

Rapporto

della Delegazione di vigilanza della NFTA delle Camere federali a destinazione delle Commissioni delle finanze, delle Commissioni della gestione e delle Commissioni dei trasporti e delle telecomunicazioni concernente l'alta vigilanza sui lavori di costruzione della Nuova ferrovia transalpina (NFTA) nel 2004

del 27 aprile 2005

Onorevoli colleghi,

abbiamo l'onore di sottoporvi il rapporto della Delegazione di vigilanza della NFTA delle Camere federali sulle sue attività nel 2004, conformemente all'articolo 20 capoverso 5 del decreto federale del 4 ottobre 1991 concernente la costruzione di una ferrovia transalpina (Decreto sul transito alpino; RS 742.104) invitandovi a prenderne conoscenza.

Il rapporto informa sulle più importanti indagini, constatazioni e conclusioni della Delegazione nonché sulle sue raccomandazioni alle proprie commissioni.

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

27 aprile 2005

Per la Delegazione di sorveglianza della NFTA
delle Camere federali:

Il presidente, Thomas Pfisterer, consigliere agli Stati
Il vice-presidente, Otto Laubacher, consigliere nazionale

Compendio

Vigilanza sulla Nuova ferrovia transalpina (NFTA)

Nel quadro dell'alta vigilanza che le compete, la Delegazione di vigilanza della NFTA valuta se il Consiglio federale adempie correttamente la sua funzione di vigilanza nel settore della NFTA. L'alta vigilanza svolta dalla Delegazione di vigilanza della NFTA è selettiva e fissa priorità, mentre la vigilanza da parte del Consiglio federale è globale ed esaustiva. La Delegazione non ha facoltà decisionale né la competenza di emanare istruzioni. Può indirizzare reclami e raccomandazioni direttamente al Consiglio federale o esprimerli per il tramite delle Commissioni delle finanze (CdF), delle Commissioni della gestione (CdG), delle Commissioni dei trasporti e delle telecomunicazioni (CTT) o della Delegazione delle finanze (DF). Le raccomandazioni e i reclami non comportano per la Delegazione alcuna responsabilità per decisioni e per la vigilanza diretta del Consiglio federale sull'Amministrazione e su terzi. La vigilanza diretta e la competenza di emanare istruzioni spettano esclusivamente al Consiglio federale.

Rapporto della Delegazione di vigilanza della NFTA

Qualora ritenga che le commissioni di vigilanza (CdF e CdG), la CTT o la DF nei loro rispettivi settori di competenza debbano intervenire, la Delegazione di vigilanza della NFTA presenta, immediatamente se necessario, o al più tardi nel suo rapporto d'attività, proposte e raccomandazioni destinate a loro.

Spetta alle commissioni di vigilanza rendere conto al Parlamento sull'attività della Delegazione di vigilanza della NFTA. Il rapporto d'attività della Delegazione di vigilanza della NFTA è trattato dalle due Camere, dopo l'esame nelle CdG o nelle CdF a turno un anno ciascuna. Il rapporto sarà esaminato per la prima volta nella sessione estiva 2005 dopo essere passato, quest'anno, dalla CdG.

L'UFT redige, pubblica e commenta i rapporti sullo stato dei lavori. La Delegazione di vigilanza della NFTA li esamina e li valuta per conto delle commissioni permanenti e del Parlamento. Il rapporto d'attività 2004 contiene essenzialmente le constatazioni, le valutazioni, i reclami e le raccomandazioni della Delegazione di vigilanza della NFTA relativi al 2004. Allo scopo di renderlo il più attuale possibile, nel rapporto sono stati considerati anche gli sviluppi più importanti fino al mese di aprile del 2005.

Il rapporto si basa su singoli dati e informazioni dei servizi e delle persone coinvolti nonché principalmente su cifre e fatti contenuti nei rapporti sullo stato dei lavori n. 17 (stato: 30 giugno 2004) e n. 18 (31 dicembre 2004) dell'UFT. Essi contengono in particolare dati relativi alla situazione e agli sviluppi (previsioni) nei settori delle prestazioni, dei costi, delle finanze e delle scadenze nonché della valutazione dei rischi. L'UFT ha il compito di analizzare e verificare la plausibilità di questi dati. In settori essenziali – costi, scadenze, finanze – il presente rapporto ripropone in forma riassuntiva le constatazioni e le valutazioni dell'UFT, dei costruttori e dei gestori contenute nei rapporti sullo stato dei lavori. Per il rimanente, si rimanda alla ver-

sione breve dei rapporti sullo stato dei lavori, che vengono pubblicati, e alle spiegazioni del Consiglio federale nei messaggi che si occupano della NFTA.

Priorità tematiche della Delegazione di vigilanza della NFTA

Se in un settore particolare ritiene che le CdF, le CdG, le CTT o la DF debbano intervenire nei rispettivi settori di competenza, la Delegazione di vigilanza della NFTA formula raccomandazioni concrete nei suoi rapporti dell'attività. Il presente rapporto non contiene alcuna raccomandazione alle commissioni o alla DF.

Nei suoi rapporti dell'attività 1999–2003 la Delegazione di vigilanza della NFTA ha presentato i risultati del suo lavoro sotto forma di constatazioni, ha fornito il suo giudizio su determinati punti essenziali e ha formulato raccomandazioni a destinazione delle istanze sottoposte alla sua vigilanza (Consiglio federale, autorità federali, costruttori e gestori) o delle commissioni (CdF, CdG, CTT) e della DF. Queste constatazioni, valutazioni e raccomandazioni sono riassunte nella tabella sinottica nell'allegato 12. La Delegazione di vigilanza della NFTA verificherà il seguito dato loro.

Basi giuridiche e politiche: esecuzione da parte del Consiglio federale e del Dipartimento

Durante il periodo in esame, la Delegazione di vigilanza della NFTA ha preso atto del rapporto del Consiglio federale relativo ai costi supplementari concernenti il credito aggiuntivo e la liberazione parziale dei crediti della seconda fase della NFTA 1. Essa ha potuto parimenti constatare che determinati punti importanti dell'istruzione concernente il controlling della NFTA erano stati aggiornati alla fine del mese di maggio 2004, segnatamente quelli relativi al miglioramento del flusso delle informazioni e a una più precisa definizione dei criteri per la gestione della comunicazione in caso di eventi eccezionali.

Costi: basi

Durante il periodo in rassegna, la Delegazione di vigilanza della NFTA ha discusso a lungo con l'UFT e i costruttori sulla problematica della presentazione dei costi e ha incaricato l'UFT di fare in modo che detta presentazione sia trasparente e comprensibile per il pubblico e le istanze politiche. I risultati di questa riflessione sono stati inseriti nei capitoli sui costi.

Costi: cause e fattori dell'aumento dei costi

La Delegazione di vigilanza della NFTA constata che l'UFT presenta l'evoluzione dei costi in modo trasparente, strutturato e comprensibile.

Dal 1998 i costi complessivi della NFTA sono aumentati del 28 per cento. Le principali cause di questo aumento sono le seguenti:

- 1. Maggiori esigenze di sicurezza, segnatamente il sistema adottato per la galleria di base del Monte Ceneri (due tubi, cunicoli di collegamento) e l'aumento del numero di cunicoli di collegamento nella galleria di base del San Gottardo e del Lötschberg.*

-
2. *Il progresso nella tecnica ferroviaria, in particolare l'ETCS (compresi i segnali di rimpiazzo dell'ETCS Level 2 mediante segnali convenzionali ai portali della galleria di base del Lötschberg) e la tecnica ferroviaria al San Gottardo.*
 3. *Miglioramenti a favore della popolazione e dell'ambiente a Frutigen (abbassamento, tecnica ferroviaria) e a Uri (San Gottardo Nord/biforcazione sotterranea).*

L'aumento dei costi è dovuto quindi anzitutto a modifiche nell'ordinazione motivate da fattori politici e giuridici. A questi fattori vanno addebitati in effetti più della metà dei costi supplementari (circa il 49 % al Lötschberg e circa il 62 % al San Gottardo). Vi si aggiungono altri costi supplementari dettati da fattori politici e giuridici (circa il 5 % al Lötschberg e circa il 20 % al San Gottardo).

I costi supplementari sono imputabili meno di quanto si pensi alla tecnica e all'amministrazione. Contrariamente a quanto si suppone spesso, la geologia riveste un ruolo secondario (circa il 5–13 %). Un ruolo sicuramente più importante è da attribuire alle aggiudicazioni svantaggiose e al risultato negativo del conteggio finale dei costruttori (in considerazione dello stato dei lavori, circa il 5 % al San Gottardo e fino al 42 % al Lötschberg).

Costi: quota delle modifiche nell'ordinazione della Confederazione

La Delegazione di vigilanza della NFTA constata che una parte importante delle modifiche del progetto è da imputare alle modifiche nell'ordinazione della Confederazione. Dei 3,589 miliardi di franchi di costi supplementari previsti, finora soltanto 1,8 miliardi circa sono stati approvati dall'UFT.

La Delegazione di vigilanza della NFTA ritiene che l'evoluzione dei costi sia critica per quanto concerne il tracciato della linea del Cantone di Uri e la tecnica ferroviaria.

Benché la parte di progetto concernente Uri (San Gottardo Nord e Erstfeld) sia ancora nella fase pianificatoria, i costi finali presumibili sono in costante aumento. Sono già previsti costi supplementari per modifiche al progetto pari a 500 milioni di franchi circa, ossia circa il 68 per cento dei costi iniziali previsti, fissati a 740 milioni di franchi, per il settore San Gottardo Nord e il comparto Erstfeld.

Presentando il progetto relativo alla tecnica ferroviaria, l'ATG ha annunciato costi supplementari per circa 290 milioni di franchi, di cui 45 milioni già considerati nelle previsioni del costo finale elaborate a metà del 2004.

Costi secondo il margine di precisione di +/- 15 per cento

Lo scarto fra i costi finali presumibili, pari a 16,346 miliardi di franchi, e l'ordinazione aggiornata della Confederazione, pari a 14,6 miliardi, è di 1,8 miliardi di franchi. La Delegazione di vigilanza della NFTA constata che i costi finali presumibili si situano entro il margine di precisione dei costi di +/- 15 per cento (ordinazione iniziale e ordinazioni successive).

Costi: approccio alle modifiche di progetto

La Delegazione di vigilanza della NFTA ha preso atto delle numerose modifiche già annunciate dall'ATG sia nella progettazione sia nella realizzazione. Le modifiche con le implicazioni finanziarie più importanti sono quelle concernenti le procedure di approvazione dei piani attualmente in corso. Soltanto alla conclusione di queste procedure vi saranno le premesse per elaborare i dossier delle modifiche. Affinché sia possibile prevedere e garantire il finanziamento occorre che i dossier delle modifiche, corredati di un preventivo di spesa, siano presentati il più rapidamente possibile. Nel suo rapporto sullo stato dei lavori, l'ATG suddivide tutte le proposte di modifica in due settori di rischi: quello della Confederazione e quello del costruttore.

La Delegazione di vigilanza della NFTA invita l'UFT a chiarire nel corso dei prossimi mesi le questioni seguenti:

- definizione della nozione di modifica dell'ordinazione,*
- disciplinamento delle competenze,*
- ampiezza e riflessione sul rapporto costi-benefici,*
- grado d'adeguamento necessario allo stato della tecnica e alle norme*

Costi: precisione e attendibilità delle previsioni

La valutazione dell'attendibilità delle previsioni utilizzando il margine di variazione dei costi indica che i costi finali presumibili possono variare di circa 1,3 miliardi di franchi. Dalla valutazione dell'attendibilità delle previsioni, eseguita con l'ausilio di un'analisi dei rischi, risultano possibili costi supplementari per 1,1 miliardi di franchi e risparmi potenziali per circa 100 milioni. Durante lo scorso anno, i costi supplementari e i risparmi potenziali sono diminuiti rispettivamente di 300 e di 250 milioni di franchi. In queste analisi dei rischi non sono state considerate la galleria di base dello Zimmerberg e la galleria dell'Hirzel.

La Delegazione di vigilanza della NFTA constata che la tendenza all'incremento dei costi resta più probabile rispetto alla riduzione dei costi necessari al rispetto degli obiettivi finanziari. Essa si attende quindi nuovi aumenti. I costi finali presumibili non comprendono le riserve che coprono gli eventuali rischi di costi supplementari. Ciò significa che, in condizioni quadro legali e finanziarie immutate, i costi finali presumibili potrebbero oscillare fra i 16,2 miliardi di franchi nella migliore delle ipotesi a più di 17,4 miliardi di franchi in quella peggiore.

Oneri causati dal rincaro, dall'IVA e dagli interessi intercalari

Il valore aggiornato dell'indice del rincaro della NFTA, fissato provvisoriamente a 119,2 punti, necessita di un aumento del credito di circa 637,7 milioni di franchi a causa del rincaro dell'indice. Se vi si aggiungono gli oneri causati dal rincaro dei contratti (293,16 mio.), gli interessi intercalari (circa 172,6 mio.) e l'IVA (circa 151,7 mio.) il maggior fabbisogno attuale arriva a 1,3 miliardi di franchi, ossia l'8,4 per cento del credito complessivo per la NFTA (situazione alla fine del 2004).

Costi: gestione mediante riserve esigue e centralizzata nelle mani del Consiglio federale

La Delegazione di vigilanza della NFTA ritiene che il sistema attuale di gestione delle riserve da parte del Consiglio federale abbia dato buoni risultati. La pressione finanziaria esercitata costantemente su tutti gli operatori coinvolti nel progetto permette un uso parsimonioso dei mezzi proteggendoli nel contempo da ulteriori sollecitazioni da parte dei Cantoni, dei privati e delle imprese. Risulta così chiara la piena responsabilità del Consiglio federale di decidere costantemente nuove misure di ottimizzazione dei costi. La Delegazione di vigilanza della NFTA ritiene che il sistema attuale non debba essere modificato.

Ottimizzare il progetto e i costi: misure di compensazione dei costruttori

La Delegazione di vigilanza della NFTA ha seguito costantemente gli sforzi di compensazione profusi dai costruttori anche durante il periodo in rassegna, constatando che una serie di misure di compensazione è stata attuata sul piano operativo o si trova in fase di progetto o d'esecuzione. Complessivamente, fino alla fine del 2004, le compensazioni hanno prodotto risparmi per circa 247 milioni di franchi (fine 2003: circa 159 mio. di fr.). La Delegazione ha quindi preso atto dell'opinione dei costruttori secondo cui, nel loro settore di competenza, le possibilità di ulteriori compensazioni sono ampiamente esaurite.

La Delegazione di vigilanza della NFTA ne ha concluso che gli importi risparmiati grazie alle misure esaminate e messe in atto non potranno compensare, neanche lontanamente, l'aumento dei costi. Essa ritiene peraltro molto esigua la possibilità di compensazioni supplementari. In considerazione della dinamica dei costi e al fine di risparmiare, i costruttori sono comunque invitati a esaminare attentamente altre opportunità di compensazione e possibilmente a metterle in atto. Ancora più determinanti sono quindi eventuali abbandoni di opere che il Consiglio federale decide o propone al Parlamento. A tale proposito, il Consiglio federale e l'UFT sono invitati ad informarne tempestivamente la Delegazione di vigilanza della NFTA.

La Delegazione di vigilanza della NFTA ha preso atto del fatto che c'erano ancora soltanto poche possibilità di compensazione per l'asse del Lötschberg, segnatamente la realizzazione di un guscio interno più sottile nelle gallerie d'accesso e di un rivestimento semplificato dei cambiamenti di binario, nonché una revisione verso il basso dei parametri di sicurezza. L'UFT esaminerà le proposte e presenterà le proprie decisioni alla Delegazione di vigilanza della NFTA verso la fine del primo semestre 2005.

La Delegazione di vigilanza della NFTA ha preso atto del rapporto dell'ATG concernente la pianificazione delle misure di compensazione sull'asse del San Gottardo, consegnato all'UFT nel corso del primo trimestre del 2005. In generale, questo rapporto sottolinea che il potenziale di risparmio sostanziale è esiguo a causa dello stato attuale di progettazione e di realizzazione dei lavori. L'UFT esamina le proposte e presenterà le sue decisioni alla Delegazione di vigilanza della NFTA verso la fine del primo semestre 2005.

Ottimizzare il progetto e i costi: adeguamento delle norme da parte delle autorità federali

In merito ad altre possibilità di risparmio sull'asse del San Gottardo, nell'aprile 2005 non erano ancora pervenuti i risultati di tre studi concernenti l'adeguamento delle norme e dei parametri federali:

- *perizia esterna concernente l'entità delle misure d'impermeabilizzazione nelle gallerie di base del San Gottardo e del Monte Ceneri;*
- *perizia concernente una realizzazione a tappe della galleria di base del Monte Ceneri;*
- *perizia dell'UFT concernente la tecnica ferroviaria nella galleria del San Gottardo.*

Secondo l'UFT, i risultati saranno disponibili al più tardi alla fine del primo semestre 2005.

Ottimizzare il progetto e i costi: realizzazione a tappe dei progetti e abbandono di elementi distinti del progetto da parte del Parlamento

Il Consiglio federale ha dichiarato che i soldi a disposizione basterebbero fin oltre il 2007 per le opere FTP in corso d'attuazione, segnatamente la NFTA compresa la galleria di base del Monte Ceneri, e per le opere della prima fase di raccordo alla rete ferroviaria ad alta velocità. Se necessario, sarebbe inoltre possibile tagliare 632 milioni di franchi circa destinati alla galleria di base dello Zimmerberg e 216 milioni di franchi per il collegamento con la riva sinistra del lago di Zurigo (stato dei prezzi 1998). Queste due opere sono state congelate fino alla messa in consultazione del progetto sull'evoluzione futura dei grandi progetti ferroviari (ZEB), nel 2007.

Credito complessivo per la NFTA: copertura insufficiente e fabbisogno finanziario

I costi finali presumibili alla fine del 2004 superano il credito complessivo per la NFTA (comprese le riserve) aumentato a 15 604 milioni di franchi il 10 giugno 2004 (stato dei prezzi 1998). In rapporto al credito complessivo, la copertura insufficiente, ossia il fabbisogno supplementare per finanziare la NFTA alla fine del 2004, ammonta a circa 742 milioni di franchi. Dal profilo dei crediti, per garantire una copertura sufficiente dei costi finali presumibili e del rischio di costi supplementari mancano attualmente 1,8 miliardi di franchi circa.

La delegazione di vigilanza della NFTA rende attenti che, se le misure di gestione dei costi (p. es. volte a ottimizzare il progetto, a realizzarlo a tappe o a ridimensionarne alcune parti) dovessero risultare insufficienti, dovrà essere presentato a tempo debito al Parlamento un messaggio concernente un nuovo credito aggiuntivo. Questo aspetto riveste un'importanza particolare dal momento che le basi legali non prevedono alcuna scadenza formale per la realizzazione della NFTA.

Credito complessivo per la NFTA: cambiamento di paradigma nel trattare il credito d'impegno

Rivolgendosi alle CdF, la Delegazione di vigilanza della NFTA constata che gli impegni contratti dal Consiglio federale fino ad aprile 2005 non superano i crediti d'impegno votati dal Parlamento. A breve termine non vi è quindi motivo di intervenire. È sufficiente informare le CdF su queste discussioni interne, in particolare poiché il Parlamento sta esaminando una nuova legge sulle finanze della Confederazione.

Fondo FTP: modifica del finanziamento – priorità alla NFTA

Il progetto di modifica del finanziamento dei progetti FTP mantiene il volume degli investimenti a 30,5 milioni di franchi (stato dei prezzi 1995), conformemente al voto sul Fondo FTP del 1998. Per contro, modifica la disponibilità delle risorse nel tempo. A seconda del volume dei costi supplementari futuri, potrebbe diventare importante poter destinare le risorse del fondo FTP prioritariamente alla NFTA. Questo aspetto riveste un'importanza particolare dal momento che le basi legali non prevedono alcuna scadenza formale per la realizzazione della NFTA. La Delegazione di vigilanza della NFTA continuerà a seguire da vicino questa tematica nel 2005.

Scadenze

Galleria di base del San Gottardo: l'opera sarà pronta per la messa in servizio con due anni di ritardo circa, a causa del rallentamento dei lavori di costruzione a Bodio e Faido, degli adeguamenti del programma di costruzione a Erstfeld e Faido nonché dell'allungamento dei tempi d'installazione della tecnica ferroviaria. L'UFT pronostica la messa in servizio commerciale nel 2015/2016, mentre l'ATG continua a perseguirla per la fine del 2015.

Galleria di base del Monte Ceneri: a causa dei diversi ritardi subiti dal progetto, la fase di messa in servizio dell'opera sarà rimandata al 2016. La messa in servizio commerciale integrale dell'asse del San Gottardo, compresa la galleria di base del Monte Ceneri, è quindi prevista nel 2017.

Un confronto con la gestione dei rischi mostra, per l'asse del San Gottardo, che a causa dei rischi già individuati in materia di scadenze non è da escludere un rinvio della data di entrata in servizio.

Galleria di base del Lötschberg: la tempestiva disponibilità e interoperabilità del sistema d'arresto dei treni ETCS Level 2 sulla linea di base del Lötschberg e l'equipaggiamento del materiale rotabile con ETCS Level 2 non è ancora garantito. Sarà quindi realizzata una segnalazione di sostituzione all' ETCS Level 2 mediante segnali convenzionali ai portali della galleria di base del Lötschberg. L'inizio esatto dell'entrata in servizio commerciale con ETCS Level 2 dovrà essere comunicato al più tardi nel corso dell'estate 2006 affinché possa essere definito l'orario delle corse valido a partire dal dicembre 2007.

All'inizio del 2005, la Delegazione di vigilanza della NFTA è stata informata del fatto che le scadenze di praticamente tutti i lavori erano da considerare incerte. Le scadenze fissate dalla Confederazione per l'entrata in servizio (esercizio commerciale ridotto a partire dal maggio 2007 ed esercizio integrale a partire dal dicembre 2007) potranno essere rispettate soltanto se tutte le attività si concateneranno in modo ottimale.

La Delegazione di vigilanza della NFTA ricorda che la TTPCP potrà essere prelevata integralmente al più presto dal giorno dell'entrata in servizio della prima galleria di base e al più tardi dal 2008. Il rispetto della scadenza 2007 è pertanto di prioritaria importanza.

Dal momento che non c'è alcuna riserva di tempo per preparare la messa in servizio della linea di base del Lötschberg, la Delegazione di vigilanza della NFTA raccomanda al Consiglio federale di esaminare entro metà maggio 2005:

- se debbano essere adottate misure di accelerazione e, se del caso, quali;*
- se siano necessarie risorse finanziarie supplementari – e, se del caso, di quale entità – per garantire la messa in servizio alla scadenza prevista;*
- quali siano le conseguenze che ne deriverebbero.*

In occasione di questo esame, il Consiglio federale presterà particolare attenzione ai seguenti aspetti:

- l'Accordo sui trasporti terrestri tra la Svizzera e la CE;*
- il principio di non discriminazione per quanto riguarda l'accesso alla rete;*
- il rapporto costi-benefici delle misure di accelerazione;*
- la delimitazione fra oneri di infrastruttura e oneri per materiale rotabile;*
- la legalità delle misure.*

Galleria di base del Monte Ceneri

La Delegazione di vigilanza della NFTA constata che, nelle attuali previsioni, la galleria di base del Monte Ceneri è pianificata per il traffico veloce dei passeggeri e per circa i due terzi del traffico merci destinato all'Italia.

Essa rileva che il Parlamento può influire sulle risorse assegnate alla galleria di base del Monte Ceneri fissando il limite superiore degli anticipi. Durante la sessione primaverile 2005, il Consiglio degli Stati si è pronunciato a favore di un innalzamento del limite superiore degli anticipi nel fondo FTP a 8,6 miliardi di franchi.

La Delegazione di vigilanza della NFTA constata che:

- con il decreto federale del 10 giugno 2004 concernente il credito aggiuntivo e la liberazione parziale dei fondi bloccati della seconda fase della NFTA 1, il Parlamento ha deciso la costruzione della galleria di base del Monte Ceneri con un sistema a due tubi a binario unico;*

-
- la possibilità di aumentare la distanza fra i cunicoli di collegamento nella galleria di base del Monte Ceneri sarà riesaminata nel quadro del mandato permanente che prevede la valutazione e l'attuazione di ogni possibilità di risparmio;
 - il Consiglio federale ha incaricato il DATEC di esaminare le possibilità di realizzare a tappe la galleria di base del Monte Ceneri.

Dalle discussioni approfondite della Delegazione di vigilanza della NFTA in merito agli standard di sicurezza richiesti è risultato che vi è un certo margine di apprezzamento. La questione ha suscitato pareri discordanti in seno alla Delegazione.

Geologia

La Delegazione di vigilanza della NFTA constata che, a causa delle zone di disturbo geologico non prevedibili, che hanno reso necessari, fra l'altro, lo spostamento e l'allungamento della stazione multifunzionale di Faido, sono stati accumulati ritardi a Bodio e Faido nonostante le misure di gestione adottate. Le condizioni geologiche molto difficili e la conseguente modifica del progetto nel 2003 hanno provocato un ritardo valutato attualmente a circa due anni. Secondo l'ATG, le possibilità di ottimizzazione sono praticamente esaurite. Il costruttore ritiene quindi che i ritardi accumulati non potranno più essere recuperati. Una notizia positiva è giunta dal comparto di Amsteg, dove la zona d'Intschi ha potuto essere perforata più rapidamente del previsto e senza particolari problemi.

La Delegazione di vigilanza della NFTA ha preso atto che, secondo le indicazioni della BLS AT e dell'UFT, il costo delle modifiche del progetto, compresa la zona di Mitholz (strato sedimentario contenente carbone), ammonta a circa 28 milioni di franchi.

Tecnica ferroviaria

La Delegazione di vigilanza della NFTA ha preso atto dell'aumento dei costi preventivati della tecnica ferroviaria al San Gottardo nonché dell'analisi dei rischi connessi a questo settore per i due assi della NFTA. Durante l'anno in rassegna, si è in particolare interessata alle misure volte a ridurre i rischi per la Confederazione, alla preparazione delle gare d'appalto per la tecnica ferroviaria sull'asse del San Gottardo e ai lavori di approntamento della tecnica ferroviaria nella galleria di base del Lötschberg, in particolare per quanto riguarda la messa in servizio e i costi finali.

ETCS Level 2

La Delegazione di vigilanza della NFTA rileva che, allo stato attuale, le scadenze per lo sviluppo e la messa in servizio della segnalazione in cabina ETCS Level 2 nel quadro di FERROVIA 2000 restano precarie. Secondo le FFS, la situazione è ancor più delicata da quando è entrato in vigore il nuovo orario nel dicembre 2004, poiché i test ETCS sulla nuova tratta possono essere effettuati soltanto di notte.

La Delegazione di vigilanza della NFTA ritiene che attualmente la disponibilità e l'interoperabilità dell'ETCS Level 2 sull'asse del Lötschberg non siano garantite alla scadenza prevista. Invita pertanto il Consiglio federale a dedicare un'attenzione particolare a questo aspetto.

La Delegazione di vigilanza della NFTA rileva che, nonostante i grossi sforzi forniti sul piano dell'infrastruttura, l'entrata in servizio delle linee di base del Lötschberg alla scadenza prevista potrà essere garantita soltanto se, contemporaneamente, tutti i veicoli saranno equipaggiati con l'ETCS Level 2.

L'UFT sottolinea che la data esatta d'inizio del pieno esercizio commerciale della linea di base del Lötschberg con l'ETCS Level 2 dovrebbe essere resa nota al più tardi nel corso dell'estate 2006 così da rendere possibile l'elaborazione dell'orario delle corse valido a partire dal dicembre 2007.

Preparazione della messa in servizio dell'asse del Lötschberg

La Delegazione di vigilanza della NFTA rileva che ogni ritardo nei lavori può tradursi in uno spostamento della data di messa in servizio qualora non venga adottata alcuna misura supplementare di gestione. Inoltre, l'accelerazione dei lavori e la moltiplicazione delle attività svolte contemporaneamente nella galleria fanno lievitare il numero degli operatori accrescendo le esigenze di ordine logistico e ampliando il rischio in materia di scadenze. La Delegazione ha preso atto di questi rischi importanti e seguirà la loro evoluzione nel 2005. A questo proposito ha formulato una raccomandazione a destinazione del Consiglio federale (vedi capitolo sulle scadenze).

Esercizio della NFTA

La Delegazione di vigilanza della NFTA ha preso atto che i piani di esercizio consentono di rappresentare modelli e possibilità validi su un arco temporale di 10 anni al massimo. Il piano d'offerta e d'esercizio sarà costantemente adeguato nel quadro di una pianificazione continua, come nei casi di differimento o abbandono della costruzione della galleria di base dello Zimmerberg per motivi politici, di una riduzione del numero di binari di sorpasso ai portali delle gallerie o di nuove o diverse esigenze di mercato nel traffico passeggeri.

La Delegazione di vigilanza della NFTA si è interessata in modo particolare alle conseguenze di un eventuale rinuncia alla galleria di base dello Zimmerberg sulle capacità definite nel messaggio FTP. Ha chiesto alle FFS di approfondire questa tematica entro la metà del 2005. Essa dà per scontato che si definiscano in tempo utile le basi decisionali per un eventuale disciplinamento delle priorità fra traffico passeggeri e traffico merci.

La Delegazione di vigilanza della NFTA rileva che, in relazione al progetto «dorsale lunga chiusa», l'UFT ha già intrapreso lavori preliminari con la collaborazione del Cantone di Uri. Sono stati attribuiti alcuni mandati alle FFS e all'ATG, in particolare per quanto riguarda il piano d'esercizio. Secondo l'UFT, la gara d'appalto per gli studi sarà indetta soltanto quando il Parlamento avrà autorizzato i crediti necessari nel quadro del progetto sull'analisi delle capacità degli assi nord-

sud della rete ferroviaria svizzera e sulla garanzia dei tracciati per le tratte rinviate della NFTA.

Approvvigionamento in elettricità

La Delegazione di vigilanza della NFTA ritiene che l'approvvigionamento in elettricità sia attualmente garantito per i due assi della NFTA.

Aggiudicazioni e richieste di pagamento supplementari

In base alle informazioni in suo possesso, la Delegazione di vigilanza della NFTA non ha alcun motivo per sospettare violazioni del diritto federale sugli appalti pubblici in occasione delle aggiudicazioni né l'indebita sottrazione di centinaia di milioni di franchi dal fondo FTP. Non vede alcun motivo per opporsi alla ripartizione dei lotti prevista dall'ATG.

La Delegazione di vigilanza della NFTA ha preso atto di un'istruzione del capo del DATEC indirizzata ai costruttori nella quale chiede di controllare minuziosamente ogni richiesta supplementare assumendo una posizione ferma nei confronti degli imprenditori. L'UFT ha consigliato ai costruttori di andare, se necessario, fino alla Tribunale federale qualora non fosse possibile trovare un accordo con gli imprenditori. La Delegazione di vigilanza della NFTA non ha alcun motivo per criticare il modo di trattare le richieste di pagamento supplementari. Condivide le istruzioni di fermezza date dalle autorità competenti ai costruttori. Nella sua corrispondenza con le CdF, le CdG, le CTT e la DF, ha ricordato che i dettagli delle richieste di pagamento supplementari sono confidenziali e non devono uscire dalla cerchia della Delegazione di vigilanza della NFTA. La sua politica è quella di non comunicare le cifre in merito alle procedure pendenti. Una comunicazione più aperta indebolirebbe inoltre la posizione dei costruttori nei negoziati con i consorzi, inducendo questi ultimi a richieste più elevate con conseguenti costi supplementari più importanti a carico della Confederazione.

Prezzo dei materiali

La Delegazione di vigilanza della NFTA ha preso atto di un'inchiesta della Comco sui prezzi del cemento e del calcestruzzo nelle aggiudicazioni NFTA, concludendo per il momento che il principale problema risiede nella differenza globale del livello dei prezzi del cemento fra la Svizzera e l'estero. Per questo ritiene che un'inchiesta limitata al mercato del cemento per la NFTA non possa essere efficace e che soltanto un'inchiesta allargata al mercato svizzero del cemento possa produrre risultati tangibili. Una tale indagine appare particolarmente urgente dal momento che a medio termine si prevedono le gare d'appalto per le forniture di cemento per la galleria di base del Monte Ceneri.

La Delegazione di vigilanza della NFTA continuerà a seguire l'evoluzione del prezzo dei materiali, in particolare dell'acciaio, tenendo conto dell'evoluzione del mercato e delle conseguenze finanziarie sulla tecnica ferroviaria al San Gottardo.

Sicurezza e condizioni di lavoro sui cantieri della NFTA

La Delegazione di vigilanza della NFTA constata che la frequenza degli incidenti sui cantieri della NFTA è inferiore a quella su altri cantieri sotterranei. Ha preso atto delle misure adottate e attuate in questo settore.

Raccordi alla NFTA: tracciato della linea nel Cantone di Uri

Benché la parte di progetto nel settore Uri (Gottardo Nord e Erstfeld) sia ancora nella fase di pianificazione, la Delegazione di vigilanza della NFTA constata che i costi finali presumibili sono in costante aumento. Complessivamente sono già annunciate modifiche di progetto per circa 500 milioni di franchi di costi supplementari. Questa cifra equivale a circa il 68 per cento dei costi iniziali previsti, valutati a 740 milioni di franchi, delle tratte San Gottardo Nord e Erstfeld.

Secondo il decreto federale del 10 giugno 2004 concernente il credito aggiuntivo e la liberazione parziale dei fondi bloccati della seconda fase della NFTA 1, il Consiglio federale può liberare una quota di 100 milioni di franchi circa del credito di 900 milioni allo scopo di realizzare una biforcazione sotterranea del progetto «dorsale lunga chiusa», ma unicamente se la costruzione fra la base di Amsteg e il km 98,2 del tracciato (punto di intersezione) può essere avviata prima del 31 marzo 2005. In seguito all'emanazione della decisione d'approvazione dei piani del 5 marzo 2004 concernente il progetto Uri 2003, i lavori di costruzione delle tratte San Gottardo Nord e Erstfeld sono iniziati il 19 luglio 2004. È stata quindi adempiuta la condizione posta dal Parlamento.

Alla fine del 2004, il capo del DATEC e l'UFT hanno riferito che il clima in seno alla delegazione delle autorità «Uri» era costruttivo e che, in queste condizioni, la procedura d'approvazione formale dei piani concernente la parte del progetto situata a nord del punto di intersezione sarebbe potuta ripartire nella primavera del 2005. Queste dichiarazioni hanno permesso alla Delegazione di vigilanza della NFTA di constatare che il clima si era rasserenato al punto da poter essere definito costruttivo. Essa sostiene qualsiasi misura volta a migliorare la fiducia reciproca, evitando così nuovi costosi ritardi.

Con il progetto Uri 2003, il DATEC ha fra l'altro approvato la biforcazione sotterranea del tracciato «dorsale lunga chiusa». Il credito aggiuntivo di 900 milioni di franchi approvato dal Parlamento durante l'estate 2004 comprendeva circa 100 milioni per questa opera. Su mandato dell'UFT, l'ATG ha esaminato i risparmi che potevano essere ottenuti nell'elaborazione della biforcazione sotterranea. Nella versione ridimensionata, i tubi di derivazione sono più corti mentre la caverna di smontaggio delle frese meccaniche è stata abolita. Questa modifica di progetto permette di risparmiare 39 milioni di franchi circa.

Linee d'accesso alla NFTA in Svizzera

La Delegazione di vigilanza della NFTA ha preso atto del coordinamento fra le linee d'accesso alla NFTA in Svizzera previsto nel quadro del progetto sullo sviluppo futuro dei grandi progetti ferroviari che sarà posto in consultazione nel 2007.

Linee d'accesso alla NFTA all'estero

Alla fine di aprile del 2005, la Delegazione di vigilanza della NFTA ha preso atto che le capacità delle linee d'accesso settentrionali alla NFTA (Germania) potranno essere pronte a tempo debito. Il finanziamento complessivo non è tuttavia ancora garantito.

Il giudizio della Delegazione di vigilanza della NFTA sulle linee d'accesso meridionali alla NFTA (Italia) non è cambiato rispetto al precedente periodo esaminato. La Delegazione non ritiene necessario intervenire a livello di alta vigilanza parlamentare. Nel quadro dell'esame del messaggio concernente l'analisi delle capacità degli assi nord-sud della rete ferroviaria Svizzera e la garanzia dei tracciati per le tratte rinviate della NFTA, il Parlamento deve pronunciarsi su un credito di pianificazione per la valutazione delle linee d'accesso meridionali.

Indagini del Controllo federale delle finanze e dell'UFT

La Delegazione di vigilanza della NFTA ha preso atto dei risultati complessivamente buoni scaturiti dalle indagini effettuate dal Controllo federale delle finanze. Essa constata anche che il coordinamento dei controlli funziona, permettendo di evitare lacune e doppioni. Per il momento, la Delegazione di vigilanza della NFTA non ravvisa alcun bisogno di intervenire a livello di alta vigilanza parlamentare.

Il programma dei controlli che saranno effettuati nel 2005 ha convinto la Delegazione di vigilanza della NFTA che esso è stato elaborato in funzione dei risultati dell'analisi dei rischi dell'UFT. Dai controlli dell'UFT la Delegazione si attende raccomandazioni e misure a destinazione dei costruttori, in particolare in vista di ridurre i rischi potenziali nei settori della geologia, della tecnica ferroviaria, dell'organizzazione per la messa in servizio e dell'evoluzione dei costi (programma di misure di compensazione).