



# **Ampliamento della stazione di Losanna: evidenze dalla prospettiva dell'alta vigilanza parlamentare**

## **Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale**

del 23 gennaio 2025

---

## **L'essenziale in breve**

*L'ampliamento della stazione di Losanna è urgentemente necessario per adeguarsi al volume crescente dei passeggeri. Il Parlamento aveva adottato una decisione in tal senso già nel 2013 nell'ambito del programma «Sviluppo futuro dell'infrastruttura ferroviaria (SIF)». Principali responsabili di questo progetto di costruzione sono le Ferrovie federali svizzere (FFS) in qualità di gestore dell'infrastruttura. L'Ufficio federale dei trasporti (UFT) è competente in particolare per l'approvazione dei piani e per la sorveglianza e la gestione generali dell'attuazione. Le FFS hanno presentato la prima domanda di approvazione dei piani, che corrisponde a una domanda di costruzione, a fine 2014. Da allora il progetto ha subito numerosi ritardi, che hanno dato luogo a svariate critiche da parte dell'opinione pubblica e della politica.*

*In considerazione del ruolo centrale di questo progetto per lo sviluppo del trasporto pubblico nella Svizzera romanda, la Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N) ha esaminato il modo in cui le autorità competenti della Confederazione e le FFS hanno assolto il loro compito di gestione in questo dossier, concentrandosi in particolare sulla fase della procedura di approvazione dei piani. La Commissione ha individuato i cinque fattori principali seguenti all'origine dei ritardi:*

- l'elevata complessità del progetto;*
- l'interpretazione in parte divergente dei diversi ruoli dell'UFT nell'ambito del progetto;*
- la collaborazione carente per quanto riguarda la gestione strategica del progetto nei primi anni della procedura di approvazione dei piani;*
- la gestione in parte inadeguata delle FFS nella procedura di approvazione dei piani, in particolare la loro insufficiente gestione interna della qualità;*
- le difficoltà nella trasmissione dei dati tra le FFS e l'UFT.*

*La CdG-N deplora i ritardi nel progetto; riconosce però gli sforzi compiuti dall'UFT e dalle FFS a partire dalla primavera del 2023 per portare avanti il progetto in maniera costruttiva e rileva che da allora la gestione da parte degli attori competenti è migliorata in misura determinante. Permangono tuttavia alcune sfide.*

*Sulla base degli accertamenti condotti, la CdG-N formula quattro raccomandazioni all'attenzione del Consiglio federale riguardanti la collaborazione dell'UFT e delle FFS nell'ambito dei progetti di ampliamento ferroviario, l'attuazione coerente della gestione interna della qualità delle FFS, la digitalizzazione della procedura di approvazione dei piani e un affiancamento rigoroso da parte del Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) fino alla conclusione del progetto.*

# Rapporto

## 1. Introduzione

### 1.1. Situazione iniziale

L'ampliamento della stazione di Losanna è stato deciso dal Parlamento nel 2013, nell'ambito del programma «Sviluppo futuro dell'infrastruttura ferroviaria (SIF)»<sup>1</sup>. I lavori di costruzione per la realizzazione di questo progetto sono iniziati nel 2021 e originariamente avrebbero dovuto concludersi nel 2032. Scopo dell'ampliamento è aumentare le capacità del nodo ferroviario attualmente sovraccarico<sup>2</sup> e conseguire ulteriori miglioramenti (come p. es. una maggiore sicurezza o servizi più allettanti per i viaggiatori). Gli investimenti complessivi sono perlopiù a carico della Confederazione. Inizialmente erano stimati a un totale di 1,3 miliardi di franchi incluso il rincaro, ma in seguito sono saliti fino a raggiungere il livello attuale di 1,7 miliardi di franchi (stato a ottobre 2024).

L'attuazione del progetto è stata contraddistinta da numerose difficoltà sin dalla prima domanda di approvazione dei piani delle Ferrovie federali svizzere (FFS) a fine 2014. Nell'ottobre 2022, a causa di diversi difetti tecnici e di questioni in sospeso, l'Ufficio federale dei trasporti (UFT) ha deciso di rinviare parti del progetto alle FFS<sup>3</sup>, con un conseguente differimento dell'inizio dei lavori principali. Tale decisione ha dato luogo ad aspre critiche da parte dell'opinione pubblica e della politica. Secondo la pianificazione attuale, i lavori dovrebbero concludersi nel 2037<sup>4</sup>.

Alla luce del ruolo centrale di questo progetto per l'ulteriore sviluppo del trasporto pubblico nella Svizzera romanda e dei quesiti sollevati dal progetto in merito alla gestione dei progetti di ampliamento ferroviario in generale, nella sua seduta del 14 ottobre 2022 la Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N) ha deciso di condurre accertamenti. Per la Commissione è importante fare chiarezza sulle cause che hanno condotto ai ritardi nel progetto, così come sulle sfide generali messe in luce dallo stesso.

1 RU 2015 651, 657; il progetto è descritto diversamente a seconda della fonte (p. es. ammodernamento/modernizzazione, trasformazione). La CdG-N ha deciso di utilizzare nel presente rapporto l'espressione «ampliamento» della stazione di Losanna, che corrisponde alla designazione utilizzata dall'UFT nei suoi rapporti sullo stato dei lavori relativi ai programmi di ampliamento dell'infrastruttura ferroviaria.

2 Da un lato, consentendo la circolazione di un maggior numero di treni e di treni più lunghi e, dall'altro, ampliando la stazione per accogliere più passeggeri.

3 Comunicato stampa dell'UFT dell'11.10.2022 «L'OFT renvoie des parties du projet gare de Lausanne aux CFF pour des éclaircissements» (disponibile solo in francese)

4 In merito alla pianificazione attuale si veda anche il comunicato stampa dell'UFT del 17.3.2023 «Lausanne: neue Arbeitsplanung für einen Bahnhof, der auf die zukünftigen Bedürfnisse ausgerichtet ist» (disponibile solo in tedesco).

La Commissione ha incaricato la Sottocommissione Dipartimento federale dell'interno (DFI) / Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC)<sup>5</sup> di effettuare la relativa inchiesta. Tra novembre 2022 e giugno 2024, la Sottocommissione ha condotto audizioni con l'UFT e le FFS e con il dipartimento competente (DATEC). Inoltre, ha analizzato diversi documenti<sup>6</sup> e ha sentito una rappresentanza delle autorità cantonali e comunali interessate dal progetto (Cantone di Vaud e città di Losanna). Nel gennaio 2024, le Commissioni della gestione (CdG) hanno altresì deciso di affidare al Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) una valutazione della pianificazione dei progetti di infrastruttura ferroviaria in generale (v. n. 1.3).

## 1.2. Oggetto del rapporto

Il presente rapporto si occupa esclusivamente della gestione del progetto di ampliamento della stazione di Losanna da parte delle autorità competenti della Confederazione e delle FFS. Come gli accertamenti, esso si concentra in particolare sulla fase della procedura di approvazione dei piani<sup>7</sup>, in quanto le difficoltà sono emerse soprattutto in questa fase. Per la CdG-N è importante che l'UFT in quanto organo di autorizzazione possa effettuare le proprie verifiche, perlomeno rilevanti per la sicurezza, in maniera indipendente. Per tale motivo, la Commissione non si esprime in merito alle decisioni adottate dall'UFT nell'ambito della procedura di approvazione dei piani. Analogamente, essa rispetta l'indipendenza legale delle FFS. Secondo la

<sup>5</sup> Da dicembre 2023 fanno parte della Sottocommissione DFI/DATEC i consiglieri nazionali Thomas de Courten (presidente), Alois Huber, Matthias Samuel Jauslin, Andreas Meier, David Roth, Gabriela Suter, Michael Töngi, Bruno Walliser e Priska Wismer-Felder. Fino a dicembre 2023 la Sottocommissione era composta da Thomas de Courten (presidente), Angelo Barrile, Katja Christ, Alois Huber, Christian Imark, Matthias Samuel Jauslin, Priska Seiler Graf, Lilian Studer e Michael Töngi.

<sup>6</sup> Documenti non pubblici, allestiti all'attenzione della Sottocommissione DFI/DATEC: note dell'UFT del 3.1.2023, del 30.8.2023, del 7.9.2023 e del 25.6.2024; note delle FFS del 27.4.2023 e del 26.1.2024; lettera del capo del DATEC del 12.6.2024.

<sup>7</sup> Costruzioni e impianti nei settori ferrovia, tram, filobus, impianti a fune e navigazione necessitano di un'approvazione dei piani dell'UFT. Questa corrisponde a un'autorizzazione edilizia. Nella procedura di approvazione dei piani l'UFT verifica se il progetto è conforme alle prescrizioni tecniche, tutela i diritti delle parti interessate e rispetta le disposizioni del diritto federale in materia di pianificazione del territorio e di protezione dell'ambiente, della natura e del paesaggio. Si veda a questo riguardo la pagina Internet dell'UFT relativa alla procedura di approvazione dei piani, [www.bav.admin.ch](http://www.bav.admin.ch) > Temi generali > Procedura di approvazione dei piani (stato al 10.10.2024).

prassi delle CdG, la Commissione si concentra sulla gestione strategica del Consiglio federale in quanto proprietario delle FFS<sup>8</sup>.

Nel quadro dell'alta vigilanza susseguente, la CdG-N si concentra sulla gestione portata avanti dalle autorità federali negli ultimi anni (in particolare nel periodo 2015–2023). La bozza di rapporto è stata sottoposta per consultazione alle autorità interessate e alle FFS<sup>9</sup>. La Commissione ha approvato il rapporto in occasione della sua seduta del 23 gennaio 2025, lo ha trasmesso al Consiglio federale e ha deciso di pubblicarlo.

### 1.3. Valutazione in corso a livello sovraordinato

Il 26 gennaio 2024 le CdG hanno deciso di affidare al CPA una valutazione della pianificazione dei progetti di infrastruttura ferroviaria. Tale ispezione è condotta sotto la guida della Sottocommissione DFI/DATEC della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG-S)<sup>10</sup>.

La valutazione esamina a livello sovraordinato, in particolare, il ruolo dell'UFT e la sua collaborazione con i gestori dell'infrastruttura nella pianificazione dell'attuazione dei progetti di infrastruttura ferroviaria. Viene inoltre approfondita la questione se i Cantoni e i Comuni siano coinvolti in misura adeguata nella pianificazione dell'attuazione. La procedura di approvazione dei piani come passaggio specifico del processo di pianificazione non viene esaminata dal CPA, in quanto questo aspetto è oggetto di un rapporto in risposta a un postulato<sup>11</sup> che sarà pubblicato prossimamente. I risultati della valutazione del CPA sono attesi per il 2026.

<sup>8</sup> Secondo l'art. 26 cpv. 1 della legge federale del 13 dic. 2002 sull'Assemblea federale (Legge sul Parlamento, LParl; R **171.10**), le CdG esercitano l'alta vigilanza sulla gestione del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale, dei Tribunali federali, ma anche di altri enti incaricati di compiti federali. Le imprese parastatali come le FFS ricadono pertanto nella sfera di competenze delle CdG. In questo contesto, l'alta vigilanza parlamentare è generalmente esercitata in maniera indiretta; essa consiste sostanzialmente nel verificare il modo in cui il Consiglio federale e i dipartimenti sorvegliano e gestiscono le imprese interessate. L'obiettivo è garantire che gli interessi della Confederazione in quanto proprietaria siano adeguatamente tutelati.

<sup>9</sup> La consultazione si è concentrata sull'esame degli errori materiali e formali, così come sulle eventuali riserve sulla pubblicazione, mentre non ha avuto per oggetto la valutazione dei fatti da parte della CdG-N. Nell'ambito della consultazione sulla bozza di rapporto, le FFS hanno presentato una serie di informazioni e osservazioni supplementari sul progetto di ampliamento della stazione di Losanna. A causa dei tempi ristretti per l'ultimazione del rapporto, la CdG-N non ha potuto verificare il contenuto di tali osservazioni. Ha pertanto deciso, ove da lei ritenuto opportuno, di riportarle come nota a piè di pagina nei punti corrispondenti, senza esprimere valutazioni in merito. Su aspetti selezionati è stato richiesto un parere integrativo all'UFT.

<sup>10</sup> Sotto la presidenza della consigliera agli Stati Heidi Z'graggen (Il Centro, UR).

<sup>11</sup> Po. Français 22.3231 «Ferrovie. Inventario delle procedure e miglioramento dei processi» del 17.3.2022

In considerazione del fatto che la valutazione in corso del CPA approfondisce le questioni sovraordinate relative ai progetti di infrastruttura ferroviaria, il presente rapporto si concentra sul progetto di costruzione specifico della stazione di Losanna.

## 2. Il progetto di ampliamento della stazione di Losanna

### 2.1. Parti coinvolte e relative competenze

Per inquadrare i problemi emersi nell'ambito dell'ampliamento della stazione di Losanna, è utile avere una comprensione delle competenze delle parti coinvolte nel progetto (v. tab. 1). Tali competenze così come le modalità di collaborazione tra gli attori e lo svolgimento dei progetti di ampliamento ferroviario sono disciplinati nella legge federale del 20 dicembre 1957<sup>12</sup> sulle ferrovie (Lferr), nell'ordinanza del 23 novembre 1983<sup>13</sup> sulle ferrovie (Oferr), nell'ordinanza del 14 ottobre 2015<sup>14</sup> sulle concessioni, sulla pianificazione e sul finanziamento dell'infrastruttura ferroviaria (OCPF) e nell'ordinanza del 2 febbraio 2000<sup>15</sup> sulla procedura d'approvazione dei piani di impianti ferroviari (OPAPIF) e specificati in diverse disposizioni esecutive e direttive dell'UFT<sup>16</sup>.

*Tabella 1: attori coinvolti nell'ampliamento della stazione di Losanna e relative competenze*

<p><b>Ferrovie federali svizzere SA (FFS), gestore dell'infrastruttura</b></p>  <b>SBB CFF FFS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– <b>Ruolo generale:</b> in quanto impresa ferroviaria, le FFS sono responsabili della pianificazione e della costruzione conformi alle prescrizioni, dell'esercizio sicuro e della manutenzione di costruzioni, impianti e veicoli.</li> <li>– <b>Presentazione della domanda di approvazione dei piani all'UFT:</b> corrisponde a una domanda di costruzione. Sono soggetti ad approvazione dei piani i piani di tutte le costruzioni e di tutti gli impianti che servono, esclusivamente o prevalentemente, alla costruzione e all'esercizio di una ferrovia.</li> <li><b>Committente:</b> in seguito al rilascio dell'approvazione dei piani, in qualità di committente le FFS sono responsabili dell'attuazione e dell'organizzazione del progetto: esse sono incaricate dalla Confederazione (UFT) di elaborare e realizzare i progetti secondo capitolato, conformemente alle prescrizioni nonché nel</li> </ul>
---	--

<sup>12</sup> RS 742.101

<sup>13</sup> RS 742.141.1

<sup>14</sup> RS 742.120

<sup>15</sup> RS 742.142.1

<sup>16</sup> Si vedano al riguardo, per esempio, le disposizioni d'esecuzione dell'Oferr del 1° nov. 2020 emanate dal DATEC (RS 742.141.11), la direttiva del DATEC del 1° dic. 2022 Attuazione degli ampliamenti dell'infrastruttura ferroviaria e la direttiva dell'UFT del lug. 2013 relativa all'articolo 3 OPAPIF (Requisiti concernenti le domande di approvazione dei piani).

<p><b>Ufficio federale dei trasporti (UFT), autorità federale competente</b></p>  <p>Schweizerische Eidgenossenschaft Confédération suisse Confederazione Svizzera Confederaziun svizra</p> <p>Bundesamt für Verkehr BAV Office fédéral des transports OFT Ufficio federale dei trasporti UFT Uffizi federal da traffic UFT</p>	<p>rispetto dei termini legali ed entro i limiti di costo stabiliti.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– <b>Gestione dei progetti di ampliamento ferroviario:</b> l’UFT gestisce e sorveglia l’ampliamento dell’infrastruttura ferroviaria sulla base delle decisioni del Parlamento. In tale contesto, l’Ufficio agisce in veste di ordinante, ente finanziatore e autorità di gestione nei confronti dei gestori dell’infrastruttura.</li> <li>– <b>Autorità competente per le autorizzazioni e la sicurezza:</b> l’UFT rilascia l’approvazione dei piani per i singoli progetti di ampliamento ferroviario: <ul style="list-style-type: none"> <li>– decide se la procedura può essere suddivisa in tappe, nonché in merito al genere, alle caratteristiche e al numero dei documenti richiesti;</li> <li>– esamina il progetto, in particolare dal punto di vista della sicurezza strutturale e operativa. All’occorrenza, può incaricare altri esperti indipendenti e pretendere dal richiedente prove, rapporti di controllo di esperti e attestati di sicurezza;</li> <li>– decide sul risultato della consultazione delle autorità a livello locale e federale, nonché sulle opposizioni e obiezioni di terzi, e verifica il rispetto delle prescrizioni vigenti;</li> <li>– rilascia e notifica l’approvazione dei piani (quale autorizzazione edilizia), all’occorrenza con oneri;</li> </ul> </li> <li>– verifica l’attuazione conforme alle prescrizioni.</li> </ul>
<p><b>Cantone di Vaud e città di Losanna, autorità locali interessate</b></p>  <p>canton de vaud</p>  <p>Ville de Lausanne</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– <b>Ruolo indiretto:</b> Cantoni e Comuni non assumono alcun ruolo di responsabilità. Essi vengono consultati nell’ambito della procedura di approvazione dei piani e hanno diritto di opposizione. Non è invece richiesta alcuna autorizzazione da parte del Cantone o del Comune<sup>17</sup>.</li> <li>– <b>Funzione di interfaccia:</b> queste autorità sono competenti per l’integrazione nella pianificazione del territorio e del traffico a livello locale e regionale.</li> <li>– <b>Diritto cantonale:</b> si applica alla costruzione di edifici / impianti accessori confinanti che non sono destinati esclusivamente o prevalentemente all’esercizio ferroviario. In determinati casi è tuttavia richiesto il consenso delle FFS.</li> <li>– <b>Livello politico:</b> qui i Cantoni sono coinvolti nella pianificazione generale dell’ampliamento ferroviario.</li> </ul>

<sup>17</sup> Nel caso della stazione di Losanna, il Cantone di Vaud e la città di Losanna partecipano al finanziamento di singoli progetti parziali e progetti adiacenti assumendo così in parte un ruolo diretto (v. più sotto).

Inoltre, si fanno parzialmente carico del finanziamento di studi preliminari.
---

Per l'ampliamento della stazione di Losanna, così come per altri progetti in stazioni nodali<sup>18</sup>, sono stati impiegati organi di coordinamento in cui sono coinvolte in particolare le autorità locali, nel caso di specie il Cantone di Vaud e la città di Losanna. La governance del progetto è strutturata nei livelli seguenti:

- innanzitutto, il comitato direttivo (CD) per il coordinamento a livello politico sotto la presidenza dell'UFT (Divisione Infrastruttura);
- in secondo luogo, il comitato di coordinamento (CC) per il coordinamento periodico dell'attuazione degli ampliamenti nella regione sotto la direzione delle FFS, ma con la partecipazione dell'UFT (Sezione Grandi progetti);
- in terzo luogo, la direzione generale del progetto (DGP) istituita dall'inizio del progetto per gli aspetti operativi, esclusivamente sotto la guida delle FFS. All'inizio del 2021 è stata creata anche un'organizzazione di accompagnamento per lo scambio tra le FFS e l'UFT nell'ambito della procedura di approvazione dei piani;
- inoltre, alla fine del 2022, su iniziativa dell'allora capo del DATEC<sup>19</sup>, è stata allestita una piattaforma per uno scambio più ravvicinato ai massimi livelli (v. n. 3.3).

Nell'ambito del progetto per l'ampliamento della stazione di Losanna, sia il Cantone di Vaud che la città di Losanna e FFS Immobili partecipano al finanziamento di determinati progetti parziali e progetti adiacenti<sup>20</sup>. Nel febbraio 2018, tutte le parti coinvolte hanno sottoscritto una convenzione quadro che disciplina le modalità dell'organizzazione e del finanziamento nella fase esecutiva. Le chiavi di ripartizione per lotto<sup>21</sup> sono stabilite in diverse convenzioni specifiche, mentre l'organizzazione dettagliata è descritta in un manuale di progetto il cui ultimo aggiornamento risale, secondo informazioni del DATEC, all'ottobre 2020.

Al DATEC in quanto dipartimento competente non è attribuito alcun ruolo attivo in relazione a *singoli progetti*; esso non interviene nella gestione e nella sorveglianza dell'UFT a livello di progetto. Piuttosto, esercita la *vigilanza sull'UFT* in qualità di autorità gerarchicamente preposta. Inoltre, insieme al Dipartimento federale delle finanze (DFF), rappresenta la *Confederazione in quanto proprietaria delle FFS* ed è quindi corresponsabile della gestione strategica delle FFS.

<sup>18</sup> Secondo la direttiva del DATEC del 1° dic. 2022 sull'attuazione degli ampliamenti dell'infrastruttura ferroviaria.

<sup>19</sup> La consigliera federale Simonetta Sommaruga è stata a capo del DATEC nel periodo 2019–2022. Dal 2023 capodipartimento è il consigliere federale Albert Rösti.

<sup>20</sup> Per esempio, la metropolitana e la piazza della stazione. La CdG-N non ha effettuato accertamenti dettagliati in merito ai singoli progetti parziali o progetti adiacenti.

<sup>21</sup> Con «lotti» s'intendono parti del progetto delimitate in base alla partecipazione finanziaria.

## 2.2. Tappe principali del progetto

Di seguito sono presentate le tappe del progetto di ampliamento della stazione di Losanna che rivestono rilevanza per l'analisi.

*Tabella 2: cronologia del progetto di ampliamento della stazione di Losanna*

2010	Il progetto di ampliamento della stazione di Losanna nell'ambito del potenziamento dell'asse ferroviario est-ovest viene reso prioritario.
2012	Compromesso tra le FFS, l'UFT, il Cantone di Vaud e la città di Losanna: si rinuncia alla demolizione di alcuni edifici a sud della stazione e in cambio i marciapiedi vengono ampliati solo fino a 10,5 m anziché fino a 13,5 m. Si propone inoltre di trattenere al piano interrato i viaggiatori per i quali non c'è più spazio sui marciapiedi <sup>22</sup> . La base di pianificazione è costituita dalla fase di ampliamento 2025 del Programma di sviluppo strategico dell'infrastruttura ferroviaria <sup>23</sup> .
2011–2014	Decisioni di preventivo del Consiglio federale e del Parlamento concernenti il progetto, confermate indirettamente nel febbraio 2014 in occasione della votazione popolare sul finanziamento e l'ampliamento dell'infrastruttura ferroviaria (FAIF).

<sup>22</sup> Il compromesso derivava da uno studio tecnico seguito dal Politecnico federale di Losanna (EPFL) e da specialisti dell'UFT e delle FFS nel settore dei flussi di persone. Nell'ambito della consultazione sul presente rapporto, il DATEC ha posto in evidenza gli elementi seguenti: « Il compromesso tra i quattro partner di progetto [...] prevedeva una misura fondamentale a titolo di controprestazione per la possibilità di ridurre la larghezza dei binari dai 13,5 metri originariamente previsti a 10,5 metri: le FFS proponevano di trattenere al piano interrato (ossia nei sottopassaggi) i viaggiatori per i quali non ci sarebbe stato spazio sui marciapiedi più stretti. Questa proposta innovativa non è però poi stata concretizzata. Lo studio [dell'EPFL] era giunto alla conclusione che è indispensabile trattenere nel piano interrato i viaggiatori per cui non c'è più spazio sui marciapiedi.» (trad.) (v. anche n. 3.1)

<sup>23</sup> UFT: fase di ampliamento 2025, [www.bav.admin.ch](http://www.bav.admin.ch) > Modi di trasporto > Ferrovia > Infrastruttura ferroviaria > Programmi di ampliamento (stato al 3.12.2024).

Fine 2014	Le FFS presentano il progetto per l'approvazione, inizialmente senza piani particolareggiati. Primo deposito pubblico <sup>24</sup> nella primavera 2015.
Febbraio 2018	Firma della convenzione quadro sull'organizzazione e il finanziamento nella fase esecutiva del progetto di ampliamento.
2018	Nuovi depositi pubblici in seguito a modifiche del progetto da parte delle FFS <sup>25</sup> .
2018–2019	A fine ottobre 2018 il Consiglio federale adotta il messaggio sulla fase di ampliamento 2035 del Programma di sviluppo strategico dell'infrastruttura ferroviaria <sup>26</sup> . A giugno 2019 il Parlamento adotta il decreto federale <sup>27</sup> nell'intento, tra l'altro, di aumentare la capacità su diverse tratte che interessano il nodo di Losanna.
Maggio 2019	L'UFT constata che nel dossier mancano ancora determinate informazioni concrete e che diverse parti del progetto non hanno ancora raggiunto un grado di maturità sufficiente. Le FFS assicurano che si impegneranno a eliminare i difetti mentre il Tribunale amministrativo federale (TAF) si pronuncerà in merito ai ricorsi.
Giugno 2019	L'UFT emana una decisione di approvazione dei piani con 168 oneri, segnalando che aspetti tecnici centrali dovranno ancora essere precisati prima dell'inizio dei lavori (in particolare in riferimento ai marciapiedi, ai sottopassaggi e al piano interrato della piazza della stazione). Contro questa decisione vengono presentati tre ricorsi al TAF.

- <sup>24</sup> Secondo gli art. 18d e 18f Lferr, l'UFT trasmette la domanda di approvazione dei piani ai Cantoni interessati, invitandoli a esprimere il loro parere entro tre mesi. La domanda deve essere pubblicata negli organi ufficiali di pubblicazione dei Cantoni e dei Comuni interessati e depositata pubblicamente durante 30 giorni. Chi ha qualità di parte secondo le disposizioni della legge federale del 20 dic. 1968 sulla procedura amministrativa (PA; RS **172.021**) può, durante il termine di deposito dei piani, fare opposizione presso l'autorità competente per l'approvazione dei piani. Chi ha qualità di parte secondo le disposizioni della legge federale del 20 giu. 1930 sulla espropriazione (LEspr; RS **711**) può, durante il termine di deposito dei piani, far valere tutte le istanze di cui all'articolo 33 LEspr (tra cui prestazioni in natura o indennità). I Comuni salvaguardano i loro interessi mediante opposizione.
- <sup>25</sup> Nell'ambito della consultazione sulla bozza di rapporto, le FFS hanno affermato che queste modifiche del progetto erano state apportate per rispecchiare le esigenze di interfaccia della città di Losanna: «Le FFS hanno adeguato il progetto per tenere conto delle interfacce nella piazza della stazione richieste dalla città [...] e per soddisfare le esigenze di quest'ultima in relazione all'integrazione architettonica della facciata sud della stazione. La parte del progetto riguardante la ferrovia non è stata modificata.» (trad.)
- <sup>26</sup> Messaggio del 31 ott. 2018 concernente la fase di ampliamento 2035 del Programma di sviluppo strategico dell'infrastruttura ferroviaria (FF **2018** 6143).
- <sup>27</sup> Decreto federale del 21 giu. 2019 concernente la fase di ampliamento 2035 dell'infrastruttura ferroviaria (FF **2019** 3801). Nell'ambito della consultazione sulla bozza di rapporto, le FFS hanno affermato che la fase di ampliamento 2035 aveva un forte impatto sui flussi di passeggeri attesi nella stazione di Losanna (70 treni in più al giorno), il che richiedeva modifiche del progetto (v. n. 3.1).

Luglio 2019	Il Consiglio federale adotta la decima convenzione di attuazione SIF, compreso un contributo di 880 milioni di franchi per il progetto di ampliamento della stazione di Losanna.
Fine 2020	Le decisioni negative del TAF sui ricorsi interposti non sono impugnate dinanzi al Tribunale federale (TF). In questo momento, le FFS non hanno ancora messo a disposizione dell'UFT ulteriori informazioni in merito all'adempimento degli oneri della decisione di approvazione dei piani del 2019.
Giugno 2021	Inizio ufficiale dei lavori di costruzione.
Luglio 2021	Modifica sostanziale del progetto da parte delle FFS, tenuto conto degli oneri della decisione di approvazione dei piani.
Novembre 2021	Dopo un primo esame, l'UFT ritiene che il progetto rielaborato non abbia ancora raggiunto un grado di maturità sufficiente e che non contenga le informazioni necessarie per la verifica della sicurezza. Istituzione di un'organizzazione di accompagnamento comune dell'UFT e delle FFS.
Febbraio 2022	Le FFS e l'UFT rafforzano la loro collaborazione e si prefiggono l'obiettivo di iniziare i lavori principali prima della fine dell'anno. A tale scopo viene allestito un piano d'azione.
Maggio–agosto 2022	L'UFT esamina i documenti presentati dalle FFS in merito a diversi progetti parziali. L'Ufficio giunge alla conclusione che questioni tecniche di fondo rimangono tuttora irrisolte.
Ottobre–novembre 2022	L'UFT rende nota la sua decisione di rinviare alle FFS alcuni progetti parziali, motivandola in particolare con problemi statici sul lato sud della stazione, in corrispondenza della «Galette» (marciapiedi e sottopassaggi) e del piano interrato della piazza della stazione. L'Ufficio critica anche la configurazione dei marciapiedi e la sicurezza insufficiente per i passeggeri e annuncia che i lavori principali dovranno essere rimandati di diversi mesi. Inoltre, l'allora capo del DATEC dà vita a una piattaforma per uno scambio più ravvicinato ai massimi livelli.
Marzo 2023	Annuncio di un processo modificato e di un nuovo calendario dei lavori di costruzione (ritardo di 4,5 anni). La riduzione della distanza tra i binari è considerata l'opzione migliore per attenuare il problema del flusso di passeggeri.

### 3. Fattori all'origine dei problemi dal punto di vista della CdG-N

Sulla base delle informazioni a sua disposizione, la CdG-N ha individuato in particolare cinque fattori principali che a suo parere hanno dato luogo alle difficoltà in questo progetto di ampliamento ferroviario (v. n. 3.1–3.5). Il caso di specie ha inoltre evidenziato ulteriori sfide (v. n. 3.6)

#### 3.1. Elevata complessità del progetto

##### *Fatti rilevanti*

Sia le FFS che l'UFT sottolineano l'estrema complessità del progetto in questione, non paragonabile ad altri progetti di ampliamento ferroviario in corso in Svizzera. L'UFT esegue ogni anno circa 500 procedure di approvazione dei piani, alcune riguardanti anche progetti di grossa entità, ma la complessità di questo progetto sembra non avere pari: la stazione di Losanna con il suo edificio storico tutelato si trova nel centro città densamente edificato e al tempo stesso su un terreno in pendenza. Inoltre, il progetto deve essere coordinato con diversi progetti di costruzione in parte adiacenti<sup>28</sup>. A ciò si aggiunge, dal punto di vista dell'UFT, un'elevata pressione politica da parte del Cantone di Vaud e della città di Losanna.

La prima bozza del progetto, che prevedeva la demolizione di oltre dieci edifici, ha incontrato le resistenze della politica. In seguito, nel 2012, i quattro partner del progetto (UFT, FFS, Cantone di Vaud e città di Losanna) hanno raggiunto un compromesso in base al quale si sarebbe rinunciato alla demolizione della maggior parte degli edifici e i marciapiedi della nuova stazione sarebbero stati ridotti dalla larghezza originariamente prevista di 13,5 m a 10,5 m<sup>29</sup>. Era stato inoltre proposto di trattenere al piano interrato i viaggiatori per i quali non ci sarebbe più stato spazio sui marciapiedi<sup>30</sup>. Secondo le FFS, all'epoca questo compromesso sembrava essere la soluzione migliore<sup>31</sup>. A posteriori, però, molte delle difficoltà del progetto sembrerebbero riconducibili proprio a tale compromesso, in quanto avrebbe aumentato notevolmente la complessità del progetto e posto diversi limiti a livello tecnico. In generale, le FFS hanno informato la CdG-N che in futuro, a causa delle difficoltà legate al progetto della stazione di Losanna, si atterranno a una linea più

<sup>28</sup> Tra questi si annoverano la costruzione della linea metropolitana M3, la riorganizzazione della piazza della stazione e i progetti del programma Léman 2030, che non sono stati oggetto degli accertamenti della CdG-N.

<sup>29</sup> Si veda anche: «Le compromis qui sauve l'extension de la gare de Lausanne», in: *Le Temps*, 17.8.2012.

<sup>30</sup> Nell'ambito della consultazione sulla bozza di rapporto, il DATEC ha posto in evidenza gli elementi seguenti: «Le FFS proponevano di trattenere al piano interrato (ossia nei sottopassaggi) i viaggiatori per cui non ci sarebbe stato spazio sui marciapiedi più stretti. Questa proposta innovativa non è però poi stata concretizzata» (trad.).

<sup>31</sup> Nell'ambito della consultazione sulla bozza di rapporto, le FFS hanno affermato che il compromesso derivava da uno studio tecnico seguito dall'EPFL e da specialisti dell'UFT e delle FFS nel settore dei flussi di persone.

rigorosa. In particolare, non accetteranno più alcun compromesso e applicheranno rigorosamente le norme<sup>32</sup>.

Secondo il DATEC, la complessità sarebbe stata ulteriormente aumentata da diversi fattori esterni, tra cui i posti vacanti in seno alla direzione del progetto, la carenza di professionisti qualificati e le modifiche delle prescrizioni intervenute nel corso del progetto (v. n. 3.6). Durante lo svolgimento del progetto è stato inoltre necessario adeguare i requisiti di spazio a un volume di passeggeri ancora maggiore.

Le FFS hanno altresì sottolineato che la complessità del progetto è aumentata a causa del fatto che le basi di pianificazione per il calcolo dei flussi di persone, utilizzate come base per il dimensionamento della stazione, sono state cambiate nel corso del progetto. Secondo dati dell'impresa, il progetto si basava inizialmente sull'offerta della fase di ampliamento 2025. Il passaggio alla fase di ampliamento 2035 nel 2019 ha tuttavia dato luogo a un'offerta più ampia e a un numero superiore di persone nella stazione. Le FFS ritengono che questo sviluppo abbia richiesto un ridimensionamento del progetto e causato diverse situazioni di stallo<sup>33</sup>. In generale, le FFS rilevano che le diverse modifiche del progetto, introdotte a partire dalla prima versione del 2014, hanno reso difficoltoso il mantenimento della coerenza e della qualità dei documenti del progetto sull'arco dell'intera procedura.

Alla luce della complessità del progetto della stazione di Losanna, l'UFT dichiara di essersi adoperato per suddividere il progetto in diversi progetti parziali e consentire in tal modo un inizio dei lavori il più tempestivo possibile grazie alle procedure in parte scollegate (p. es. determinati lavori di costruzione per la piazza della stazione). In via generale, le FFS hanno sottolineato che sostengono l'UFT nella riduzione della

<sup>32</sup> Nell'ambito della consultazione sulla bozza di rapporto, le FFS hanno posto in evidenza gli elementi seguenti: «In sede di pianificazione iniziale sono da escludere scostamenti futuri dalle norme di dimensionamento. Queste dovranno valere in futuro come criterio di base per la selezione delle varianti. I progetti conformi alle norme correnti sono meno soggetti a oneri e comportano un carico di elaborazione inferiore, il che si traduce in un minore rischio di scostamenti dalla pianificazione. Per ogni pianificazione viene già effettuata un'analisi dei rischi trasparente per l'ordinante. A causa delle difficoltà legate al progetto della stazione di Losanna, in futuro le FFS si atterrano a una linea più rigorosa. Non accetteranno più alcun compromesso e applicheranno le norme rigorosamente. I progetti potranno essere modificati solo dopo l'approvazione tecnica. Anche le opposizioni potranno essere risolte solo a partire da questo stadio del progetto. Inoltre, gli oneri saranno trattati per categoria: sicurezza ed esercizio sotto la guida dell'UFT, le altre sotto la responsabilità delle FFS in qualità di committente» (trad.).

<sup>33</sup> Le FFS hanno indicato, tra l'altro, che la larghezza dei marciapiedi di 10,5 m prevista nel compromesso del 2012 non era più conforme alle norme dopo il passaggio alla fase di ampliamento 2035. Secondo l'impresa, quest'onere costituiva uno degli ostacoli principali nel dossier. L'UFT ha invece affermato di aver richiesto soluzioni alle FFS già a partire dal 2014, quindi prima del passaggio alla fase di ampliamento 2035, al fine di poter rispettare le prescrizioni in materia di sicurezza nonostante la riduzione della larghezza dei marciapiedi a 10,5 m.

complessità del progetto, in particolare promuovendo la realizzazione in progetti parziali<sup>34</sup>.

### Valutazione da parte della CdG-N

La CdG-N riconosce le difficoltà della situazione iniziale per l'ampliamento della stazione di Losanna. Essa constata tuttavia che in molti altri casi l'UFT e le FFS sono stati in grado di pianificare e realizzare con successo anche progetti complessi. La complessità del progetto in esame costituisce quindi chiaramente un fattore aggravante, ma da sola non spiega i problemi emersi.

La CdG-N è consapevole che il passaggio dalla fase di ampliamento 2025 alla fase di ampliamento 2035 può aver rappresentato una sfida per la concezione del progetto di Losanna, in particolare alla luce del previsto aumento dei viaggiatori. Secondo il parere della Commissione, tali sviluppi sono tuttavia inevitabili nel contesto di progetti a lungo termine. È dunque di fondamentale importanza che tutti gli attori tengano conto di questo rischio in sede di concezione e pianificazione dei progetti. La CdG-N fatica a comprendere per quale motivo, nel caso di specie, le FFS e l'UFT non sono stati in grado di prevedere meglio una simile evoluzione. Del resto, l'obiettivo dell'ampliamento della stazione di Losanna è proprio quello di poter gestire per diversi decenni l'aumento del numero di viaggiatori. Alla luce di ciò, l'andamento incerto del numero di viaggiatori avrebbe dovuto essere preso in considerazione sin dalla concezione del progetto, tanto più che le FFS sono state coinvolte a diversi livelli nella concezione della fase di ampliamento 2035.

In generale, la CdG-N accoglie con favore la disponibilità dell'UFT e delle FFS ad adottare misure di miglioramento per quanto riguarda la gestione dei progetti complessi, in particolare promuovendo l'attuazione in più tappe. Essa ritiene però molto importante che gli attori coinvolti mantengano una visione d'insieme sui rischi complessivi di un progetto.

<sup>34</sup> Nell'ambito della consultazione sulla bozza di rapporto, le FFS hanno posto in evidenza gli elementi seguenti: «Le FFS [sostengono] l'obiettivo dell'UFT di eliminare la dipendenza dei progetti [parziali] al fine di ridurre la complessità e promuovere l'attuazione in fasi parziali. Ciò dovrebbe semplificare tutte le fasi, dallo studio, passando per la procedura e il trattamento dei ricorsi e degli oneri tecnici, fino all'esecuzione. In tutti i grandi progetti ferroviari ha luogo una gestione dei rischi trasparente e standardizzata tra le FFS e l'UFT, con matrici di rischio aggiornate periodicamente. Le FFS sono favorevoli a uno sviluppo del progetto in fasi parziali [...] al fine di ridurre la complessità e controllare meglio i rischi. Esse ritengono sensato attenersi alle norme di volta in volta vigenti e non includere nell'approvazione dei piani alcun elemento estraneo all'esercizio o alla produzione ferroviaria, al fine di limitare il più possibile la complessità [...]» (trad.).

## 3.2. La sfida del doppio ruolo dell'UFT

### Fatti rilevanti

L'esempio del progetto di ampliamento della stazione di Losanna mostra che il doppio ruolo dell'UFT costituisce una sfida. Da un lato, all'Ufficio compete la *gestione dei progetti di ampliamento ferroviario* e, dall'altro, esso rappresenta l'*organo di autorizzazione nella procedura di approvazione dei piani* (v. n. 2.1). A tale riguardo, l'Ufficio ha fatto presente alla Commissione che tra questi due ruoli può generarsi una situazione di conflitto. Dagli accertamenti condotti dalla CdG-N emerge che gli altri attori coinvolti nel progetto hanno interpretato i ruoli dell'Ufficio in modo in parte divergente.

Il Cantone di Vaud e la città di Losanna hanno espresso alla Commissione il loro giudizio critico nei confronti del doppio ruolo dell'UFT, sottolineando le difficoltà incontrate dall'Ufficio nel conciliare entrambi i ruoli. Dal punto di vista del Cantone di Vaud, dopo l'approvazione dei piani nel 2019, l'UFT avrebbe dovuto mostrarsi più collaborativo, in modo da sostenere meglio l'adempimento degli oneri legati all'approvazione. La città di Losanna ha criticato l'atteggiamento troppo formale dell'UFT in sede di esame. Le FFS, da parte loro, ritengono che talvolta possano esserci divergenze tra i rispettivi obiettivi dei servizi dell'UFT competenti per i due ruoli<sup>35</sup>.

L'UFT argomenta da parte sua di avere l'obbligo, nel proprio ruolo di gestione dei progetti di ampliamento ferroviario, di rispondere a livello sovraordinato per il rispetto dei costi e per la gestione, nonché di assumersi la responsabilità politica. Nel contempo, nella sua funzione di organo di autorizzazione, nell'ambito dell'approvazione dei piani deve eseguire le procedure secondo le prescrizioni vigenti ed emanare decisioni. L'UFT ha sottolineato che nella valutazione del rispetto delle disposizioni imperative non esistono margini per compromessi. A maggior ragione è dunque importante che l'Ufficio non sia eccessivamente coinvolto nell'elaborazione delle soluzioni a problemi tecnici, affinché abbia sufficiente obiettività nelle valutazioni delle domande di approvazione dei piani. L'Ufficio ha fatto inoltre presente che le sue decisioni possono essere impugnate ed esaminate in sede giudiziaria.

L'UFT ha sottolineato di sostenere in linea di principio l'elaborazione di soluzioni, per quanto consentito dai suoi ruoli. Dopo il rigetto di una domanda di approvazione dei piani ne illustra infatti i motivi e in questo progetto ha convocato o proposto di organizzare riunioni tecniche. Inoltre, nel suo ruolo di organo di autorizzazione, si è adoperato per suddividere il progetto di Losanna in diversi progetti parziali (v. n. 3.1). Dal punto di vista dell'UFT il cumulo di ruoli comporta anche vantaggi: grazie a queste sinergie, si genera infatti un guadagno in termini di efficienza. L'Ufficio assicura che i compiti e le competenze al suo interno siano chiaramente attribuiti alle

<sup>35</sup> Nell'ambito della consultazione sulla bozza di rapporto, le FFS hanno posto in evidenza gli elementi seguenti: «Un servizio [dell'UFT] definisce gli ampliamenti (fabbisogno, costi, termini), l'altro sorveglia il rispetto del quadro legale e normativo (procedura, sicurezza, approvazione). Un mancato coordinamento tra questi due servizi può dare luogo a sfide e ritardi» (trad.).

diverse sezioni e divisioni<sup>36</sup> e si impegna a promuovere al tempo stesso il flusso di informazioni interno.

A posteriori, l'UFT ha ritenuto un errore aver rilasciato l'approvazione dei piani di giugno 2019 con un numero così elevato di oneri<sup>37</sup>. Questa valutazione retrospettiva è condivisa dalla città di Losanna. Nella decisione in oggetto, l'UFT aveva tenuto conto del fatto che le FFS avevano assicurato che avrebbero eliminato i difetti nel corso dell'imminente procedura di ricorso. In futuro, l'Ufficio intende rilasciare le approvazioni dei piani solo dopo che saranno state chiarite tutte le questioni di fondo. A tale riguardo, esso critica l'elevata pressione politica cui è stato esposto nel caso di specie e auspica un certo ritegno da parte degli attori politici (Comuni e Cantoni interessati, Assemblea federale), così da poter adempiere al proprio compito di organo di autorizzazione in modo indipendente e conformemente alle disposizioni di legge.

Le FFS hanno inoltre lamentato nei confronti della Commissione la competenza in parte non chiara dell'UFT in merito al controllo di qualità. Questo aspetto è ulteriormente approfondito nel numero 3.4.

#### Valutazione da parte della CdG-N

La CdG-N rileva che dal punto di vista formale le competenze e le responsabilità delle diverse parti coinvolte nel progetto sono sostanzialmente chiare. Riconosce invece l'esistenza di sfide in relazione al doppio ruolo dell'UFT.

Quale organo di autorizzazione nella procedura di approvazione dei piani, l'Ufficio federale dispone di un margine di manovra limitato; esso può infatti solamente rilasciare l'approvazione dei piani, con o senza oneri, oppure negarla. Dal punto di vista della CdG-N, è sostanzialmente corretto che l'Ufficio adotti un approccio coerente per quanto riguarda il rispetto delle disposizioni di legge e che rilasci un'approvazione solo se le disposizioni corrispondenti sono soddisfatte. La Commissione ritiene inoltre sensata la regolamentazione esistente secondo cui la responsabilità per l'impostazione o la modifica dei progetti in modo conforme alla legge spetta ai gestori dell'infrastruttura.

Nei suoi compiti di gestione, l'UFT è invece chiamato a sostenere il gestore dell'infrastruttura e a contribuire a soluzioni costruttive. Per quanto riguarda il progetto della stazione di Losanna, le informazioni raccolte dalla CdG-N mostrano che l'Ufficio si è adoperato in tal senso entro i limiti delle sue possibilità.

<sup>36</sup> All'interno dell'UFT, le competenze per il progetto della stazione di Losanna, come per altri grandi progetti, sono così ripartite: la Sezione Grandi progetti (Divisione Infrastruttura) segue il progetto, le Sezioni Autorizzazioni (Divisione Infrastruttura) coordinano la procedura di approvazione dei piani, mentre le Sezioni Tecnica delle costruzioni, Sede ferroviaria e impianti per il pubblico, Esercizio ferroviario, Impianti elettrici, Tecnica di sicurezza e Ambiente (Divisione Sicurezza) effettuano l'esame tecnico.

<sup>37</sup> È prassi consolidata che l'UFT rilasci approvazioni dei piani soggette a oneri; lo scopo è di poter avviare i lavori di costruzione anche se vi sono ancora singole domande da chiarire. Nell'approvazione dei piani della stazione di Losanna il numero di oneri era estremamente elevato (168).

La CdG-N giunge pertanto alla conclusione che, nel caso di specie, l'UFT ha fatto tutto il possibile per conciliare i due ruoli in modo sensato. La Commissione rileva tuttavia che questi due ruoli dell'UFT hanno dato adito ad aspettative da parte del Cantone di Vaud e della città di Losanna, che non sempre hanno potuto essere soddisfatte. La CdG-N ritiene importante che l'UFT comunichi sempre agli attori coinvolti e all'opinione pubblica le fasi del progetto in modo il più possibile chiaro, precisando il ruolo in cui agisce.

Come l'UFT, anche la CdG-N ritiene essenziale che, a prescindere dalle condizioni quadro politiche di un progetto, sia accordata la massima priorità al rispetto delle norme e delle prescrizioni in materia di qualità e di sicurezza e che sia tutelata la libertà di decisione dell'UFT nella procedura di approvazione dei piani. D'altronde per la Commissione è anche comprensibile che, nel caso di progetti con grandi ripercussioni finanziarie e di importanza strategica, gli attori politici (Comuni e Cantoni interessati, Assemblea federale) osservino l'avanzamento del progetto e si esprimano al riguardo anche pubblicamente. È compito dell'UFT prevedere simili situazioni nella pianificazione dei rischi e, all'occorrenza, reagire adeguatamente. Qualora dovessero permanere dissensi di natura politica, spetta al DATEC in quanto dipartimento responsabile risolverli nel miglior modo possibile, adoperandosi anche, in qualità di servizio preposto, per attenuare la pressione politica sull'UFT.

### **3.3. Collaborazione carente per quanto riguarda la gestione strategica del progetto**

#### Fatti rilevanti

Tutte le parti coinvolte nel progetto (UFT, FFS, Cantone di Vaud e città di Losanna) sono concordi nel ritenere che in passato la collaborazione tra l'UFT e le FFS nel progetto di ampliamento della stazione di Losanna è stata carente. Per quanto riguarda la struttura, i processi e i ruoli delle parti coinvolte, il progetto non presenta differenze sostanziali rispetto ad altri progetti complessi di ampliamento ferroviario (v. tabella al n. 2.1). Nel caso di specie, la collaborazione sembra però essere stata caratterizzata per diversi anni da una mancanza di dialogo.

Il Cantone di Vaud e la città di Losanna hanno lamentato nei confronti della Commissione la mancanza di un approccio improntato al partenariato e una comunicazione non sufficientemente lineare tra le FFS e l'UFT. Le loro critiche hanno riguardato il fatto che, per anni, l'impresa e l'Ufficio federale si sono trasmessi reciprocamente piani elaborati e riscontri senza che il progetto registrasse avanzamenti degni di nota. Il Cantone di Vaud e la città di Losanna hanno inoltre lamentato una cooperazione carente nella gestione delle crisi e nella comunicazione in caso di crisi, così come una preparazione insufficiente di entrambe le parti a simili situazioni.

Per quanto riguarda il rapporto tra l'UFT e le FFS, l'Ufficio ritiene che le FFS siano soggette a un obbligo di collaborazione imposto dal diritto federale. Nel caso di infrazioni nell'ambito di progetti di ampliamento ferroviario, l'UFT può invece solo negare l'approvazione dei piani e, al fine di promuovere comunque l'avanzamento del progetto, motivare e spiegare il rifiuto.

La CdG-N rileva che l'UFT, secondo proprie indicazioni, ha effettuato le sue verifiche sempre nel rispetto dei termini<sup>38</sup> e dopo ogni decisione ha comunicato i propri riscontri alle FFS in forma scritta, in determinati casi illustrandoli nell'ambito di riunioni tecniche, e si è detto disponibile a ulteriori scambi di cui le FFS si sono tuttavia avvalse solo in parte.

Le FFS criticano da parte loro l'aumento della densità normativa e di prescrizioni, che comporta un impegno di tempo supplementare per la preparazione, i controlli e l'analisi dei dossier. Esse auspicano un adeguamento dei requisiti di progetto e del grado di dettaglio delle verifiche tecniche (v. anche n. 3.4). Il DATEC ritiene invece che negli ultimi anni non si sia verificato un aumento significativo di norme e prescrizioni<sup>39</sup>.

Secondo il parere dell'UFT, l'attuazione del progetto è stata resa difficoltosa dal concorso di diversi fattori, ossia la pressione politica, la situazione di conflitto tra i due ruoli dell'UFT (v. n. 3.2) e la complessità degli aspetti tecnici e rilevanti per la sicurezza.

Le informazioni a disposizione della CdG-N indicano per esempio che nel 2018 gli incontri a livello tecnico tra l'UFT e le FFS sul tema della larghezza dei marciapiedi e dei flussi di passeggeri sono stati interrotti. Secondo l'UFT mancavano soluzioni accettabili da parte delle FFS<sup>40</sup>. Da parte loro le FFS sostengono che l'UFT non avrebbe ritenuto possibile partecipare alla ricerca di soluzioni in veste di organo di autorizzazione<sup>41</sup>. I colloqui sulla larghezza dei marciapiedi sono ripresi a partire dal 2023.

Il DATEC ha comunicato che in determinati casi, pur non assumendo alcun ruolo attivo nel progetto, in qualità di dipartimento responsabile rammenta alle parti coinvolte le regole, le competenze e le responsabilità vigenti. Dopo che i problemi relativi all'ampliamento della stazione di Losanna sono divenuti noti, l'allora capo del DATEC ha convocato un incontro con gli attori coinvolti, che si è tenuto l'8 novembre

<sup>38</sup> Nell'ambito della consultazione sulla bozza di rapporto, le FFS hanno affermato che durante il progetto l'UFT ha prorogato i propri termini di risposta per le verifiche del dossier.

<sup>39</sup> Il DATEC ha espresso questo parere nell'ambito della consultazione sulla bozza di rapporto.

<sup>40</sup> Secondo l'UFT, a partire dal 2012 le FFS avrebbero proposto di trattenere nei sottopassaggi i viaggiatori per i quali non c'era spazio sui marciapiedi. Tuttavia, stando a quanto affermato dall'Ufficio, questa promettente proposta non sarebbe poi stata concretizzata. L'UFT ha inoltre criticato il fatto che fino al 2022 le FFS non abbiano preso in considerazione l'opzione di una riduzione della distanza tra i binari (v. n. 3.6.1).

<sup>41</sup> Nell'ambito della consultazione sulla bozza di rapporto, le FFS hanno posto in evidenza gli elementi seguenti: «A partire da novembre 2019, le FFS hanno proposto colloqui periodici con gli specialisti tecnici dell'UFT sulle decisioni tecniche di fondo, in particolare in relazione alla riduzione della larghezza dei marciapiedi e all'aumento del volume di persone a seguito dell'offerta della fase di ampliamento 2035. Sebbene in occasione di una riunione nel giugno 2021 sia stato tematizzato un approccio orientato al dialogo e agile, l'UFT lo ha respinto sostenendo di non poter partecipare all'elaborazione di soluzioni» (trad.).

2022<sup>42</sup>. In seguito è stata posta in essere una piattaforma per uno scambio più ravvicinato ai massimi livelli, cui partecipavano la consigliera di Stato del Cantone di Vaud, la municipale della città di Losanna, il CEO delle FFS e l'allora direttore dell'UFT<sup>43</sup>.

L'UFT ha ritenuto che tale piattaforma sia stata sostanzialmente utile, in quanto il Cantone e la città si sentivano meglio tutelati nei loro interessi e ciò riduceva in parte la pressione sugli attori diretti del progetto UFT e FFS. Anche le FFS stilano un bilancio positivo in merito a questa piattaforma. Tuttavia, dal punto di vista sia delle FFS che dell'UFT, questa non dovrebbe essere prevista in modo sistematico nei progetti di ampliamento ferroviario, in particolare perché gli altri organi di governance (v. n. 2.1) sono parimenti necessari e non possono essere sostituiti da una tale piattaforma, che non dispone neppure di poteri decisionali. L'UFT ha spiegato che una simile piattaforma non ha alcun impatto sulla qualità delle domande di approvazione dei piani.

Nel frattempo, la collaborazione tra l'UFT e le FFS nel presente dossier si è normalizzata. Tutte le parti coinvolte nel progetto sono concordi nel ritenere che dalla primavera 2023 sono stati conseguiti notevoli miglioramenti. Secondo l'UFT i team specialistici collaborano tra loro in modo proficuo, come dimostrano i numerosi evidenti progressi; per esempio, è stata trovata una soluzione per la larghezza dei marciapiedi e per il flusso di passeggeri ed è stata effettuata una suddivisione in diversi progetti parziali, in modo da poter iniziare anticipatamente alcuni lavori di costruzione.

Nel giugno 2024 il DATEC ha confermato che la collaborazione tra l'UFT e le FFS in relazione al progetto di ampliamento della stazione di Losanna è ormai ben avviata.

### Valutazione da parte della CdG-N

La CdG-N condivide il parere del DATEC secondo cui la collaborazione tra gli attori centrali UFT e FFS riveste grande importanza. Essa critica, da un lato, la collaborazione carente per quanto riguarda la gestione strategica del progetto nei primi anni della procedura di approvazione dei piani e, dall'altro, il fatto che tale situazione sia durata diversi anni. La mancanza di volontà delle FFS e dell'UFT a cooperare in maniera costruttiva nella gestione strategica ha avuto evidenti ripercussioni negative sull'avanzamento del progetto.

La Commissione si rallegra tuttavia del fatto che dal 2023 la collaborazione è stata migliorata e sono stati conseguiti progressi significativi nel progetto. Essa rileva ad ogni modo che le FFS e l'UFT interpretano in modo molto diverso gli eventi e le cause che hanno condotto ai ritardi nel progetto della stazione di Losanna.

<sup>42</sup> Hanno partecipato all'incontro convocato dalla consigliera federale Simonetta Sommaruga la consigliera di Stato del Cantone di Vaud Nuria Gorrite, i suoi omologhi Laurent Favre (NE) e Jean-François Steiert (FR), la municipale di Losanna Natacha Litzistorf, il CEO delle FFS e l'allora direttore dell'UFT.

<sup>43</sup> Peter Füglistaler è stato direttore dell'UFT nel periodo 2010–2024. Da agosto 2024 direttrice dell'Ufficio è Christa Hostettler.

La CdG-N accoglie inoltre con favore il fatto che, una volta emersi i problemi, il DATEC abbia rammentato alle parti coinvolte i loro obblighi. La Commissione critica invece il fatto che il Dipartimento sia intervenuto solo a fine 2022, sebbene già in precedenza esistessero problemi evidenti (v. anche n. 3.6.2). Essa ritiene che sia dovere del DATEC, in quanto dipartimento competente per l'ampliamento ferroviario e la gestione strategica delle FFS, intervenire in tempi più rapidi in simili casi e contribuire a una soluzione costruttiva.

*Raccomandazione 1: collaborazione tra l'UFT e le FFS nei progetti di ampliamento ferroviario*

La CdG-N chiede al Consiglio federale di assicurarsi che l'UFT e le FFS collaborino in modo costruttivo nell'ambito dei progetti di ampliamento ferroviario. Eventuali situazioni di stallo o di conflitto di ampia portata devono essere comunicate dalle FFS e dall'UFT al DATEC in tempi rapidi e in maniera aperta. Da parte sua, entro i limiti delle sue competenze, il DATEC deve intervenire per tempo al delinearsi di difficoltà.

### **3.4. Gestione in parte inadeguata da parte delle FFS durante la procedura di approvazione dei piani**

#### *Fatti rilevanti – gestione della qualità delle FFS*

Per quanto riguarda la gestione interna della qualità da parte delle FFS, la CdG-N rileva sostanziali differenze di valutazione tra le FFS e l'UFT. L'UFT, come anche la città di Losanna e il Cantone di Vaud, hanno espresso alla Commissione forti critiche nei confronti della qualità dei documenti presentati dalle FFS. Le FFS non condividono tale valutazione.

L'UFT ha criticato in particolare i tre punti seguenti.

*1. Insufficiente grado di dettaglio dei piani:* secondo l'UFT, tra il 2018 e il 2022 le FFS hanno presentato a più riprese piani incompleti che non fornivano risposte a questioni tecniche di fondo. Stando a quanto affermato dall'UFT, il grado di dettaglio era spesso insufficiente, cosa che rendeva impossibile effettuare in modo adeguato le verifiche rilevanti per la sicurezza. L'Ufficio ha inoltre comunicato che non sempre le sue osservazioni erano riprese nelle versioni successive dei piani, sebbene le FFS non avessero sollevato obiezioni nei confronti dei punti critici formulati, per esempio sotto forma di controperizie.

*2. Pianificazione carente da parte delle FFS:* l'UFT ha inoltre messo in evidenza i difetti nella pianificazione da parte delle FFS. Le decisioni negative sui ricorsi contro l'approvazione dei piani dell'UFT, emanate dal TAF a fine 2020, non sono state impugnate dinanzi al TF. Secondo l'UFT, le FFS non avrebbero contemplato la possibilità che questa procedura durasse meno del previsto. Inoltre, la finestra temporale della procedura di ricorso (tra metà 2019 e fine 2020) non è stata sfruttata per una rielaborazione sostanziale dei piani. Le FFS hanno invece affermato di aver previsto, in seguito alla consultazione dell'UFT, i termini per un ricorso al TAF ma non per un ulteriore ricorso al TF, ragion per cui questo elemento non ha avuto ripercussioni di sorta sulla pianificazione e sulle altre fasi del progetto. Hanno inoltre

sottolineato che è difficile stimare la durata delle procedure di ricorso e che non è possibile effettuare una pianificazione temporale affidabile fintantoché la procedura è in corso e vi sono opposizioni e ricorsi pendenti.

3. *Controllo della qualità carente all'interno delle FFS*: l'UFT ha inoltre lamentato più volte nei confronti della CdG-N la mancanza di una verifica interna alle FFS dei documenti degli studi d'ingegneria. Prima della presentazione all'UFT, i processi abituali prevedono cosiddette verifiche orientate sulla sicurezza (SIOP) da parte di esperti interni delle FFS. Secondo l'UFT, ciò non sarebbe però avvenuto per la stazione di Losanna: concretamente, le FFS si sarebbero affidate esclusivamente al controllo degli studi d'ingegneria e non avrebbero fatto controllare i piani dai loro esperti interni. Secondo quanto indicato dall'UFT, nel 2019, dopo che l'Ufficio aveva segnalato questo problema, le FFS avrebbero previsto di coinvolgere nuovamente i propri esperti nella verifica del progetto, ma tale intenzione non risulta rispecchiata nei piani presentati nel 2021. L'Ufficio critica inoltre il fatto che le FFS abbiano attuato in modo troppo poco differenziato le raccomandazioni degli specialisti esterni da esse incaricati o le abbiano rinviate alle fasi di pianificazione successive. Stando a quanto affermato dall'UFT, è stato solo grazie ai suoi riscontri tecnici che le FFS si sono rese conto per la prima volta dell'entità dei difetti. L'Ufficio ha informato la Commissione che, nella maggior parte dei casi, le FFS e gli studi d'ingegneria da essa incaricati hanno accettato i riscontri critici dell'UFT.

Le FFS hanno invece sottolineato nei confronti della Commissione che i controlli di qualità richiesti sono stati effettuati. Secondo quanto da esse affermato, fino all'inizio del 2015 era prassi abituale presentare all'UFT i dossier di approvazione prima delle SIOP interne e/o delle perizie esterne, e ciò valeva anche per il dossier della stazione di Losanna presentato nel 2014. Le FFS hanno comunicato di aver migliorato la loro gestione interna della qualità dall'inizio del 2024 e di applicare ora le SIOP in maniera sistematica.

Secondo proprie indicazioni, l'impresa avrebbe tratto dal caso di Losanna i seguenti insegnamenti nel settore della gestione della qualità: innanzitutto, la qualità degli studi e dei controlli ha la priorità sui termini auspicati dagli ordinanti (UFT, Cantone e città); in secondo luogo, il rispetto dei processi di controllo riveste un'importanza centrale per l'approvazione tecnica; in terzo luogo, occorre elaborare sin dall'inizio un grande progetto trasversale che rispetti tutte le norme vigenti e non ammetta alcun compromesso politico su elementi decisivi (in merito a quest'ultimo punto v. anche n. 3.1). Infine, le FFS hanno presentato alla CdG-N i nuovi principi ora applicati dall'impresa sulla base delle esperienze maturate a Losanna<sup>44</sup>.

<sup>44</sup> «Design freezes» e regole precise per le modifiche di progetto, approvazioni intermedie / parziali di concetti e decisioni tecniche, accompagnamento più ravvicinato dell'elaborazione di studi da parte di specialisti interni ed esterni, attuazione obbligatoria di misure interne di gestione della qualità da parte di mandatarî esterni, misure contrattuali in caso di mancato rispetto della qualità e dei termini (notifica dei difetti, costituzione in mora, pena convenzionale).

Secondo l'UFT, le FFS avrebbero riconosciuto l'entità delle critiche dell'Ufficio e la necessità di una rielaborazione e avrebbero agito di conseguenza.

Anche il DATEC, che rappresenta la Confederazione in qualità di proprietaria delle FFS, ha rilevato un'applicazione troppo poco sistematica delle SIOP nel progetto in esame. Il Dipartimento non ha tuttavia individuato alcuna necessità d'intervento supplementare oltre alle misure nel frattempo adottate dalle FFS.

### Fatti rilevanti – attività d'esame dell'UFT

Per quanto riguarda l'esame da parte dell'UFT dei piani presentati dalle FFS, queste ultime hanno criticato l'aumento della densità normativa e delle prescrizioni, così come il maggior impegno di tempo che ne consegue. Le FFS hanno inoltre deplorato i controlli ridondanti da parte dell'UFT, che entravano troppo nel dettaglio ostacolando in tal modo l'avanzamento del progetto. Hanno pertanto proposto di adeguare i requisiti di progetto e il grado di dettaglio delle verifiche tecniche da parte dell'UFT. Anche la città di Losanna ha descritto l'esame da parte dell'UFT come eccessivamente formale.

L'UFT, da parte sua, ha affermato di avere la responsabilità politica e finanziaria del progetto (v. n. 3.2) e che i requisiti e il processo di approvazione dei piani sono chiaramente disciplinati nelle basi legali. L'Ufficio ha sottolineato l'importanza delle norme tecniche di sicurezza generalmente riconosciute<sup>45</sup>. Ha inoltre affermato che la normazione avviene perlopiù a livello europeo. La causa dei ritardi nel progetto di Losanna è da ricercarsi nella qualità dei documenti e non nelle regole in materia di controlli o nelle prescrizioni vigenti, che sono uguali per tutti i progetti. Secondo il DATEC, negli ultimi anni non si è verificato un aumento significativo di norme e prescrizioni.

Le FFS hanno riconosciuto che l'UFT può richiedere misure di sicurezza aggiuntive e si sono dette disposte ad attuarle. Hanno tuttavia rilevato che nel caso di specie tali misure non erano a loro parere necessarie. Ciò è stato contestato dall'Ufficio, il quale ha inoltre affermato che il suo compito è esercitare una vigilanza sui lavori intrapresi dagli esperti incaricati dall'impresa nell'ottica di una valutazione della plausibilità, e non effettuare un controllo completo (ad eccezione di controlli sporadici a campione, i cui calcoli sono effettuati dall'Ufficio stesso).

Per quanto riguarda il ruolo di vigilanza dell'UFT, il Cantone di Vaud e la città di Losanna hanno sollevato la questione se l'Ufficio impieghi o abbia a disposizione risorse sufficienti per questo progetto. La CdG-N non ha però individuato alcuna carenza al riguardo. La Commissione riconosce che l'UFT attribuisce grande importanza al progetto e che ha dato priorità a quest'ultimo nello stanziamento delle sue risorse.

In merito alla questione della vigilanza, il DATEC ha spiegato di essere consapevole della densità normativa nel settore ferroviario e delle relative ripercussioni sui processi di pianificazione e di autorizzazione. Il Dipartimento ha informato la

<sup>45</sup> Come per esempio quelle della Società svizzera degli ingegneri e degli architetti (SIA).

Commissione che l'UFT esaminerà eventuali proposte delle FFS per l'adeguamento del grado di dettaglio.

#### Valutazione da parte della CdG-N

La CdG-N critica i difetti di qualità riscontrati nei documenti presentati dalle FFS e deplora il fatto che l'impresa abbia temporaneamente attribuito scarsa importanza a questo aspetto nel progetto di Losanna. Pur riconoscendo che i termini progettuali auspicati e le modifiche nel corso del progetto hanno aumentato la pressione, la Commissione ritiene incomprensibile che l'impresa non sia stata in grado di effettuare un controllo interno della qualità coerente prima della presentazione all'UFT. Dal punto di vista della Commissione, i miglioramenti annunciati dalle FFS nella gestione della qualità confermano che la situazione al riguardo non era fino a quel momento soddisfacente.

Nella sua ispezione, la CdG-N non si è occupata della qualità dei progetti elaborati da studi d'ingegneria esterni su incarico delle FFS. Essa ritiene tuttavia che sia compito delle FFS in qualità di committente assicurarsi in modo sistematico che nei progetti sottoposti all'UFT siano rispettati i criteri di qualità e di sicurezza e che, se così non fosse, le FFS dovrebbero eliminare i difetti in via preliminare.

La Commissione constata che tra l'UFT e le FFS esistevano differenze di fondo per quanto riguarda la valutazione dei documenti presentati dalle FFS all'UFT e l'adeguatezza delle modifiche richieste dall'UFT. Il chiarimento di queste questioni tecniche esula dall'ambito del presente rapporto. La Commissione sottolinea tuttavia che le FFS hanno sempre accettato le modifiche richieste dall'UFT, senza mai contestarle formalmente. Inoltre, la Commissione non dispone di indizi concreti che possano far dubitare della qualità dei controlli da parte dell'UFT. Essa ritiene altresì importante che l'Ufficio concentri i propri controlli sulla qualità e sulla sicurezza dei progetti, anche laddove ciò possa dare adito a divergenze con le FFS.

La CdG-N rileva che le FFS hanno evidentemente tratto insegnamenti dal progetto di costruzione di Losanna e che la situazione è conseguentemente migliorata. Dal punto di vista della Commissione è estremamente importante che i difetti elencati nel presente capitolo non si ripresentino. Essa chiede che la gestione interna della qualità delle FFS sia rispettata in modo coerente in occasione di futuri progetti di ampliamento ferroviario. Si attende inoltre che il DATEC e il DFF, nella loro funzione di rappresentanti della Confederazione quale proprietaria delle FFS, seguano da vicino questo aspetto e che nei loro scambi periodici con l'impresa garantiscano che questa attribuisca la necessaria priorità al rispetto della gestione della qualità.

#### *Raccomandazione 2: attuazione coerente della gestione interna della qualità delle FFS*

La CdG-N chiede al Consiglio federale di assicurarsi che le FFS dispongano di un sistema adeguato di gestione interna della qualità nel settore dei progetti di ampliamento ferroviario e che questo sia attuato dall'impresa in modo coerente in tutti i progetti.

Per quanto riguarda la densità normativa in relazione ai progetti di ampliamento ferroviario, la Commissione parte dal presupposto che, all'occorrenza, le FFS presenteranno al DATEC proposte di modifica concrete.

### **3.5. Difficoltà nella trasmissione dei dati tra le FFS e l'UFT**

#### *Fatti rilevanti*

Un tema ricorrente negli accertamenti della CdG-N è stato la forma in cui le FFS devono trasmettere i loro piani all'UFT in qualità di organo di autorizzazione. Nel progetto di Losanna, le FFS hanno applicato per la prima volta a un grande progetto il metodo Building Information Modeling (BIM)<sup>46</sup>. In futuro, l'impresa intende utilizzare solo questo metodo di visualizzazione digitale per i suoi progetti di costruzione.

Le FFS hanno lamentato nei confronti della Commissione che il «lavoro di traduzione» dei modelli BIM in piani classici, necessari all'UFT per la sua verifica tecnica, è estremamente oneroso in termini di tempo e di risorse. L'UFT ha invece rilevato che il BIM non è un sistema esperto per l'esame delle prescrizioni tecniche. I documenti BIM per la stazione di Losanna, presentati dalle FFS fino al 2021, non contenevano inoltre le informazioni necessarie per una verifica delle prescrizioni tecniche. Per esempio, con il BIM non era possibile eseguire calcoli relativi alla statica. L'UFT critica altresì il fatto che le FFS abbiano scelto la stazione di Losanna come progetto pilota per l'applicazione del metodo BIM nella procedura di approvazione dei piani, aumentando così ulteriormente la complessità già elevata (v. n. 3.1).

Dal punto di vista dell'UFT, in una prospettiva di breve termine non sarà possibile affidarsi esclusivamente al metodo BIM per l'esame dei progetti di costruzione. A suo parere, in futuro saranno necessari parallelamente i modelli BIM e i piani classici<sup>47</sup>. L'UFT ha inoltre affermato che i piani classici continueranno a essere richiesti per il deposito pubblico nei Cantoni e che pertanto non sarà possibile rinunciarvi completamente.

<sup>46</sup> Metodo che comprende la creazione e la gestione di modelli digitali di edifici, che contengono le proprietà fisiche e funzionali di un edificio o di un sito. I modelli digitali degli edifici rappresentano una base di dati e di informazioni sulla struttura o sul sito e sono una fonte affidabile per le decisioni durante l'intero ciclo di vita, dalla pianificazione strategica alla demolizione. Fonte: [company.sbb.ch/](https://company.sbb.ch/) > Azienda > Progetti di costruzione > Programmi dei lavori a livello nazionale > BIM > Glossario (stato al 9.10.2024).

<sup>47</sup> Secondo l'UFT, questo approccio funziona nella stazione di Friburgo, dove le FFS costruiscono per la prima volta prevalentemente con il metodo BIM, in quanto nel modello BIM il grado di dettaglio è nettamente più elevato. Inoltre, sin dall'inizio la pianificazione è stata effettuata con entrambe le forme, vale a dire con il modello BIM e con i piani di costruzione classici, questi ultimi utilizzati per la verifica rilevante per la sicurezza.

L'UFT ha altresì indicato che sta portando avanti la digitalizzazione della procedura di approvazione dei piani. Dal 2024 i dossier di approvazione dei piani possono essere presentati elettronicamente in formato PDF. L'Ufficio sta inoltre valutando l'introduzione graduale della tecnologia BIM nel processo di approvazione dei piani, sebbene gli manchino le risorse per onerosi progetti di digitalizzazione a tale riguardo.

È emerso che l'applicazione del metodo BIM non costituiva solo una questione tecnica, ma talvolta comportava anche interpretazioni divergenti dei fatti. Le FFS hanno fatto presente alla Commissione che le carenze relative alla statica di alcuni elementi del progetto della stazione di Losanna (in particolare dei sottopassaggi pedonali), contestate dall'UFT, non erano un problema tecnico, bensì una questione di comprensione o corretta interpretazione dei dati tecnici estrapolati dai modelli BIM nell'ambito del processo di verifica<sup>48</sup>. Questa spiegazione è stata decisamente respinta dall'UFT. Sulla base di diversi esempi, l'UFT ha spiegato alla Commissione che i documenti delle FFS presentati nell'ambito della procedura di approvazione dei piani contenevano difetti inaccettabili, criticati persino dagli esperti interni delle FFS.

#### Valutazione da parte della CdG-N

La CdG-N accoglie con favore gli sforzi dell'UFT per portare avanti la digitalizzazione della procedura di approvazione dei piani e si attende che il Consiglio federale sostenga tali sforzi e ne assicuri il proseguimento.

Per la Commissione, il criterio determinante per la scelta dei formati di trasmissione è che gli attestati di sicurezza possano essere forniti in modo univoco. La Commissione dubita dell'adeguatezza della decisione delle FFS di scegliere la stazione di Losanna come progetto pilota per l'applicazione del metodo BIM, in quanto questo all'epoca presentava ancora delle difficoltà iniziali.

In futuro, l'applicazione estesa di una nuova tecnologia dovrà essere coordinata tra l'UFT e il gestore dell'infrastruttura, i quali dovranno ponderare insieme i rischi e le opportunità. Il tema generale della trasmissione dei dati tra l'UFT e i gestori dell'infrastruttura nell'ambito della realizzazione dei progetti di ampliamento ferroviario sarà eventualmente approfondito dalla CdG-N dopo la valutazione del CPA.

#### *Raccomandazione 3: digitalizzazione della procedura di approvazione dei piani*

La CdG-N chiede al Consiglio federale di garantire che la digitalizzazione della procedura di approvazione dei piani avviata dall'UFT sia portata avanti.

<sup>48</sup> Nell'ambito della consultazione sulla bozza di rapporto, le FFS hanno posto in evidenza gli elementi seguenti: «Il modello statico discusso nell'autunno 2022 è un buon esempio in tal senso. Dai colloqui condotti è emerso che tale modello può essere utilizzato, come confermato anche dall'UFT. Saranno apportate integrazioni sulla base di oneri o modifiche, con miglioramenti dei metodi di costruzione scelti. L'argomento si ritiene evaso» (trad.).

## 3.6. Ulteriori aspetti

### 3.6.1. Modifiche delle prescrizioni nel corso del progetto

Una delle sfide legate ai progetti di costruzione di tecnica ferroviaria a lungo termine consiste nella gestione delle modifiche delle disposizioni di legge pertinenti, introdotte nel corso del progetto. Le FFS hanno criticato il fatto che il progetto di ampliamento della stazione di Losanna abbia dovuto essere modificato più volte nel corso della procedura e che per ogni modifica vi erano nuove norme e prescrizioni da tenere in considerazione; ciò ha aumentato la complessità e reso difficile mantenere la coerenza all'interno del dossier e garantire la qualità lungo l'intera procedura.

L'UFT ha ribadito alla CdG-N che la maggior parte delle norme non è cambiata durante il progetto. Per esempio, l'ultimo aggiornamento delle norme tecniche della Società svizzera degli ingegneri e architetti (SIA) risale al 2013.

In relazione all'ampliamento della stazione di Losanna, la CdG-N ha approfondito il tema della distanza tra i binari e ha preso atto che le disposizioni in questo settore sono state modificate nel corso del progetto<sup>49</sup>. Nel 2022, mediante la riduzione della distanza tra i binari, le FFS hanno potuto adeguare la larghezza dei marciapiedi e soddisfare così le disposizioni dell'UFT in materia di flussi di persone. La Commissione si è chiesta se tale modifica sia stata comunicata in modo trasparente e tempestivo dall'UFT. Dagli accertamenti condotti dalla CdG-N è emerso che da diversi anni le FFS erano a conoscenza della possibilità di ridurre la distanza tra i binari e che questa misura era anche già stata applicata in vari progetti. Per esempio, l'impresa aveva proposto di sfruttare questo potenziale nell'ambito di progetti nella regione di Zurigo. A partire dal 2006 l'UFT ha approvato come casi speciali i progetti di costruzione con questa soluzione. Nel 2016, su richiesta delle FFS, sono state poi apportate le relative modifiche formali alle prescrizioni tecniche e nel 2020 alle disposizioni esecutive. Di fronte alla Commissione l'UFT ha sostenuto che, in qualità di responsabili del progetto, le FFS avrebbero potuto optare per una simile soluzione a Losanna sin dall'inizio del progetto, ma anche ripetutamente in momenti successivi. L'Ufficio ha affermato di non comprendere per quale motivo le FFS abbiano attuato tale opzione solo nel 2022. Secondo l'impresa, il materiale rotabile impiegato sulla tratta verso il Vallese e per la Rete celere regionale Vaud fino all'introduzione dell'orario 2021 non consentiva alcuna riduzione della distanza tra i binari, in quanto tale materiale richiedeva lavori di servizio che necessitavano di una distanza tra i binari di almeno 4,20 m<sup>50</sup>.

<sup>49</sup> Secondo l'UFT, le disposizioni relative alla distanza tra i binari nelle stazioni sono state modificate nel 2016 mediante una modifica delle Prescrizioni sulla circolazione dei treni (PCT). Le disposizioni esecutive pertinenti nell'Oferr sono state modificate nel 2020.

<sup>50</sup> Inoltre, nell'ambito della consultazione sulla bozza di rapporto, le FFS hanno nuovamente spiegato che la decisione di approvazione dei piani dell'UFT del 2019 relativa alla stazione di Losanna era stata emanata prima della modifica delle pertinenti disposizioni esecutive nel 2020. Dal punto di vista della CdG-N, l'argomentazione deve essere relativizzata, in quanto questa prassi era già stata adottata in precedenza nell'ambito di altri progetti.

Nel caso concreto, la CdG-N non rileva alcuna omissione da parte dell'UFT in relazione alla distanza tra i binari. L'Ufficio federale si era mostrato flessibile nei confronti di una simile soluzione in occasione di precedenti progetti e le disposizioni di legge pertinenti erano state adeguate a questa soluzione applicata già da diversi anni e ben nota alle FFS. Secondo il parere della Commissione, già prima del 2019 le FFS avrebbero dovuto prevedere che il materiale rotabile impiegato a Losanna sarebbe cambiato negli anni a venire, rendendo possibile una riduzione della distanza tra i binari nel progetto presentato all'UFT. La Commissione giunge alla conclusione che questa modifica delle prescrizioni non è all'origine delle difficoltà emerse.

A suo parere è normale che durante progetti di costruzione estesi su più anni si verifichino adeguamenti puntuali del quadro giuridico. È tuttavia importante che tali modifiche siano comunicate per tempo e in modo trasparente a tutti gli attori e che siano applicate a partire dall'entrata in vigore. In relazione alla stazione di Losanna, oltre al caso qui trattato della larghezza dei marciapiedi, la CdG-N non è a conoscenza di modifiche sostanziali delle prescrizioni di legge che abbiano avuto ripercussioni sul progetto di costruzione.

Anche l'aggiornamento periodico delle previsioni sul numero di viaggiatori è un elemento che può avere ripercussioni sui grandi progetti, com'è avvenuto nel caso di Losanna (passaggio alla fase di ampliamento 2035, v. n. 3.1). La Commissione ritiene che i gestori dell'infrastruttura in qualità di committenti debbano mettere in conto tali sviluppi sin dall'inizio, ossia già al momento della concezione di un progetto.

### **3.6.2. Ruolo del DATEC**

Al DATEC non è attribuito alcun ruolo operativo per quanto riguarda l'attuazione di singoli progetti di ampliamento ferroviario. Piuttosto, esso è competente per l'emanazione di disposizioni esecutive e può rammentare queste ultime agli attori e promuovere una collaborazione costruttiva (v. n. 3.3).

Il Dipartimento è stato informato in merito al progetto di ampliamento della stazione di Losanna nell'ambito dei rapporti periodici dell'UFT al DATEC. Secondo quanto indicato dal Dipartimento, informazioni sui ritardi gli sono state trasmesse dalla fine del 2021. Fino al 2022 il DATEC non è stato coinvolto direttamente nel progetto. Dopo che i problemi si sono accentuati nell'autunno 2022, l'allora capo del Dipartimento ha convocato un incontro ai massimi livelli sull'ampliamento della stazione di Losanna, che si è tenuto l'8 novembre 2022 (v. n. 3.3). Il nuovo capo del DATEC ha manifestato l'intenzione di continuare a seguire il progetto da vicino.

In linea di principio, il Cantone di Vaud e la città di Losanna esprimono apprezzamento per il modo di procedere e l'impegno del DATEC, il quale dopo essere venuto a conoscenza dei problemi ha istituito una task force e una piattaforma politica, oltre a mantenere stretti contatti con gli attori. A loro parere, però, il Dipartimento è intervenuto troppo tardi.

La CdG-N fatica a comprendere per quale motivo il DATEC sia stato informato delle difficoltà e dei rischi di questo progetto solo alla fine del 2021, in particolare visto che già a giugno 2021 l'allora capo del Dipartimento aveva partecipato all'inaugurazione simbolica dei lavori di costruzione. Secondo il parere della Commissione, l'UFT

dovrebbe trasmettere le informazioni in tempi più rapidi quando si tratta di progetti di ampliamento ferroviario di rilevanza politica e altamente complessi e quando vi siano indicazioni di un aggravarsi delle difficoltà, come avvenuto nel caso dell'ampliamento della stazione di Losanna almeno già dalla fine del 2020.

Dal punto di vista della Commissione il DATEC, nel suo ruolo di autorità di vigilanza, avrebbe dovuto intervenire prima nel presente dossier. Ciò presuppone tuttavia che sia informato per tempo in merito alle difficoltà (v. n. 3.3, raccomandazione 1). Il Dipartimento ha fatto presente alla Commissione che non gli compete alcun ruolo attivo nella gestione e nella vigilanza di singoli progetti. La Commissione ritiene però che il Dipartimento abbia una responsabilità sussidiaria, in particolare alla luce del fatto che ricopre un duplice ruolo: da un lato agisce in veste di autorità di vigilanza nei confronti dell'UFT e, dall'altro, rappresenta la Confederazione in qualità di proprietaria delle FFS.

### **3.6.3. Sfide nel settore del personale**

Per quanto riguarda le risorse di personale, la CdG-N rileva che in relazione al progetto di ampliamento della stazione di Losanna si sono delineate diverse sfide. Sia le FFS che l'UFT devono infatti far fronte a una carenza di personale qualificato, in particolare di ingegneri. Tale situazione riguarda non solo il progetto di Losanna, ma l'intera Svizzera romanda, con il risultato che vi è un numero insufficiente di specialisti di lingua francese in possesso delle competenze necessarie per un progetto così complesso. Le difficoltà di comunicazione legate alla lingua sono menzionate anche dal Cantone di Vaud e dalle FFS come fattore che ostacola la collaborazione in questo progetto. Secondo il DATEC, le FFS si sono altresì trovate a gestire posti vacanti e problemi di personale a livello di direzione del progetto e hanno quindi dovuto rivolgersi in misura maggiore a fornitori di servizi esterni. Infine, le FFS hanno espresso particolare preoccupazione per l'aumento della densità normativa, che secondo il parere dell'impresa si traduce in una crescente burocratizzazione dei compiti degli ingegneri.

## **4. Valutazione generale da parte della CdG-N**

Le carenze emerse nel progetto di ampliamento della stazione di Losanna hanno causato notevoli ritardi. La Commissione critica il fatto che l'ampliamento deciso dal Parlamento presenti un ritardo di diversi anni, con conseguenti ripercussioni negative sul trasporto pubblico nella regione di Losanna e in tutta la Svizzera romanda. L'origine dei problemi e quindi dei ritardi è individuata dalla CdG-N in una combinazione di diverse carenze e lacune, perlopiù specifiche del progetto. Il progetto si contraddistingue per un'elevata complessità ed è esposto a una notevole pressione politica. Il doppio ruolo dell'UFT in qualità di autorità di gestione e di organo di autorizzazione ha comportato diverse tensioni e incertezze nel progetto di ampliamento. Anche la collaborazione tra l'UFT e le FFS nella gestione strategica del progetto è stata caratterizzata da disaccordi. La gestione interna della qualità delle FFS in relazione ai piani presentati è stata inadeguata per diversi anni. Inoltre, per quanto riguarda la trasmissione dei dati nella procedura di approvazione dei piani sono

emerse divergenze di opinione tra l'UFT e le FFS. Tra gli altri fattori che hanno contribuito a questa situazione, la CdG-N annovera l'atteggiamento passivo del DATEC prima del 2022 e circostanze aggravanti nel settore del personale.

Oltre a questi elementi, la CdG-N non ha individuato altre carenze sostanziali nella gestione del progetto da parte dell'UFT. La Commissione rileva che l'Ufficio federale ha agito nel rispetto delle disposizioni di legge e dei termini stabiliti e si è inoltre adoperato per illustrare dettagliatamente alle FFS le proprie decisioni nell'ambito della procedura di approvazione dei piani. Essa constata altresì che i controlli dell'Ufficio hanno consentito di individuare per tempo determinati difetti tecnici del progetto e di garantire quindi la qualità e la sicurezza delle opere nel lungo periodo.

Per la CdG-N è importante che siano tratti insegnamenti da questo progetto. Essa riconosce gli sforzi compiuti in tal senso dall'UFT e dalle FFS. La Commissione rileva che nel frattempo la situazione è migliorata sotto diversi aspetti. La collaborazione e la comunicazione tra l'UFT e le FFS sono migliorate in modo durevole e si svolgono ora in maniera costruttiva. Da parte loro le FFS hanno ottimizzato la propria gestione interna della qualità. Ciò ha reso possibile l'autorizzazione di determinati progetti parziali e la ripresa dei lavori di costruzione.

Oltre agli insegnamenti di cui sopra<sup>51</sup>, in futuro l'UFT intende prestare maggiore attenzione a una pianificazione realistica di questo genere di progetti. Al riguardo, le FFS intendono elaborare grandi progetti che soddisfino sin dall'inizio tutte le disposizioni, in modo da ridurre i rischi di scostamenti nella pianificazione.

La CdG-N sottolinea che, nonostante questi miglioramenti, permangono alcune sfide legate al progetto. In particolare, alcuni progetti parziali devono ancora essere finalizzati dalle FFS e verificati e approvati dall'UFT, con conseguenti incertezze nelle tempistiche. Sussiste inoltre una necessità di accertamenti per quanto riguarda la digitalizzazione dei progetti di ampliamento ferroviario in generale, con particolare riguardo per la futura applicazione del metodo BIM nella procedura di approvazione dei piani.

Quanto all'ulteriore decorso dei lavori di costruzione nella stazione di Losanna, la Commissione invita il DATEC a seguire il progetto da vicino nell'ambito dei suoi due ruoli (in qualità di autorità di vigilanza nei confronti dell'UFT e di rappresentante della Confederazione come proprietaria delle FFS). Il DATEC deve assicurarsi che l'UFT e le FFS collaborino in modo attivo e costruttivo per concludere il progetto nel rispetto delle tempistiche aggiornate previste<sup>52</sup>. Per la Commissione, l'applicazione sistematica del controllo interno della qualità delle FFS e la collaborazione costruttiva tra l'UFT e le FFS rivestono un'importanza fondamentale. A suo parere è inoltre

<sup>51</sup> Cautela da parte delle FFS nell'accettazione di compromessi che aumentano la complessità (v. n. 3.1); concessione dell'approvazione dei piani da parte dell'UFT solo una volta risolte tutte le questioni di fondo (v. n. 3.2); attribuzione della priorità, da parte delle FFS, alla qualità dei documenti e al processo di controllo interno rispetto ai termini (v. n. 3.4).

<sup>52</sup> In merito alla pianificazione attuale si veda anche il comunicato stampa dell'UFT del 17.3.2023 «Lausanne: neue Arbeitsplanung für einen Bahnhof, der auf die zukünftigen Bedürfnisse ausgerichtet ist» (*disponibile solo in tedesco*). Stando a recenti indicazioni, il rispetto delle tempistiche sembra comportare ancora delle sfide («En sous-sol, le chantier de la gare de Lausanne creuse son retard», in: 24 Heures, 16.10.2024).

necessario che siano portati avanti gli sforzi per la digitalizzazione della trasmissione dei dati tra l'UFT e le FFS.

*Raccomandazione 4: affiancamento rigoroso del progetto di ampliamento della stazione di Losanna da parte del DATEC*

La CdG-N chiede al Consiglio federale di garantire che il DATEC in qualità di dipartimento competente segua in futuro da vicino il progetto di ampliamento della stazione di Losanna e che, entro i limiti delle loro competenze, le autorità federali coinvolte adottino tutte le misure necessarie per concludere il progetto secondo i piani.

Per la Commissione è inoltre estremamente importante che gli altri progetti di ampliamento ferroviario nella Svizzera romanda siano realizzati secondo i piani e che gli attori coinvolti (Consiglio federale, DATEC e FFS) diano loro la priorità.

La CdG-N chiede al Consiglio federale di tenere conto delle considerazioni della Commissione nelle sue azioni future e di prendere posizione in merito al presente rapporto e alle raccomandazioni ivi contenute entro il 30 aprile 2025.

23 gennaio 2025

In nome della Commissione della gestione  
del Consiglio nazionale

Il presidente:  
Erich Hess, consigliere nazionale

La segretaria:  
Ursina Jud Huwiler

Il presidente della Sottocommissione  
DFI/DATEC:  
Thomas de Courten, consigliere nazionale

Il segretario della Sottocommissione  
DFI/DATEC:  
Nicolas Gschwind

Per la segreteria delle CdG:  
Elias Duttler

**Elenco delle abbreviazioni**

BIM	Building Information Modeling
CC	Comitato di coordinamento
CD	Comitato direttivo
CdG-N	Commissione della gestione del Consiglio nazionale
CdG-S	Commissione della gestione del Consiglio degli Stati
CPA	Controllo parlamentare dell'amministrazione
DATEC	Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni
DFE	Dipartimento federale delle finanze
DFI	Dipartimento federale dell'interno
DGP	Direzione generale del progetto
EPFL	Politecnico federale di Losanna
FAIF	Finanziamento e ampliamento dell'infrastruttura ferroviaria
FF	Foglio federale
FFS	Ferrovie federali svizzere
LEspr	Legge federale del 20 giugno 1930 sull'espropriazione (RS 711)
Lferr	Legge federale del 20 dicembre 1957 sulle ferrovie (RS 742.101)
LParl	Legge federale del 13 dicembre 2002 sull'Assemblea federale (Legge sul Parlamento, RS 71.10)
OCPF	Ordinanza del 14 ottobre 2015 sulle concessioni, sulla pianificazione e sul finanziamento dell'infrastruttura ferroviaria (RS 742.120)
Oferr	Ordinanza del 23 novembre 1983 sulla costruzione e l'esercizio delle ferrovie (Ordinanza sulle ferrovie; RS 742.141.1)
OPAPIF	Ordinanza del 2 febbraio 2000 sulla procedura d'approvazione dei piani di impianti ferroviari (RS 742.142.1)
PA	Legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa (RS 172.021)
PCT	Prescrizioni sulla circolazione dei treni
Po.	Postulato
RS	Raccolta sistematica del diritto federale
SIA	Società svizzera degli ingegneri e architetti
SIF	Sviluppo futuro dell'infrastruttura ferroviaria
SIOP	Verifica orientata sulla sicurezza
TAF	Tribunale amministrativo federale

TF	Tribunale federale
UFT	Ufficio federale dei trasporti