilanza dell'Assemblea federale sulla costruzione della NFTA sarà quindi garantito senza interruzioni anche dopo lo scioglimento della DVN.

Il 19 settembre 2017 i presidenti delle CdF, CdG, DelFin e DVN hanno convenuto che, dopo lo scioglimento della DVN, l'alta vigilanza *concomitante* sulla NFTA continuerà a essere esercitata dalla DelFin sino alla conclusione del progetto (allestimento del conteggio definitivo di tutte le opere verosimilmente il 2026). Tale compito era peraltro già svolto dalla DelFin prima che fosse istituita la DVN. Il rendiconto periodico dell'Amministrazione (rapporti periodici sullo stato dei lavori) continuerà inoltre a essere presentato alla DVN e alla DelFin secondo il diritto vigente (art. 3 Decreto del 16 settembre 2008⁵ sul finanziamento del transito alpino). La DVN e la DelFin, in qualità di delegazioni di alta vigilanza, dispongono infine degli stessi diritti d'informazione (art. 154 LParl) e d'interrogare ed esaminare testimoni (art. 155 LParl).

La disposizione vigente del capoverso 3 concernente la composizione della DVN diventa dunque priva di oggetto e può essere abrogata.

Art. 20 cpv. 4

Il testo vigente del capoverso 4 prevede la nomina dei membri della DVN da parte delle CdF, CdG e CTT, la presidenza esercitata a turno per un anno da un deputato del Consiglio nazionale e da un deputato del Consiglio degli Stati e, per il resto, la competenza della DVN di costituirsi autonomamente.

Una volta sciolta la Delegazione, questo capoverso diventa privo di oggetto e può quindi essere abrogato.

Art. 20 cpv. 5

Il presente capoverso sancisce l'obbligo della DVN di rendere conto alle CdF, CdG e CTT (presentazione annuale di un rapporto sulla sua attività di vigilanza).

Dal 1999 la DVN redige annualmente un rapporto sulla propria attività all'attenzione delle sue commissioni di riferimento (CdF, CdG e CTT) e lo pubblica. Dal 2005 al rapporto di attività è attribuito un numero di oggetto che viene inserito nell'ordine del giorno in entrambe le Camere. Il rendiconto alle Camere è effettuato alternativamente, con cadenza annuale, dalle CdF e dalle CdG.

Il 19 settembre 2017 i presidenti delle CdF, CdG, CTT e DelFin hanno invitato la DVN a redigere, in vista del trasferimento dei compiti e delle responsabilità agli organi permanenti dell'alta vigilanza, un rapporto conclusivo nel quale valuta i costi, l'impiego dei crediti, il rispetto delle scadenze e i rischi del progetto globale NFTA

⁵ Decreto federale del 16 settembre 2008 concernente l'adeguamento del credito complessivo per la NFTA (FF **2008** 7481).

(stato del progetto: 30.06.2019), elenca i compiti che sono ancora in sospeso dopo il 2019 e gli elementi del progetto cui l'alta vigilanza deve prestare particolare attenzione a partire dal 2020. La DVN concorda con questo modo di procedere e informerà le commissioni di riferimento e la DelFin in un unico rapporto sia sull'attività svolta nel 2018 e nel primo semestre 2019 sia sugli ulteriori punti richiesti. Tale rapporto conclusivo sull'attività sarà approvato dalla DVN a inizio novembre 2019 e in seguito sottoposto alle commissioni di riferimento e alle Camere.

L'abrogazione del capoverso 5 comporta l'abolizione del rapporto d'attività della DVN e, di conseguenza, anche del rendiconto alle Camere. La DelFin, che continuerà a esercitare la vigilanza concomitante sulla costruzione della NFTA, deve rendere conto alla CdF (art. 51 cpv. 2 LParl) e presenta a sua volta un rapporto annuale d'attività scritto alla CdF, che viene pubblicato.

Excursus: I capoversi 1 e 2 dell'articolo 20 non sono abrogati

I capoversi 1 e 2 dell'articolo 20 LTAIp contengono disposizioni sul rendiconto del Consiglio federale alle Camere federali. Lo scioglimento della DVN non influisce su tali disposizioni.

In virtù dell'articolo 3 del decreto sul finanziamento del transito alpino, il rendiconto periodico sullo stato della realizzazione del progetto, le spese derivanti dai crediti d'impegno stanziati, nonché l'onere passato e futuro previsto per la Confederazione (art. 20 cpv. 1 LTAIp) sono sottoposti alla DVN e alla DelFin. A partire dallo scioglimento della DVN, la DelFin eserciterà l'alta vigilanza concomitante sulla realizzazione della NFTA. L'obbligo del Consiglio federale di rendiconto periodico deve dunque essere mantenuto anche dopo lo scioglimento della DVN.

Ogni volta che sollecita un nuovo credito, il Consiglio federale è inoltre tenuto a informare le Camere federali sui costi globali previsti per la realizzazione del progetto e in merito al calcolo aggiornato della redditività (art. 20 cpv. 2 LTAIp). Questa disposizione è stata applicata nel recente passato in occasione dell'aumento del credito complessivo per la NFTA nel 2004⁶ e dell'adeguamento del credito complessivo per la NFTA nel 2008⁷. L'adeguamento del credito complessivo compete al Parlamento e non all'alta vigilanza concomitante. Il presente progetto è circoscritto allo scioglimento della DVN e alle sue ripercussioni sull'organizzazione nel settore dell'alta vigilanza. Esso non contempla dunque una modifica dell'obbligo del Consiglio federale d'informare in caso di aumento del credito complessivo per la NFTA.

Data dell'entrata in vigore

L'abrogazione dell'articolo 20 capoversi 3–5 LTAIp sottostà a referendum facoltativo (art. 141 Cost.). Una volta scaduto inutilizzato il termine di referendum, la stessa entra in vigore il 1° dicembre 2019. Il progetto preliminare fissa l'entrata in vigore per la fine della legislatura 2015–2019.

⁶ Decreto federale del 10 giugno 2004 concernente il credito aggiuntivo e la liberazione parziale dei fondi bloccati della seconda fase della NFTA 1 (FF 2004 3267).

⁷ FF 2008 7481

Poiché la modifica legislativa concerne esclusivamente l'organizzazione del Parlamento, il progetto designa la Conferenza di coordinamento (Ufficio del Consiglio nazionale e Ufficio del Consiglio degli Stati) quale organo competente per determinarne l'entrata in vigore, qualora la stessa non possa entrare in vigore entro il 1° dicembre 2019.

3.2 Exkursus: Decreto sul finanziamento del transito alpino

La Delegazione di vigilanza della NFTA è menzionata, oltre che nella legge sul transito alpino, all'articolo 3 del decreto sul finanziamento del transito alpino. Secondo il parere dell'Ufficio federale di giustizia (UFG), trattandosi di un decreto federale semplice, un adeguamento non si rende necessario dal profilo giuridico poiché, una volta concluso il finanziamento della NFTA, il decreto diventerà obsoleto e non sarà necessario abrogarlo. Con lo scioglimento della DVN, la disposizione secondo cui il DATEC deve sottoporre alla DelFin e alla DVN un rapporto sull'avanzamento dei lavori e sull'evoluzione dei costi diventa priva di oggetto soltanto in relazione alla DVN. L'obbligo di presentare un rapporto rimane valido nei confronti della DelFin.

4 Ripercussioni

4.1 Finanziarie e sull'effettivo del personale

L'attuazione del progetto si ripercuote soltanto minimamente sulle finanze e sull'effettivo del personale in Parlamento.

In seguito allo scioglimento della DVN, ai 12 membri e al presidente della Delegazione non verranno più versate le indennità per le sedute pari a circa 20 000 franchi annui. Il numero e la durata delle sedute della DVN sono andati riducendosi parallelamente all'avanzamento del progetto. Per il 2019 sono ormai previsti soltanto tre giorni di seduta. La misura in cui il risparmio può essere realizzato dipende dall'intensità con cui DelFin, CdF, CdG e CTT si occuperanno della costruzione della NFTA e si coordineranno. Nell'eventualità che l'alta vigilanza continui a essere assicurata da DelFin, CdF e CdG nell'ambito delle loro sedute ordinarie di commissione e sottocommissione, non dovranno essere versate indennità supplementari per sedute.

Lo scioglimento della DVN avrà soltanto lievi ripercussioni sui Servizi del Parlamento. I lavori di segretariato per la DVN saranno svolti dalla segreteria della CdF e della FinDel (Segreteria della vigilanza parlamentare sulle finanze e il transito alpino, SPFA). Quando la DelFin inizierà a esercitare l'alta vigilanza *concomitante*, la SPFA continuerà a garantirle tale sostegno. Lo scioglimento della DVN può inoltre essere tracciato nell'ambito dei sistemi informatici dei Servizi del Parlamento esistenti senza causare costi supplementari (Internet, Extranet, gestione dei documenti).

4.2 Consultazione degli atti dopo lo scioglimento della DVN

Secondo l'articolo 6 capoverso 5 dell'ordinanza del 3 ottobre 2003⁸ sull'amministrazione parlamentare (Oparl) le commissioni e delegazioni di vigilanza disciplinano la distribuzione dei verbali nel settore dell'alta vigilanza. Le disposizioni concernenti la distribuzione dei verbali si applicano per analogia ai loro documenti (art. 8 Oparl).

Basandosi sull'Oparl la DVN ha emanato il 12 settembre 2007 istruzioni sul trattamento dei propri verbali e documenti. Le istruzioni stabiliscono tra l'altro che il presidente della DVN può autorizzare una persona esterna alla DVN a consultare un verbale della DVN o di un suo comitato ai fini dell'applicazione del diritto o per scopi scientifici se non vi si oppongono motivi importanti.

In relazione con lo scioglimento della DVN si pone la questione di chi, al posto del presidente, sarà responsabile per l'approvazione delle domande di consultazione degli atti a partire dal 1° dicembre 2019. Poiché la DelFin, d'intesa con le commissioni di riferimento e la DVN, continuerà a esercitare l'alta vigilanza concomitante sulla costruzione della NFTA, per la CdF-S è evidente che il presidente della FinDel riprenderà tale compito. A tale scopo è necessario completare le istruzioni della CdF e della DelFin del 19 novembre 2004 sul trattamento dei propri verbali e documenti. La CdF e la DelFin hanno già in previsione una revisione delle istruzioni dovuta ad altri adeguamenti. Le modifiche dovrebbero entrare in vigore il 1° dicembre 2019 per garantire la continuità della competenza.

A prescindere da quanto precede, la CdG-N sta esaminando nel quadro dell'iniziativa parlamentare 15.451n (Rafforzamento delle Commissioni della gestione) come le disposizioni della LParl sulla protezione del segreto e sulla consultazione di documenti in caso di inchieste terminate o di scioglimento di organi incaricati dell'alta vigilanza parlamentare possano essere disciplinate anche a livello di legge. I relativi adeguamenti della LParl potranno entrare in vigore al più presto nel 2020.

5 Basi legali

La modifica della legge sul transito alpino qui proposta (abrogazione dell'art. 20 cpv. 3–5) si basa sull'articolo 164 capoverso 1 lettera g Cost., secondo cui le disposizioni fondamentali in materia di organizzazione e procedura delle autorità federali devono essere emanate sotto forma di legge federale.

⁸ RS 171.115

Elenco delle abbreviazioni

CdF	Commissione/i delle finanze
CdG	Commissione/i della gestione
CTT	Commissione/i dei trasporti e delle telecomunicazioni
DATEC	Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni
DelFin	Delegazione delle finanze
DVN	Delegazione di vigilanza della NFTA
LCo	Legge sulla consultazione
LParl	Legge sul Parlamento
LTAIp	Legge sul transito alpino
NFTA	Nuova ferrovia transalpina
Oparl	Ordinanza sull'amministrazione parlamentare
UFT	Ufficio federale delle strade