

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 2005

dell'8 maggio 2006

Onorevoli colleghi,

abbiamo l'onore di sottoporvi il rapporto della Delegazione di vigilanza della NFTA delle Camere federali sulle sue attività nel 2005, 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 principali indagini, constatazioni e conclusioni della Delegazione, nonché sulle sue raccomandazioni al Consiglio federale e alle vostre commissioni.

Gradite, onorevoli colleghi, l'espressione della nostra considerazione.

8 maggio 2006

Per la Delegazione di vigilanza della NFTA
delle Camere federali:

Il presidente, Otto Laubacher, consigliere nazionale
Il vicepresidente, Hansruedi Stadler, consigliere agli Stati

Compendio

Vigilanza sulla Nuova ferrovia transalpina (NFTA): competenza del Consiglio federale

Nel 1998 il popolo svizzero ha incaricato il Consiglio federale e il Parlamento di realizzare una Nuova ferrovia transalpina (NFTA).

Nel quadro dell'alta vigilanza che le compete, la Delegazione di vigilanza della NFTA (DVN) valuta se il Consiglio federale adempie correttamente la sua funzione di vigilanza nel settore della NFTA. L'alta vigilanza della Delegazione 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 tuttavia indirizzare reclami e raccomandazioni direttamente al Consiglio federale. Così facendo la Delegazione non si assume alcuna responsabilità per le 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.

Le raccomandazioni della Delegazione di vigilanza della NFTA espresse nel presente rapporto sono riassunte nell'allegato 1.1.

Rendiconto sulla NFTA: rapporti dell'UFT sullo stato dei lavori e rapporto di attività della DVN

L'Ufficio federale dei trasporti (UFT) redige, pubblica e commenta i rapporti sullo stato dei lavori. La Delegazione di vigilanza della NFTA li esamina e li valuta all'attenzione delle Commissioni delle finanze (CdF), delle Commissioni della gestione (CdG), delle Commissioni dei trasporti e delle telecomunicazioni (CTT) o della Delegazione delle finanze (DelFin) del Parlamento.

Il presente rapporto di attività si basa essenzialmente sui dati relativi alla situazione e agli sviluppi (previsioni) del progetto NFTA nonché sulla valutazione dei rischi aggiornata dell'UFT. Tali informazioni sono contenute nei rapporti sullo stato dei lavori n. 19 (stato: 30 giugno 2005) e n. 20 (stato: 31 dicembre 2005). Il compito di analizzare, verificare e controllare la plausibilità di questi dati spetta in primo luogo all'UFT.

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 ai riassunti accessibili al pubblico dei rapporti sullo stato dei lavori.

Il presente rapporto di attività contiene essenzialmente le constatazioni, le valutazioni, i reclami e le raccomandazioni della Delegazione di vigilanza della NFTA relativi al 2005. Allo scopo di renderlo quanto più attuale possibile, il rapporto tiene conto anche degli sviluppi importanti per il Parlamento intervenuti nei mesi da gennaio ad aprile 2006.

Competenze degli organi parlamentari

Nei settori in cui non constati necessità di intervento per la vigilanza parlamentare, la Delegazione di vigilanza della NFTA si assume la responsabilità politica delle proprie constatazioni.

Se ritiene che un determinato settore tematico necessiti dell'intervento delle CdF, delle CdG, delle CTT o della DelFin, nel suo rapporto di attività la Delegazione di vigilanza della NFTA formula proposte e raccomandazioni concrete all'attenzione delle stesse. In questo caso le suddette commissioni o la DelFin hanno la responsabilità politica di approfondire le indicazioni e le raccomandazioni e di attuarle.

Il presente rapporto non contiene raccomandazioni della Delegazione all'attenzione delle CdF, delle CdG, delle CTT o della DelFin.

Gestione del progetto NFTA: fattori di gestione

Nel quadro della sua funzione di alta vigilanza, la Delegazione di vigilanza della NFTA concentra la sua attenzione sui fattori chiave del progetto, vale a dire la conformità delle prestazioni fornite con l'ordinazione della Confederazione, il rispetto delle scadenze fissate in convenzioni tra la Confederazione e i costruttori, la convergenza dei costi attuali con i costi finali presumibili e infine la gestione dei crediti stanziati dal Parlamento e liberati dal Parlamento e dal Consiglio federale. Verifica inoltre l'osservanza delle condizioni quadro giuridiche e organizzative, facendosi guidare da riflessioni legate ai rischi.

Gestione delle prestazioni: modifiche dell'ordinazione

Ogni adeguamento di prestazioni, norme e scadenze concordato con i costruttori costituisce una modifica dell'ordinazione. Le modifiche dell'ordinazione risultano in seguito a

- adeguamenti dell'ordinazione da parte della Confederazione,*
- modifiche di leggi, ordinanze, prescrizioni, direttive e istruzioni della Confederazione o dei suoi organi specializzati,*
- eventi (rischi realizzati) ascritti alla sfera di competenze del committente,*
- rischi geologici,*
- oneri formulati nella decisione di approvazione dei piani in seguito a trattative, sempre che siano conformi al quadro giuridico predefinito.*

Il Consiglio federale esegue i mandati affidatigli dal Parlamento ed esercita la vigilanza strategica sul progetto. Ha stabilito le prestazioni ordinate in convenzioni con i costruttori e le ferrovie e disciplinato nell'ordinanza sul transito alpino (OTrAl) i compiti e le competenze dei diversi partecipanti al progetto. In virtù del decreto sul finanziamento del transito alpino gestisce parimenti il credito complessivo della NFTA e può, a determinate condizioni, liberare parti di credito dal credito d'opera «Riserve». Se una modifica implica un adeguamento degli obiettivi in materia di costi e di scadenze e se ciò richiede la liberazione di risorse finanziarie, la decisione spetta al Consiglio federale (ad es. galleria di base del Monte Ceneri).

L'UFT decide invece nel caso di modifiche dell'ordinazione che non implicano l'adeguamento degli obiettivi in materia di costi e di scadenze.

La Delegazione di vigilanza della NFTA raccomanda al Consiglio federale di continuare a verificare accuratamente le modifiche dell'ordinazione secondo i criteri del processo di modifiche prima di liberare parti del credito d'opera «Riserve» del credito complessivo della NFTA.

La Delegazione ha preso atto che, in occasione della riorganizzazione dell'UFT all'inizio del 2006, le funzioni di autorizzazione e finanziamento sono state separate internamente all'ufficio. Prima di ogni decisione il servizio responsabile delle modifiche deve consultare il servizio delle finanze (principio del doppio controllo).

La Delegazione ritiene che con il rilevamento e l'esame sistematici delle domande di modifica si crei il presupposto necessario per un esame del rapporto costi-benefici di ogni modifica.

Prima di ogni decisione relativa all'impiego di una particolare tecnologia ferroviaria, l'UFT conduce colloqui approfonditi con le FFS e le altre imprese ferroviarie interessate. In linea di massima le decisioni di ampia portata sono tuttavia prese d'intesa con le grandi imprese ferroviarie. Così è stato ad esempio quando l'UFT ha deciso di introdurre il sistema ETCS Level 2 sulle nuove tratte.

Durante l'anno in corso la Delegazione continuerà a riflettere su quanto siano necessari gli adeguamenti ai progressi della tecnica ferroviaria e ne renderà conto nel prossimo rapporto di attività.

Gestione dei costi: ottimizzazione del progetto

I costruttori sono tenuti a individuare e a realizzare misure di compensazione a livello di esecuzione dei contratti; le autorità federali, dal canto loro, devono riesaminare le norme e le prescrizioni, adattandole all'occorrenza.

Le decisioni sulla realizzazione per tappe o l'abbandono di elementi distinti del progetto spettano al Parlamento.

La Delegazione di vigilanza della NFTA raccomanda al Consiglio federale di adempiere il suo mandato di ottimizzazione. Il potenziale di compensazione deve essere esaurito prima di ogni liberazione dal credito d'opera «Riserve». In questo contesto va integrata la verifica delle norme. Nel caso di una liberazione di riserve, il Consiglio federale è invitato a precisare nel dispositivo della decisione perché esclude la possibilità di misure di compensazione supplementari.

Gestione dei costi: gestione centralizzata delle riserve esigue da parte del Consiglio federale

La Delegazione di vigilanza della NFTA rileva che, con la decisione politica di principio di calcolare le riserve con grande esattezza e di integrarle in un credito d'opera gestito in modo centralizzato dal Consiglio federale, nel 1998 il Parlamento ha optato per un sistema che rispetto ad altri grandi progetti della Confederazione – come ad esempio la costruzione di strade – implica un'assai più stretta vigilanza sul progetto e garantisce un maggior grado di trasparenza per il Parlamento.

Il Parlamento e la Delegazione si sono pronunciati già in passato a più riprese a favore del suddetto sistema di controllo dei costi sulla NFTA, che garantisce loro una maggiore influenza sull'evoluzione finanziaria del progetto nel contesto generale dei progetti FTP.

La Delegazione è convinta dell'efficacia dell'attuale sistema di gestione delle riserve da parte del Consiglio federale. La pressione costante sui costi esercitata su tutti i partecipanti al progetto consente un impiego parsimonioso dei mezzi, proteggendoli nel contempo da ulteriori richieste provenienti dai Cantoni, da privati e da imprese. La Delegazione di vigilanza della NFTA reputa che l'attuale sistema non debba essere modificato.

Gestione dei crediti: scaglionamento di crediti aggiuntivi

Nel suo rapporto del 7 aprile 2004 concernente i costi supplementari relativi al credito aggiuntivo e la liberazione parziale dei fondi bloccati della seconda fase della NFTA 1 il Consiglio federale ha spiegato perché, nonostante i maggiori oneri pronosticati, non si sia limitato a mantenere il rigido sistema in vigore, ma abbia voluto cambiare paradigma e prendere in considerazione anche un deficit di finanziamento. Contemporaneamente si aspetta che venga presentata una nuova domanda di credito aggiuntivo. Tale domanda si baserà su calcoli consolidati dei costi.

La Delegazione di vigilanza della NFTA raccomanda al Consiglio federale di sottoporre al Parlamento, al più tardi con il messaggio sullo sviluppo futuro dei progetti ferroviari (SPF), un messaggio per un secondo credito aggiuntivo al credito complessivo per la NFTA al fine di colmare il deficit di finanziamento, mantenere il margine di manovra del Parlamento e non porlo di fronte a fatti compiuti.

Costi: costi finali presumibili e aumento dei costi

A fine 2005 i costi finali presumibili ammontavano a circa 16,432 miliardi di franchi (prezzi 1998).

Dal 1998 il costo complessivo della NFTA è aumentato del 29 per cento circa. Un anno fa, l'aumento complessivo dei costi era ancora del 28 per cento. Le principali cause con incidenza finanziaria sono le seguenti:

- 1. esigenze di sicurezza più elevate, in particolare il sistema adottato per la galleria di base del Monte Ceneri (due tubi, cunicoli di collegamento) e l'aumento del numero dei cunicoli di collegamento nelle gallerie di base del San Gottardo e del Lötschberg. Nel 2005 il Consiglio federale ha deciso di non scaglionare la realizzazione della galleria di base del Monte Ceneri;*
- 2. progresso della tecnica ferroviaria, soprattutto il passaggio al sistema di sicurezza ETCS Level 2 e la tecnica ferroviaria al San Gottardo;*
- 3. miglioramenti a favore della popolazione e dell'ambiente a Frutigen (abbassamento, tecnica ferroviaria) e Uri (San Gottardo Nord/ biforcazione sotterranea).*

Altre cause importanti sono le modifiche dell'ordinazione dovute a fattori giuridici e politici, le aggiudicazioni svantaggiose e il risultato negativo del conteggio finale dei costruttori. La geologia svolge invece un ruolo meno importante (circa il 16 % al Lötschberg e circa il 14 % al San Gottardo).

Costi: Proporzione delle modifiche dell'ordinazione della Confederazione

La Delegazione di vigilanza della NFTA constata che la proporzione delle modifiche dell'ordinazione non è cambiata nel 2005.

Lo scarto fra i costi finali presumibili (ca. 16,4 mia. fr.) e l'ordinazione aggiornata della Confederazione (ca. 14,6 mia.) è di 1,8 miliardi di franchi circa. Alla fine del 2004 la differenza era di 1,75 miliardi.

La Delegazione di vigilanza della NFTA osserva che i costi finali presumibili si situano all'interno del margine di precisione dei costi di ± 15 per cento rispetto all'ordinazione aggiornata della Confederazione.

Costi: Precisione e attendibilità delle previsioni dei costi

La valutazione da parte dell'UFT dell'attendibilità delle previsioni con l'aiuto del margine di variazione dei costi mostra che i costi finali presumibili possono fluttuare di circa 1,2 miliardi di franchi.

La Delegazione ritiene che il margine di precisione dei costi di ± 7 per cento a fine 2005 abbia carattere provvisorio fino all'aggiudicazione definitiva del lotto di Erstfeld.

La valutazione del margine di errore delle previsioni mediante l'analisi dei rischi dell'UFT prevede un rischio potenziale di 1,4 miliardi di franchi per tutte le opere della NFTA. Questa cifra comprende una quota di circa 100 milioni di franchi dei costi supplementari, fissati provvisoriamente a 174 milioni di franchi e imputabili al progetto di «costruzione grezza della galleria di base del Monte Ceneri». Nel giro di un anno, i costi supplementari eventuali sono aumentati di circa 100 milioni di franchi e i potenziali risparmi sono diminuiti di circa 50 milioni di franchi.

La Delegazione osserva che la galleria di base dello Zimmerberg (732 mio.) e la galleria di base dell'Hirzel (202 mio.) non sono contemplate nelle considerazioni relative ai rischi. Questi elementi del progetto NFTA che non sono ancora stati liberati saranno esaminati nell'ambito del messaggio sullo sviluppo futuro dei progetti ferroviari (SPF). Il Parlamento deciderà sulla realizzazione di queste opere nel 2007/2008.

La Delegazione osserva che i rischi potenziali sono aumentati, mentre i costi finali presumibili non sono praticamente cambiati. Nel frattempo, la probabilità di vedersi concretizzare le opportunità, in altre parole di conseguire risparmi, è debole. Da diversi anni, la tendenza all'aumento dei costi è più tangibile delle riduzioni che sarebbero necessarie per rispettare il quadro finanziario.

A lungo termine, la Delegazione prevede quindi nuovi aumenti dei costi, dal momento che i rischi identificati oggi, se si realizzassero, si ripercuoterebbero sui costi.

Questo significa, ammettendo che le condizioni legali, finanziarie e tecniche non cambino, che i costi finali presumibili potrebbero oscillare tra 16,38 miliardi nella migliore delle ipotesi e 17,8 miliardi di franchi nel peggiore dei casi.

Occorre tuttavia osservare che questo margine non dà un'immagine istantanea del rischio, tenuto conto dello stato attuale delle nostre conoscenze. Se in una fase successiva del progetto dovessero apparire nuovi rischi, la valutazione dei rischi cambierebbe e il limite superiore del margine di variazione aumenterebbe. In altre parole, in futuro l'importo di 17,8 miliardi di franchi potrebbe essere superato.

Oneri dovuti a rincarare, IVA e interessi intercalari

Indipendentemente dai costi finali presumibili, si accumulano oneri dovuti al rincarare, agli interessi intercalari e all'IVA nella misura in cui progredisce la realizzazione delle opere. I responsabili del progetto non hanno alcuna influenza su questi oneri e per tale motivo il Parlamento li ha esclusi dal credito complessivo della NFTA, come avviene in generale per i progetti di costruzione di questo tipo. Per gli stessi motivi, essi non sono stati inclusi nei costi finali presumibili.

Il rincarare fino alla fine del 2005 (indice di rincarare NFTA: 122,1 punti) corrisponde a un importo di 1,224 miliardi di franchi circa, il rincarare dopo il contratto a 502 milioni, gli interessi intercalari a 173 milioni e l'IVA a 341 milioni.

Il Consiglio federale ha la competenza di aumentare il credito complessivo della NFTA per l'importo necessario mediante prolungamenti di credito. Alla fine del periodo in rassegna, gli oneri dovuti al rincarare, all'IVA e agli interessi intercalari ammontavano a 2,24 miliardi di franchi circa, ovvero al 14,35 per cento del credito complessivo della NFTA (importo del credito alla fine del 2005).

Stima del costo effettivo della NFTA sino alla conclusione del progetto

Una stima approssimativa aggiornata del costo effettivo della NFTA sino alla fine del progetto sulla base delle conoscenze attuali comprende:

- a. la previsione dei costi finali condizionabili presumibili (16,4 mia.);*
- b. i risultati dell'analisi aggiornata dei rischi di costo (1,4 mia.);*
- c. gli oneri sinora accumulati per il rincarare, l'IVA e gli interessi intercalari (2,2 mia.)*
- d. gli oneri futuri imputabili a rincarare, IVA e interessi intercalari a partire da oggi fino alla fine del progetto (stima fondata sulle ipotesi scelte per il Fondo FTP; ca. 2 mia.).*

Questa stima è fondata su un insieme di variabili di cui talune sono già note o possono essere condizionate (a e b), altre sono note ma si trovano al di fuori della sfera d'influenza dei responsabili del progetto (c) e altre sono ancora sconosciute o semplicemente al di fuori della sfera d'influenza dei responsabili del progetto (d). Tutti questi fattori subiscono un'evoluzione nel corso della realizzazione del progetto.

Il credito complessivo per la NFTA copre unicamente i costi condizionabili (a e b). Anche gli oneri sui quali i responsabili non hanno alcun influsso (c e d) sono tuttavia finanziati mediante il Fondo FTP. Questo meccanismo è stato voluto e confermato dal Parlamento.

Risparmi di costi e ottimizzazione del progetto da parte dei costruttori: compensazioni

La Delegazione di vigilanza della NFTA osserva che diverse misure di compensazione hanno potuto essere realizzate a livello operativo o sono in fase di pianificazione o di esecuzione. I costruttori ritengono che, nella loro sfera di competenze, le possibilità di ulteriori compensazioni sono ampiamente esaurite. La Delegazione ne prende atto.

Essa giunge alla conclusione che le misure esaminate e realizzate non bastano affatto ad assorbire l'aumento dei costi. In considerazione della dinamica dei costi e al fine di effettuare risparmi, i costruttori sono tuttora tenuti a valutare e possibilmente a realizzare misure di compensazione.

Nell'ambito dell'esame del progetto di «costruzione grezza della galleria di base del Monte Ceneri», attualmente sospeso, la Delegazione attende dai responsabili del progetto che considerino tutte le possibilità per compensare la maggior parte dei costi supplementari stimati a 174 milioni di franchi. Risulta di particolare importanza la rinuncia a opere che il Consiglio federale propone in Parlamento.

Sull'asse del Lötschberg vi sono poche possibilità di compensazione. Sull'asse del San Gottardo, secondo l'UFT, sono ancora possibili molte modifiche a livello degli studi di progetto e della realizzazione. Per garantire il finanziamento, occorre che i documenti di mutazione e i rispettivi preventivi siano consegnati rapidamente affinché il loro esame e la determinazione delle loro conseguenze sui costi possano essere comunicati agli organi di alta vigilanza in tempo utile, ma anche in vista di un secondo credito aggiuntivo.

Risparmi di costi e ottimizzazione del progetto da parte delle autorità federali: adeguamento delle prescrizioni e delle norme

La Delegazione di vigilanza della NFTA si attende dall'ATG e dall'UFT che presentino prossimamente la loro analisi della perizia sulla tecnica ferroviaria al San Gottardo, indicando eventuali misure di compensazione o misure relative all'adeguamento delle norme. Ne renderà conto nel suo prossimo rapporto di attività.

La Delegazione si attende inoltre che i risultati della perizia esterna in corso concernente il progetto di «costruzione grezza della galleria di base del Monte Ceneri» evidenzino possibilità di risparmio, anche mediante un adeguamento delle norme.

Risparmi di costi e ottimizzazione del progetto da parte del Consiglio federale e del Parlamento: scaglionamento e ridimensionamento

La Delegazione di vigilanza della NFTA osserva che i progetti FTP in fase di realizzazione (prima tappa di Ferrovia 2000, gallerie di base del Lötschberg e del San Gottardo, lotta contro il rumore), la galleria di base del Monte Ceneri e i progetti

già decisi della prima fase del raccordo RAV nel quadro del progetto per la consultazione concernente lo sviluppo futuro dei progetti ferroviari (SPF) sono considerati come prioritari della politica dei trasporti e che la loro costruzione deve quindi proseguire conformemente al programma stabilito. Secondo il DATEC, la NFTA sarà l'elemento principale del progetto.

Il Consiglio federale intende avviare la procedura di consultazione nel quarto trimestre 2006 e sottoporre il suo messaggio al Parlamento nel corso del 2007, dopo aver valutato i risultati della consultazione.

In occasione dell'esame di questo messaggio, il Parlamento dovrà eventualmente decidere la soppressione di alcune parti del progetto NFTA che sono state rimandate. I crediti bloccati ammontano a 732 milioni di franchi circa per la galleria di base dello Zimmerberg, a 202 milioni per il collegamento con la riva sinistra del lago di Zurigo (galleria dell'Hirzel) e a 300 milioni per le costruzioni sull'asse del San Gottardo (prezzi 1998).

Credito complessivo della NFTA: costi scoperti e deficit di finanziamento

I costi finali presumibili alla fine del 2005 superano il credito complessivo della NFTA (riserve comprese) aumentato a 15,604 miliardi di franchi il 10 giugno 2004 (prezzi 1998). Il deficit di finanziamento della NFTA, in altre parole l'importo supplementare da finanziare, era di 828 milioni di franchi alla fine del 2005. È aumentato di 85 milioni di franchi circa (prezzi 1998) nel giro di un anno.

I costi finali presumibili attestati dai costruttori alla fine del 2005 non sono coperti dai crediti d'opera aggiornati, comprese le riserve che non sono ancora state attribuite.

Se si considera la situazione nell'ottica del finanziamento a lungo termine, per garantire una copertura sufficiente dei costi finali presumibili e del rischio di costi supplementari, provvisoriamente stimato a 1,4 miliardi di franchi, esiste attualmente uno scarto di 2,2 miliardi di franchi al massimo tra i crediti disponibili e i crediti necessari.

Credito complessivo della NFTA: secondo credito aggiuntivo

Nell'ottica attuale, il deficit di finanziamento di circa 828 milioni di franchi attestato alla fine del 2005 non potrà più essere colmato mediante misure di compensazione. Una decisione politica del Parlamento di rinunciare ai progetti NFTA attualmente bloccati – galleria di base dello Zimmerberg, galleria dell'Hirzel, ampliamenti sull'asse del San Gottardo – potrebbe rendere inutile un secondo credito aggiuntivo dell'ammontare del deficit di finanziamento, ma solo a breve termine. Potrebbe in effetti essere necessario chiedere un secondo credito aggiuntivo, anche se un po' più tardi, per finanziare una parte o tutto il rischio di costi potenziali stimato attualmente a 1,4 miliardi di franchi.

La Delegazione di vigilanza della NFTA sottolinea che un messaggio relativo a un nuovo credito aggiuntivo dovrà essere sottoposto al Parlamento in tempo utile se le misure di gestione dei costi come le ottimizzazioni del progetto, lo scaglionamento o il ridimensionamento di parti del progetto si rivelassero insufficienti. Questo aspetto

riveste ancora più importanza per il fatto che, dal profilo formale, le basi legali non prevedono alcuna scadenza per la realizzazione della NFTA.

Conformemente alla decisione del Parlamento, il Consiglio federale può liberare riserve per finanziare gli impegni richiesti fino alla fine del 2007. A questa scadenza al più tardi, dovrà presentare una visione di insieme dell'evoluzione futura dei grandi progetti ferroviari al Parlamento.

La Delegazione di vigilanza della NFTA ha preso atto dell'intenzione del DATEC di presentare decisioni preliminari al Consiglio federale nel terzo trimestre del 2006.

La decisione di stanziare un credito aggiuntivo supplementare e, eventualmente, di sopprimere o di aggiornare determinati progetti previsti nel decreto sul transito alpino spetta al Parlamento.

Credito complessivo della NFTA: liberazione di riserve da parte del Consiglio federale

La Delegazione di vigilanza della NFTA ha preso atto dell'intenzione del DATEC di proporre al Consiglio federale la liberazione di una quinta parte delle riserve nel terzo trimestre 2006. Queste risorse dovranno servire a finanziare modifiche del progetto esaminate e approvate dall'UFT e a stabilizzare la situazione finanziaria al Lötschberg. Le riserve liberate nel 2005 e i prolungamenti dei crediti d'opera hanno certamente appianato le tensioni finanziarie su questo asse, ma solo temporaneamente. Le finanze del progetto rimangono critiche.

Il controllo dei crediti d'impegno da parte dell'UFT mostra che, a causa di aggiudicazioni svantaggiose, le spese impegnate alla fine del 2005 non erano coperte nella misura di 51 milioni di franchi.

Questo significa che la BLS AT non dispone di alcun saldo di credito per i futuri appalti. L'UFT intende inoltre controllare se è opportuno, per l'asse del Lötschberg, mettere risorse a disposizione per il potenziale residuo di costi supplementari. Secondo il suo parere, è imperativo garantire una tesoreria sufficientemente elevata, soprattutto nella fase di conclusione della galleria di base del Lötschberg.

Credito complessivo della NFTA: prolungamento dei crediti d'opera a causa del rincaro, dell'IVA e degli interessi intercalari

La Delegazione di vigilanza della NFTA ha preso atto dell'intenzione del DATEC di proporre al Consiglio federale un nuovo prolungamento dei crediti d'opera a causa del rincaro, dell'IVA e degli interessi intercalari nel terzo trimestre del 2006.

Fondo FTP: modifica del finanziamento

Nonostante la modifica delle modalità di finanziamento dei progetti FTP, il volume degli investimenti rimane di 30,5 miliardi di franchi (prezzi 1995) conformemente al voto popolare sul FTP del 1998. In compenso, le decisioni del Parlamento influiscono sulla disponibilità delle risorse nel tempo.

La Delegazione di vigilanza della NFTA ritiene che, considerati i costi supplementari attestati, le risorse del Fondo FTP devono essere utilizzate prioritariamente per la realizzazione della NFTA. Questo aspetto riveste ancor più importanza per il fatto che, dal profilo formale, le basi legali non prevedono alcuna scadenza per la realizzazione della NFTA.

Fondo FTP: simulazione del 20 aprile 2006

Secondo le più recenti simulazioni del Fondo FTP, il fabbisogno di tesoreria raggiungerà il suo livello massimo nel 2012. Secondo l'UFT si avvicinerà all'importo nominale del limite superiore degli anticipi, pari a 283 milioni di franchi, senza tuttavia superarlo.

Fondo FTP: aggiunta al preventivo 2006

Le aggiunte concernenti il Fondo FTP e in particolare la NFTA saranno sottoposte all'approvazione delle Camere in occasione della sessione parlamentare estiva 2006, con il messaggio relativo al credito aggiuntivo al preventivo 2006.

Scadenze: messa in esercizio della galleria di base del San Gottardo

L'UFT prevede l'inizio dell'esercizio commerciale della galleria di base del San Gottardo nel 2016, vale a dire con due anni di ritardo rispetto alle previsioni della fine del 2004. Questa previsione è formulata con riserva di ulteriori ricorsi dopo la nuova aggiudicazione del lotto di Erstfeld.

Scadenze: messa in esercizio della galleria di base del Monte Ceneri

La Delegazione di vigilanza della NFTA deve constatare che il traforo della galleria di base del Monte Ceneri comincerà presumibilmente con un ritardo di un anno a causa del prolungamento della fase di pianificazione. Inoltre, il progetto di «costruzione grezza della galleria di base del Monte Ceneri», attualmente sospeso, prevede una modifica del programma di costruzione, avanzamento con brillamento) che prolunga di un anno la durata dei lavori per la costruzione grezza. Il ritardo prevedibile per la fine della costruzione grezza è quindi aumentato complessivamente di due anni.

Secondo le previsioni attuali, la consegna della galleria di base del Monte Ceneri per la fase di messa in esercizio sarà rinviata di due anni, fino al terzo trimestre 2018, e l'inizio dell'esercizio commerciale dell'opera comincerà solo nel 2019. Nel suo ultimo rapporto di attività, la Delegazione di vigilanza della NFTA contava sull'esercizio commerciale di tutto l'asse del San Gottardo, compresa la galleria di base del Monte Ceneri, a partire dal 2017.

Scadenze: conseguenze per la messa in esercizio dell'asse del San Gottardo

La Delegazione di vigilanza della NFTA ricorda che per realizzare il trasferimento modale dalla strada alla ferrovia, occorrerà che la produttività dei treni merci sia pienamente garantita su tutto l'asse del San Gottardo. Per questo motivo, la messa in esercizio delle gallerie di base del San Gottardo e del Monte Ceneri dovrebbe essere il più vicina possibile nel tempo. In ogni caso, un ritardo significativo

dell'esercizio commerciale della galleria di base del Monte Ceneri impedirebbe ai treni merci di beneficiare pienamente delle nuove infrastrutture, dal momento che dovranno utilizzare la linea di montagna del Monte Ceneri e di conseguenza sarà necessario utilizzare locomotive supplementari. Questo ostacolo avrà quindi ripercussioni dirette sulla produttività di tutto l'asse del San Gottardo.

Un raffronto con la gestione dei rischi concernenti tutto l'asse del San Gottardo mostra che, a causa dei rischi relativi alle scadenze che sono ora noti, un differimento della data di messa in esercizio non può essere escluso.

Scadenze: galleria di base del Lötschberg

Il costruttore, la BLS AT, e il gestore, la BLS SA, prevedono sempre l'inizio dell'esercizio commerciale nel giugno 2007 e l'esercizio commerciale a pieno regime con il cambiamento d'orario del 9 dicembre 2007.

Galleria di base del Monte Ceneri

La Delegazione di vigilanza della NFTA constata che l'ultima previsione dei costi per la galleria di base del Ceneri, fissata a 2,09 miliardi di franchi, rimane leggermente inferiore ai 2,340 miliardi di franchi, cifra che costituisce il limite massimo del margine di variazione dei costi (+ 15 %), fissato nel progetto di pubblicazione del 2003. A suo avviso, questa previsione si muove tuttavia già ad un livello molto elevato ancor prima dell'inizio dei lavori, limitando sensibilmente il margine di manovra qualora a lavori iniziati si presentino nuovi rischi.

La Delegazione è sorpresa nel constatare la notevole divergenza di precisione tra la stima dei costi per l'asse del Lötschberg e quella per l'asse del Gottardo. Questa discrepanza si ravvisa anche nelle scadenze: la data di apertura della galleria di base del Lötschberg non è cambiata, mentre per il Gottardo l'attendibilità delle scadenze continua a peggiorare.

Essa ha affrontato il problema chiedendosi quali cause abbiano portato a una situazione del genere, chi ne sia il responsabile, quali misure permetterebbero di attenuarne o evitarne gli effetti e quali insegnamenti si possano trarre per il prosieguo del progetto.

La Delegazione di vigilanza della NFTA reputa grave il fatto che questi costi supplementari si rivelino in modo tanto improvviso e che i lavori di costruzione si prolunghino di circa due anni. Politicamente non è accettabile che, subito dopo la discussione in Parlamento sul credito aggiuntivo della NFTA e la decisione del Consiglio federale in favore di una sua realizzazione integrale, il progetto rincari del 10 per cento rispetto a quanto era stato deciso, e prima ancora che abbiano inizio i lavori.

Essa sostiene le misure adottate dall'UFT e si aspetta che i responsabili del progetto e gli organi di vigilanza considerino tutte le possibilità di risparmio nell'intento di ridurre al minimo i costi supplementari e i ritardi, e di compensarli per quanto possibile. Essa prende atto delle misure adottate a livello dipartimentale.

La Delegazione di vigilanza della NFTA raccomanda al Consiglio federale di verificare, al più tardi dopo la valutazione della perizia esterna del progetto di «costruzione grezza della galleria di base del Monte Ceneri», se dal punto di vista politico sia necessario riconsiderare talune decisioni già prese. Nel recente passato, il Consiglio federale e il Parlamento hanno preso decisioni politiche fondandosi su talune premesse che, da quanto si evince dal progetto sospeso di «costruzione grezza della galleria di base del Monte Ceneri», non sono manifestamente più realistiche. A tal proposito essa rammenta che, dall'accettazione del progetto FTP nel 1998, per la galleria di base del Monte Ceneri sono state prese in considerazione diverse varianti.

La Delegazione di vigilanza della NFTA ritiene che la questione riguardante la distanza tra i cunicoli di collegamento nella galleria di base del Monte Ceneri debba essere riconsiderata nel quadro della perizia esterna sulle norme di sicurezza. Essa ha preso conoscenza del fatto che sono state effettuate (o sono in corso) compensazioni nell'ordine di 12 milioni di franchi (semplificazione dei raccordi, tracciato della finestra d'accesso di Sigirino, rinuncia a un sistema di separazione nel drenaggio). Resta ancora invece in sospeso la questione riguardante l'eventuale rinuncia a un sistema di aerazione in caso d'incidente, con un potenziale di risparmio massimo pari a 35 milioni di franchi.

Geologia: temperature elevate della roccia lungo l'asse del San Gottardo

La Delegazione di vigilanza della NFTA è stata informata dall'ATG sulla revisione della previsione e sulle conseguenze che ne deriveranno durante la fase della costruzione. In previsione della messa in esercizio, ha raccomandato alle FFS (futuro gestore), di valutare la possibilità di adottare eventuali misure per le persone (lavori di manutenzione e di soccorso in caso d'incidente) e il materiale rotabile (raffreddamento delle locomotive e delle carrozze viaggiatori).

Asse del San Gottardo: spostamento dei limiti dei lotti di Sedrun/Faido

La Delegazione di vigilanza della NFTA ritiene che eventuali decisioni riguardanti un ulteriore spostamento dei limiti dei lotti potranno essere prese solo dopo aver soppesato attentamente quali siano le reali possibilità di guadagnare del tempo, tenendo conto delle ripercussioni sul materiale ferroviario, della gestione del materiale e dei costi, nonché di aspetti macroeconomici.

Per la Delegazione di vigilanza della NFTA è essenziale prendere in considerazione tutti i rischi, in particolare quelli che potrebbero ridurre il guadagno di tempo auspicato o che potrebbero comportare un aumento del costo di questa misura di accelerazione (rapporto costi-benefici). A titolo di esempi attuali, si può citare il pericolo di ritardi derivante dal riesame della delibera per il lotto di Erstfeld, oppure le opportunità legate alla fusione delle due imprese costruttrici, che finora avevano condotto indipendentemente i lavori ai lotti di Sedrun e di Faido (interlocutore unico).

Aggiudicazioni sull'asse del San Gottardo: riesame del lotto di Erstfeld

La Delegazione di vigilanza della NFTA aveva chiesto all'ATG di procedere, senza indugio e nel pieno rispetto delle disposizioni del diritto federale in materia di appalti pubblici, a un riesame della decisione di aggiudicazione, nell'intento di iniziare quanto prima i lavori di costruzione nel lotto di Erstfeld tenendo conto dell'offerta più favorevole in termini economici. Si tratta di esaminare, e dove possibile attuare, provvedimenti volti a minimizzare le ripercussioni negative sui costi e le scadenze. Nel quadro di questo affare, la Delegazione ha invitato l'UFT a vigilare sulla tutela degli interessi della Confederazione.

Il 4 maggio 2006 il consiglio di amministrazione dell'ATG ha aggiudicato nuovamente il lotto di Erstfeld. Il volume dei mandati ammonta a circa 413 milioni di franchi (senza IVA). L'ATG ha sottoposto entrambe le offerte ad analisi di sensibilità. Sono stati coinvolti anche periti esterni. Queste verifiche approfondite hanno confermato la prima decisione di aggiudicazione. Dato che anche questa aggiudicazione sottostà alla legge federale sugli acquisti pubblici, è possibile inoltrare ricorso.

Richieste di pagamento complementare

La Delegazione di vigilanza della NFTA constata che durante l'esercizio non è stata registrata alcuna nuova richiesta di pagamento supplementare. Essa continua a sostenere le società costruttrici nella loro volontà di accogliere solo le richieste legittime e di rivolgersi all'ufficio di conciliazione o al giudice.

Prezzi dei materiali

Il 22 novembre 2004 la Commissione della concorrenza (Comco) ha aperto un'inchiesta sui prezzi del cemento e del calcestruzzo nelle aggiudicazioni per la NFTA. L'inchiesta si prefigge di verificare se la concorrenza, nell'appalto delle forniture di cemento e dei sistemi di calcestruzzo per i cantieri della NFTA e negli appalti connessi, sia stata ostacolata. L'inchiesta è ancora in corso. In un primo tempo si prevedeva di effettuare anche una verifica delle condizioni di concorrenza sul mercato svizzero del cemento.

La Delegazione di vigilanza della NFTA ha raccomandato alla Comco di procedere rapidamente con l'inchiesta e di concluderla, se possibile, ancora nel 2006. Seguirà attentamente l'evoluzione del dossier.

Nel 2005 la Delegazione non ha avuto alcun motivo per approfondire la questione riguardante i prezzi dell'acciaio. Questa problematica assumerà però un'importanza particolare in vista dell'aggiudicazione della tecnica ferroviaria del San Gottardo; la Delegazione la affronterà quindi in tale occasione.

Sicurezza e condizioni del lavoro nei cantieri della NFTA

La Delegazione di vigilanza della NFTA constata che i cantieri della NFTA dispongono di sistemi di sicurezza funzionanti. La frequenza degli incidenti nei cantieri della NFTA è meno elevata rispetto ad altri cantieri sotterranei. Le misure destinate ad aumentare la sicurezza vengono continuamente verificate e attuate in collabora-

zione con l'INSAI. Le condizioni di lavoro sui cantieri sono oggetto della necessaria attenzione.

ETCS Level 2 (European Train Control System)

La Delegazione di vigilanza della NFTA constata che in Europa vi è manifestamente la volontà di imporre il sistema ETCS quale strumento di una rete ferroviaria interoperabile.

Essa fa notare che la Svizzera è il Paese europeo che ha preparato il maggior numero di mezzi di trazione ai fini dell'impiego di ETCS Level 2. Il nostro Paese fornisce così un contributo determinante all'impiego di ETCS Level 2 in Europa. La Svizzera partecipa in modo essenziale al finanziamento di questo sviluppo.

La Delegazione constata che i preparativi per l'attuazione del sistema ETCS Level 2 sulla nuova tratta di Ferrovia 2000 e nella galleria di base del Lötschberg progrediscono conformemente allo scadenziario. Per il momento essa non vede alcuna necessità di intervenire a livello dell'alta vigilanza. Seguirà molto da vicino questa problematica, in particolare in vista della messa in esercizio della galleria di base del Lötschberg.

La Delegazione continuerà inoltre a informarsi periodicamente sui costi della migrazione verso ETCS. Essa si impegnerà affinché gli incrementi di produttività ottenuti grazie a questo sistema siano presi in considerazione al momento di fissare i prezzi dei tracciati.

Preparazione della messa in esercizio dell'asse del Lötschberg

Anche se i lavori legati alla messa in esercizio della galleria di base del Lötschberg procedono conformemente alla pianificazione, la Delegazione di vigilanza della NFTA è sempre dell'avviso – a fine aprile 2006 – che il rischio connesso con le scadenze è molto elevato, segnatamente perché non è disponibile alcuna riserva di tempo. Nell'immediato essa non ha individuato alcuna necessità di intervenire a livello dell'alta vigilanza parlamentare.

Esercizio dell'asse del San Gottardo: tecnica ferroviaria

La Delegazione di vigilanza della NFTA constata che la gara d'appalto per la tecnica ferroviaria nella galleria di base nel San Gottardo sembra essere sulla buona strada. Essa seguirà attentamente l'evoluzione dei costi alla luce dei progressi della tecnica e di un mercato verosimilmente molto limitato, ed esaminerà le possibili conseguenze per la galleria di base del Monte Ceneri.

La Delegazione continua a ritenere che l'alimentazione in energia sull'asse del San Gottardo sia attualmente garantita. Non è tuttavia chiarita la questione del finanziamento.

Porta Alpina: ripercussioni sull'esercizio della galleria di base del San Gottardo

Ora che il Parlamento ha approvato un investimento preliminare per la Porta Alpina, la Delegazione di vigilanza della NFTA insiste affinché i lavori preliminari siano realizzati quanto prima. Occorre procedere rapidamente ai necessari accer-

tamenti per un'eventuale realizzazione differita del progetto. A tale riguardo bisogna prestare estrema attenzione alle ripercussioni sulla costruzione, sull'esercizio e sulla manutenzione della galleria di base del San Gottardo e sull'esercizio dell'intero asse del San Gottardo. La priorità assoluta deve essere accordata al traffico di transito (trasporto merci e traffico viaggiatori). Gli accertamenti devono pure riguardare il potenziale di aumenti della capacità a lungo termine nella galleria di base del San Gottardo, proprio per poter far fronte a un futuro incremento del trasporto merci. La galleria di base del San Gottardo deve in primo luogo adempiere il suo vero scopo in funzione del traffico di transito.

Gli studi preliminari devono pure vertere sul progetto territoriale, sul finanziamento e sulla redditività, nonché sull'importanza futura dell'attuale linea di montagna e sul futuro gestore di una Porta Alpina.

Raccordi alla NFTA: raccordo alla linea principale nel Cantone di Uri

La Delegazione di vigilanza della NFTA costata che l'approvazione dei piani per il progetto di pubblicazione Uri 2006 sembra essere sulla buona strada. Prendere una decisione al più tardi a metà 2007 è una condizione assoluta per non ritardare ulteriormente la messa in esercizio della galleria di base del San Gottardo.

Linee di apporto della NFTA all'estero

La Delegazione di vigilanza della NFTA seguirà attentamente lo sviluppo della questione delle capacità delle linee di apporto della NFTA da nord. Essa prevede di dedicare buona parte della sua seduta dell'autunno 2006 a questa problematica.

La Delegazione constata che la progressione dei lavori sulle linee d'accesso alla NFTA da sud è conforme alla pianificazione. Essa non individua alcuna necessità di intervenire dal punto di vista dell'alta vigilanza, ma continuerà a informarsi periodicamente presso l'UFT in merito allo sviluppo della pianificazione e della realizzazione.

Affari del Consiglio federale in preparazione

All'inizio del 2006 la Delegazione di vigilanza della NFTA ha trasmesso alle CdF, alle CdG, alle CTT e alla DelFin un rapporto dell'UFT con un compendio di futuri affari del Consiglio federale che hanno un legame con la NFTA.

Rapporti di controllo del Controllo federale delle finanze (CDF) e dell'UFT

La Delegazione di vigilanza della NFTA ha preso atto dei buoni risultati, nel loro complesso, dei controlli effettuati dal CDF. È giunta alla conclusione che il coordinamento dei controlli funziona e che non vi è alcuna necessità di intervenire dal punto di vista dell'alta vigilanza parlamentare.

La Delegazione ha constatato che i controlli effettuati dall'UFT nel 2005 esercitano un influsso positivo sulla gestione dei progetti e che il programma dei controlli per il 2006 è stato fissato in funzione dell'analisi dei rischi aggiornata dell'UFT.

Conclusione

Nel presente rapporto, la Delegazione di vigilanza della NFTA – in ossequio al suo mandato e rigorosamente nell’ottica dell’alta vigilanza parlamentare – ha riferito soprattutto sugli aspetti e le constatazioni che hanno dato luogo a discussioni controverse e a osservazioni critiche. Si è riferito sui settori a proposito dei quali la Delegazione ha appurato la necessità di agire per l’alta vigilanza parlamentare o il Parlamento.

Il fatto di seguire i progetti molto più da vicino rispetto ad altri progetti edilizi della Confederazione – ad esempio nell’edilizia stradale – fa sì che per la NFTA vengano individuati punti deboli e lacune che altrove rimarrebbero occulti e che si adottino le misure del caso.

Nel rapporto è stato possibile menzionare soltanto una parte delle esperienze positive che la Delegazione di vigilanza della NFTA ha potuto fare nel quadro dei suoi accertamenti e dei contatti diretti.

Indice

Compendio	4134
Elenco delle abbreviazioni	4155
I. Introduzione	4157
1 Vigilanza sulla Nuova ferrovia transalpina (NFTA)	4157
1.1 Competenze nella realizzazione della NFTA	4157
1.2 Rapporto fra la vigilanza parlamentare (alta vigilanza) e la vigilanza del Consiglio federale sulla NFTA	4159
1.3 Rapporto fra il rendiconto del DATEC e l'UFT e quello della vigilanza parlamentare (alta vigilanza)	4159
1.4 Rapporto fra la Delegazione di vigilanza della NFTA e le Commissioni di vigilanza, la Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni e la Delegazione delle finanze delle Camere federali	4160
1.5 Rendiconto della Delegazione di vigilanza della NFTA	4161
1.6 Delegazione di vigilanza della NFTA	4162
1.6.1 Composizione	4162
1.6.2 Sedute della Delegazione	4163
1.6.3 Priorità tematiche della Delegazione di vigilanza della NFTA	4165
II. Tema prioritario: gestione del progetto	4167
2 Gestione del progetto NFTA	4167
2.1 Fattori di gestione: prestazioni, costi, finanze e scadenze	4167
2.2 Gestione delle prestazioni: modifiche dell'ordinazione	4167
2.2.1 Definizione di modifica dell'ordinazione	4168
2.2.2 Disciplinamento delle competenze nel quadro delle modifiche dell'ordinazione	4169
2.2.3 Procedura nel caso di modifiche dell'ordinazione	4170
2.2.4 Necessario grado di adeguamento allo stato della tecnica e alle norme	4171
2.3 Gestione dei costi: ottimizzazione del progetto	4172
2.4 Gestione dei costi: gestione centralizzata delle riserve esigue da parte del Consiglio federale	4172
2.5 Gestione dei crediti: scaglionamento di crediti aggiuntivi	4174
3 Costi	4176
3.1 Evoluzione dei costi finali presumibili	4177
3.2 Aumento dei costi dal 1998 e dalla fine del 2004	4178
3.2.1 Aumento del costo complessivo della NFTA	4178
3.2.2 Cause e fattori alla base dell'aumento del costo complessivo della NFTA	4179
3.2.3 Struttura e fattori dell'aumento dei costi dell'asse del Lötschberg	4180
3.2.4 Struttura e fattori dell'aumento dei costi dell'asse del San Gottardo	4184
3.2.5 Aumento dei costi delle altre opere	4188
3.2.6 Cause e fattori dell'aumento dei costi: valutazione della Delegazione di vigilanza della NFTA	4188

3.3	Modifiche dell'ordinazione della Confederazione: valutazione della Delegazione di vigilanza della NFTA	4188
3.3.1	Proporzione delle modifiche dell'ordinazione della Confederazione	4189
3.3.2	Costi nell'ambito del margine di precisione dei costi di ± 15 per cento	4190
3.4	Precisione e attendibilità delle previsioni dei costi	4191
3.4.1	Accertamento della precisione e dell'attendibilità delle previsioni dei costi	4191
3.4.2	Margine di variazione dei costi: proiezioni dell'UFT	4191
3.4.3	Rischio concernente i costi: analisi dell'UFT	4192
3.4.4	Rischio concernente i costi: valutazione della Delegazione di vigilanza della NFTA	4194
3.5	Oneri dovuti a rincaro, IVA e interessi intercalari	4195
3.5.1	Prolungamento del credito, rincaro dell'indice e rincaro del contratto	4195
3.5.2	Composizione dell'indice di rincaro della NFTA (NIR)	4196
3.5.3	Evoluzione dell'indice di rincaro della NFTA dal 1991	4197
3.5.4	Oneri dovuti a rincaro, interessi intercalari e IVA: valutazione della Delegazione di vigilanza della NFTA	4198
3.6	Stima del costo effettivo della NFTA sino alla conclusione del progetto	4198
4	Risparmi di costi e ottimizzazione del progetto	4201
4.1	Misure di compensazione dei costruttori	4201
4.1.1	Misure di compensazione sull'asse del Lötschberg	4202
4.1.2	Misure di compensazione sull'asse del San Gottardo	4202
4.2	Adeguamento delle norme da parte delle autorità federali	4204
4.3	Scaglionamento e ridimensionamento di parti del progetto da parte del Parlamento	4204
4.3.1	Scaglionamento di parte del progetto: costruzione completa della galleria di base del Monte Ceneri	4204
4.3.2	Ridimensionamento del progetto da parte del Parlamento: progetto sullo sviluppo futuro dei progetti ferroviari (SPF)	4205
5	Credito complessivo della NFTA e Fondo FTP	4206
5.1	Basi	4206
5.2	Crediti d'impegno: credito complessivo della NFTA e crediti aggiuntivi	4207
5.2.1	Costi scoperti e fabbisogno di finanziamento	4207
5.2.2	Secondo credito aggiuntivo al credito complessivo della NFTA	4209
5.2.3	Secondo credito aggiuntivo al credito complessivo della NFTA: valutazione della Delegazione di vigilanza della NFTA	4210
5.2.4	Parlamento: credito aggiuntivo e liberazione parziale dei crediti d'opera	4211
5.2.5	Consiglio federale: gestione delle riserve e liberazione parziale dei crediti d'opera	4212
5.2.6	Consiglio federale: prolungamento dei crediti d'opera a causa del rincaro, dell'IVA e degli interessi intercalari	4214
5.3	Fondo per i grandi progetti ferroviari (Fondo FTP)	4214

5.3.1	Modifica del finanziamento – priorità per la NFTA e contributo al risparmio	4214
5.3.2	Conto del fondo e limite superiore degli anticipi nel 2005	4215
5.3.3	Simulazione del fondo il 20 aprile 2006	4216
5.4	Crediti di pagamento	4218
5.4.1	Conto 2005 dei crediti di pagamento NFTA	4218
5.4.2	Preventivo e supplementi 2006 ai crediti di pagamento NFTA	4220
5.4.3	Pianificazione della liquidità dei crediti di pagamento NFTA	4220
6	Scadenze	4221
6.1	Termini di riferimento	4221
6.2	Scadenze sull'asse del San Gottardo	4222
6.2.1	Galleria di base del San Gottardo	4222
6.2.2	Galleria di base del Monte Ceneri	4224
6.2.3	Conseguenze per la messa in servizio dell'asse del San Gottardo	4225
6.3	Asse del Lötschberg	4225
6.4	Scadenze relative ad altre opere	4226
6.5	Grado di precisione delle scadenze	4226
III.	Tema prioritario – Costruzione delle gallerie: pianificazione, aggiudicazioni, costruzione ed equipaggiamento	4227
7	Galleria di base del Monte Ceneri	4227
7.1	Evoluzione del progetto e decisioni politiche fino alla fine del 2004	4227
7.2	Evoluzione del progetto e decisioni politiche nel 2005 e nel primo trimestre del 2006	4230
7.2.1	Verifica della previsione geologica da parte dell'UFT	4230
7.2.2	Realizzazione a tappe, inizio dei lavori e stanziamento dei crediti: decisioni del Consiglio federale	4230
7.2.3	Realizzazione a tappe, inizio dei lavori e stanziamento dei crediti: posizione della Delegazione di vigilanza della NFTA	4231
7.2.4	Permesso di costruzione del DATEC	4233
7.2.5	Costruzione grezza della galleria di base del Monte Ceneri: aumento dei costi e rinvio della messa in esercizio	4233
7.2.6	Galleria di base del Monte Ceneri: progetto di costruzione – posizione della Delegazione di vigilanza della NFTA	4235
7.2.7	Possibilità di compensazione, inclusa la distanza tra i cunicoli di collegamento	4237
8	Problemi geologici sull'asse del San Gottardo	4238
8.1	Problemi geologici nel comparto di Amsteg	4238
8.1.1	Fresatrice bloccata	4238
8.1.2	Temperatura elevata della roccia: conseguenze per la costruzione, l'esercizio, la manutenzione e il materiale rotabile	4239
8.2	Stazione multifunzionale di Faido	4239
8.3	Spostamento dei limiti dei lotti di Sedrun/Faido	4240
9	Aggiudicazioni, pretese supplementari e prezzi dei materiali	4242
9.1	Aggiudicazioni	4242

9.2 Pretese supplementari	4243
9.3 Prezzi dei materiali	4244
10 Sicurezza e condizioni del lavoro nei cantieri della NFTA	4245
10.1 Sicurezza del lavoro	4245
10.2 Condizioni di lavoro	4246
IV. Tema prioritario – Esercizio: preparazione della messa in servizio e sicurezza operativa	4247
11 ETCS Level 2 (European Train Control System)	4247
11.1 ETCS in Europa	4247
11.2 Impiego del sistema ETCS Level 2 in Svizzera	4248
11.3 Situazione del progetto ETCS	4249
11.4 Investimenti per il sistema ETCS	4250
12 Esercizio della NFTA	4252
12.1 Esercizio dell'asse del Lötschberg	4252
12.1.1 Preparazione della messa in servizio	4252
12.1.2 Aspetti particolari	4253
12.2 Esercizio dell'asse del San Gottardo	4253
12.2.1 Tecnica ferroviaria	4253
12.2.2 Porta Alpina: ripercussioni sull'esercizio della galleria di base del San Gottardo	4255
V. Tema prioritario: contesto generale della NFTA	4257
13 Raccordi alla NFTA	4257
13.1 Raccordo alla linea principale nel Cantone di Uri	4257
13.2 Linee d'accesso alla NFTA in Svizzera	4258
13.3 Linee di apporto della NFTA all'estero	4258
13.3.1 Germania – Linee d'accesso da nord	4258
13.3.2 Italia – linee d'accesso da sud	4259
13.4 Visita della delegazione nel Vallese	4259
VI. Decisioni e rapporti	4261
14 Decisioni del Consiglio federale e rapporti del CDF, dell'UFT e dei costruttori/gestori	4261
14.1 Decisioni del Consiglio federale	4261
14.2 Rapporti dell'UFT sullo stato dei lavori della NFTA	4262
14.3 Comunicazioni di eventi eccezionali da parte dei costruttori e degli esercenti	4262
14.4 Rapporti del CDF	4263
14.4.1 Controlli eseguiti presso i costruttori	4263
14.4.2 Analisi dei rapporti degli organi di revisione per il 2005 e seduta di coordinamento con gli organi di controllo	4263
14.5 Controlli speciali e complementari dell'UFT	4264
VII. Conclusione	4265

Allegati

Raccomandazioni della Delegazione di vigilanza della NFTA

- | | | |
|-----|---|------|
| 1.1 | Sintesi delle raccomandazioni della Delegazione di vigilanza della NFTA all'attenzione del Consiglio federale contenute nel rapporto di attività 2005 | 4260 |
| 1.2 | Sintesi delle raccomandazioni della Delegazione di vigilanza della NFTA all'attenzione di CdF, CdG, CTT e DelFin nel rapporto di attività 2005 | 4267 |

Basi legali, messaggi, decisioni del Consiglio federale e rapporti

- | | | |
|-----|--|------|
| 2.1 | Compendio delle basi giuridiche e politiche | 4268 |
| 2.2 | Elenco delle basi legali menzionate | 4271 |
| 2.3 | Elenco dei messaggi e rapporti del Consiglio federale menzionati | 4274 |
| 2.4 | Elenco delle decisioni prese nel 2005 dal Consiglio federale in relazione alla NFTA 2005 | 4275 |
| 2.5 | Elenco delle dichiarazioni di eventi relative al 2005 | 4276 |

Costi

- | | | |
|-----|--|------|
| 3.1 | Definizione e commento sui costi della NFTA | 4277 |
| 3.2 | Evoluzione dei costi di riferimento iniziali dal 1998 ai costi finali presumibili alla fine del 2005 | 4279 |

Crediti

- | | | |
|-----|--|------|
| 4.1 | Fondo per i grandi progetti ferroviari (Fondo FTP): Simulazione UFT del 20 aprile 2006 | 4281 |
| 4.2 | Evoluzione dei crediti d'opera, compreso il credito d'opera «Riserve», dal 1998 alla fine del 2005 | 4282 |

Analisi dei rischi

- | | | |
|---|--|------|
| 5 | Analisi dei rischi dell'Ufficio federale dei trasporti (UFT) al 31 dicembre 2005 | 4284 |
|---|--|------|

Sistema di vigilanza

- | | | |
|---|--|------|
| 6 | Nuova ferrovia transalpina (NFTA): principali istanze responsabili in materia di vigilanza, controllo ed esecuzione e relative competenze (stato: 1° gennaio 2006) | 4290 |
|---|--|------|

Elenco delle abbreviazioni

AFC	Amministrazione federale delle contribuzioni
AFF	Amministrazione federale delle finanze
ATG	AlpTransit San Gottardo SA
BLS	Ferrovia del Lötschberg SA
BLS AT	BLS AlpTransit SA
CDF	Controllo delle finanze federali
CdF	Commissioni delle finanze
CdG	Commissioni della gestione
CIP	Costi iniziali previsti
COCIC	Coordinamento degli organi delle costruzioni e degli immobili della Confederazione
Comco	Commissione federale della concorrenza
CPPLS	Commissione professionale paritetica per i lavori sotterranei
CPV	Conferenza delle presidenze delle commissioni e delegazioni di vigilanza
CRM	Commissione federale di ricorso in materia di acquisti pubblici
CTT	Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni
DATEC	Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni
DCN	Direttiva sul controlling della NFTA
DelCG	Delegazione delle Commissioni della gestione delle Camere federali
DelFin	Delegazione delle finanze delle Camere federali
DVN	Delegazione di vigilanza della NFTA delle Camere federali
ETCS	European Train Control System [Sistema di controllo treni europei]
FFS	Ferrovie federali svizzere SA
FMB	Forze Motrici Bernesi
FPF	Fondo per i grandi progetti ferroviari
FTP	Finanziamento dei progetti d'infrastruttura dei trasporti pubblici
GBC	Galleria di base del Monte Ceneri
GBG	Galleria di base del San Gottardo
GBL	Galleria di base del Lötschberg
GSM-R	Global System for Mobile Communications – Railways
INSAI	Istituto nazionale svizzero di assicurazione contro gli infortuni
IPC	Indice nazionale dei prezzi al consumo

IVA	Imposta sul valore aggiunto
LAPub	Legge federale sugli acquisti pubblici
LFC	Legge federale sulle finanze della Confederazione
LL	Legge sul lavoro
LParl	Legge sul Parlamento
MFS	Stazione multifunzionale
MGB	Matterhorn Gotthard Bahn AG
NBS	Nuova tratta
NFTA	Nuova ferrovia transalpina
NIR	Nuovo indice di rincaro della NFTA
OAPub	Ordinanza sugli acquisti pubblici
OTrAl	Ordinanza sul transito alpino
RAV	Raccordo della Svizzera orientale e della Svizzera occidentale alla rete ferroviaria europea ad alta velocità
RhB	Ferrovie retiche SA
SA	Società anonima
Seco	Segretariato di Stato dell'economia
SOB	Ferrovie del Sud-Est SA
SPF	Sviluppo futuro dei progetti ferroviari
SPFA	Segreteria della vigilanza parlamentare sulle finanze e il transito alpino
TBT-AT	Commissione tecnica di accompagnamento AlpTransit dell'UFT
TTPCP	Tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni
UFAM	Ufficio federale dell'ambiente
UFM	Ufficio federale della migrazione
UFT	Ufficio federale dei trasporti
UST	Ufficio federale di statistica
USTE	Ufficio federale dello sviluppo territoriale
USTRA	Ufficio federale delle strade
ZIW	Indice zurighese dei costi dell'edilizia abitativa
ZUB	Sistema di protezione automatica dei treni

Rapporto

I. Introduzione

1 Vigilanza sulla Nuova ferrovia transalpina (NFTA)

1.1 Competenze nella realizzazione della NFTA

Il Consiglio federale e il Parlamento hanno il compito di realizzare l'incarico, conferito loro dal popolo nel 1998, di costruire una Nuova ferrovia transalpina (NFTA). Le principali competenze sono disciplinate come segue (cfr. allegato 6).

Il *Parlamento* commissiona la NFTA e adempie l'alta vigilanza sulla realizzazione del progetto descritto nel decreto sul transito alpino¹. In occasione della votazione sull'FTP nel 1998 popolo e Parlamento hanno ridimensionato il progetto e disciplinato nuovamente il finanziamento. Per esercitare l'alta vigilanza sul progetto il Parlamento ha istituito la Delegazione di vigilanza della NFTA (DVN). Essa sorveglia sostanzialmente il lavoro del Consiglio federale, del Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) e dell'Ufficio federale dei trasporti (UFT).

Il *Consiglio federale* è responsabile dell'intera esecuzione del mandato e del diritto in materia di transito alpino. Esso realizza i mandati del Parlamento ed è responsabile della vigilanza strategica del progetto². In convenzioni concluse con i costruttori e le ferrovie³, il Consiglio federale ha fissato per contratto le prestazioni ordinate e nell'ordinanza sul transito alpino (OTrAl)⁴ ha disciplinato i compiti e le competenze dei diversi partecipanti al progetto.

Il Consiglio federale gestisce inoltre il credito complessivo per la NFTA conformemente al decreto sul finanziamento del transito alpino⁵. Può in particolare aumentare il credito complessivo in funzione del rincaro comprovato, dell'IVA e degli interessi intercalari, liberare riserve a favore degli altri crediti d'opera se sono adempite determinate condizioni, liberare i crediti d'opera in tranches, effettuare trasferimenti esigui fra i crediti d'opera del credito complessivo per la NFTA e negoziare, nell'ambito del credito complessivo, soluzioni di finanziamento specifiche atte a migliorare la redditività delle risorse pubbliche investite nella NFTA.

Il *DATEC* realizza l'incarico del Consiglio federale a livello dipartimentale. Conformemente all'ordinanza sul traffico alpino, esso valuta compiti centrali ed eventi straordinari e per esaminare questioni specificamente tecniche può ricorrere a un organo consultivo composto di specialisti indipendenti dall'Amministrazione. Per

¹ Decreto federale del 4 ottobre 1991 concernente la costruzione di una ferrovia transalpina (Decreto sul transito alpino, RS 742.104).

² Art. 19 cpv. 1 decreto sul transito alpino.

³ Convenzioni tra la Confederazione e le FFS, l'ATG, la BLS e la BLS AT (FF 2000 4870).

⁴ Ordinanza del 28 febbraio 2001 sulla costruzione di una ferrovia transalpina (Ordinanza sul transito alpino, OTrAl; RS 742.104.1).

⁵ Decreto federale dell'8 dicembre 1999 concernente il nuovo credito complessivo per la NFTA (Decreto sul finanziamento del transito alpino; FF 2000 136); decreto federale del 10 giugno 2004 concernente il credito aggiuntivo e la liberazione parziale dei fondi bloccati della seconda fase della NFTA I (FF 2004 3267).

definire nel dettaglio i compiti e le competenze in seno al progetto, il DATEC ha emanato la Direttiva sul controlling della NFTA (DCN).

L'*UFT* gestisce e sorveglia il progetto NFTA. Semestralmente presenta alla Delegazione un rapporto sullo stato dei lavori. In tali rapporti l'*UFT* e i costruttori informano sulle prestazioni, i costi, le finanze, le scadenze e i rischi propri di ogni opera. Nella realizzazione della NFTA, l'*UFT* adempie inoltre la sua ordinaria attività di vigilanza conformemente alla legislazione ferroviaria.

In qualità di futuri *gestori* delle gallerie di base, le FFS e la BLS rappresentano gli interessi del gestore dell'infrastruttura nei confronti dei costruttori⁶.

I *costruttori* adempiono per il Consiglio federale e l'Amministrazione federale la funzione di committenti della costruzione. I costruttori delle gallerie di base sono le società anonime AlpTransit San Gottardo (ATG) e BLS AlpTransit (BLS AT). Le FFS e la BLS si sono impegnate a trasferire alle loro filiali ATG e BLS AT tutti i diritti e i doveri necessari alla progettazione e alla costruzione dell'infrastruttura commissionata⁷. L'influsso delle FFS e della BLS sulle loro filiali si limita alle competenze attribuite per legge all'assemblea generale⁸. Le filiali ATG e BLS AT sono responsabili verso la Confederazione della progettazione e della realizzazione accurata dell'infrastruttura, conformemente all'ordinazione della Confederazione, nonché dell'impiego efficace dei mezzi finanziari messi a disposizione⁹. I costruttori sono responsabili di tutti i rischi in rapporto con la pianificazione, l'appalto e l'aggiudicazione dei lavori e la costruzione delle opere. Nell'aggiudicazione degli appalti essi soggiacciono alla legislazione federale sugli acquisti pubblici¹⁰. I costruttori attuano inoltre le prescrizioni legali conformemente alle regole della tecnica attuale.

La responsabilità dei rischi spetta in linea di principio alle società di costruttori. Sono fatti salvi i settori di rischio la cui responsabilità incombe alla Confederazione¹¹ (cfr. n. 2.2.1).

Le basi politiche e legali essenziali relative alla NFTA sono elencate nell'allegato 2.

È possibile avere un quadro dettagliato dei responsabili della vigilanza, del controllo e dell'esecuzione e delle loro competenze nell'allegato 6.

⁶ Art. 8 cpv. 1 convenzione tra la Confederazione e le FFS e art. 9 cpv. 1 convenzione tra la Confederazione e la BLS.

⁷ Art. 4 cpv. 1 convenzioni tra la Confederazione e le FFS e la BLS.

⁸ Art. 6 cpv. 1 convenzioni tra la Confederazione e le FFS e la BLS.

⁹ Art. 4 cpv. 1 convenzioni tra la Confederazione e l'ATG e la BLS AT.

¹⁰ Legge federale del 16 dicembre 1994 sugli acquisti pubblici (LAPub; RS 172.056.1); ordinanza dell'11 dicembre 1995 sugli acquisti pubblici (OAPub; RS 172.056.11).

¹¹ Art. 5 cpv. 2 convenzioni tra la Confederazione e l'ATG e la BLS AT.

1.2

Rapporto fra la vigilanza parlamentare (alta vigilanza) e la vigilanza del Consiglio federale sulla NFTA

L'alta vigilanza dell'Assemblea federale sulla Nuova ferrovia transalpina è esercitata dalla Delegazione di vigilanza della NFTA¹². Essa ha il compito di controllare, nel quadro della vigilanza parlamentare concomitante e a posteriori (alta vigilanza finanziaria e controllo dell'Amministrazione), la realizzazione della NFTA. È centrale l'osservanza delle prestazioni ordinate dalla Confederazione, delle scadenze, dei costi e dei crediti nonché delle condizioni quadro giuridiche e organizzative. Rientra nei compiti della Delegazione anche il controllo della struttura organizzativa del progetto e della vigilanza nonché l'adempimento, da parte degli organi competenti, delle funzioni di vigilanza e di gestione.

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 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 tuttavia indirizzare reclami e raccomandazioni direttamente al Consiglio federale. Così facendo la Delegazione non si assume alcuna responsabilità per le 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.

Le raccomandazioni della Delegazione di vigilanza della NFTA espresse nel presente rapporto sono riassunte nell'allegato I.1.

1.3

Rapporto fra il rendiconto del DATEC e l'UFT e quello della vigilanza parlamentare (alta vigilanza)

Semestralmente il DATEC sottopone alla Delegazione di vigilanza della NFTA un rapporto sul prosieguo dei lavori di costruzione e sull'evoluzione dei costi¹³. Il rendiconto è presentato sotto forma di un rapporto sullo stato dei lavori della NFTA standardizzato e si compone di un ampio rapporto principale e di un riassunto (cfr. n. 14.2). Questi sono pubblicati dall'UFT a fine marzo e a fine settembre.

- Il rapporto principale del rapporto sullo stato dei lavori è indirizzato alla Delegazione di vigilanza della NFTA che lo discute nel dettaglio e ne prende atto.
- Il riassunto del rapporto sullo stato dei lavori è pubblicato dall'UFT e messo a disposizione, a scopo informativo, delle CdF, CdG, CTT e della DelFin nonché dei membri del Parlamento interessati.

¹² Art. 20 cpv. 3 decreto sul transito alpino.

¹³ Art. 4 decreto sul finanziamento del transito alpino.

Qualora si verifichi un evento eccezionale o un imprevisto fra le scadenze dei rapporti semestrali sullo stato dei lavori, il costruttore o il futuro gestore interessato deve informarne l'UFT mediante comunicazione scritta¹⁴. L'UFT comunica senza indugio l'evento eccezionale o l'imprevisto alla Segreteria generale del DATEC e alla Delegazione di vigilanza della NFTA. Le comunicazioni di eventi eccezionali o di imprevisti sono considerate nei rapporti sullo stato dei lavori dell'UFT (cfr. n. 14.3).

L'UFT redige, pubblica e commenta i rapporti sullo stato dei lavori. La Delegazione di vigilanza della NFTA li esamina e li valuta all'attenzione delle Commissioni delle finanze (CdF), delle Commissioni della gestione (CdG), delle Commissioni dei trasporti e delle telecomunicazioni (CTT) o della Delegazione delle finanze (DelFin) del Parlamento.

Il presente rapporto di attività si basa essenzialmente sui dati relativi alla situazione e agli sviluppi (previsioni) del progetto NFTA nonché sulla valutazione dei rischi aggiornata effettuata dall'UFT. Questi sono contenuti nei rapporti sullo stato dei lavori n. 19 (stato: 30 giugno 2005) e n. 20 (stato: 31 dicembre 2005). Il compito di analizzare, verificare e controllare la plausibilità di questi dati spetta in primo luogo all'UFT.

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 ai riassunti accessibili al pubblico dei rapporti sullo stato dei lavori.

1.4 Rapporto fra la Delegazione di vigilanza della NFTA e le Commissioni di vigilanza, la Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni e la Delegazione delle finanze delle Camere federali

All'interno del Parlamento diverse commissioni e delegazioni si occupano di affari legati alla NFTA. La Conferenza delle presidenze delle commissioni e delegazioni di vigilanza (CPV) ha disciplinato più dettagliatamente e concretizzato in principi¹⁵ il rapporto fra la Delegazione di vigilanza della NFTA e le Commissioni di vigilanza (CdF e CdG), le commissioni peritali interessate (CTT) e la DelFin.

Gli oggetti sottoposti all'esame del Parlamento che presentano un legame con la NFTA, come il rapporto di gestione del Consiglio federale, il preventivo, i crediti supplementari, il conto del Fondo per i grandi progetti ferroviari (Fondo FTP),

¹⁴ Art. 5 cpv. 2 ordinanza sul transito alpino.

¹⁵ Principi operativi della CPV del 6 dicembre 2004 sulle modalità di lavoro e sul coordinamento dell'alta vigilanza sulla NFTA (cfr. Manuale dell'Assemblea federale, stato al 1° marzo 2006, pubblicato dai Servizi del Parlamento).

l'approvazione di crediti urgenti del Fondo FTP¹⁶ e i progetti legislativi, spettano alle commissioni di vigilanza competenti, alla DelFin o alle CTT che deliberano in merito nei limiti delle loro rispettive competenze. Esse invitano tuttavia la Delegazione di vigilanza della NFTA ad esprimere un parere.

Non rientrano nemmeno nella sfera delle competenze della Delegazione: l'alta vigilanza sul funzionamento della NFTA, l'alta vigilanza sugli altri progetti FTP (Ferrovia 2000, rete ad alta velocità e provvedimenti contro l'inquinamento acustico), la valutazione della redditività aziendale della NFTA, la valutazione del finanziamento degli ammortamenti e dei costi supplementari di manutenzione e d'esercizio e la valutazione dei tassi d'interesse e della rimborsabilità del debito contratto sul mercato finanziario. Tuttavia, quando questi elementi incidono sulla valutazione di decisioni e di sviluppi nella costruzione della NFTA, la Delegazione ne tiene conto nelle proprie considerazioni.

Quando le CdF, CdG o la DelFin, nell'esercizio delle proprie funzioni parlamentari, affrontano questioni riguardanti il settore dell'alta vigilanza sulla realizzazione della NFTA che necessitano di un esame più approfondito, incaricano la Delegazione degli ulteriori chiarimenti.

Quando nell'esercizio delle proprie funzioni parlamentari affrontano tali questioni, le CTT incaricano se possibile la Delegazione di vigilanza della NFTA degli ulteriori chiarimenti oppure, in stretta collaborazione con la Delegazione, si rivolgono direttamente al Consiglio federale.

1.5 Rendiconto della Delegazione di vigilanza della NFTA

La Delegazione presenta ogni anno un rapporto sulla sua attività di vigilanza alle commissioni di vigilanza (CdF, CdG) e alle commissioni legislative competenti (CTT) delle due Camere¹⁷. Per motivi di coordinamento la DelFin riceve il rapporto per informazione. La presentazione del rendiconto davanti al Parlamento è effettuata alternativamente da CdG o da CdF. Nel 2006 è il turno delle CdF.

Il rapporto di attività della Delegazione ha lo scopo di attirare con sufficiente tempestività l'attenzione degli organi competenti sugli sviluppi che presentano rischi considerevoli nel quadro della realizzazione della NFTA.

Il presente rapporto di attività contiene essenzialmente le constatazioni, le valutazioni, i reclami e le raccomandazioni della Delegazione di vigilanza della NFTA relativi al 2005. Allo scopo di renderlo quanto più attuale possibile, il rapporto tiene conto anche degli sviluppi importanti per il Parlamento intervenuti nei mesi da gennaio ad aprile 2006.

¹⁶ Art. 18 e 31 della legge federale del 6 ottobre 1989 sulle finanze della Confederazione (LFC; RS 611.0). La nuova legge federale del 7 ottobre 2005 sulle finanze della Confederazione è entrata in vigore il 1° maggio 2006. Di conseguenza le informazioni fornite nel presente rapporto di attività (terminologia dei crediti e rimandi agli articoli) si riferiscono alla LFC in vigore nel 2005.

¹⁷ Art. 20 cpv. 5 decreto sul transito alpino.

Nei settori in cui non riscontri necessità di intervento per la vigilanza parlamentare, la Delegazione si assume la responsabilità politica delle proprie constatazioni.

Se ritiene che un determinato settore tematico necessiti dell'intervento delle CdF, delle CdG, delle CTT o della DelFin, nel suo rapporto di attività la Delegazione formula proposte e raccomandazioni concrete all'attenzione delle stesse. In questo caso le suddette commissioni o la DelFin hanno la responsabilità politica di approfondire le indicazioni e le raccomandazioni e di attuarle¹⁸.

Il presente rapporto non contiene alcuna raccomandazione della Delegazione all'attenzione delle CdF, delle CdG, delle CTT o della DelFin.

1.6 Delegazione di vigilanza della NFTA

1.6.1 Composizione

Le CdF, le CdG e le CTT delle due Camere nominano ciascuna due loro membri nella Delegazione di vigilanza della NFTA. La presidenza è esercitata per un anno a turno da un deputato del Consiglio nazionale e da un deputato del Consiglio degli Stati. Per il resto la Delegazione si costituisce autonomamente¹⁹.

Nel 2005 la Delegazione di vigilanza della NFTA era composta nel seguente modo (cfr. tabella 1):

Tabella 1

Composizione della Delegazione di vigilanza della NFTA nel 2005

	Commissione delle finanze (CdF)	Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni (CTT)	Commissione della gestione (CdG)
Consiglio degli Stati	Thomas Pfisterer * (PLR/AG) Simon Epiney (PPD/VS)	Rolf Büttiker (PLR/SO) Ernst Leuenberger (PS/SO)	Hans Hofmann (UDC/ZH) Hansruedi Stadler (PPD/UR)
Consiglio nazionale	Marlyse Dormond (PS/VD) Fabio Abate (PLR/TI)	Andrea Hämmerle (PS/GR) Otto Laubacher ** (UDC/LU)	Jean-Michel Cina *** (PPD/VS) Sep Cathomas **** (PPD/GR) Max Binder (UDC/ZH)

* Presidente 2005

** Vicepresidente 2005

*** Membro fino a metà 2005

**** Membro fino a metà 2005

¹⁸ N. 5 e 6.5 dei principi dell'alta vigilanza sulla NFTA.

¹⁹ Art. 20 cpv. 4 decreto sul transito alpino.

Nel 2006 la composizione della Delegazione è rimasta invariata e il collegio presidenziale si compone del consigliere nazionale Otto Laubacher, presidente, e del consigliere agli Stati Hansruedi Stadler, vicepresidente. Nel 2005 la Delegazione è assistita dalla Segreteria della vigilanza parlamentare sulle finanze e il transito alpino (SPFA) mediante l'equivalente di un posto a tempo pieno. Da marzo 2006 è disponibile un ulteriore 15 per cento circa per il segretariato amministrativo.

1.6.2 Sedute della Delegazione

Nel 2005 la Delegazione si è riunita a quattro riprese in occasione di sedute di due giorni ciascuna e due volte in sedute della durata di un giorno ciascuna. Durante la sessione parlamentare primaverile ha inoltre tenuto una seduta al fine di esaminare il rapporto sullo stato dei lavori della NFTA, relativo al primo semestre 2005.

Rappresentanti dell'Ufficio federale dei trasporti (UFT), del Controllo delle finanze (CDF) e dell'Amministrazione federale delle finanze (AFF) hanno presenziato alle sedute della Delegazione di vigilanza della NFTA rendendosi disponibili per chiarimenti e approfondimenti su questioni specifiche. Nella maggior parte dei casi erano presenti anche delegati del consiglio d'amministrazione o della direzione delle società di costruttori AlpTransit San Gottardo SA (ATG) e BLS AlpTransit SA (BLS AT) nonché rappresentanti della direzione delle Ferrovie federali svizzere (FFS) e della Ferrovia del Lötschberg SA (BLS).

Nelle sue sedute la Delegazione ha esaminato quattro decisioni del Consiglio federale (cfr. n. 14.1 e allegato 2.4), due rapporti sullo stato dei lavori della NFTA allestiti dall'UFT rispettivamente il 30 giugno 2005 e il 31 dicembre 2005 (cfr. n. 14.2), dodici comunicazioni di eventi eccezionali o di imprevisti dei costruttori (cfr. n. 14.3 e allegato 2.5), nove rapporti del Controllo federale delle finanze (due rapporti di revisione, cinque note e due pareri; cfr. n. 14.4) nonché i rapporti di gestione dell'ATG e del BLS AT del 2004. È stata inoltre informata in merito a una dozzina di verifiche speciali e complementari della Sezione AlpTransit²⁰ dell'UFT (cfr. n. 14.5).

Oltre alle sedute che ha tenuto a Berna, nel periodo in rassegna la Delegazione di vigilanza della NFTA si è recata sul posto per le seguenti visite:

- nel febbraio 2005, al termine di una seduta svoltasi a Berna, ha visitato la centrale di gestione del traffico della BLS SA a Spiez. Si è inoltre informata presso i responsabili della situazione dei lavori preliminari per la messa in esercizio della galleria di base del Lötschberg (incluso l'ETCS Level 2), sui rischi allora esistenti nonché sul nuovo treno di spegnimento e di salvataggio;
- nell'aprile 2005 si è riunita ad Argovia e Lenzburg. Ha condotto fra l'altro uno scambio di idee con il direttore del Dipartimento del territorio del Cantone di Argovia sulle richieste del Cantone. Ha inoltre discusso con un rappresentante del ministero dei trasporti del Baden-Württemberg e il presidente della Conferenza dei trasporti pubblici della Svizzera nord-occidentale sulle linee d'accesso settentrionali alla NFTA, sulla pianificazione trinazio-

²⁰ Il 1° gennaio 2006 l'UFT è stato riorganizzato. La sezione AlpTransit è stata sciolta. Ora la sezione Grandi progetti è responsabile della NFTA (escluso il finanziamento).

nale a lungo termine del nodo di Basilea (TLB), della traversata del Giura e dell'intersezione degli assi nord-sud ed est-ovest sull'Altipiano. La discussione ha inoltre interessato la questione delle relazioni fra trasporto di merci e traffico viaggiatori che stanno evolvendo a scapito del traffico viaggiatori;

- nel settembre 2005 la Delegazione si è riunita a Raron e Visp nel Cantone del Vallese. Ha discusso con il direttore del Dipartimento del territorio del Cantone e ha raccolto informazioni sull'utilità della NFTA per la regione del Vallese (piano d'offerta per i trasporti pubblici in Vallese, nuova realizzazione della stazione di Visp). Ha visitato gli impianti di tecnica ferroviaria della galleria di base del Lötschberg e ha raccolto informazioni in merito alla situazione di ETCS Level 2;
- nel novembre 2005 ha effettuato una corsa di prova con un treno speciale per sperimentare il sistema ETCS Level 2 sulla nuova tratta di Ferrovia 2000. A Olten le FFS, nella loro funzione di gestore svizzero del sistema ETCS Level 2, hanno fornito informazioni sullo scadenario fino all'introduzione definitiva nel quadro di Ferrovia 2000 e sull'asse del Lötschberg.

Alla fine del novembre 2005 la Delegazione ha intrattenuto uno scambio di opinioni con il Capo del DATEC in merito a temi che concernevano la vigilanza strategica del Dipartimento:

- decisioni del Consiglio federale concernenti Porta Alpina: ripercussioni della NFTA su scadenze, costi, esercizio e sicurezza sulla galleria di base del San Gottardo (cfr. n. 12.2.2);
- ricorso per l'aggiudicazione del lotto di Erstfeld: decisione della Commissione federale di ricorso in materia di acquisti pubblici (CRM) in merito all'effetto sospensivo (cfr. n. 9.1);
- messa in esercizio della galleria di base del Lötschberg e di ETCS Level 2: risposta del Consiglio federale alla raccomandazione della Delegazione di vigilanza della NFTA nel rapporto di attività 2004²¹ e misure nel caso di un ritardo nell'introduzione di ETCS Level 2 nella galleria di base del Lötschberg (cfr. n. 11 e 12.1.1);
- galleria di base del Monte Ceneri: approvazione dei piani (cfr. n. 7);
- progetto per la consultazione relativo allo Sviluppo futuro dei progetti ferroviari (SPF): importanza della NFTA come elemento prioritario (cfr. n. 5.3.1);
- linee d'accesso NFTA dall'estero: informazione sui diversi incontri con i ministri dei trasporti degli Stati confinanti e importanza dell'approntamento tempestivo delle linee d'accesso NFTA al nord e al sud (cfr. n. 13.3);

Il 20 marzo 2006 la Delegazione ha analizzato con il Capo del DATEC l'atteggiamento e le misure del Dipartimento riguardo alla decisione materiale della CRM del 13 febbraio 2006 concernente un ricorso per mancata considerazione nella procedura di aggiudicazione relativo al lotto NFTA di Erstfeld²² (cfr. n. 9.1).

²¹ Rapporto di attività della DVN del 27 aprile 2005, n. 7.2 (FF 2005 2767).

²² CRM 2005-016.

1.6.3 **Priorità tematiche della Delegazione di vigilanza della NFTA**

La Delegazione di vigilanza della NFTA orienta la sua attività in funzione dei settori del progetto che presentano rischi medio-elevati in fatto di costi e scadenze. L'estensione dei rischi è valutata sulla base dell'analisi semestrale dell'UFT e dei rapporti di controllo del CDF, in considerazione degli sviluppi recenti e in particolare della comunicazione di eventi eccezionali o di imprevisti da parte dei costruttori e dei gestori.

I temi prioritari elencati nella tabella 2 sono illustrati nelle sezioni indicate a margine.

Tabella 2

Priorità tematiche della Delegazione di vigilanza della NFTA nel 2005

Priorità tematica	Numero
UFT – Vigilanza e gestione del progetto	
– Gestione dei costi: compensazioni, adeguamento delle norme e possibilità di ridimensionamento	n. 4
– Modifiche ed estensioni del progetto, segnatamente modifiche dell'ordinazione della Confederazione	n. 2.2
– Pianificazione delle scadenze dell'asse del Lötschberg: lavori preliminari alla messa in esercizio e ETCS Level 2	n. 11/12
– Pianificazione delle scadenze: galleria di base del San Gottardo e galleria di base del Monte Ceneri, analisi costi-benefici nel caso di misure di accelerazione	n. 6.2
– NFTA nel Cantone di Uri: approvazione dei piani 2a e 3a tappa, gestione del materiale, studio «dorsale lunga chiusa» nel Cantone di Uri (KANSAS)	n. 13
– Galleria di base del Monte Ceneri: ultimazione, approvazione dei piani, progetto di costruzione, rincaro dei costi, ritardi nelle scadenze	n. 7
Autorità federali – Controlli e indagini	
– Condizioni di lavoro e di sicurezza sui cantieri della NFTA, incidenti mortali	n. 10
– Indagine sui prezzi del cemento nel quadro della NFTA	n. 9.3
– Decisione della CRM concernente il ricorso del consorzio Marti per l'aggiudicazione del lotto di Erstfeld	n. 9.1
UFT/AFF – Finanziamento (crediti d'impegno /Fondo FTP)	
– credito aggiuntivo: controllo del rispetto dei crediti d'impegno autorizzati dal Consiglio federale (deficit di finanziamento) e dei termini/ entità di un 2° credito aggiuntivo	n. 5.2
– Fondo FTP: modifica delle modalità di finanziamento e simulazioni attualizzate del Fondo	n. 5.3.1
– Fondo FTP: programmi di sgravio 2003 e 2004; conseguenze per la NFTA	n. 5.2.4

Priorità tematica	Numero
Costruttori – Esecuzione del progetto	
– Geologia sull’asse del San Gottardo	n. 8
– Aggiudicazioni: tecnica ferroviaria San Gottardo, decisione della CRM concernente il ricorso del consorzio Marti per l’aggiudicazione del lotto di Erstfeld	n. 9.1
– Pagamenti complementari: situazione, evoluzione e conseguenze	n. 9.2
Gestori – Preparativi per la messa in esercizio e il servizio	
– Preparativi per la messa in esercizio della galleria di base del Lötschberg: infrastruttura, ETCS Level 2, equipaggiamento materiale rotabile	n. 0/12
– Priorità fra traffico viaggiatori e trasporto di merci	n. 13.2
– Approvvigionamento in elettricità delle gallerie di base del Lötschberg e del San Gottardo	n. 12
– Conseguenze delle assai elevate temperature della roccia del San Gottardo	n. 8.1.2
– Principio dell’esercizio per l’asse del Lötschberg	n. 12
– Principio dell’esercizio per l’asse del San Gottardo: conseguenze di Porta Alpina	n. 12.2.2
Contesto generale – Modifica delle condizioni quadro del progetto	
– Analisi della capacità degli assi nord-sud	
– Linee d’apporto della NFTA all’estero: Germania/nodo di Basilea e Italia	n. 13.3
– Linee d’accesso alla NFTA in Svizzera: assi del San Gottardo e del Lötschberg	n. 13.2
– Progetti FTP: progetto per la consultazione sullo sviluppo futuro dei progetti ferroviari (SPF)	n. 4.3.2

Fonte: Temi prioritari 2005 della Delegazione di vigilanza della NFTA

II. Tema prioritario: gestione del progetto

2 Gestione del progetto NFTA

2.1 Fattori di gestione: prestazioni, costi, finanze e scadenze

Nel quadro della sua funzione di alta vigilanza, la Delegazione di vigilanza della NFTA concentra la sua attenzione sui fattori chiave del progetto, vale a dire la conformità delle prestazioni all'ordinazione della Confederazione, il rispetto delle scadenze fissate in convenzioni tra la Confederazione e i costruttori, la convergenza dei costi attuali con i costi finali presumibili e infine la gestione dei crediti stanziati dal Parlamento e liberati dal Parlamento e dal Consiglio federale. Verifica inoltre l'osservanza delle condizioni quadro giuridiche e organizzative, facendosi guidare da riflessioni legate ai rischi.

La Delegazione ha analizzato le questioni fondamentali che si pongono per ciascuno di questi fattori nel suo rapporto di attività del 2004²³.

Fra prestazioni, costi, finanze, scadenze e condizioni quadro vi sono interdipendenze. Gli adeguamenti al progresso nella tecnica ferroviaria, le misure di accelerazione per rispettare le scadenze fissate o ancora disposizioni più rigide nel settore delle norme di sicurezza, della protezione dell'ambiente o delle condizioni di lavoro sono altrettanti fattori che aumentano il costo degli investimenti. Ogni aumento dev'essere finanziato, in primo luogo, mediante misure di compensazione e ottimizzazioni del progetto da parte dei costruttori e, in secondo luogo, mediante la liberazione di riserve da parte del Consiglio federale (credito d'opera «Riserve» del credito complessivo) e, quale *ultima ratio*, mediante lo stanziamento di un credito aggiuntivo da parte del Parlamento.

Visto sotto un'altra angolazione, se si vuole stabilizzare la dinamica dei costi, occorre che i costruttori sfruttino tutte le possibilità di compensazione, che le autorità federali valutino l'opportunità di ogni adeguamento del progetto e delle norme al progresso della tecnica ferroviaria e all'occorrenza proroghino le scadenze per la realizzazione e che il Parlamento consideri la possibilità di realizzare a tappe determinate opere o di ridimensionarne alcune.

Prima di affrontare questi fattori di gestione nel dettaglio (n. 3–6) occorre soffermarsi su alcuni aspetti della gestione del progetto che rivestono un ruolo essenziale nel dibattito politico (n. 2.2–2.5).

2.2 Gestione delle prestazioni: modifiche dell'ordinazione

Nel suo rapporto di attività del 2004²⁴ la Delegazione ha constatato che, dall'approvazione dell'oggetto FTP nel 1998, la maggior parte degli aumenti dei costi registrati nel progetto NFTA era imputabile a modifiche dell'ordinazione della Confederazione. Vista l'importanza politica di questo punto, ha chiesto informazioni

²³ Rapporto di attività della DVN del 27 aprile 2005, n. 2.2 (FF 2005 2767).

²⁴ Rapporto di attività della DVN del 27 aprile 2005, n. 3.3.6 e 3.4 (FF 2005 2767).

dettagliate all'UFT sulla definizione della nozione di modifiche dell'ordinazione, sulla ripartizione delle competenze, sulla gestione di tali modifiche, sull'osservanza di riflessioni costi-utilità e infine sulla misura in cui sia necessario ammodernare o adeguare il progetto ai progressi della tecnica ferroviaria.

2.2.1 Definizione di modifica dell'ordinazione

L'entità degli investimenti finanziati nel quadro della NFTA è stata decisa dal Parlamento. I costruttori si sono impegnati a progettare e realizzare l'infrastruttura della NFTA conformemente all'ordinazione della Confederazione. L'ordinazione della Confederazione è stata definita in modo dettagliato negli allegati alle convenzioni tra la Confederazione e i costruttori mediante una descrizione delle prestazioni (norme comprese) e degli obiettivi in materia di costi e di scadenze. Ogni adeguamento di tali prestazioni, norme e obiettivi costituisce una modifica dell'ordinazione:

- una modifica dell'ordinazione risulta da un adeguamento dell'ordinazione della Confederazione secondo l'articolo 3 delle convenzioni.
- Si citino come esempio la decisione di introdurre un sistema separato per l'evacuazione delle acque al posto di un sistema di drenaggio misto nella galleria di base del San Gottardo, la decisione dell'UFT a favore dell'introduzione di ETCS Level 2 nella galleria di base del Lötschberg o la decisione del Consiglio federale a favore di un cambio di sistema nella galleria di base del Monte Ceneri (due tubi unidirezionali a binario unico invece di un solo tubo bidirezionale a doppio binario);
- sono considerate modifiche dell'ordinazione tutte le modifiche di leggi, ordinanze, prescrizioni e istruzioni della Confederazione o dei suoi uffici (INSAI, UFAM, UFT ecc.) vincolanti per i costruttori.
- Si citino ad esempio l'utilizzazione di filtri antiparticolato sui macchinari edili o la sistemazione degli operai in camere singole invece che in camere doppie secondo il nuovo contratto collettivo nazionale di lavoro;
- il verificarsi di un evento nel settore di rischio del committente costituisce parimenti una modifica dell'ordinazione²⁵, vale a dire
 - modifiche delle ordinazioni della Confederazione,
 - modifiche del decreto FTP²⁶, del decreto sul transito alpino, del regolamento del Fondo²⁷ e del decreto sul finanziamento del transito alpino,
 - ritardi documentati dai costruttori nelle procedure di approvazione del piano settoriale e di avamprogetti per ragioni giuridiche e politiche,
 - approntamento mancato o ritardato dei mezzi finanziari necessari,
 - rischi legati alle condizioni geologiche, a condizione che le condizioni reali non corrispondano alle previsioni (compresi i margini di manovra) dei rapporti geologici dei piani di progetto.

²⁵ Art. 5 cpv. 2 convenzioni tra la Confederazione e le FFS, l'ATG, la BLS e la BLS AT.

²⁶ Decreto federale del 20 marzo 1998 concernente la costruzione e il finanziamento dei progetti d'infrastruttura dei trasporti pubblici (art. 196 n. 3 delle disposizioni transitorie della Cost.; RS 101).

²⁷ Ordinanza dell'Assemblea federale del 9 ottobre 1998 relativa al regolamento del fondo per i grandi progetti ferroviari (RS 742.140; stato: il 28 giugno 2005).

Si citino come esempio la zona di perturbazione geologica nel punto d'attacco intermedio di Faido, la zona di sedimenti carboniferi imprevisi nella tratta di Mitholz nonché in parte i ritardi nella progettazione e nella procedura di approvazione dei piani nel Cantone di Uri;

- infine, gli oneri formulati nelle decisioni di approvazione dei piani risultanti da trattative condotte dall'autorità incaricata della procedura sono parimenti considerati modifiche dell'ordinazione sempre che le richieste considerate siano conformi al quadro giuridico.

La seconda galleria costruita a cielo aperto a Engstlige presso Frutigen ne è un esempio.

Le modifiche dell'ordinazione risultano in seguito a:

- *adeguamenti dell'ordinazione da parte della Confederazione,*
- *modifiche di leggi, ordinanze, prescrizioni, direttive e istruzioni della Confederazione o dei suoi organi specializzati,*
- *eventi (rischi realizzati) ascritti alla sfera di competenze del committente,*
- *rischi geologici,*
- *oneri formulati nella decisione di approvazione dei piani in seguito a trattative, sempre che siano conformi al quadro giuridico predefinito.*

2.2.2 Disciplinamento delle competenze nel quadro delle modifiche dell'ordinazione

I costruttori sono responsabili dei progetti e della loro modifica. Spetta loro in primo luogo determinare se gli investimenti aggiuntivi sono necessari e utilizzare le risorse in modo parsimonioso. Rientra pure nelle competenze dei costruttori la realizzazione delle singole modifiche ordinate dalla Confederazione.

Il Consiglio federale esegue i mandati affidatigli dal Parlamento ed esercita la vigilanza strategica sul progetto. Ha fissato le prestazioni ordinate in convenzioni con i costruttori e le ferrovie e, nell'ordinanza sul transito alpino (OTrAl)²⁸, disciplinato i compiti e le competenze dei diversi partecipanti al progetto. In virtù del decreto sul finanziamento del transito alpino²⁹ gestisce parimenti il credito complessivo della NFTA e può, a determinate condizioni, liberare parti del credito d'opera «Riserve».

²⁸ Ordinanza del 28 febbraio 2001 sulla costruzione di una ferrovia transalpina (Ordinanza sul transito alpino, OTrAl; RS **742.104.1**).

²⁹ Decreto federale dell'8 dicembre 1999 concernente il nuovo credito complessivo per la NFTA (Decreto sul finanziamento del transito alpino; FF **2000** 136); decreto federale del 10 giugno 2004 concernente il credito aggiuntivo e la liberazione parziale dei fondi bloccati della seconda fase della NFTA I (FF **2004** 3267).

Se una modifica implica un adeguamento degli obiettivi in materia di costi e di scadenze e se ciò richiede la liberazione di risorse finanziarie, la decisione spetta al Consiglio federale (ad es. galleria di base del Monte Ceneri).

La Delegazione di vigilanza della NFTA raccomanda al Consiglio federale di continuare a far verificare accuratamente le modifiche dell'ordinazione secondo i criteri del processo di modifiche prima di liberare parti del credito d'opera «Riserve» (cfr. n. 5.2.5).

L'UFT decide nel caso di modifiche dell'ordinazione che non implicano l'adeguamento degli obiettivi in materia di costi e di scadenze.

La Delegazione ha preso atto che, in occasione della riorganizzazione dell'UFT all'inizio di gennaio 2006, le funzioni di autorizzazione e finanziamento sono state separate internamente all'ufficio. Prima di ogni decisione il servizio responsabile delle modifiche deve consultare il servizio delle finanze (principio del doppio controllo).

2.2.3 Procedura nel caso di modifiche dell'ordinazione

Tutte le modifiche dell'ordinazione sono oggetto di una procedura standardizzata, definita nel capitolo 12.4 della Direttiva sul controlling della NFTA (DCN) emanata dal DATEC. L'obiettivo della procedura è di garantire la trasparenza e la tracciabilità di tutte le modifiche del progetto e di determinare le competenze affinché le decisioni necessarie vengano prese per tempo e dalle istanze competenti.

In linea di massima una modifica deve seguire le seguenti tappe:

- il costruttore, dopo aver identificato ogni modifica, inoltra una domanda di modifica all'UFT corredandola di un dossier dettagliato. Indica parimenti all'UFT se, dal suo punto di vista, tale modifica dell'ordinazione rientra nella sfera di responsabilità della Confederazione o del costruttore;
- l'UFT esamina tutte le domande sulla base di elenchi di controllo applicando gli stessi criteri (completezza della documentazione, causa e motivazione della modifica di progetto, settore di competenze della Confederazione o del costruttore, ripercussioni sui costi ecc.);
- l'UFT e il costruttore eliminano le divergenze se necessario e opportuno. L'UFT rappresenta in questo caso gli interessi del committente;
- l'UFT decide della domanda (approvazione o rifiuto);
- il costruttore integra le modifiche approvate nei suoi piani e presenta una domanda di adeguamento dei costi o delle scadenze di riferimento;
- l'UFT esamina parimenti questa domanda secondo le regole prestabilite;
- l'UFT può approvare un adeguamento dei costi o delle scadenze di riferimento soltanto se gli obiettivi in materia di costi o di scadenze non subiscono cambiamenti. Altrimenti deve aspettare che il Consiglio federale fissi un nuovo obiettivo in materia di costi (liberazione di riserve) o di scadenze.

La Delegazione ha potuto familiarizzarsi con questa procedura grazie a qualche esempio concreto presentatole dall'UFT. Ha parimenti constatato che ogni modifica è documentata dettagliatamente in un diario che è allegato a tutti i rapporti sullo stato dei lavori NFTA dell'UFT. L'intero processo necessita tuttavia di tempo e questo causa un certo sfasamento temporale. Per l'alta vigilanza è decisivo che i rapporti sullo stato dei lavori rendano conto di ogni modifica, anche di quelle non ancora consolidate, poiché ciò permette una valutazione più precisa dei costi finali presumibili.

La Delegazione di vigilanza della NFTA ritiene che con il rilevamento e l'esame sistematici delle domande di modifica si crei il presupposto necessario per un esame del rapporto costi-benefici di ogni modifica.

2.2.4 Necessario grado di adeguamento allo stato della tecnica e alle norme

L'articolo 3^{bis} capoverso 1 secondo periodo del decreto sul transito alpino stabilisce che gli sviluppi tecnologici in campo ferroviario vanno applicati in permanenza nella realizzazione della NFTA. Questo principio è stato presentato al Consiglio degli Stati il 9 dicembre 1997 nel quadro delle deliberazioni relative al decreto sul traffico alpino e approvato con 22 voti contro 2³⁰. All'epoca il consigliere agli Stati Kurt Schüle aveva dichiarato:

«Il progetto della NFTA si fonda sullo stato attuale della tecnica, mentre la sua messa in esercizio avverrà nella migliore delle ipotesi fra dieci-quindici anni, e frattanto la tecnologia continuerà a svilupparsi. Dobbiamo dunque postulare chiaramente che durante la sua realizzazione gli sviluppi tecnologici dovranno essere continuamente integrati nel progetto. Quando la NFTA sarà conclusa dovrà rispondere alle norme tecniche più recenti. Questo costituisce anche una sfida per l'economia svizzera. La NFTA deve diventare un esempio della capacità di innovazione della Svizzera».

Prima di ogni decisione relativa all'impiego di una particolare tecnologia ferroviaria, l'UFT conduce colloqui approfonditi con le FFS e le altre imprese ferroviarie interessate. In linea di massima le decisioni di ampia portata sono tuttavia prese d'intesa con le grandi imprese ferroviarie. Così è stato ad esempio quando l'UFT ha deciso di introdurre il sistema ETCS Level 2 sulle nuove tratte.

Durante l'anno in corso la Delegazione continuerà a riflettere su quanto siano necessari gli adeguamenti ai progressi della tecnica ferroviaria e ne renderà conto nel prossimo rapporto di attività.

³⁰ Bollettino ufficiale del Consiglio degli Stati (Boll. Uff. S 1997 1138).

2.3 Gestione dei costi: ottimizzazione del progetto

Il Consiglio federale gestisce il credito complessivo per la NFTA³¹. Può in particolare liberare riserve in favore di crediti d'opera ma soltanto se è dimostrato che i costi supplementari non possono essere compensati con altri mezzi o per stabilizzare la situazione finanziaria generale del progetto. Se i mezzi non sono sufficienti a coprire i costi, il Consiglio federale deve chiedere un credito aggiuntivo per il tramite di un messaggio al Parlamento. Prima però di finanziare costi supplementari mediante liberazioni di riserve (Consiglio federale) e crediti aggiuntivi (Parlamento) occorre esaurire tutti i potenziali risparmi mediante l'ottimizzazione del progetto e la gestione dei costi.

I costruttori sono tenuti a impiegare con parsimonia i mezzi finanziari stanziati dalla Confederazione nella pianificazione e nell'esecuzione dei progetti della NFTA³². La normativa contenuta nella OTrAl è ulteriormente precisata nelle convenzioni concluse tra la Confederazione e i costruttori. Questi sono tenuti a esaminare continuamente provvedimenti al fine di rispettare i vari crediti d'opera conformemente al decreto sul finanziamento del transito alpino e ad applicarli a meno che non implicino modifiche di progetto soggette ad autorizzazione. I lavori corrispondenti devono essere documentati. Se si prevede che i crediti d'opera in questione non potranno essere rispettati, i costruttori devono proporre misure di compensazione all'UFT indicando in particolare le loro conseguenze sull'ordinazione della Confederazione (cfr. n. 4.1).

Le autorità federali possono altresì contribuire alle riduzioni dei costi e di conseguenza alle misure di compensazione rivedendo e adeguando le prescrizioni e le norme (cfr. n. 4.2).

Infine il Parlamento ha parimenti la possibilità di partecipare alla riduzione dei costi scaglionando la realizzazione delle diverse parti del progetto o rinunciando definitivamente ad alcune di esse (cfr. n. 4.3.2).

La Delegazione di vigilanza della NFTA raccomanda al Consiglio federale di adempiere il suo mandato di ottimizzazione. Il potenziale di compensazione deve essere esaurito prima di ogni liberazione dal credito d'opera «Riserve». In questo contesto va integrata la verifica delle norme (cfr. n. 5.2.3). Nel caso di una liberazione di riserve, il Consiglio federale è invitato a precisare nel dispositivo della decisione perché esclude la possibilità di misure di compensazione supplementari.

2.4 Gestione dei costi: gestione centralizzata delle riserve eseguita da parte del Consiglio federale

Dalla pianificazione alla messa in esercizio di tutte le opere della NFTA trascorrono fino a trent'anni. Durante un siffatto lasso di tempo, cambieranno le esigenze poste all'opera di costruzione. Lo stato della tecnica e della sicurezza evolve al pari

³¹ Art. 3 decreto sul finanziamento del transito alpino.

³² Art. 2 ordinanza sul transito alpino (OTrAl).

delle prestazioni da fornire e dei costi risultanti. Attualmente vi è incertezza sui costi futuri e sulla loro reale entità dopo la fine dei lavori.

In queste circostanze il Consiglio federale ha sottoposto al Parlamento un sistema di gestione dei costi basato su criteri più restrittivi. Considerate le esperienze di grandi sorpassi dei costi nell'ambito di precedenti progetti della Confederazione e in materia di investimenti miliardari per i progetti FTP, nel 1998 il Parlamento ha approvato un sistema *ad hoc*. Il progetto si prefigge di continuare a esercitare sui costruttori una forte pressione sui costi, da un lato, e di garantire la trasparenza del sistema per il Consiglio federale e il Parlamento, dall'altro.

Al fine di raggiungere tale obiettivo, in occasione della determinazione del credito complessivo per la NFTA, nel 1999 sono state prese le seguenti decisioni di fondo sul piano politico:

- *credito d'opera «Riserve» esiguo*: il finanziamento di costi supplementari e imprevisi avviene a carico del credito d'opera «Riserve» nell'ambito del credito complessivo per la NFTA. All'inizio del progetto, esso era stato fissato al 15 per cento dell'importo complessivo dei crediti d'opera per tutti i cantieri NFTA. I preventivi dei costi per le singole opere per le quali erano stati chiesti i crediti si basavano tuttavia generalmente su progetti preliminari con un'esattezza dei costi di +/-25 per cento, in parte anche su studi di progetto con una scarsa esattezza dei costi.

Il Parlamento ha fissato consapevolmente un credito d'opera «Riserve» esiguo e insufficiente a coprire interamente il fattore incertezza;

- *gestione delle riserve centralizzata presso il Consiglio federale*: la gestione dell'esiguo credito d'opera «Riserve» è stata affidata al Consiglio federale. Contrariamente ai progetti di costruzione correnti, i costruttori non dispongono dunque di riserve proprie. Secondo l'articolo 3 del decreto sul finanziamento del transito alpino, il Consiglio federale gestisce il credito complessivo. Può in particolare effettuare trasferimenti esigui fra i crediti d'opera, liberare i crediti d'opera in tranches, liberare riserve a favore di crediti d'opera se è provato che i relativi costi supplementari non possono essere compensati con altri mezzi e se ciò è necessario ai fini della stabilizzazione della situazione finanziaria, aumentare il credito complessivo in funzione del rincaro comprovato, dell'IVA e degli interessi intercalari, come pure negoziare, nell'ambito del credito complessivo, soluzioni di finanziamento specifiche atte a migliorare la redditività delle risorse pubbliche e private investite nella NFTA. In caso di riserve insufficienti, il Consiglio federale deve sottoporre al Parlamento un messaggio relativo a un credito aggiuntivo.

La conseguenza auspicata di questo sistema di gestione dei costi è che ogni modifica di progetto che comporta prestazioni supplementari dev'essere certificata e motivata, adducendo le corrispondenti conseguenze finanziarie, dinanzi al Consiglio federale e al Parlamento. Questo indipendentemente dal fatto che avvenga in ragione di modifiche nelle ordinazioni della Confederazione o di progressi nel settore della tecnologia ferroviaria e della sicurezza o a causa di difficoltà geologiche o di appalti svantaggiosi. Considerato che i costruttori non dispongono di riserve per assorbire le prestazioni supplementari, queste ultime si ripercuotono – al netto di eventuali compensazioni – direttamente sulla previsione dei costi.

La Delegazione di vigilanza della NFTA rileva che, con la decisione politica di principio di calcolare le riserve con grande esattezza e di integrarle in un credito d'opera gestito in modo centralizzato dal Consiglio federale, il legislatore ha optato per un sistema che rispetto ad altri grandi progetti della Confederazione – come ad esempio la costruzione di strade – implica un'assai più stretta vigilanza sul progetto e garantisce un maggior grado di trasparenza per il Parlamento.

Il Parlamento e la Delegazione si sono pronunciati già in passato a più riprese a favore del citato sistema di controllo dei costi sulla NFTA, che garantisce loro una maggiore influenza sull'evoluzione finanziaria del progetto nel contesto generale dei progetti FTP.

La Delegazione è sempre convinta che l'attuale sistema di gestione delle riserve da parte del Consiglio federale sia efficace. La pressione permanente sui costi esercitata su tutti i partecipanti al progetto consente un impiego parsimonioso dei mezzi, proteggendoli nel contempo da ulteriori richieste provenienti dai Cantoni, da privati e da imprese.

La Delegazione di vigilanza della NFTA reputa che l'attuale sistema non debba essere modificato.

2.5 Gestione dei crediti: scaglionamento di crediti aggiuntivi

Nel giugno 2004 il Parlamento ha approvato un credito aggiuntivo di 900 milioni di franchi³³ che è stato destinato al credito d'opera «Riserve» del credito complessivo per la NFTA. Nel momento in cui questa decisione è stata presa era tuttavia chiaro che tale credito aggiuntivo non sarebbe stato sufficiente a coprire i maggiori costi supplementari previsti allora noti.

Precedentemente, in un rapporto complementare³⁴ al suo messaggio sul credito aggiuntivo per la NFTA³⁵, il Consiglio federale aveva indicato che l'importo del credito aggiuntivo necessario a coprire l'insieme dei costi presumibili, nel caso in cui tutti i rischi si realizzassero, non sarebbe stato di 900 milioni bensì di 2,157 miliardi di franchi. Il Consiglio federale rinunciava tuttavia a chiedere un aumento del credito aggiuntivo già sollecitato nel messaggio, spiegando perché, nonostante i maggiori oneri pronosticati, manteneva il sistema in vigore: intendeva infatti cambiare paradigma e prendere in considerazione anche un deficit di finanziamento.

³³ Decreto federale del 10 giugno 2004 concernente il credito aggiuntivo e la liberazione parziale dei fondi bloccati della seconda fase della NFTA 1 (FF 2004 3267).

³⁴ Rapporto del 7 aprile 2004 concernente i costi supplementari relativi al credito aggiuntivo e la liberazione parziale dei fondi bloccati della seconda fase della NFTA 1 (FF 2004 2347).

³⁵ Messaggio del 10 settembre 2003 sul decreto federale concernente il credito aggiuntivo e la liberazione parziale dei fondi bloccati della seconda fase della NFTA 1 (FF 2003 5695).

Considerati i rischi e le opportunità dal profilo tecnico, economico e concettuale, nonché le possibilità correnti di ottimizzazione e di compensazione, attualmente un calcolo tecnico dei costi finali presumibili della NFTA non è né opportuno né necessario. Una simile copertura dei costi finali sarebbe inopportuna perché potrebbero andare persi eventuali incentivi per l'ottimizzazione tecnica ed economica e per la compensazione dei costi. Inoltre, il calcolo del credito fondato su stime dei costi condotte diligentemente e secondo le regole tecniche³⁶ sarebbe comunque compromesso da fattori di incertezza troppo importanti e difficilmente comprensibili. Coprire i costi finali con un credito sarebbe per di più inutile poiché il decreto sul transito alpino prevede espressamente un procedimento a tappe anche in caso di autorizzazione del credito. Sulla base di queste riflessioni il Consiglio federale ha preferito attenersi, in un primo tempo, al credito aggiuntivo già sollecitato di 900 milioni di franchi partendo dal principio che, se non subentrano eventi imprevedibili, questo credito dovrebbe essere sufficiente fino al 2008.

Ciò implica, tuttavia, che una nuova domanda di credito aggiuntivo sarà verosimilmente presentata prima della fine di questo periodo. Tale domanda si baserà su calcoli consolidati dei costi e soddisferà le rigorose prescrizioni dell'articolo 26 della legge sulle finanze della Confederazione.

Nel quadro del ultimo suo rapporto di attività³⁷ la Delegazione di vigilanza della NFTA ha informato le Commissioni della finanza della sua posizione quanto alla conformità materiale con il diritto della domanda del Consiglio federale. Si era infatti chiesta se un deficit di finanziamento di questa natura fosse ammesso ai termini dell'articolo 25 capoverso 2 della legge sulle finanze della Confederazione, secondo cui il credito d'impegno determina l'ammontare entro cui il Consiglio federale può contrarre impegni finanziari. La Delegazione di vigilanza della NFTA aveva inoltre richiamato l'attenzione sul pericolo di una limitazione delle competenze finanziarie del Parlamento e del precedente che questo passo potrebbe rappresentare per i futuri decreti di stanziamento del Parlamento.

La Commissione delle finanze del Consiglio degli Stati ha chiesto in seguito al Controllo federale delle finanze un rapporto sulla fondatezza materiale di questa decisione con la legge sulle finanze della Confederazione. La Delegazione di vigilanza della NFTA ne ha preso atto durante il periodo in rassegna (cfr. n. 5.2.3).

Il Controllo federale delle finanze vi spiega che nel caso concreto la competenza finanziaria del Parlamento o la necessità di una legittimità democratica delle spese si oppone agli imperativi di risparmio, redditività e flessibilità nella realizzazione del progetto. Il decreto sul transito alpino prevede esplicitamente che il Parlamento stanzi per tappe i mezzi necessari per la NFTA³⁸. Inoltre il programma di esercizio va ottimizzato, tenendo conto dei progressi tecnologici in campo ferroviario³⁹. Infine il Parlamento ha incaricato il Consiglio federale di esaurire tutte le possibilità di compensazione prima di ricorrere alle riserve.

La ripartizione delle competenze tra il Parlamento e il Consiglio federale prevista nel decreto sul finanziamento del transito alpino permette una gestione efficace e intelligente della realizzazione della NFTA. In virtù del messaggio concernente il nuovo

³⁶ Art. 26 della legge sulle finanze della Confederazione (del 6 ottobre 1989, in vigore prima del 1° maggio 2006).

³⁷ Rapporto di attività della DVN del 27 aprile 2005, n. 6.2 (FF 2005 2767).

³⁸ Art. 16 decreto sul transito alpino.

³⁹ Art. 10bis cpv. 3 decreto sul transito alpino.

credito complessivo per la NFTA⁴⁰, il Parlamento fissa il quadro generale per il tramite di decreti federali e libera i crediti di pagamento annuali. Il Consiglio federale invece dirige il progetto approvando le tappe della costruzione, attribuendo le risorse e stabilendo le scadenze. Il Parlamento conserva la competenza di autorizzare eventuali crediti aggiuntivi e di determinare i mezzi annuali destinati ai progetti (prelevamenti dal Fondo FTP). Il Parlamento deve tuttavia essere assolutamente libero nelle proprie decisioni affinché la legittimità democratica della spesa sia garantita.

Se a livello di deficit di finanziamento non sono ancora stati contratti impegni finanziari o se sulla base di stime dei costi condotte diligentemente questi impegni sono improbabili, questo approccio può incentivare ottimizzazioni tecniche ed economiche e misure di compensazione dei costi. Il costruttore dispone inoltre di un importante argomento di negoziazione nel corso delle correnti procedure di appalto e nel quadro dei pagamenti complementari.

Se tuttavia le stime dei costi condotte diligentemente e secondo le regole tecniche lasciano sempre intravedere un superamento, è opportuno sollecitare un credito aggiuntivo. Ciò deve avvenire per tempo. Per tempo significa garantire il margine di manovra di cui il Parlamento deve potere disporre nell'esercizio della propria competenza finanziaria.

Per il Controllo federale delle finanze le disposizioni materiali della legge sulle finanze della Confederazione sono state rispettate in occasione dell'autorizzazione del credito aggiuntivo nonostante la copertura insufficiente. Il CDF sottolinea tuttavia che non appena saranno attestati e quantificati i costi che giustificano un secondo credito aggiuntivo esso dovrà essere richiesto secondo i principi concordati.

La Delegazione di vigilanza della NFTA raccomanda al Consiglio federale di sottoporre al Parlamento, al più tardi con il messaggio sullo sviluppo futuro dei progetti ferroviari (SPF), un messaggio per un secondo credito aggiuntivo al credito complessivo per la NFTA al fine di colmare il deficit di finanziamento, mantenere il margine di manovra del Parlamento e non porlo di fronte a fatti compiuti (cfr. n. 5.2.3).

3 Costi

Al Parlamento interessa principalmente sapere quanto costerà alla Confederazione la realizzazione della NFTA, qual è stato l'aumento dei costi rispetto alle indicazioni fornite all'epoca dell'adozione del decreto FTP (1998) e a quanto ammonta l'aumento dei prezzi rispetto all'ultimo periodo esaminato (fine 2004). Vuole anche sapere come si compongono gli aumenti dei costi, in quali settori questi ultimi sono più elevati e quali ne sono i motivi. Si chiede inoltre quali misure per ottimizzare i costi, e in particolare per ottenere risparmi, sono state prese o sarebbero necessarie. Vuole infine essere informato se i crediti accordati per il finanziamento sono sufficienti e se le sue competenze e il suo margine di manovra in materia sono tutelati.

L'allegato 3.1 definisce e spiega le principali nozioni relative ai costi.

⁴⁰ Messaggio del 31 maggio 1999 concernente il nuovo credito complessivo per la NFTA (FF 1999 6265).

Per consentire il confronto con lo scorso anno, il presente capitolo sui costi è strutturato come il capitolo corrispondente del rapporto sull'attività della Delegazione di vigilanza della NFTA nel 2004.⁴¹

3.1 Evoluzione dei costi finali presumibili

Il 28 marzo 2006 l'UFT ha pubblicato il riassunto del suo rapporto sullo stato dei lavori della NFTA n. 20 (stato 31 dicembre 2005). Esso indica costi finali presumibili di circa 16,432 miliardi di franchi e un rischio potenziale aumentato a 1,4 miliardi di franchi.

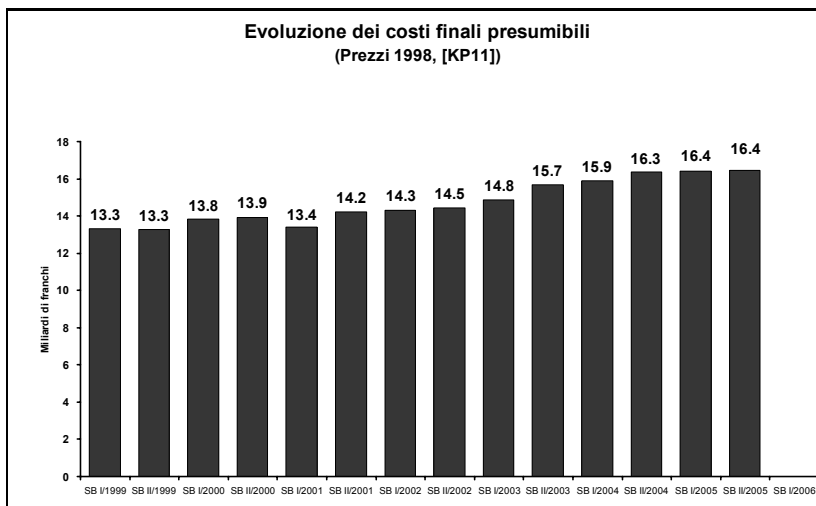
I costi finali presumibili non comprendono

- *alcun* supplemento per gli imprevisti a livello dei costruttori (cfr. n. 2.4),
- *alcun* supplemento per il margine di variazione dei costi (cfr. n. 3.4.2) o per eventuali rischi futuri (cfr. n. 3.4.3), né
- *alcun* onere per i fattori non modificabili come il rincaro, gli interessi intercalari e l'IVA (cfr. n. 3.5).

La figura 1 illustra graficamente l'evoluzione dei costi finali presumibili dal 1999.

Figura 1

Evoluzione dei costi finali presumibili sino alla fine del 2005



Periodi di rapporto a partire dal rapporto sullo stato dei lavori della NFTA del 1° semestre 1999

Fonte: informazioni complementari dell'UFT del 28 aprile 2006 relative al rapporto sullo stato dei lavori della NFTA n. 20, 1° luglio–31 dicembre 2005; in miliardi di franchi (prezzi 1998), arrotondati.

⁴¹ Rapporto di attività della DVN del 27 aprile 2005, n. 3 (FF 2005 2767).

3.2 Aumento dei costi dal 1998 e dalla fine del 2004

3.2.1 Aumento del costo complessivo della NFTA

Rispetto ai costi iniziali previsti nel 1998 (12,757 mia. fr.), i costi finali presumibili (stato 31 dicembre 2005) sono aumentati complessivamente di 3,675 miliardi di franchi, ossia del 29 per cento. Alla fine del 2004, l'aumento complessivo dei costi era del 28 per cento.

Dall'ultimo rapporto della Delegazione di vigilanza della NFTA (fine 2004: 16,346 miliardi di franchi, prezzi 1998), i costi sono aumentati di circa 85 milioni di franchi. L'incremento ammonta a 56 milioni per il primo semestre e a circa 29 milioni per il secondo semestre 2005.

La suddivisione delle spese fra le diverse opere della NFTA (struttura secondo il Fondo FTP) si rileva dalla tabella 3:

Tabella 3

Aumento del costo complessivo della NFTA dal 1998 e da fine 2004

Opera	Costi iniziali previsti 1998	Costi finali presumibili al 31.12.2004	Costi finali presumibili al 31.12.2005	Aumento dei costi 1998–2005	Aumento dei costi 2004–2005
Vigilanza del progetto	76,0	98,0	98,0	22,00	0,0
Asse del Lötschberg	3 214,0	4 254,6	4 328,3	1 114,3	73,7
Asse del San Gottardo	7 716,0	10 046,4	10 062,9	2 346,9	16,5
– di cui Monte Ceneri	1 392,5	2 035,4	2 028,7	636,2	–6,7
Sistemazione della Surselva	123,0	111,8	111,7	–11,3	–0,1
– RhB	65,6	57,6	57,6	–8,0	0,0
– MGB	57,4	54,2	54,1	–3,3	–0,1
Raccordo della Svizzera orientale	992,0	934,4	934,4	–57,6	0,0
– Zimmerberg	776,0	731,7	731,7	–44,3	0,0
– Hirzel	216,0	202,7	202,7	–13,3	0,0
Ampliamenti San Gallo–Arth–Goldau	86,0	101,0	100,7	14,7	–0,3
Ampliamenti di tratte sulla rete rimanente	550,0	800,2	796,0	246,0	–4,1
– Asse del Lötschberg (BLS)	61,0	41,0	41,0	–20,0	0,0
– Asse del Lötschberg (FFS)	189,0	195,8	197,0	8,0	1,2
– Asse del San Gottardo (FFS)	300,0	300,0	300,0	0,0	0,0
– Preparazione dell'esercizio LBL (BLS)	0,0	123,4	118,2	118,2	–5,3
– Preparazione dell'esercizio GBL (FFS)	0,0	140,0	140,0	140,0	0,0
Costo totale	12 757,0	16 346,3	16 432,0	3 675,1	85,7

Fonte: informazioni complementari dell'UFT del 28 aprile 2006 relative al rapporto sullo stato dei lavori della NFTA n. 20, 1° luglio–31 dicembre 2005; in milioni di franchi (prezzi 1998), arrotondati.

I costi sono aumentati di circa il 29 per cento rispetto ai costi di riferimenti iniziali. Le principali cause di questa progressione sono le modifiche dei progetti e delle ordinazioni della Confederazione.

I principali fattori dell'aumento dei costi dall'inizio del progetto sono:

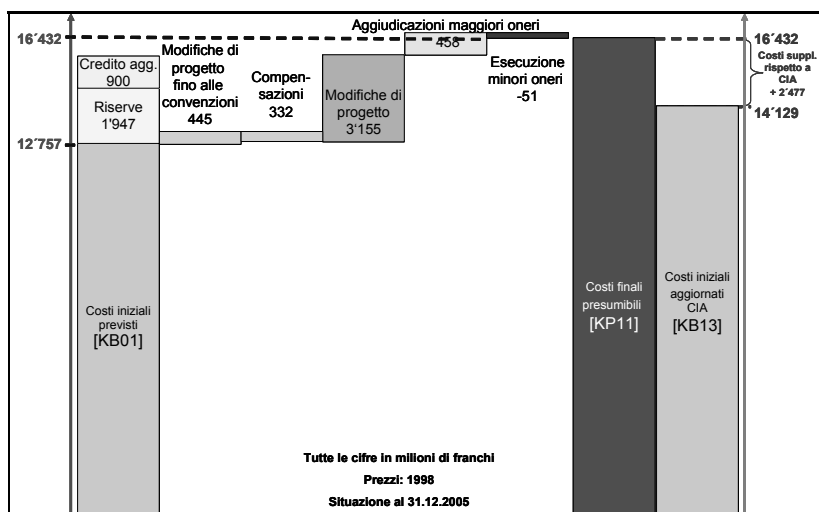
- la costruzione di due tubi a binario unico al Monte Ceneri;
- la modifica del progetto nella regione di Uri, compreso l'investimento preliminare per la biforcazione sotterranea;
- l'ottimizzazione del raccordo a Frutigen,
- la tecnica ferroviaria sull'asse del Lötschberg;
- la preparazione dell'esercizio sugli assi del Lötschberg e del San Gottardo;
- la tecnica ferroviaria nella galleria di base del San Gottardo, compresi i raccordi (esame in corso).

3.2.2 Cause e fattori alla base dell'aumento del costo complessivo della NFTA

L'aumento del costo complessivo della NFTA, dai costi di riferimento iniziali del 1998 ai costi finali presumibili di 16,432 miliardi di franchi (fine 2005) è rappresentato nella figura 2. La tabella riassuntiva nell'allegato 3.2 illustra la ripartizione dei singoli importi tra le diverse opere.

Figura 2

Struttura dell'aumento del costo complessivo della NFTA dal 1998



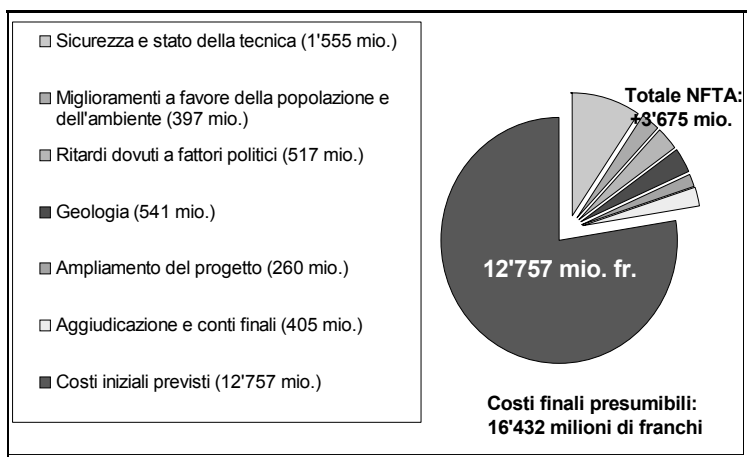
Fonte: informazioni complementari dell'UFT del 28 aprile 2006 relative al rapporto sullo stato dei lavori della NFTA n. 20, 1° luglio–31 dicembre 2005; in milioni di franchi (prezzi 1998), arrotondati.

L'aumento dei costi è imputabile essenzialmente a modifiche di progetto (~ 89 %), dopo aver conteggiato le compensazioni. Altri costi supplementari (~ 11 %) sono sorti al momento delle aggiudicazioni e dell'esecuzione dei contratti.

L'attribuzione delle prestazioni supplementari e dei costi supplementari in funzione della loro origine è illustrata nella figura 3.

Figura 3

Attribuzione delle prestazioni supplementari e dei costi supplementari della NFTA dal 1998



Osservazione: la rubrica «Ritardi dovuti a fattori politici» comprende altri maggiori oneri dovuti a fattori giuridici e politici.

Fonte: informazioni complementari dell'UFT del 28 aprile 2006 relative al rapporto sullo stato dei lavori della NFTA n. 20, 1° luglio–31 dicembre 2005; in milioni di franchi (prezzi 1998), arrotondati.

Le sezioni seguenti sono dedicate all'esame dettagliato dell'aumento dei costi alla fine del 2005 rispetto ai costi iniziali previsti nel 1998, come pure alle principali cause e ai fattori di incremento per l'asse del San Gottardo e l'asse del Lötschberg.

3.2.3 Struttura e fattori dell'aumento dei costi dell'asse del Lötschberg

Alla fine del 2005, i costi finali presumibili dell'asse del Lötschberg ammontavano a 4,328 miliardi di franchi circa (prezzi 1998). Sono aumentati di 74 milioni di franchi in un anno. I costi supplementari ammontano quindi a 1,114 miliardi di franchi rispetto ai costi di riferimento iniziali del 1998, con una differenza del 34,7 per cento. Alla fine del 2004, l'aumento globale dei costi era del 32,4 per cento.

La struttura dell'aumento dei costi sull'asse del Lötschberg e i principali fattori di questa evoluzione nel 2005 sono riassunti nelle tabelle 4a e 4b.

Tabella 4a

Struttura dell'aumento dei costi dell'asse del Lötschberg nel 2005

Cause dell'evoluzione dei costi Asse del Lötschberg	Situazione fine 2004	Variazione 2005	Situazione fine 2005
Aggiudicazioni: costi supplementari/risparmi	+258	+190	+448
Conti finali: costi supplementari/risparmi	+177	-230	-53
Modifiche di progetto, decreto sul credito complessivo e convenzione	+81		+81
Modifiche di progetto	+647	+116	+763
Compensazioni, incl. trasferimenti di credito d'opera a favore degli ampliamenti di tratte della rimanente rete	-122	-3	-125
Costi supplementari dal 1998	+1041	+73	+1114

Fonte: informazioni complementari dell'UFT del 28 aprile 2006 relative al rapporto sullo stato dei lavori della NFTA n. 20, 1° luglio-31 dicembre 2005; in milioni di franchi (prezzi 1998), arrotondati.

Tabella 4b

Fattori dell'aumento dei costi dell'asse del Lötschberg nel 2005

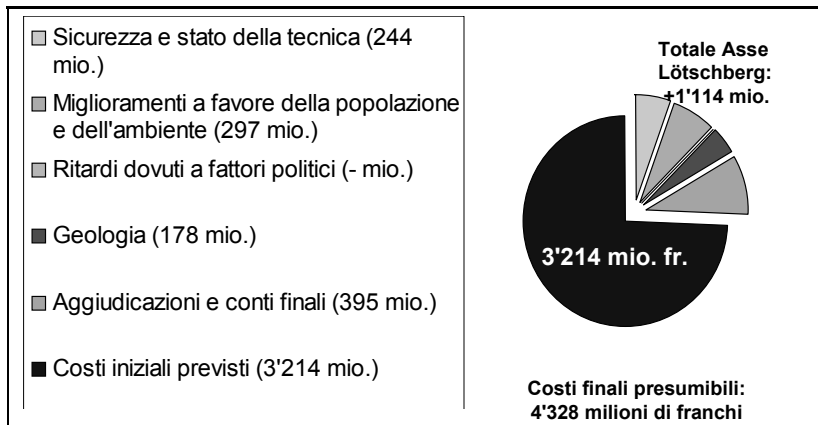
Motivazione della BLS AT	Variazione nel 2005
Zona di sedimenti carboniferi Mitholz: spese supplementari	+24
Tratta di Ferden: misure di ampliamento della costruzione grezza della galleria e delle caverne	+17
Tecnica ferroviaria: misure per rispettare il programma di costruzione	+4
Ottimizzazione del binario	+4
Ottimizzazione dell'aerazione dei locali tecnici	+3
Garanzia dell'interoperabilità	+6
Radio di soccorso supplementare	+10
Risparmi nelle aggiudicazioni e nell'esecuzione	+5
Aumento dei costi nel 2005	+73

Fonte: informazioni complementari dell'UFT del 28 aprile 2006 sullo stato dei lavori della NFTA n. 20, 1 luglio-31 dicembre 2005; in milioni di franchi (prezzi 1998), arrotondati

L'attribuzione delle prestazioni supplementari e dei costi supplementari dell'asse del Lötschberg dal 1998 è riassunta nella figura 4.

Figura 4

Attribuzione delle prestazioni supplementari e dei costi supplementari dell'asse del Lötschberg dal 1998



Fonte: informazioni complementari dell'UFT del 28 aprile 2006 relative al rapporto sullo stato dei lavori della NFTA n. 20, 1° luglio–31 dicembre 2005; in milioni di franchi (prezzi 1998), arrotondati.

Osservazione: la rubrica «Ritardi dovuti a fattori politici» comprende altri maggiori oneri dovuti a fattori giuridici e politici.

L'aumento complessivo dei costi dell'asse del Lötschberg è imputabile in particolare ai fattori menzionati nella tabella 4c.

Tabella 4c

Fattori dell'aumento dei costi dell'asse del Lötschberg dal 1998

Fattori	Quota
Sicurezza e stato della tecnica	22 %
– Aumento del numero dei cunicoli di collegamento	
– Miglioramento della ventilazione e del raffreddamento	
– ETCS Level 2 ⁴²	
– Panchine nelle gallerie di servizio	
– Sistema separato per l'evacuazione delle acque	
– Interoperabilità	
– Radio di soccorso	
– Parti di opere esterne del portale di Raron	
– Tratta sperimentale di Mitholz	
– Misure per rispettare il programma di costruzione	
Miglioramenti a favore della popolazione e dell'ambiente	27 %
– Abbassamento/galleria a cielo aperto di Frutigen	
– Tecnica ferroviaria per il raccordo di Frutigen	
– Filtri antiparticolato	
Geologia	16 %
– Sedimenti carboniferi a Mitholz	
– Strato autoctono Nord e zona di sedimentazione	
– Reazione alcali-aggregato e amianto	
– Problemi geologici durante l'avanzamento meccanico mediante fresatrice	
– Revisione delle prestazioni per il preventivo di Ferden-Berna	
– Completamento dello scavo di fondazione e preparazione dello scavo per il raccordo alla stazione di Frutigen	
– Stratificazioni sedimentali	
– Modifica dei profili tipo di scavo	
– Ridefinizione dei lotti	
Aggiudicazioni svantaggiose e risultato negativo del conteggio finale dei costruttori	35 %
Aumento totale dei costi dal 1998	100 %
<i>Fonte:</i> informazioni complementari dell'UFT del 28 aprile 2006 relative al rapporto sullo stato dei lavori della NFTA n. 20, 1° luglio-31 dicembre 2005; in per cento, arrotondato.	

⁴² Segnalazione minima con segnali convenzionali ai portali della galleria di base del Lötschberg.

3.2.4

Struttura e fattori dell'aumento dei costi dell'asse del San Gottardo

Alla fine del 2005, i costi finali presumibili dell'asse del San Gottardo ammontavano a circa 10,063 miliardi di franchi (prezzi 1998). Essi sono aumentati di 17 milioni di franchi in un anno. I costi supplementari ammontano a 2,346 miliardi di franchi rispetto ai costi di riferimento iniziali del 1998, con una differenza del 30,4 per cento. Alla fine del 2004, l'aumento globale dei costi era del 30,2 per cento.

La struttura dell'aumento dei costi sull'asse del San Gottardo e i principali fattori di questa evoluzione nel 2005 sono riassunti nelle tabelle 5a e 5b.

Tabella 5a

Struttura dell'aumento dei costi dell'asse del San Gottardo nel 2005

Cause dell'evoluzione dei costi Asse del San Gottardo	Situazione fine 2004	Variazione nel 2005	Situazione fine 2005
Aggiudicazioni: costi supplementari/risparmi	+110	-71	+39
Conti finali: costi supplementari/risparmi	+0	+3	+3
Modifiche di progetto, decreto relativo al credito complessivo e convenzione	+353		+353
Modifiche di progetto	+1972	+167	+2139
Compensazioni	-105	-82	-187
Costi supplementari dal 1998	+2330	+17	+2346

Fonte: informazioni complementari dell'UFT del 28 aprile 2006 relative al rapporto sullo stato dei lavori della NFTA n. 20, 1° luglio-31 dicembre 2005; in milioni di franchi, arrotondati.

La tabella 5a mostra che le modifiche del progetto sono la causa principale dei costi supplementari sull'asse del San Gottardo.

Nel 2005, i costi finali presumibili sono aumentati di poco. Su tutte le tratte della galleria di base del San Gottardo, l'ATG ha indicato modifiche di progetto dell'ordine di 51 milioni di franchi e risparmi nell'ambito dell'aggiudicazione di Erstfeld (-41 mio.). Le compensazioni, quantificate in 82 milioni per il 2005, ammontano ora a 187 milioni di franchi.

Fattori dell'aumento dei costi dell'asse del San Gottardo nel 2005

Motivazione dell'ATG	Rubrica	Variazione nel 2005
Erstfeld: aggiudicazione vantaggiosa per la galleria di Erstfeld		-41
Amsteg: complementi per gli impianti di raffreddamento		+13
Sedrun: modifica dei sondaggi		+7
Evitamento involontario della zona dell'Orsera Garvera		-22
Sedrun/Faido: ridefinizione dei lotti		+16
Faido: complemento alla nuova disposizione della stazione multifunzionale/estrazione dell'aria viziata		+27
Bodio: ampliamento della sezione di scavo		+9
Misure antincendio		-7
Diversi		+15
Aumento dei costi nel 2005		+17

Fonte: informazioni complementari dell'UFT del 28 aprile 2006 relative al rapporto sullo stato dei lavori della NFTA n. 20, 1° luglio-31 dicembre 2005; in milioni di franchi (prezzi 1998), arrotondati

I costi finali presumibili annunciati dall'ATG tengono conto dell'aggiudicazione di Erstfeld che rappresenta un volume di contratti di circa 430 milioni di franchi. Occorre tuttavia sottolineare che questa aggiudicazione è stata oggetto di un ricorso davanti alla Commissione federale di ricorso in materia di acquisti pubblici (CRM). Eventuali costi supplementari imputabili direttamente o indirettamente a questo ricorso, per esempio a causa di proroghe delle scadenze, non sono ancora stati inclusi nei costi finali presumibili. Il ricorso è stato ammesso il 13 febbraio 2006, la decisione di aggiudicazione è stata abrogata e l'aggiudicazione è stata rinviata all'ATG per riesame. Dal momento che l'aggiudicazione dei lavori di Erstfeld non è ancora conclusa, l'indice di rincaro della NFTA non è ancora stato fissato definitivamente per il periodo dal 1° ottobre 2004 al 31 marzo 2005. Se il valore definitivo dell'indice è diverso dal valore provvisorio, ne consegue una modifica dei costi supplementari e dei risparmi indicati dall'ATG per l'aggiudicazione e questo influirà sui costi finali presumibili ai prezzi del 1998.

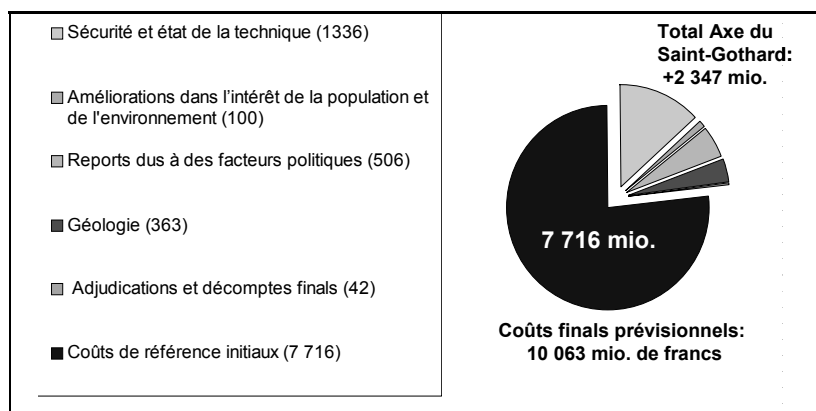
Durante il periodo in rassegna, i costi finali presumibili per la tratta di Faido sono aumentati di 27 milioni supplementari. I principali fattori di questo aumento sono i costi di attuazione della nuova disposizione della stazione multifunzionale (a causa delle condizioni geologiche) e di estrazione dell'aria viziata, inizialmente preventivati rispettivamente a 112,3 e a 59,4 milioni. Questi costi sono inizialmente aumentati di 86,5 milioni di franchi per la metà del 2005, in seguito di 23,5 milioni per la fine dell'anno, raggiungendo complessivamente 281,7 milioni di franchi.

Costi indiretti supplementari sono stati provocati dalla ridefinizione dei lotti di Sedrun e di Faido (cfr. n. 8.3). Dal momento che i lavori di scavo del lotto di Sedrun avanzano più velocemente del previsto e quelli del lotto di Faido sono in ritardo sul programma, il consiglio di amministrazione dell'ATG ha deciso, il 7 dicembre 2005, di esercitare un'opzione del contratto d'impresa che prevede lo spostamento del limite del lotto di Sedrun verso sud. Il trasferimento di questa tratta di 1 km dovrebbe consentire di compensare in parte il ritardo accumulato al lotto di Faido. L'ATG ha valutato i costi indiretti di questa operazione a 26 milioni di franchi al 31 dicembre 2005.

L'attribuzione delle prestazioni supplementari e dei costi supplementari dell'asse del San Gottardo secondo la loro origine, dal 1998, è descritta nella figura 5.

Figura 5

Attribuzione delle prestazioni supplementari e dei costi supplementari dell'asse del San Gottardo dal 1998



Fonte: informazioni complementari dell'UFT del 28 aprile 2006 relative al rapporto sullo stato dei lavori della NFTA n. 20, 1° luglio–31 dicembre 2005; in milioni di franchi (prezzi 1998), arrotondati.

Osservazione: la rubrica «Ritardi dovuti a fattori politici» comprende altri maggiori oneri dovuti a fattori giuridici e politici.

Complessivamente, l'aumento dei costi rappresenta circa il 30,4 per cento dei costi di riferimento iniziale. È imputabile quasi completamente a modifiche del progetto, in particolare a misure per aumentare la sicurezza, e agli adeguamenti necessari allo stato della tecnica. Grazie all'aggiudicazione del lotto di Erstfeld e in particolare ai risparmi conseguiti dall'ATG in questa procedura, i costi supplementari provocati dalle aggiudicazioni e dai conteggi finali sono scesi a meno dell'1 per cento del totale.

L'incremento complessivo dei costi dell'asse del San Gottardo è imputabile in particolare ai fattori menzionati nella tabella 5c.

Tabella 5c

Fattori dell'aumento dei costi dell'asse del San Gottardo dal 1998

Fattori	Quota
Sicurezza e stato della tecnica	54 %
<ul style="list-style-type: none"> - Cambiamento di sistema per la galleria di base del Monte Ceneri - Aumento del numero di cunicoli di collegamento - Miglioramento della ventilazione e del raffreddamento - Assicurazione costruzione - Sistema separato per l'evacuazione delle acque - Costi supplementari per la tecnica ferroviaria - Norme antincendio più severe - Smaltimento dei fanghi - Modifica del progetti di Erstfeld 	
Miglioramenti a favore della popolazione e dell'ambiente	10 %
<ul style="list-style-type: none"> - Modifica del progetto San Gottardo Nord (Uri) - Investimento preliminare per la biforcazione sotterranea di Uri - Modifiche del progetto alla galleria di base del Monte Ceneri - Filtri antiparticolato 	
Altri costi supplementari dovuti a fattori giuridici e politici, scaglionamento FTP	20 %
<ul style="list-style-type: none"> - Utilizzazione del materiale a Erstfeld - Messa a disposizione prolungata della direzione di cantiere - Logistica per l'installazione della tecnica ferroviaria - Pianificazioni multiple 	
Geologia	14 %
<ul style="list-style-type: none"> - Stazione multifunzionale di Faido - Zona di disturbo cachirritica a Bodio - Ridefinizione dei lotti di Faido/Sedrun - Sicurezza di approvvigionamento con inerti per calcestruzzo 	
Aggiudicazioni svantaggiose e risultato negativo del conteggio finale dei costruttori	2 %
Aumento totale dei costi dal 1998	100 %
<i>Fonte: informazioni complementari dell'UFT del 28 aprile 2006 relative al rapporto sullo stato dei lavori della NFTA n. 20, 1° luglio-31 dicembre 2005; in per cento, arrotondato.</i>	

3.2.5 Aumento dei costi delle altre opere

Nel periodo in rassegna, non sono state registrate variazioni significative per le altre opere, ma solo alcuni risparmi minori (cfr. tabella 3).

Conformemente al messaggio sul credito aggiuntivo NFTA del 10 settembre 2004, le prestazioni relative alla preparazione dell'esercizio dell'asse del San Gottardo, pari a 140 milioni di franchi, sono già incluse nei costi finali presumibili. L'entità reale delle prestazioni necessarie sarà esaminata. In base ai risultati di questa analisi, alcune decisioni dovranno forse essere riconsiderate. Le FFS ritengono che le risorse previste non saranno sufficienti.

3.2.6 Cause e fattori dell'aumento dei costi: valutazione della Delegazione di vigilanza della NFTA

Dal 1998 il costo complessivo della NFTA è aumentato del 29 per cento circa. Un anno fa, l'aumento complessivo dei costi era ancora del 28 per cento. Le principali cause con incidenza finanziaria sono le seguenti:

- 1. esigenze di sicurezza più elevate, in particolare il sistema adottato per la galleria di base del Monte Ceneri (due tubi, cunicoli di collegamento) e l'aumento del numero dei cunicoli di collegamento nelle gallerie di base del San Gottardo e del Lötschberg. Nel 2005 il Consiglio federale ha deciso di non scaglionare la realizzazione della galleria di base del Monte Ceneri;*
- 2. progresso della tecnica ferroviaria, soprattutto il passaggio al sistema di sicurezza ETCS Level 2 e la tecnica ferroviaria al San Gottardo;*
- 3. miglioramenti a favore della popolazione e dell'ambiente a Frutigen (abbassamento, tecnica ferroviaria) e Uri (San Gottardo Nord/biforcazione sotterranea).*

Altre cause importanti sono le modifiche dell'ordinazione dovute a fattori giuridici e politici, le aggiudicazioni svantaggiose e il risultato negativo del conteggio finale dei costruttori.

La geologia svolge invece un ruolo meno importante (circa il 16 % al Lötschberg e circa il 14 % al San Gottardo).

3.3 Modifiche dell'ordinazione della Confederazione: valutazione della Delegazione di vigilanza della NFTA

Nel suo ultimo rapporto di attività⁴³, la Delegazione di vigilanza della NFTA si è occupata a fondo della questione delle modifiche dell'ordinazione della Confederazione, motivata dalla forte proporzione di questa rubrica nell'aumento dei costi dal

⁴³ Rapporto di attività della DVN del 27 aprile 2005, n. 3.4 (FF 2005 2767).

1998 e dall'annuncio di costi supplementari per la tecnica ferroviaria al San Gottardo. Vista la portata politica di questo punto, ha chiesto diverse informazioni all'UFT per sapere che cosa copre la nozione di modifiche dell'ordinazione, come sono ripartite le competenze, come sono gestite le modifiche, quali sono le riflessioni in materia di costi ed efficacia e infine in quale misura è necessario modernizzare o adeguare il progetto al progresso della tecnica ferroviaria. Le sue considerazioni concernenti il sistema di modifica dell'ordinazione e di gestione delle prestazioni sono riassunte nel numero 2.2.

3.3.1 Proporzione delle modifiche dell'ordinazione della Confederazione

Gli adeguamenti correnti del progetto alle nuove esigenze di sicurezza e allo stato della tecnica hanno un peso particolarmente importante nelle modifiche del progetto. Soltanto il cambiamento di sistema nella galleria di base del Monte Ceneri, ossia la decisione di realizzare due tubi a binario unico piuttosto che una sola galleria a doppio binario, ha provocato modifiche dell'ordinazione per 650 milioni di franchi (compreso il miglioramento del progetto di ventilazione). Altri miglioramenti apportati al progetto decisi nell'interesse della popolazione o a favore dell'ambiente nonché le estensioni del progetto hanno un influsso preponderante nell'evoluzione dei costi.

Le modifiche dell'ordinazione della Confederazione sono riassunte nella tabella 6, con l'indicazione per ognuna dell'anno e del costo approssimativo.

Tabella 6

Riassunto delle modifiche dell'ordinazione della Confederazione dal 1998

Modifica	Anno	Costo approssimativo
Sistema a due tubi nella galleria di base del Monte Ceneri, inclusa ventilazione	2001	650
Distanza dei cunicoli di collegamento, tracciato a Erstfeld, scaglionamento NFTA, sistema separato per l'evacuazione delle acque, ETCS Level 2 al Lötschberg	2003	430
Modifiche di progetto/approvazione dei piani nel Cantone di Uri	2004	250
Complementi a Frutigen	2001	200
Preparativi per l'entrata in servizio, asse del San Gottardo	2003	140
Preparativi per l'entrata in servizio, asse del Lötschberg	2003	110
Investimento preliminare per la biforcazione sotterranea del progetto «dorsale lunga chiusa» di Uri	2004	60
Totale modifiche dell'ordinazione		1840

Fonte: rapporto dell'UFT sullo stato dei lavori della NFTA n. 20, 1° luglio–31 dicembre 2005, rapporto principale; in milioni di franchi (prezzi 1998), arrotondati.

La Delegazione di vigilanza della NFTA constata che la proporzione delle modifiche dell'ordinazione non è cambiata nel 2005.

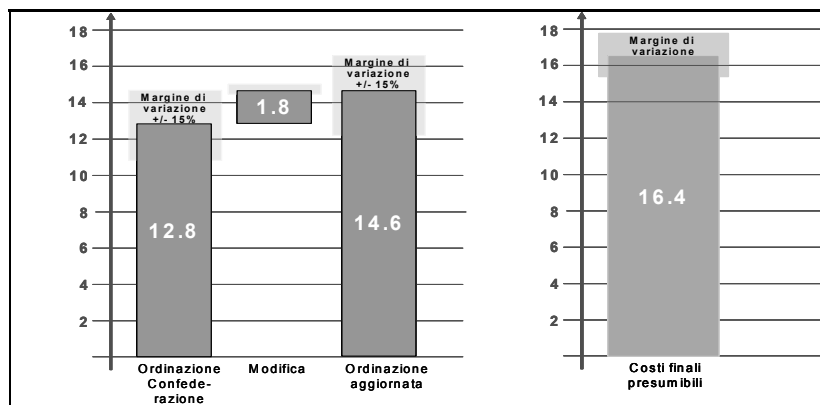
3.3.2 Costi nell'ambito del margine di precisione dei costi di ± 15 per cento

I costruttori non dispongono di riserve proprie per coprire gli imprevisti. In effetti, la gestione delle riserve è centralizzata nelle mani del Consiglio federale mediante il credito d'opera «Riserve» del credito complessivo NFTA. Le riserve previste corrispondono a un margine di precisione dei costi di 15 per cento.

La figura 6 confronta graficamente i costi finali presumibili ai costi iniziali previsti e ai costi iniziali previsti maggiorati delle modifiche dell'ordinazione della Confederazione. Tutti i costi imputabili a modifiche di progetto contengono un margine di variazione (tolleranza espressa in percentuale).

Figura 6

Ordinazione iniziale e modifiche dell'ordinazione della Confederazione dal 1998



Fonte: informazioni complementari dell'UFT del 28 aprile 2006 relative al rapporto sullo stato dei lavori della NFTA n. 20, 1° luglio–31 dicembre 2005; in miliardi di franchi (prezzi 1998), arrotondati.

Lo scarto fra i costi finali presumibili (ca. 16,4 mia. fr.) e l'ordinazione aggiornata della Confederazione (ca. 14,6 mia.) è di 1,8 miliardi di franchi circa. Alla fine del 2004 la differenza era di 1,75 miliardi.

La Delegazione di vigilanza della NFTA osserva che i costi finali presumibili si situano all'interno del margine di precisione dei costi di ± 15 per cento rispetto all'ordinazione aggiornata della Confederazione.

3.4 Precisione e attendibilità delle previsioni dei costi

3.4.1 Accertamento della precisione e dell'attendibilità delle previsioni dei costi

I costi finali presumibili sono una proiezione la cui precisione e attendibilità sono stimate con due metodi *alternativi*, autonomi ma complementari: il margine di variazione dei costi (valori empirici per ogni fase del progetto) e il rischio concernente i costi (analisi della sensibilità a eventi possibili).

3.4.2 Margine di variazione dei costi: proiezioni dell'UFT

I costi finali presumibili si fondano su proiezioni calcolate con un *marginale d'errore* variabile poiché le varie parti del progetto non sono pianificate e realizzate contemporaneamente. La qualità dei dati che servono per la stima dei costi finali varia dunque molto, ma questa diversità si riduce man mano che il progetto avanza.

L'UFT ha osservato che nel corso del periodo in rassegna il margine di precisione dei costi di tutto il progetto NFTA è lievemente aumentato grazie all'avanzamento del progetto. Ha affermato che il margine di precisione dei costi era del ± 7 per cento alla fine del 2005.

Il *marginale di variazione* copre gli imprevisti (incertezze relative al volume delle prestazioni e ai prezzi), ma non le ordinazioni supplementari né i risparmi derivanti da un piano di ridimensionamento. Secondo l'UFT, è all'incirca di $\pm 1,2$ miliardi di franchi.

L'UFT calcola come segue il margine di precisione dei costi a ogni stadio del progetto e la parte approssimativa nei costi finali presumibili (tabella 7):

Margine di precisione e margine di variazione dei costi alla fine del 2005

Stadio del progetto	Quota dei costi finali in %	Quota dei costi finali in mia. fr.	Margine di precisione dei costi in %	Margine di variazione dei costi in mia. fr.
Avamprogetto	6 %	1,0	±25 %	±0,25
Progetto pubblicato	4 %	0,6	±15 %	±0,10
Progetto di costruzione	31 %	4,9	±10 %	±0,50
Aggiudicazioni	18 %	3,0	±5-7 %	±0,25
Costi effettivi	32 %	5,4	±0-2 %	±0,10
Conteggio finale	9 %	1,5	0 %	0
Costi iniziali previsti nel 1998		16,4		±1,20

Fonte: informazioni complementari dell'UFT del 28 aprile 2006 relative al rapporto sullo stato dei lavori della NFTA n. 20, 1° luglio-31 dicembre 2005; cifre arrotondate.

La valutazione da parte dell'UFT dell'attendibilità delle previsioni con l'aiuto del margine di variazione dei costi mostra che i costi finali presumibili possono fluttuare di circa 1,2 miliardi di franchi.

La Delegazione ritiene che il margine di precisione dei costi di ±7 per cento a fine 2005 abbia carattere provvisorio fino all'aggiudicazione definitiva del lotto di Erstfeld.

3.4.3 Rischio concernente i costi: analisi dell'UFT

L'UFT ha aggiornato la sua analisi dei rischi alla fine del 2005 (cfr. allegato 5) e ha identificato due nuovi fattori di rischi. Si tratta da un lato della fusione di committenti di lotti diversi, con possibili conseguenze sulla gestione delle pretese supplementari o sulla sensibilità, e d'altro lato della tendenza alla contestazione delle decisioni di aggiudicazione.

Dal suo punto di vista e per l'insieme del progetto, i settori più esposti al rischio concernente i costi alla fine del 2005 erano i seguenti:

- condizioni geologiche peggiori di quanto previsto;
- mancato rispetto dei contratti;
- nuove ordinazioni della Confederazione e altre modifiche del progetto;
- aumento dei costi finali presumibili imputabile alle misure prese per rispettare le scadenze.

Per l'asse del Lötschberg l'UFT valuta il rischio potenziale a 180 milioni di franchi, mentre le opportunità sono sempre giudicate trascurabili. La riduzione del rischio potenziale corrisponde all'incirca all'aumento dei costi finali presumibili. L'UFT considera sempre il rischio di mancato rispetto dei contratti come potenzialmente elevato.

Per l'asse del San Gottardo l'UFT valuta il rischio potenziale a circa 1,2 miliardi di franchi, con un aumento di oltre 100 milioni di franchi. Le opportunità sono invece praticamente identiche a un anno fa, ovvero di circa 50 milioni di franchi. Occorre rilevare a questo proposito i rischi seguenti:

- Rischi legati agli studi di progetto: la Confederazione ha concesso l'autorizzazione di costruzione per la galleria di base del Monte Ceneri. Con il progetto di «costruzione grezza della galleria di base del Monte Ceneri», l'ATG ha aggiornato il conteggio dei costi e ha annunciato costi supplementari di 174,1 milioni di franchi, vale a dire il 9,8 per cento in più rispetto al progetto posto in consultazione nel 2003 (1,777 mia. senza la tecnica ferroviaria). Se si include la tecnica ferroviaria, il costo della galleria di base del Monte Ceneri ammonta a 2,2 miliardi di franchi. L'UFT ha chiesto all'ATG di compensare questi nuovi costi supplementari e di adeguare il progetto di conseguenza.
- Rischio geologico: l'UFT considera sempre la geologia come un rischio potenziale elevato. Nel progetto di costruzione definitivo della galleria di base del Monte Ceneri, il rischio geologico ha dovuto essere riesaminato dall'ATG e, in seguito a questo controllo, l'idea di utilizzare una fresatrice sulla parte nord della galleria è stata abbandonata. Non è escluso che riflessioni simili portino alla decisione di avanzamento con brillamento anche per la parte sud della galleria.
- Rischio di mancato rispetto dei contratti: l'UFT vede un rischio potenzialmente elevato anche nel mancato rispetto dei contratti. Si sa per esperienza che differenze tra la pianificazione e la realizzazione non possono essere totalmente escluse. L'UFT considera questo rischio elevato nonostante il fatto che, per la loro concezione, i contratti di impresa sono insensibili agli scarti di esecuzione inevitabili e agli eventuali errori di esecuzione, e possono essere adeguati in caso di variazione delle condizioni geologiche.
- Rischio di mercato: l'UFT non è tuttora certo che le stime dei costi riflettano realmente la situazione del mercato per i lavori che non sono ancora stati appaltati – in particolare la tecnica ferroviaria delle gallerie di base del San Gottardo e del Monte Ceneri.

La valutazione del margine di errore delle previsioni mediante l'analisi dei rischi dell'UFT prevede un rischio potenziale di 1,4 miliardi di franchi per tutte le opere della NFTA. Questa cifra comprende una quota di circa 100 milioni di franchi dei costi supplementari, fissati provvisoriamente a 174 milioni di franchi e imputabili al progetto di «costruzione grezza della galleria di base del Monte Ceneri».

Nel giro di un anno, i costi supplementari eventuali sono aumentati di circa 100 milioni di franchi e i potenziali risparmi sono diminuiti di circa 50 milioni di franchi.

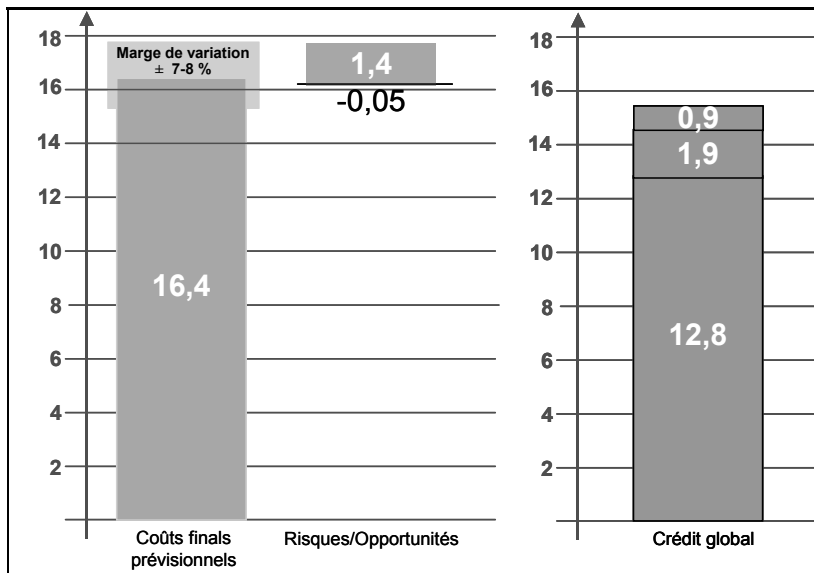
3.4.4

Rischio concernente i costi: valutazione della Delegazione di vigilanza della NFTA

Confrontando i risultati dei due metodi, si osserva che i potenziali costi supplementari desumibili dall'analisi dei rischi corrispondono approssimativamente al margine di variazione dei costi provvisorio del +7 per cento, mentre i potenziali risparmi sono nettamente inferiori al margine calcolato (cfr. figura 7).

Figura 7

Confronto fra margine di variazione dei costi e rischio concernente i costi



Fonte: informazioni complementari dell'UFT del 28 aprile 2006 relative al rapporto sullo stato dei lavori della NFTA n. 20, 1° luglio–31 dicembre 2005; in miliardi di franchi (prezzi 1998), arrotondati.

Per le opere della NFTA, l'UFT valuta ora le ripercussioni dei rischi sui costi a 1,4 miliardi di franchi e le opportunità a 50 milioni di franchi

La Delegazione osserva che la galleria di base dello Zimmerberg (732 mio.) e la galleria di base dell'Hirzel (202 mio.) non sono contemplate nelle considerazioni relative ai rischi. Questi elementi del progetto NFTA che non sono ancora stati liberati saranno esaminati nell'ambito del messaggio sullo sviluppo futuro dei progetti ferroviari (SPF). Il Parlamento deciderà sulla realizzazione di queste opere nel 2007/2008.

La Delegazione osserva che i rischi potenziali sono aumentati, mentre i costi finali presumibili non sono praticamente cambiati. Nel frattempo, la probabilità di vedersi concretizzare le opportunità, in altre parole di conseguire risparmi, è

debole. Da diversi anni, la tendenza all'aumento dei costi è più tangibile delle riduzioni che sarebbero necessarie per rispettare il quadro finanziario.

A lungo termine, la Delegazione prevede quindi nuovi aumenti dei costi, dal momento che i rischi identificati oggi, se si realizzassero, si ripercuoterebbero sui costi.

Questo significa, ammettendo che le condizioni legali, finanziarie e tecniche non cambino, che i costi finali presumibili potrebbero oscillare tra 16,38 miliardi nella migliore delle ipotesi e 17,8 miliardi di franchi nel peggiore dei casi.

Occorre tuttavia osservare che questo margine non dà un'immagine istantanea del rischio, tenuto conto dello stato attuale delle nostre conoscenze. Se in una fase successiva del progetto dovessero apparire nuovi rischi, la valutazione dei rischi cambierebbe e il limite superiore del margine di variazione aumenterebbe. In altre parole, in futuro l'importo di 17,8 miliardi di franchi potrebbe essere superato.

3.5 Oneri dovuti a rincarare, IVA e interessi intercalari

3.5.1 Prolungamento del credito, rincarare dell'indice e rincarare del contratto

I responsabili del progetto non hanno praticamente alcuna possibilità di condizionare gli oneri imputabili al rincarare, gli interessi intercalari e l'IVA. Per questo motivo il Parlamento ha escluso questi oneri dal credito complessivo per la NFTA, come avviene generalmente anche per altri progetti di costruzione di questo genere. Di fatto, ha delegato al Consiglio federale la competenza di aumentare il credito complessivo per la NFTA di un importo che permetta di coprire gli oneri supplementari derivanti da rincarare, interessi intercalari e IVA⁴⁴. Contrariamente agli altri aumenti del credito complessivo, che sono crediti aggiuntivi decisi dal Parlamento per coprire maggiori oneri legati al progetto, questo tipo di adeguamento è chiamato *prolungamento del credito*.

Il Fondo FTP comporta una «riserva» implicita per finanziare o coprire gli oneri presumibili imputabili al rincarare. Questa riserva si basa sulle ipotesi considerate per calcolare il rincarare annuo.

Gli oneri imputabili al rincarare si compongono del rincarare misurato dall'indice e del rincarare dei contratti:

- il *rincarare misurato dall'indice* è applicato fra l'elaborazione del preventivo e la conclusione del contratto al momento dell'aggiudicazione di ogni singolo lotto. Esso riflette l'evoluzione congiunturale dei prezzi del mercato risultante dal rapporto fra offerta e domanda. È calcolato con l'ausilio dell'indice di rincarare della NFTA (NIR);
- il *rincarare dei contratti* riflette l'evoluzione del costo dei salari, del materiale e delle macchine a partire dalla conclusione del contratto. È calcolato secon-

⁴⁴ Art. 3 del decreto sul finanziamento del transito alpino.

do le direttive del Coordinamento degli organi delle costruzioni e degli immobili della Confederazione (COCIC).

La differenza tra il preventivo e il prezzo effettivo contenuto nel contratto risulta dal rincaro misurato dall'indice, dal risultato dell'aggiudicazione e dai costi supplementari imputabili al progetto (modifica dei volumi delle prestazioni). Il NIR riflette il rincaro registrato tra il preventivo e la firma del contratto. Non influisce sugli importi pagati alle imprese e serve unicamente per presentare preventivi senza il rincaro. I conteggi delle imprese sono allestiti sulla base dei prezzi contrattuali, determinati in condizioni di concorrenza, ai quali si aggiunge il rincaro del contratto. Il NIR non è quindi utilizzato dalle imprese per allestire i loro conteggi.

3.5.2 Composizione dell'indice di rincaro della NFTA (NIR)

Il NIR distingue quattro gruppi di costi principali ai quali corrispondono quattro indici di prezzo. La ponderazione dei quattro indici parziali nel NIR riflette la parte di ogni gruppo di costi nel credito complessivo della NFTA:

- Costruzione (quota 69 %): indice dei prezzi del genio civile allestito dall'Ufficio federale di statistica (UST) come indice principale, con un indice di controllo calcolato secondo il metodo di Schips.
- Pianificazione, onorari, lavori dei costruttori per conto proprio (quota 16 %): indice dei salari nominali allestito dall'UST per il gruppo «prestazioni alle imprese».
- Tecnica ferroviaria (quota 12 %): indice dei prezzi e dei salari costituito da diversi sottogruppi dell'indice dei prezzi alla produzione e all'importazione dell'UST e dall'indice dei salari nell'industria meccanica, elettrica e metallurgica.
- Altro (quota 3 %): evoluzione media dei prezzi calcolata per gli altri tre gruppi di costi.

L'indice dei prezzi del genio civile pubblicato dall'UST si basa sulle cifre del settore del genio civile e non dei lavori sotterranei. Questi due settori costituiscono mercati molto diversi e anche l'evoluzione dei loro rispettivi indici di rincaro può presentare notevoli differenze. Per questo motivo il NIR utilizza anche un indice di controllo specifico per i lavori sotterranei. In caso di scarti troppo importanti dall'indice di controllo, si può correggere l'indice del genio civile. L'indice di controllo è calcolato sull'evoluzione dei prezzi tra il preventivo e il contratto d'impresa, confrontando le principali rubriche (con descrizione e quantità uguali).

La Delegazione di vigilanza della NFTA si è già occupata del problema del NIR, in particolare della sua istituzione e composizione, del metodo di calcolo e della sua determinazione da parte dell'amministrazione, nei suoi rapporti di attività 2000 e 2001.⁴⁵

⁴⁵ Rapporto di attività della DVN dell'8 febbraio 2001, n. 6.2 (FF 2001 1899).
Rapporto di attività della DVN del 7 febbraio 2002, n. 6.4.2 (FF 2002 3661).

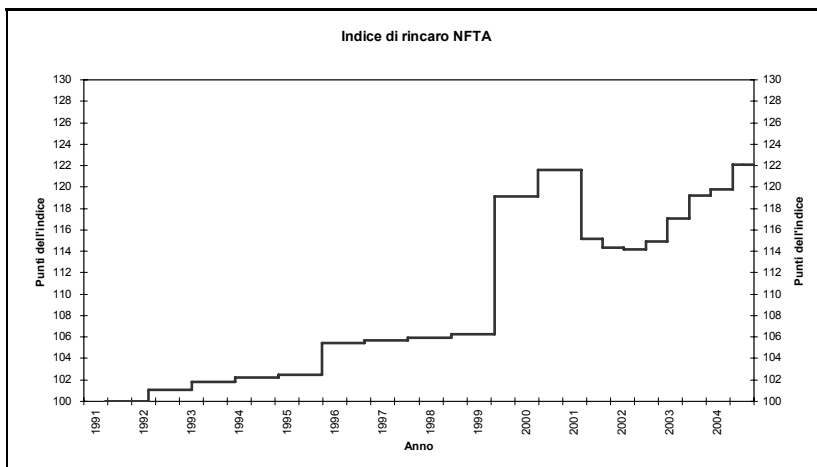
3.5.3

Evoluzione dell'indice di rincaro della NFTA dal 1991

Gli indici parziali dei gruppi di costi principali del NIR sono verificati periodicamente. L'indice parziale «tecnica ferroviaria» è attualmente oggetto di controllo. Fintanto che sarà noto il risultato di questa verifica, il valore dell'indice è stato fissato provvisoriamente, per il periodo dal 1° ottobre 2005 al 31 marzo 2006, a 122,1 punti (base 1991 = 100,0 punti). L'evoluzione del NIR dal 1991 è rappresentata nella figura 8.

Figura 8

Evoluzione dell'indice di rincaro della NFTA dal 1991



Fonte: rapporto dell'UFT sullo stato dei lavori della NFTA n. 20, 1° luglio–31 dicembre 2005, rapporto principale; in milioni di franchi (prezzi 1998), arrotondati.

Nel maggio del 2005, la CdF-CN ha incaricato il CDF di prendere posizione sull'evoluzione del NIR. Anche la Delegazione di vigilanza della NFTA ha preso atto della nota del CDF.

Il NIR ha registrato un aumento significativo di circa 15 punti tra il 1999 e il 2001. Questo aumento deve essere messo in parallelo con un volume importante di aggiudicazioni nel settore dei lavori sotterranei (ferrovia e strada). Riflette quindi la saturazione di questo mercato, che è causata da una domanda abbondante su un segmento piuttosto stretto. Negli anni in cui il volume delle aggiudicazioni è importante, l'indice di controllo del NIR svolge un ruolo essenziale. Dall'aprile del 2002, visto che non è più stato attribuito alcun lotto importante, l'indice dei prezzi del genio civile dell'UST è ridiventato determinante del calcolo del NIR.

La diminuzione del NIR negli anni 2001/2002 non comporta la restituzione dei prolungamenti di credito accordati dal Consiglio federale. Questa riduzione influisce solo sui volumi che non sono ancora stati attribuiti ed è più che compensata dagli interessi intercalari accumulati e dall'IVA non rimborsabile.

Il CDF ha esaminato il NIR prima della sua introduzione nel 2001. Secondo la sua opinione, considerata l'evoluzione plausibile dell'indice, un controllo delle modalità di calcolo o dell'applicazione del NIR su un determinato periodo non si è rivelato sinora necessario.

Il CDF sottolinea inoltre che i prezzi contenuti nelle offerte sono determinati dalle forze del mercato e non dalla politica di credito.

3.5.4 Oneri dovuti a rincarare, interessi intercalari e IVA: valutazione della Delegazione di vigilanza della NFTA

Indipendentemente dai costi finali presumibili, si accumulano oneri dovuti al rincarare, agli interessi intercalari e all'IVA nella misura in cui progredisce la realizzazione delle opere. I responsabili del progetto non hanno alcuna influenza su questi oneri e per tale motivo il Parlamento li ha esclusi dal credito complessivo della NFTA, come avviene in generale per i progetti di costruzione di questo tipo. Per gli stessi motivi, essi non sono stati inclusi nei costi finali presumibili.

Il rincarare fino alla fine del 2005 (indice di rincarare NFTA: 122,1 punti) corrisponde a un importo di 1,224 miliardi di franchi circa, il rincarare dopo il contratto a 502 milioni, gli interessi intercalari a 173 milioni e l'IVA a 341 milioni.

Il Consiglio federale ha la competenza di aumentare il credito complessivo della NFTA per l'importo necessario mediante prolungamenti di credito⁴⁶. Alla fine del periodo in rassegna, gli oneri dovuti al rincarare, all'IVA e agli interessi intercalari ammontavano a 2,24 miliardi di franchi circa, ovvero al 14,35 per cento del credito complessivo della NFTA (importo del credito alla fine del 2005).

3.6 Stima del costo effettivo della NFTA sino alla conclusione del progetto

Nel suo ultimo rapporto di attività⁴⁷, la Delegazione di vigilanza della NFTA si è arrischiata per la prima volta a stimare il costo effettivo di questa grande opera fino alla fine del progetto. Sul piano politico, il problema principale è di stabilire oggi quanti soldi saranno realmente prelevati dalle casse della Confederazione per coprire i costi complessivi della NFTA fino alla conclusione del progetto. La DCN non contiene dati in proposito, tuttavia può essere stimata approssimativamente una cifra partendo dalla pianificazione della liquidità del Fondo FTP.

La progressione dei costi dal progetto iniziale sino a oggi è suddivisa in sei categorie principali: Sicurezza e stato della tecnica, Miglioramenti a favore della popolazione e dell'ambiente, Costi supplementari dovuti a fattori giuridici e politici (scagliona-

⁴⁶ Art. 3 decreto sul finanziamento del transito alpino.

⁴⁷ Rapporto di attività della DVN del 27 aprile 2005, n. 3.7 (FF 2005 2767).

mento FTP), Geologia, Aggiudicazioni svantaggiose e risultato negativo del conteggio finale dei costruttori, Estensioni del progetto. Le principali modifiche di prestazioni che hanno un influsso sui costi sono riassunte nella lista di seguito. La progressione ammonta a circa 3,6 miliardi di franchi alla fine del 2005, praticamente senza cambiamenti dalla fine del 2004. I costi finali presumibili aggiornati sono così passati da 16,3 miliardi (fine 2004) a 16,4 miliardi (fine 2005, prezzi 1998). L'evoluzione dettagliata delle proiezioni è illustrata nella tabella 8.

Tabella 8

Costi del progetto NFTA (situazione fine 2005)

Evoluzione dei costi della NFTA Prezzi 1998	Maggiori oneri (mia. fr.)	Totale (mia. fr.)
Costi iniziali previsti (crediti d'opera senza le riserve)		12,8
+ Sicurezza e stato della tecnica	1,5	
<ul style="list-style-type: none"> – Cambiamento di sistema alla galleria di base del Monte Ceneri: due gallerie a binario unico invece di un tubo a doppio binario – Aumento del numero dei cunicoli di collegamento – Miglioramento della ventilazione e del raffreddamento – Galleria di base del San Gottardo: impermeabilizzazione della calotta della galleria – Assicurazione costruzione (nuovo) – Sistema separato per l'evacuazione delle acque – Galleria di base del San Gottardo: impermeabilizzazione del rivestimento della galleria a binario unico – Tecnica ferroviaria (ETCS Level 2, interoperabilità, radio di soccorso ecc.) – Norme di protezione antincendio più severe (nuovo) – Smaltimento dei fanghi (nuovo) – Modifica del progetto di Erstfeld (nuovo) 		
+ Miglioramenti a favore della popolazione e dell'ambiente	0,4	
<ul style="list-style-type: none"> – Abbassamento e galleria a cielo aperto di Frutigen – Modifica del progetto San Gottardo Nord e investimento preliminare per una biforcazione sotterranea – Filtri antiparticolato (nuovo) 		
+ Costi supplementari dovuti a fattori giuridici e politici (scaglionamento FTP)	0,5	
<ul style="list-style-type: none"> – Attesa decreto FTP – Ripetizione della procedura di pubblicazione del progetto a Uri 		
+ Geologia	0,5	
<ul style="list-style-type: none"> – Spostamento della stazione multifunzionale di Faido – Perturbazioni geologiche a Bodio – Zona di sedimenti carboniferi a Mitholz (finora) – Zona di sedimenti carboniferi a Mitholz (nuovo) – Ridefinizione dei lotti Sedrun/Faido (nuovo) – Strato autoctono Nord e zona di sedimentazione (nuovo) 		

Evoluzione dei costi della NFTA Prezzi 1998	Maggiori oneri (mia. fr.)	Totale (mia. fr.)
– Reazione alcali-aggregato e amianto (nuovo)		
– Problemi geologici durante l'avanzamento meccanico mediante fresatrice (nuovo)		
+ Aggiudicazioni svantaggiose e risultato negativo del conteggio finale dei costruttori	0,4	
– Mandati che non hanno potuto essere aggiudicati al prezzo previsto		
+ Estensioni di progetti	0,3	
– Preparativi per l'entrata in servizio, Lötschberg (compreso treno di spegnimento)		
– Preparativi per l'entrata in servizio, San Gottardo		
– Marketing della NFTA		
Costo del progetto NFTA al 31 dicembre 2005 (prezzi 1998)	3,6	16,4

Fonte: informazioni complementari dell'UFT del 28 aprile 2006, in miliardi di franchi, arrotondati.

Una stima approssimativa aggiornata del costo effettivo della NFTA sino alla fine del progetto sulla base delle conoscenze attuali comprende:

- a. la previsione dei costi finali condizionabili presumibili (16,4 mia.);*
- b. i risultati dell'analisi aggiornata dei rischi di costo (1,4 mia.);*
- c. gli oneri sinora accumulati per il rincaro, l'IVA e gli interessi intercalari (2,2 mia.);*
- d. gli oneri futuri imputabili a rincaro, IVA e interessi intercalari a partire da oggi fino alla fine del progetto (stima fondata sulle ipotesi scelte per il Fondo FTP; ca. 2 mia.).*

Questa stima si basa su un insieme di variabili: talune sono già note e possono essere condizionate (a e b), altre sono note ma al di fuori della sfera d'influenza dei responsabili del progetto (c), altre sono ancora sconosciute e al di fuori della sfera d'influenza dei responsabili del progetto (d). Tutti questi fattori subiscono un'evoluzione nel corso della realizzazione del progetto.

Il credito complessivo per la NFTA copre unicamente i costi condizionabili (a e b). Anche gli oneri sui quali i responsabili non hanno alcun influsso (c e d) sono tuttavia finanziati mediante il Fondo FTP. Questo meccanismo è stato voluto e confermato dal Parlamento.

4

Risparmi di costi e ottimizzazione del progetto

Secondo l'articolo 3 del decreto sul finanziamento del transito alpino, il Consiglio federale gestisce il credito complessivo. Può in particolare liberare riserve a favore di crediti d'opera se è provato che i relativi costi supplementari non possono essere compensati con altri mezzi e se ciò è necessario ai fini della stabilizzazione della situazione finanziaria. Se le risorse disponibili non coprono i costi, il Consiglio federale deve sottoporre al Parlamento un messaggio relativo a un credito aggiuntivo. Prima di finanziare costi supplementari mediante la liberazione di riserve (Consiglio federale) o crediti aggiuntivi (Parlamento), occorre dunque esaurire tutte le possibilità di ottimizzazione del progetto.

I costruttori sono tenuti a individuare e a realizzare misure di compensazione a livello di esecuzione dei contratti (cfr. n. 4.1); le autorità federali, dal canto loro, devono riesaminare i parametri e le norme, adattandoli all'occorrenza (cfr. n. 4.2).

Al Parlamento compete decidere una realizzazione per tappe o l'abbandono di elementi distinti del progetto. (cfr. n. 4.3).

4.1

Misure di compensazione dei costruttori

I costruttori sono tenuti a ricercare sistematicamente provvedimenti compensatori, ossia a compensare i costi supplementari riducendo le spese in altro modo nell'ambito della stessa opera. L'UFT provvede a controllare e a valutare le proposte di compensazione presentate dai costruttori.

La pianificazione di misure di compensazione è un obbligo permanente che spetta a tutte le parti, a tutti i livelli del progetto NFTA, il cui scopo è un impiego economico delle risorse finanziarie messe a disposizione.

- Sull'asse del Lötschberg, dove il progetto è già molto avanzato, ci sono possibilità minime di compensazione.
- Sull'asse del San Gottardo, il potenziale di compensazioni è maggiore nei settori nei quali le prestazioni non sono ancora state attribuite. L'UFT ha chiesto in particolare all'ATG di prevedere misure di compensazione, anche se questo dovesse comportare una durata di utilizzazione più breve di quella convenuta inizialmente o creare restrizioni d'esercizio. Con l'aggiornamento dei costi supplementari nel dicembre del 2005, nell'ambito dell'elaborazione del progetto di costruzione del Monte Ceneri, la pressione è ulteriormente aumentata.

La Delegazione di vigilanza della NFTA osserva che diverse misure di compensazione hanno potuto essere realizzate a livello operativo o sono in fase di pianificazione o di esecuzione.

I costruttori ritengono che, nella loro sfera di competenze, le possibilità di ulteriori compensazioni sono ampiamente esaurite. La Delegazione ne prende atto.

Essa giunge alla conclusione che le misure esaminate e realizzate non bastano affatto ad assorbire l'aumento dei costi. In considerazione della dinamica dei costi e al fine di effettuare risparmi, i costruttori sono tuttora tenuti a valutare e possibilmente a realizzare misure di compensazione.

Nell'ambito dell'esame del progetto di «costruzione grezza del Monte Ceneri», attualmente sospeso, la Delegazione attende dai responsabili del progetto che considerino tutte le possibilità per compensare la maggior parte dei costi supplementari stimati a 174 milioni di franchi.

Risulta di particolare importanza la rinuncia a opere che il Consiglio federale propone in Parlamento (cfr. n. 4.3).

4.1.1 Misure di compensazione sull'asse del Lötschberg

Conformemente ai dati forniti dall'UFT, dalla conclusione delle convenzioni con la Confederazione, tra le possibilità di compensazione valutate figurano compensazioni per un totale di 122 milioni di franchi, le quali sono in parte registrate definitivamente nel processo di modifica. Tali compensazioni certificate comprendono prestazioni fornite ora da altri enti coinvolti nel progetto: per esempio 17,8 milioni di franchi sulle apparecchiature di tecnica ferroviaria per il raccordo di Raron, realizzate dalle FFS, e 40,8 milioni di franchi (16,4 e 24,4 mio.) sui punti di fissaggio della linea di contatto e ulteriori rettifiche delle interfacce realizzate da BLS AT.

Nel periodo in rassegna, le nuove misure di compensazione sono state identificate nei settori della tecnica ferroviaria (rinuncia alla climatizzazione degli armadi tecnici) e del punto di collegamento tra le gallerie di Ferden e Mitholz. Secondo il rapporto sullo stato dei lavori della BLS AT, la maggior parte delle compensazioni possibili sono già state realizzate o sono in fase di realizzazione.

La Delegazione di vigilanza della NFTA ha preso atto che vi sono poche possibilità di compensazione sull'asse del Lötschberg.

4.1.2 Misure di compensazione sull'asse del San Gottardo

Come aveva brevemente indicato la Delegazione di vigilanza della NFTA nel suo ultimo rapporto di attività⁴⁸, nel primo trimestre del 2005 l'ATG ha consegnato all'UFT un rapporto relativo alla pianificazione delle misure di compensazione sull'asse del San Gottardo. L'Ufficio ha esaminato il rapporto e le proposte del costruttore nel periodo in rassegna e ne ha informato la Delegazione di vigilanza della NFTA. Sulla base di questa valutazione, essa conclude che non c'è un potenziale di risparmi sostanziale, a causa dello stadio attuale degli studi di progetto e dei lavori.

⁴⁸ Rapporto di attività della DVN del 27 aprile 2005, n. 5.1 (FF 2005 2767).

La tabella 9 contiene un elenco aggiornato delle compensazioni realizzate o previste sull'asse del San Gottardo dal 1998:

Tabella 9

Misure di compensazione sull'asse del San Gottardo dal 1998: stato fine 2005

	Risparmio
Misure di compensazione e realizzate (considerate nei costi finali presumibili)	
– sistema di sondaggio Piora	20
– conclusione San Gottardo Sud	19
– tracciato della galleria di Erstfeld	30
– ricavo della rivendita di terreni	62
– sistema di canalizzazione nella galleria di base del San Gottardo	2
– ridimensionamento della biforcazione sotterranea di Erstfeld	39
– semplificazione dei raccordi Sarè	3
– tracciato della finestra di accesso di Sigirino	3
– rinuncia al sistema di separazione nella galleria di base del Monte Ceneri	6
– comunicazione, centro visitatori di Erstfeld	3
Totale delle compensazioni decise dal 1998	187
Misure di compensazioni pianificate (non considerate nei costi finali presumibili)	
– rinuncia alla ventilazione di soccorso nella galleria di base del Monte Ceneri	35
– rinuncia all'estrazione dell'aria viziata a Sedrun	17
– rinuncia all'estrazione dell'aria viziata a Faido	33
Totale delle compensazioni pianificate	85

Fonte: rapporto dell'UFT sullo stato dei lavori della NFTA n. 20, 1° luglio–31 dicembre 2005, rapporto principale; in milioni di franchi (prezzi 1998), arrotondati

Complessivamente, nei costi finali presumibili sono state adottate e incluse compensazioni per un importo di 187 milioni di franchi mentre altre, che rappresentano 85 milioni di franchi, vengono esaminate. La loro realizzazione è tuttavia ancora incerta. Le compensazioni attestate dall'ATG nel progetto di tecnica ferroviaria non sono più registrate (cfr. n. 4.2).

Sull'asse del San Gottardo, secondo l'UFT, sono ancora possibili molte modifiche a livello degli studi di progetto e della realizzazione. Per garantire il finanziamento, occorre che i documenti di mutazione e i rispettivi preventivi siano consegnati rapidamente affinché il loro esame e la determinazione delle loro conseguenze sui costi possano essere comunicati agli organi di alta vigilanza in tempo utile, ma anche in vista di un secondo credito aggiuntivo.

4.2 Adegualemento delle norme da parte delle autorità federali

Nel periodo in rassegna, l'UFT ha informato la Delegazione di vigilanza della NFTA sulle sue inchieste per valutare quali risparmi supplementari possono essere realizzati sull'asse del San Gottardo mediante un adeguamento delle norme e prescrizioni della Confederazione.

Nel 2004, i costi sono esplosi di circa 300 milioni di franchi a causa del progetto di costruzione concernente la tecnica ferroviaria nella galleria di base del San Gottardo. All'inizio del 2005, l'UFT ha chiesto una perizia esterna concernente questi costi supplementari. La valutazione delle cause, di cui la Delegazione di vigilanza della NFTA pensava di prendere atto alla fine del 2005, non era ancora disponibile a quella data. L'analisi delle conseguenze di questi costi e la loro introduzione nel processo di modifica potrà quindi aver luogo solo a metà dell'esercizio 2006.

La Delegazione di vigilanza della NFTA si attende dall'ATG e dall'UFT che presentino prossimamente la loro analisi della perizia sulla tecnica ferroviaria al San Gottardo, indicando eventuali misure di compensazione o misure relative all'adeguamento delle norme. Ne renderà conto nel suo prossimo rapporto di attività.

La Delegazione si attende inoltre che i risultati della perizia esterna in corso concernente il progetto di «costruzione grezza della galleria di base del Monte Ceneri» evidenzino possibilità di risparmio, anche mediante un adeguamento delle norme (cfr. n. 4.3.1).

4.3 Scaglionamento e ridimensionamento di parti del progetto da parte del Parlamento

4.3.1 Scaglionamento di parte del progetto: costruzione completa della galleria di base del Monte Ceneri

Su proposta del DATEC, il 22 giugno 2005 il Consiglio federale ha deciso di costruire integralmente la galleria di base del Monte Ceneri e di non scaglionare la sua costruzione (cfr. n. 7.2.2). In precedenza, il Dipartimento aveva esaminato l'opportunità di una realizzazione scaglionata dell'opera ed era giunto alla conclusione che questa soluzione dovesse essere respinta. Fondava la sua opinione sul rapporto finale presentato dall'ATG nell'aprile del 2005 sulla realizzazione scaglionata della galleria di base del Monte Ceneri e sull'analisi preliminare di questo rapporto da parte dell'UFT.

Il Consiglio federale ha motivato la sua decisione spiegando che lo scaglionamento consentirebbe un risparmio di 155 milioni di franchi a breve termine ma provocherebbe costi supplementari di 334 milioni di franchi a più lungo termine, quando bisognerà equipaggiare il secondo tubo. Inoltre, lo scaglionamento della costruzione ridurrebbe la capacità della galleria di base del Monte Ceneri del 60 per cento circa e limiterebbe fortemente lo sviluppo dei treni regionali Ticino – Lombardia (TILO).

Gran parte del traffico dovrebbe continuare a utilizzare la linea di montagna del Monte Ceneri, frenando in tal modo il trasferimento del traffico pesante dalla strada alla ferrovia. Un guadagno di produttività decisivo per il traffico merci potrà essere ottenuto solo con la realizzazione della linea di pianura ininterrotta attraverso le gallerie di base del San Gottardo e del Monte Ceneri. Infine, nella loro qualità di futuro gestore di questo asse, le FFS hanno indicato che una realizzazione scaglionata comporterebbe costi supplementari operativi di 5–6 milioni di franchi l'anno.

4.3.2 Ridimensionamento del progetto da parte del Parlamento: progetto sullo sviluppo futuro dei progetti ferroviari (SPF)

Nel suo rapporto concernente i costi supplementari per il credito aggiuntivo NFTA⁴⁹, il Consiglio federale aveva spiegato che i progetti FTP (prima tappa di Ferrovia 2000, gallerie di base del Lötschberg e del San Gottardo, lotta contro il rumore), la galleria di base del Monte Ceneri e i progetti della prima fase del raccordo RAV già decisi dovessero essere considerati come oggetti prioritari della politica dei trasporti e che la loro costruzione dovesse quindi proseguire conformemente al programma stabilito. Tutti gli altri progetti dovevano invece essere riesaminati e rimessi in discussione nell'ambito di una consultazione sullo sviluppo futuro dei progetti ferroviari (SPF). Lo scopo di questo progetto è di definire le prossime tappe dell'offerta nel traffico viaggiatori e merci fino al 2030. Dovrà designare le misure infrastrutturali necessarie, mostrare le priorità future per l'estensione delle infrastrutture e creare le basi legali necessarie per questo sviluppo.

Nel marzo del 2005, il Parlamento ha deciso che questo messaggio dovrà essere presentato già nel 2007.⁵⁰

Alla fine del 2005, la Delegazione di vigilanza della NFTA ha incontrato il Capo del DATEC che le ha esposto il progetto a grandi linee. L'UFT l'ha informata sull'avanzamento dei lavori nella primavera del 2006.

Il DATEC e l'UFT ritengono che bisognerà rinunciare alla realizzazione della galleria di base dello Zimmerberg (Thalwil-Litti/Baar) e della galleria dell'Hirzel. Sono previsti investimenti dell'ordine di 700 milioni di franchi (comprese le linee di accesso NFTA) sull'asse nord-sud allo scopo di garantire un esercizio ottimale della galleria di base del San Gottardo. L'UFT e le FFS vogliono migliorare le capacità della linea tra la frontiera e il portale nord della galleria di base del San Gottardo. In Ticino, l'asse di Luino deve essere sistemato per garantire il collegamento con i grandi terminal per le merci a nord di Milano. Le molte richieste regionali non potranno essere prese tutte in considerazione.

L'ampliamento sarà finanziato mediante risorse residue del Fondo FTP. Nell'ambito del progetto SPF, l'UFT ritiene che saranno a disposizione ancora 6–7 miliardi di franchi fino al 2030 per sviluppare Ferrovia 2000. L'importo effettivamente disponibile dipenderà dall'evoluzione dei costi degli altri progetti FTP e in primo luogo

⁴⁹ Rapporto concernente i costi supplementari relativi al credito aggiuntivo e la liberazione parziale dei fondi bloccati della seconda fase della NFTA I (FF 2004 2347).

⁵⁰ Art. 3 cpv. 3 della legge federale del 18 marzo 2005 sul raccordo della Svizzera orientale e della Svizzera occidentale alla rete ferroviaria europea ad alta velocità (Legge sul raccordo RAV, LRAV; RS 742.140.3).

dalla NFTA e dai raccordi RAV. Per conservare un certo margine di manovra, il progetto comporta un'offerta di base, con un'infrastruttura i cui costi si avvicinano ai 4,7 miliardi di franchi e opzioni di sviluppo per 1,5 miliardi di franchi al massimo. Questa concezione è attualmente oggetto di analisi approfondite da parte di un gruppo di pianificazione congiunto dell'UFT e delle FFS. Dopo aver valutato le sue conclusioni, l'UFT preparerà un rapporto per la consultazione del progetto. In ogni modo dovrà essere proposta al Parlamento una concezione equilibrata, con miglioramenti per tutta la Svizzera.

La Delegazione di vigilanza della NFTA osserva che i progetti FTP in fase di realizzazione (prima tappa di Ferrovia 2000, gallerie di base del Lötschberg e del San Gottardo, lotta contro il rumore), la galleria di base del Monte Ceneri e i progetti già decisi della prima fase del raccordo RAV sono considerati come prioritari nell'ambito del progetto in consultazione sullo sviluppo futuro dei progetti ferroviari (SPF) e che la loro costruzione deve quindi proseguire conformemente al programma stabilito. Secondo il DATEC, la NFTA sarà l'elemento principale del progetto.

Il Consiglio federale intende avviare la procedura di consultazione nel quarto trimestre 2006 e sottoporre il suo messaggio al Parlamento nel corso del 2007, dopo aver valutato i risultati della consultazione.

In occasione dell'esame di questo messaggio, il Parlamento dovrà eventualmente decidere la soppressione di alcune parti del progetto NFTA che sono state rimandate. I crediti bloccati ammontano a 732 milioni di franchi circa per la galleria di base dello Zimmerberg, a 202 milioni per il collegamento con la riva sinistra del lago di Zurigo (galleria dell'Hirzel) e a 300 milioni per le costruzioni sull'asse del San Gottardo (prezzi 1998).

5 Credito complessivo della NFTA e Fondo FTP

5.1 Basi

Il progetto NFTA è completamente finanziato con il credito complessivo della NFTA in vigore dal 1999. Si tratta di un credito complessivo suddiviso in sette crediti d'opera basati sui prezzi del 1998. Uno di questi crediti d'opera è una riserva istituita per far fronte agli imprevisti e per stabilizzare la situazione finanziaria generale del progetto. Le riserve sono gestite dal Consiglio federale. Se si rivelano insufficienti, deve essere chiesto un credito aggiuntivo al Parlamento.

Il rincaro, l'IVA e gli interessi intercalari sono coperti mediante prolungamenti dei crediti d'opera decisi dal Consiglio federale.

Le liquidità di cui necessitano i costruttori sono messe a loro disposizione annualmente dal Parlamento sotto forma di crediti di pagamento.

5.2 Crediti d'impegno: credito complessivo della NFTA e crediti aggiuntivi

5.2.1 Costi scoperti e fabbisogno di finanziamento

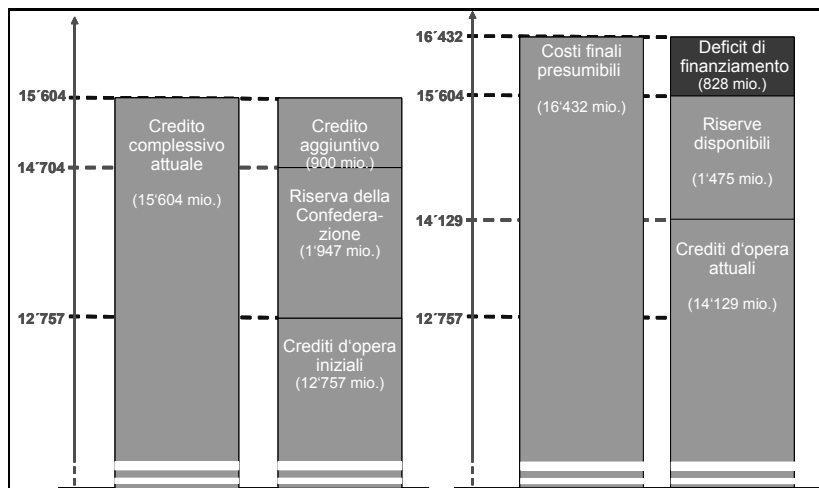
Nel presente capitolo, i *costi presumibili* sono messi a confronto con i *crediti disponibili* per la realizzazione della NFTA. Confrontando la proiezione attuale dei costi (costi finali presumibili alla fine del 2005) con il credito complessivo della NFTA aggiornato (crediti d'opera comprese le riserve e il credito aggiuntivo), si può constatare se e in quale misura i crediti stanziati coprono i costi finali presumibili. Se non è il caso, è possibile quantificare i costi scoperti e il fabbisogno di finanziamento.

Secondo l'UFT, alla fine del 2005 c'erano costi scoperti o un fabbisogno di finanziamento pari a circa 828 milioni di franchi (prezzi 1998).

La figura 9 presenta queste relazioni graficamente. Gli importi dei disavanzi e delle eccedenze di finanziamento per opera sono riassunti nella tabella 10.

Figura 9

Confronto dei costi finali previsti con il credito complessivo per la NFTA a fine 2005



Fonte: informazioni complementari dell'UFT del 28 aprile 2006 relative al rapporto sullo stato dei lavori della NFTA n. 20, 1° luglio–31 dicembre 2005; in milioni di franchi (prezzi 1998), arrotondati.

**Eccedenze/deficit di finanziamento e fabbisogno di finanziamento
alla fine del 2005**

Opera	Credito d'opera attualizzato al 31.12.2005	Costi finali previsti al 31.12.2005	Eccedenze/ deficit di finanziamento al 31.12.2005
Vigilanza del progetto	76,0	98,0	- 22,0
Asse del Lötschberg	4 254,1	4 328,3	- 74,2
Asse del San Gottardo	7 928,6	10 062,9	- 2 134,3
Sistemazione della Surselva	123,0	111,7	11,3
Raccordo della Svizzera orientale	992,0	934,4	57,6
Ampliamenti San Gallo-Arth-Goldau	91,1	100,7	- 9,6
Ampliamenti di tratte sulla rete rimanente	664,2	796,1	- 131,9
= NFTA, riserve escluse	14 129,0	16 432,1	- 2 303,1
+ riserve	1 475,0		1 475,0
= Totale NFTA	15 604,0	16 432,1	- 828,1

Fonte: informazioni complementari dell'UFT del 28 aprile 2006 relative al rapporto sullo stato dei lavori della NFTA n. 20, 1° luglio-31 dicembre 2005; in milioni di franchi (base 1998), arrotondati.

Nel periodo in rassegna, in seguito alla liberazione di riserve, il deficit di finanziamento o il fabbisogno finanziario si è ridotto di 100 milioni di franchi per l'asse del Lötschberg e di 2 milioni per gli ampliamenti di tratte sulla rete rimanente. Il deficit di finanziamento è invece aumentato di 184 milioni di franchi per l'asse del San Gottardo.

I costi finali presumibili alla fine del 2005 superano il credito complessivo della NFTA (riserve comprese) aumentato a 15,604 miliardi di franchi il 10 giugno 2004 (prezzi 1998). Il deficit di finanziamento della NFTA, in altre parole l'importo supplementare da finanziare, era di 828 milioni di franchi alla fine del 2005. È aumentato di 85 milioni di franchi circa (prezzi 1998) nel giro di un anno.

I costi finali presumibili attestati dai costruttori alla fine del 2005 non sono coperti dai crediti d'opera aggiornati, comprese le riserve che non sono ancora state attribuite.

Se si considera la situazione nell'ottica del finanziamento a lungo termine, per garantire una copertura sufficiente dei costi finali presumibili e del rischio di costi supplementari, provvisoriamente stimato a 1,4 miliardi di franchi, esiste attualmente uno scarto di 2,2 miliardi di franchi al massimo tra i crediti disponibili e i crediti necessari.

5.2.2

Secondo credito aggiuntivo al credito complessivo della NFTA

Per riequilibrare i costi e i crediti sono possibili diverse *strategie*:

- I costruttori possono ridurre i costi sfruttando tutte le misure di compensazione possibili. Non sembra tuttavia più possibile compensare il deficit di finanziamento (cfr. n. 1.1).
- L’attuazione di un piano di ridimensionamento comporta riduzioni dei costi. La necessità di diverse opere della NFTA sarà messa in discussione nell’ambito del progetto sullo sviluppo futuro dei progetti ferroviari (SPF), vale a dire la galleria di base dello Zimmerberg (credito bloccato: 625 mio.), la galleria dell’Hirzel (credito bloccato: 216 mio.) e l’entità degli ampliamenti sull’asse del San Gottardo (credito bloccato: 300 mio.). Nell’ottica attuale, l’abbandono di questi elementi consentirebbe al Parlamento di ridurre matematicamente il credito complessivo aggiornato di 1,141 miliardi di franchi al massimo. In base alle decisioni prese, potrebbe essere necessario un adeguamento del decreto sul transito alpino (cfr. n. 4.3.2).
- Il Consiglio federale può chiedere un secondo *credito aggiuntivo* al Parlamento nel progetto sullo sviluppo futuro dei progetti ferroviari (SPF). Il credito necessario per eliminare il deficit di finanziamento attuale è di *828 milioni di franchi*. La strategia delle risorse limitate con una pressione costante sui costruttori non ne soffrirebbe.
- Il Consiglio federale può sottoporre un progetto al Parlamento il cui oggetto sarebbe di garantire il finanziamento a lungo termine della NFTA. Ne conseguirebbe la richiesta di un *credito aggiuntivo* che copra il deficit di finanziamento e i rischi potenziali attualmente identificati. In questo caso, l’importo da finanziare sarebbe dell’ordine di *2,2 miliardi di franchi* al massimo, secondo lo stato attuale delle conoscenze. Le strategie delle risorse limitate con una pressione costante sui costruttori sarebbe allentata o abbandonata.

Quando ha chiesto il primo credito aggiuntivo di 900 milioni di franchi⁵¹ nel 2003/2004, il Consiglio federale si è attenuto a questa strategia di finanziamento delle risorse limitate con una pressione sui costruttori. In questo modo, ha cambiato paradigma ammettendo la possibilità di un eventuale deficit di finanziamento. Partiva del principio che, salvo incidenti imprevisi, questo primo credito aggiuntivo sarebbe bastato fino all’inizio del 2008. Aveva tuttavia sottolineato che, prima della fine di questo periodo, v’era da attendersi una nuova domanda di credito fondata a sua volta sui calcoli dei costi consolidati e rispondente alle esigenze della legge sulle finanze della Confederazione⁵².

⁵¹ Messaggio su credito aggiuntivo e NFTA 1 fase 2.

Rapporto relativo al messaggio su credito aggiuntivo e NFTA 1 fase 2.

⁵² Art. 26 legge federale del 6 ottobre 1989 sulle finanze della Confederazione (LFC). La nuova legge federale del 7 ottobre 2005 sulle finanze della Confederazione è entrata in vigore il 1° maggio 2006. Di conseguenza, le informazioni fornite nel presente rapporto di attività (terminologia dei crediti e riferimenti) si riferiscono alla versione della LFC in vigore nel 2005.

In seguito, la CdF-CSt aveva chiesto un rapporto del CDF sulla conformità materiale di questa decisione alla legge sulle finanze della Confederazione. La Delegazione di vigilanza della NFTA ne ha preso atto durante il periodo in rassegna (cfr. n. 2.5).

Nel suo rapporto, il CDF rimanda alla strategia di finanziamento delle risorse limitate con una pressione costante sui costruttori. Se non è stata impegnata ancora alcuna spesa per l'importo del deficit di finanziamento o se, sulla base di preventivi allestiti con cura, questi impegni sembrano poco probabili, questo approccio può incoraggiare alla realizzazione di ottimizzazioni tecniche ed economiche e di misure di compensazione dei costi. Inoltre, il costruttore dispone di un argomento di negoziazione importante nell'ambito degli appalti e delle procedure di pretese supplementari in corso.

Se tuttavia i preventivi allestiti con cura e secondo le regole fanno apparire probabile un superamento, occorre sollecitare un credito aggiuntivo. Esso deve essere chiesto tempestivamente, in altre parole in modo da garantire il margine di manovra di cui il Parlamento gode nell'esercizio della sua competenza finanziaria. Il CDF sottolinea tuttavia che, non appena i costi che giustificano un secondo credito aggiuntivo saranno attestati e quantificati, esso dovrà essere sollecitato secondo i principi convenuti.

Nei suoi ultimi rapporti di attività⁵³, la Delegazione di vigilanza della NFTA è ritornata regolarmente sulle raccomandazioni che aveva fatto il Consiglio federale affinché, nella sua riflessione su un'eventuale domanda di credito aggiuntivo, provvedesse a preservare il margine di manovra finanziario del Parlamento.

5.2.3 Secondo credito aggiuntivo al credito complessivo della NFTA: valutazione della Delegazione di vigilanza della NFTA

Nell'ottica attuale, il deficit di finanziamento di circa 828 milioni di franchi attestato alla fine del 2005 non potrà più essere colmato mediante misure di compensazione. Una decisione politica del Parlamento di rinunciare ai progetti NFTA attualmente bloccati – galleria di base dello Zimmerberg, galleria dell'Hirzel, ampliamenti sull'asse del San Gottardo – potrebbe rendere inutile un secondo credito aggiuntivo dell'ammontare del deficit di finanziamento, vale a dire 828 milioni di franchi, ma solo a breve termine. Potrebbe in effetti essere necessario chiedere un secondo credito aggiuntivo, anche se un po' più tardi, per finanziare una parte o tutto il rischio di costi potenziali stimato attualmente a 1,4 miliardi di franchi.

La Delegazione di vigilanza della NFTA sottolinea che un messaggio relativo a un nuovo credito aggiuntivo dovrà essere sottoposto al Parlamento in tempo utile se le misure di gestione dei costi come le ottimizzazioni del progetto, lo scaglionamento o il ridimensionamento di parti del progetto si riveleranno insufficienti. Questo aspetto riveste ancora più importanza per il fatto che, dal profilo

⁵³ Rapporto di attività della DVN del 6 febbraio 2003, n. 7.2 (FF 2003 5071).
Rapporto di attività della DVN del 21 aprile 2004, n. 2.3.1 (FF 2004 2151).
Rapporto di attività della DVN del 27 aprile 2005, n. 6.2 (FF 2005 2767).

formale, le basi legali non prevedono alcuna scadenza per la realizzazione della NFTA (cfr. n. 2.1).

Conformemente alla decisione del Parlamento, il Consiglio federale può liberare riserve per finanziare gli impegni richiesti fino alla fine del 2007. A questa scadenza al più tardi, dovrà presentare una visione di insieme dell'evoluzione futura dei grandi progetti ferroviari al Parlamento.

La Delegazione di vigilanza della NFTA ha preso atto dell'intenzione del DATEC di presentare decisioni preliminari al Consiglio federale nel terzo trimestre del 2006.

La decisione di stanziare un credito aggiuntivo supplementare e, eventualmente, di sopprimere o di aggiornare determinati progetti previsti nel decreto sul transito alpino spetta al Parlamento.

5.2.4 Parlamento: credito aggiuntivo e liberazione parziale dei crediti d'opera

Il credito complessivo della NFTA ammonta sempre a 15,604 miliardi di franchi (prezzi 1998, senza rincaro, IVA e interessi intercalari). Questo importo corrisponde alla somma dei crediti d'opera (12,757 mia.), della riserva del Consiglio federale (1,947 mia.) e di un credito aggiuntivo (900 mio.) (cfr. figura 9).

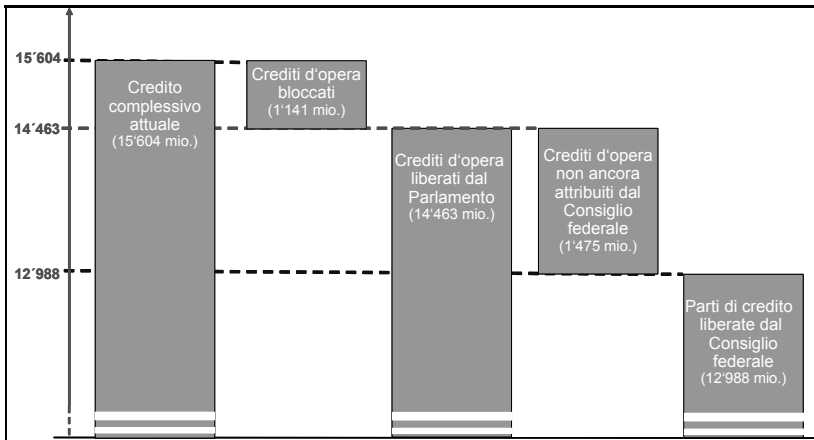
Sinora, il Parlamento ha liberato 14,463 miliardi di franchi del credito complessivo della NFTA mentre 1,141 miliardi sono ancora bloccati.

Alla fine del 2005, su tutti i crediti liberati dal Parlamento il Consiglio federale aveva destinato 12,988 miliardi a opere specifiche.

L'allegato 4.2 illustra l'evoluzione dei crediti d'opera, compreso il credito «Riserve», dal 1998 alla fine del 2005.

La figura 10 dà una visione di insieme delle relazioni tra il credito complessivo della NFTA aggiornato, i crediti d'opera liberati dal Parlamento e quelli liberati dal Consiglio federale.

Credito complessivo per la NFTA alla fine del 2005: parti bloccate e parti liberate



Fonte: rapporto dell'UFT sullo stato dei lavori della NFTA n. 20, 1° luglio–31 dicembre 2005, rapporto principale; in milioni di franchi (prezzi 1998), arrotondati.

Il DATEC prevede di informare il Consiglio federale sulla liberazione delle risorse bloccate per la seconda fase dell'ampliamento della rete rimanente (ampliamento dell'asse del San Gottardo) nel terzo trimestre del 2006.

5.2.5 Consiglio federale: gestione delle riserve e liberazione parziale dei crediti d'opera

C'è ancora uno stretto legame tra la gestione delle riserve, che serve a finanziare i rischi e i costi supplementari, e il processo di modifica. Quando risulta che il finanziamento dei costi finali presumibili è insufficiente, i costruttori chiedono un aumento del credito d'opera per colmare il deficit di finanziamento. Anche le modifiche accettate e le misure di compensazione decise comportano, mediante il processo di modifica, un bisogno finanziario. In entrambi i casi, le domande di finanziamento sono esaminate dall'UFT. In seguito, su proposta dell'UFT, il Consiglio federale copre questo fabbisogno di finanziamento liberando parti del credito d'opera «Riserve».

La strategia di finanziamento mediante risorse limitate, che priva i costruttori di riserve proprie, può far apparire un deficit di finanziamento verso la fine di un progetto a causa di piccole fluttuazioni e di fattori di incertezza (come il verificarsi di rischi).

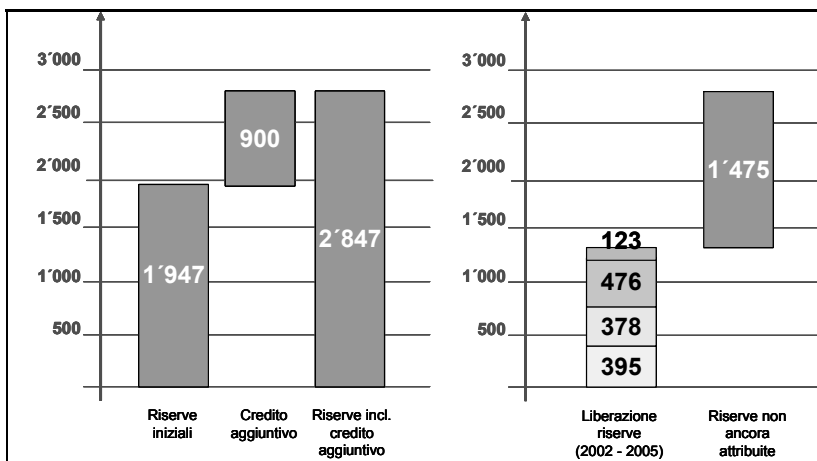
Nel giugno del 2004, il Parlamento aveva deciso che il Consiglio federale avrebbe potuto liberare una parte di 100 milioni di franchi circa del credito aggiuntivo di 900 milioni per la biforcazione sotterranea del tracciato «dorsale lunga chiusa» a Uri, ma solo se i lavori di costruzione fra la base di Amsteg e il chilometro 98,2 (punto

d'intersezione) potevano cominciare prima del 31 marzo 2005.⁵⁴ Questa condizione è stata adempiuta nel corso dell'esercizio in rassegna.

Dopo il suo aumento da parte del Parlamento nel 2004, il credito d'opera «Riserve» ammonta a 2,847 miliardi di franchi (prezzi 1998, senza rincaro, IVA e interessi intercalari), di cui 1,475 miliardi non sono ancora stati liberati dal Consiglio federale (cfr. figura 11).

Figura 11

Liberazione parziale del credito d'opera «Riserve» da parte del Consiglio federale



Fonte: rapporto dell'UFT sullo stato dei lavori della NFTA n. 20, 1° luglio–31 dicembre 2005, rapporto principale; in milioni di franchi (base 1998), arrotondati.

Contrariamente agli anni precedenti, nel 2005 il Consiglio federale non ha proceduto a trasferimenti dei crediti d'opera.

Tra il 2002 e il 2004, il Consiglio federale ha liberato tre parti delle riserve (395 mio., 378 mio. e 476 mio. fr.).

Il 19 ottobre 2005, ha liberato una quarta parte dell'importo di 123 milioni di franchi. Il credito d'opera «Asse del Lötschberg» è così è stato aumentato di 116 milioni a 4,254 miliardi e il credito d'opera «Ampliamenti di tratte sulla rete rimanente» di 6,8 a 364,2 milioni di franchi (prima e seconda fase: 664,2 mio.).

Le riserve liberate dal Parlamento, dell'importo di 1,598 miliardi di franchi (fine 2004) si sono così ridotte di 122,8 milioni e ammontano ora a 1,475 miliardi di franchi (fine 2005).

⁵⁴ Art. 2 cpv. 2 decreto su credito aggiuntivo e NFTA 1 fase 2.

La Delegazione di vigilanza della NFTA ha preso atto dell'intenzione del DATEC di proporre al Consiglio federale la liberazione di una quinta parte delle riserve nel terzo trimestre 2006. Queste risorse dovranno servire a finanziare modifiche del progetto esaminate e approvate dall'UFT e a stabilizzare la situazione finanziaria al Lötschberg. Le riserve liberate nel 2005 e i prolungamenti dei crediti d'opera hanno certamente appianato le tensioni finanziarie su questo asse, ma solo temporaneamente. Le finanze del progetto rimangono critiche.

Il controllo dei crediti d'impegno da parte dell'UFT mostra che, a causa di aggiudicazioni svantaggiose, le spese impegnate alla fine del 2005 non erano coperte nella misura di 51 milioni di franchi.

Questo significa che la BLS AT non dispone di alcun saldo di credito per i futuri appalti. L'UFT intende inoltre controllare se è opportuno, per l'asse del Lötschberg, mettere risorse a disposizione per il potenziale residuo di costi supplementari. Secondo il suo parere, è imperativo garantire una tesoreria sufficientemente elevata, soprattutto nella fase di conclusione della galleria di base del Lötschberg.

5.2.6 Consiglio federale: prolungamento dei crediti d'opera a causa del rincaro, dell'IVA e degli interessi intercalari

Il 21 dicembre 2005 il Consiglio federale ha aumentato i crediti d'opera seguenti a causa del rincaro comprovato, dell'IVA e degli interessi intercalari: Sorveglianza del progetto (12,5 mio.), Asse del Lötschberg (298 mio.).

La Delegazione di vigilanza della NFTA ha preso atto dell'intenzione del DATEC di proporre al Consiglio federale un nuovo prolungamento dei crediti d'opera a causa del rincaro, dell'IVA e degli interessi intercalari nel terzo trimestre del 2006.

5.3 Fondo per i grandi progetti ferroviari (Fondo FTP)

5.3.1 Modifica del finanziamento – priorità per la NFTA e contributo al risparmio

Il 17 giugno 2005, il Parlamento ha modificato il regolamento del Fondo FTP⁵⁵ e ha in particolare aumentato il limite superiore degli anticipi del Fondo FTP a 8,6 miliardi di franchi.

⁵⁵ Ordinanza dell'Assemblea federale del 17 giugno 2005 concernente la modifica del decreto federale relativo al regolamento del fondo per i grandi progetti ferroviari (RU 2005 2517).

Secondo il nuovo articolo 10 capoverso 1 del regolamento del Fondo FTP, i mutui rimborsabili concessi a tassi di mercato tra il 1998 e il 2004 per i grandi progetti ferroviari sono trasformati, retroattivamente al 1° gennaio 2005, in contributi a fondo perso per le gallerie di base; quelli per gli altri progetti sono trasformati in mutui a tassi variabili e rimborsabili condizionatamente. Inoltre, i mutui a tassi variabili e rimborsabili condizionatamente concessi per il raccordo della Svizzera orientale all'asse di transito del San Gottardo sono stati trasformati, in ragione del 25 per cento delle spese di investimento effettuate tra il 1998 e il 2004, in contributi a fondo perso.

I mutui rimborsabili concessi a tassi di mercato ammontavano a 2,464 miliardi di franchi alla fine del 2004. Durante l'esercizio 2005 1,451 miliardi sono stati trasformati in contributi a fondo perso mediante abbandono di credito e 1,013 miliardi in mutui a tassi variabili rimborsabili condizionatamente. Questi prestiti sono stati naturalmente oggetto di una rettifica di valore nei conti del fondo.

La decisione del Parlamento di modificare il regolamento del Fondo FTP, che è entrata in vigore il 17 giugno 2005, comportava anche l'abbandono del rimborso al Fondo FTP dei versamenti della TTPCP trattenuti in base al programma di sgravio 2003. Questa misura consentirà di sgravare il conto finanziario di 325 milioni di franchi nel 2008 e nel 2009.

Nonostante la modifica delle modalità di finanziamento dei progetti FTP, il volume degli investimenti rimane di 30,5 miliardi di franchi (prezzi 1995) conformemente al voto popolare sul FTP del 1998. In compenso, le decisioni del Parlamento influiscono sulla disponibilità delle risorse nel tempo. La Delegazione di vigilanza della NFTA ritiene che, considerati i costi supplementari attestati, le risorse del Fondo FTP devono essere utilizzate prioritariamente per la realizzazione della NFTA. Questo aspetto riveste ancor più importanza per il fatto che, dal profilo formale, le basi legali non prevedono alcuna scadenza per la realizzazione della NFTA.

5.3.2 Conto del fondo e limite superiore degli anticipi nel 2005

Nel 2005, 2,161 miliardi di franchi sono stati prelevati dal fondo per i quattro progetti FTP. Si tratta di 419 milioni di franchi in meno rispetto ai 2,580 miliardi previsti nel preventivo, compresi i supplementi. Per quanto concerne la NFTA, gli scarti principali sono stati registrati sugli assi del Lötschberg (-74 mio., preventivo 1,010 mia.) e del San Gottardo (-20 mio., preventivo 759 mio.). I prelevamenti effettuati per i due principali progetti della NFTA rientrano nel margine d'errore del preventivo (rispettivamente -7 e -3%). Un importo supplementare di 0,4 milioni di franchi è stato necessario per la pianificazione del progetto sullo sviluppo futuro dei progetti ferroviari (SPF).

Sul fronte delle entrate, gli introiti a destinazione vincolata hanno raggiunto 1,379 miliardi di franchi, vale a dire 66 milioni o il 5 per cento in più dell'importo preventivato. Le maggiori entrate della TTPCP sono state di 39 milioni o del 6 per cento del budget, quelle dell'imposta sugli oli minerali di 29 milioni o del 7 per

cento. Questi importi sono direttamente correlati alle spese effettuate per le linee di base della NFTA (25 % delle spese di costruzione). Nel 2005 queste spese sono state più elevate degli importi preventivati. Gli introiti del per mille dell'IVA sono invece risultati inferiori di 2 milioni di franchi alle previsioni.

Il deficit del fondo per l'esercizio 2005 ammonta quindi a 923 milioni di franchi dopo deduzione degli interessi sugli anticipi. In seguito al computo dei mutui rimborsabili a tassi di mercato (operazione unica), il deficit è passato a 3,387 miliardi. Gli anticipi cumulati raggiungono così 6,303 miliardi di franchi contro i 2,916 miliardi alla fine dell'esercizio 2004.

5.3.3 Simulazione del fondo il 20 aprile 2006

In occasione dell'esame del progetto di modifica delle modalità di finanziamento dei progetti FTP, la Delegazione di vigilanza della NFTA si è occupata del funzionamento delle simulazioni del fondo, delle analisi di sensibilità e delle conseguenze delle modifiche previste sul margine di manovra disponibile per ogni parte del progetto NFTA. Ha inoltre chiesto di essere informata regolarmente sulle simulazioni più recenti, interessandosi più in particolare su quale sarebbe, secondo le previsioni attuali, la riserva di liquidità al momento in cui ci si avvicina maggiormente al limite superiore degli anticipi.

Il processo di allestimento del preventivo del Fondo FTP (preventivo e piano finanziario) e la sorveglianza del limite superiore degli anticipi hanno luogo mediante una simulazione del fondo in senso stretto. Quest'ultima si basa sui programmi di scadenze aggiornate dei progetti FTP, sulle basi legali contrattuali attuali e sulla proiezione aggiornata del costo finale, ma senza le riserve. Il preventivo (dal periodo del piano finanziario fino alla fine del progetto) comporta inoltre ipotesi relative alla crescita economica, all'IVA, ai tassi di interesse e al rincaro.

La simulazione del fondo in senso stretto è uno strumento relativamente preciso per il periodo del preventivo e del piano finanziario. Presenta maggiori incertezze per la fase del conto di previsione a causa delle ipotesi formulate.

La simulazione del fondo in senso ampio è invece uno strumento di pianificazione che serve a realizzare analisi di rischio e analisi di sensibilità, per esempio in relazione al rincaro, ai ritardi di costruzione, alla riduzione degli introiti, ai modelli di rimborso eccetera. Si basa sui dati fondamentali utilizzati per la simulazione in senso stretto, ma il suo orizzonte temporale è più lontano e di conseguenza comporta maggiori incertezze.

I risultati di questa previsione si basano su molti parametri di ipotesi la cui probabilità non può essere quantificata in modo preciso (cfr. tabella 11):

Parametri delle simulazioni prospettive del Fondo FTP

Parametri	Provenienza delle informazioni	Fattori di incertezza
Introiti a destinazione vincolata – TTPCP – IVA – Imposta sugli oli minerali	I dati sulla TTPCP provengono dall'Amministrazione federale delle dogane, quelli sull'IVA dall'Amministrazione federale delle contribuzioni. Le risorse provenienti dall'imposta sugli oli minerali e i mutui sono calcolati dall'UFT.	La fase del conto di previsione è caratterizzata da grandi incertezze
Mutui rimborsabili al tasso di mercato – Mutui sul mercato dei capitali	Queste informazioni sono utilizzate nel budget e nel piano finanziario. Le risorse del conto di previsione (dal periodo del piano finanziario fino alla fine del progetto) sono stabilite mediante la simulazione del fondo.	
Prelevamenti per progetti – Costi effettivi – Crediti di pagamento – Budget – Piano finanziario – Conto di previsione	I dati si basano sulle informazioni fornite dai costruttori e la loro plausibilità è verificata dall'UFT.	I costi finali presumibili si sviluppano con la realizzazione dei progetti. La simulazione non prevede alcuna riserva.
Dati economici – Crescita reale del PIL – Rincaro – Aliquota dell'IVA – Tassi di interesse	Indice di rincaro per progetto Istruzioni del Consiglio federale per l'allestimento del budget e del piano finanziario Le ipotesi a lungo termine (a partire dal 2011) sono formulate da un gruppo strategico di gestione del fondo dell'UFT e dell'AFF.	Le previsioni sono caratterizzate dalle usuali incertezze sul lungo termine.
Limite superiore degli anticipi	È definito nel regolamento del fondo. È adeguato al rincaro a partire dal 1995 sulla base dell'indice dei prezzi al consumo (IPC)	Le incertezze sono quelle che caratterizzano qualsiasi previsione dell'inflazione.

Fonte: rapporto dell'UFT dell'aprile 2005

La simulazione del fondo dà informazioni sulla provenienza e l'utilizzazione delle risorse. Fornisce una previsione del costo finale effettivo di ogni opera e soprattutto una pianificazione della liquidità del fondo. In questo modo si ha un'indicazione sul periodo nel quale il margine di manovra finanziaria sarà più stretto e sull'ampiezza di questo margine.

Nelle sue analisi di sensibilità, l'UFT ha constatato che gli introiti della TTPCP, le spese annuali e complessive, il rincaro, i tassi di interesse e le aliquote dell'IVA sono i principali fattori sensibili. Come ha mostrato l'anno d'esercizio 2005, la diversità e il numero dei fattori di influenza possono comportare forti fluttuazioni dei risultati delle simulazioni. Considerata l'esiguità del margine di manovra all'interno del Fondo FTP, ne risultano ripercussioni sugli anticipi e sulle spese possibili. A questo proposito, le spese della NFTA per le gallerie di base del San

Gottardo e del Monte Ceneri, per le quali il margine di fluttuazione è proporzionalmente più ampio, svolgono un ruolo più importante, ma il fondo non comporta alcuna riserva per ammortizzare questo fattore.

L'ultima simulazione del fondo, che risale al 20 aprile 2006, si basa sulle ipotesi e sui parametri seguenti (cfr. il grafico nell'allegato 4.1):

- *conto 2005, preventivo 2006 e piano finanziario 2008–2010 e conto di previsione dal 2011 alla fine del progetto*: le basi utilizzate sono i conti 2005 del Fondo FTP e i crediti di pagamento votati dal Parlamento nell'ambito del preventivo 2006. Sono stati considerati anche il primo supplemento del preventivo 2006, che sarà esaminato dalle Camere nella sessione parlamentare estiva 2006, gli importi provvisori fissati nel preventivo 2007, il piano finanziario 2008–2010 e il conto di previsione del Fondo FTP. Il piano finanziario e il conto di previsione comprendono inoltre previsioni per gli introiti della TTPCP.
- *limite superiore degli anticipi di 8,6 miliardi di franchi (prezzi 1995)*
- *progetto SPF*: le risorse che corrispondono alle opere e ai progetti che saranno analizzati quando verrà messo in consultazione il progetto SPF, che sarà sottoposto al Parlamento nel 2007, non sono state considerate. Per la NFTA si tratta dei progetti di aumento delle capacità della rete ferroviaria svizzera sull'asse nord-sud, dello Zimmerberg e dell'Hirzel.
- *costi finali presumibili*: i costi finali presumibili della NFTA sono presi in considerazione (situazione al 31 dicembre 2005), ma senza il rischio potenziale.

Secondo le più recenti simulazioni del Fondo FTP, il fabbisogno di tesoreria raggiungerà il suo livello massimo nel 2012. Secondo l'UFT si avvicinerà all'importo nominale del limite superiore degli anticipi, pari a 283 milioni di franchi, senza tuttavia superarlo.

5.4 Crediti di pagamento

5.4.1 Conto 2005 dei crediti di pagamento NFTA

Nel budget del Fondo FTP per il 2005, il Parlamento aveva approvato crediti di pagamento per 1,919 miliardi di franchi per la NFTA. Solo 1,811 miliardi sono stati utilizzati durante l'esercizio, con una differenza di 108 milioni o del 6 per cento rispetto al preventivo (cfr. tabella 12):

Crediti di pagamento NFTA: eccedenze e disavanzi di copertura per la fine del 2005

Opera	Credito di pagamento 2005 approvato	Mezzi utilizzati al 31.12.2005	Eccedenza/disavanzo 31.12.2005
Sorveglianza del progetto	4,56	3,54	1,02
Asse del Lötschberg	1 010,0	935,62	74,38
Asse del San Gottardo	779,48	759,51	19,98
Sistemazione Surselva	0,87	0,59	0,28
Raccordo Svizzera orientale	2,22	2,22	0,00
Ampliamenti San Gallo–Arth–Goldau	4,84	4,20	0,64
Ampliamenti delle tratte della rete rimanente	116,58	105,14	11,74
= Totale NFTA	1 918,55	1 810,82	107,74

Fonte: rapporto dell'UFT sullo stato dei lavori della NFTA n. 20, 1° luglio–31 dicembre 2005, rapporto principale; in milioni di franchi (base 1998), arrotondati.

L'asse del Lötschberg presenta lo scarto principale con 74 milioni di franchi, vale a dire del 7 per cento in meno rispetto all'importo stanziato. Le uscite di fondi effettive sono state in particolare meno importanti del previsto nella tecnica ferroviaria. Ritardi di costruzione dovuti a pianificazioni multiple e al rinvio dei lavori preliminari alla galleria di base del Monte Ceneri hanno comportato un saldo positivo di circa 20 milioni di franchi dei crediti di pagamento sull'asse del San Gottardo.

Circa 11 milioni di franchi destinati all'opera «Ampliamenti delle tratte della rete rimanente» (preparazione dell'esercizio dell'asse del Lötschberg) non sono stati utilizzati a causa di un trasferimento delle spese del 2005 sull'esercizio 2006 e di risparmi conseguiti in relazione a ETCS Level 2.

Gli altri crediti di pagamento sono stati utilizzati quasi totalmente.

Secondo l'articolo 3 capoverso 4 del regolamento del Fondo FTP⁵⁶, il Consiglio federale può aumentare i crediti di pagamento votati annualmente dal Parlamento fino al 15 per cento al massimo del loro valore se i lavori di costruzione progrediscono più rapidamente del previsto e se i costi si sviluppano conformemente alle previsioni. Nel 2005 non ha avuto luogo alcun aumento dei crediti di pagamento di questo tipo.

⁵⁶ Ordinanza dell'Assemblea federale del 9 ottobre 1998 relativa al regolamento del fondo per i grandi progetti ferroviari (RS 742.40; stato al 28 giugno 2005).

5.4.2 Preventivo e supplementi 2006 ai crediti di pagamento NFTA

Nel preventivo del Fondo FTP per il 2006⁵⁷, il Parlamento ha approvato crediti di pagamento di 1,578 miliardi di franchi per la NFTA, di cui circa il 93 per cento sono destinati agli assi del San Gottardo e del Lötschberg. Secondo l'UFT, i crediti di pagamento stanziati per la NFTA nel 2006 non saranno tutti sufficienti.

Sull'asse del Lötschberg, 145 milioni di franchi supplementari saranno necessari a causa di un trasferimento di spese sull'arco del tempo (74 milioni) e di nuovi costi supplementari (71 milioni). La Matterhorn Gotthard Bahn (sistemazione Surselva) non ha potuto concludere i lavori come previsto nel 2005 e sono ancora necessari 40 000 franchi per l'allestimento del rapporto finale. In seguito alla modifica delle modalità di finanziamento del Fondo FTP, crediti supplementari dell'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC) concernenti un importo IVA di 1,65 milioni di franchi devono ancora essere finanziati per il raccordo della Svizzera orientale.

I supplementi alla NFTA e al Fondo FTP saranno sottoposti all'approvazione delle Camere in occasione della sessione estiva 2006 con il messaggio relativo al primo credito aggiuntivo al preventivo 2006.

5.4.3 Pianificazione della liquidità dei crediti di pagamento NFTA

Negli anni dal 2007 al 2009, importi tra 1,080 miliardi (2009) e 1,313 miliardi di franchi (2007) sono stati preventivati nel Fondo FTP. La parte principale spetta all'asse del San Gottardo a causa dell'inizio dei lavori per la galleria di base del Monte Ceneri a partire dal 2006 (ca. 1 miliardo). I prelevamenti diminuiscono drasticamente al Lötschberg in vista della messa in servizio dell'asse prevista nel 2007. L'opera «Sistemazione Surselva» si concluderà nel 2006. Il raccordo della Svizzera orientale sarà riesaminato e messo in discussione nell'ambito del progetto sullo sviluppo futuro dei grandi progetti ferroviari (cfr. tabella 13):

⁵⁷ Decreto federale II del 7 dicembre 2006 sui prelevamenti dal Fondo per i grandi progetti ferroviari per il 2006 (FF **2006** 1479).

Crediti di pagamento NFTA

Opera	Conto 2005	Credito di pagamento 2006	Piano finanziario 2007	Piano finanziario 2008	Piano finanziario 2009
Sorveglianza del progetto	3,54	4,57	4,37	3,79	3,48
Asse del Lötschberg	935,62	486,00	208,00	29,00	1,00
Asse del San Gottardo	759,50	987,44	1 034,16	1 055,62	1 050,87
Sistemazione Surselva	0,59	0,35	-	-	-
Raccordo della Svizzera orientale	2,22	0,31	0,31	0,31	0,30
Ampliamenti San Gallo–Arth-Goldau	4,20	1,57	0,85	6,62	12,32
Ampliamenti delle tratte della rete rimanente	105,14	97,50	65,50	21,37	11,80
= Totale NFTA	1 810,82	1 577,76	1 313,18	1 116,69	1 079,76

Fonte: rapporto dell'UFT sullo stato dei lavori della NFTA n. 20, 1° luglio–31 dicembre 2005, rapporto principale; in milioni di franchi (prezzi 1998), arrotondati.

6 Scadenze

6.1 Termini di riferimento

Dopo la votazione popolare sul Fondo FTP, la Confederazione ha definito scadenze finali e scadenze intermedie basandosi sulle previsioni disponibili a quel momento (fine 1998). Queste scadenze sono state fissate nelle convenzioni tra la Confederazione e i costruttori. Le previsioni, allestite all'epoca per ogni opera e per ogni fase, servono attualmente da *termini di riferimento iniziali* (1998).

Dalla fine del 1998, alcune modifiche fondamentali nella concezione dello svolgimento dei lavori hanno reso necessaria la revisione di alcuni termini di riferimento e la loro modifica nelle convenzioni.

- Sull'asse del Lötschberg i termini di riferimenti iniziali sono stati aggiornati in due tappe, ma la scadenza finale non è cambiata.
- Sull'asse del San Gottardo si è inizialmente convenuto che la galleria di base del San Gottardo sarebbe stata pronta per la messa in servizio nel 2011, quella del Monte Ceneri nel 2018. Nel 2002, considerata l'evoluzione degli studi di progetto, queste scadenze finali sono state spostate rispettivamente nel 2013 e nel 2015. Dal momento che la fase di messa in servizio durerà un anno, la nuova scadenza finale per l'inizio dell'esercizio commerciale è stata fissata nel 2014 per la linea di base del San Gottardo e nel 2016 per la galleria di base del Monte Ceneri.

6.2 Scadenze sull'asse del San Gottardo

6.2.1 Galleria di base del San Gottardo

Alla fine del 2005, circa il 55 per cento della galleria di base del San Gottardo era stato scavato. Il ritmo di progressione è stato migliore che nel 2004 e si è stabilizzato a un buon livello. Nel dicembre del 2005, la zona di perturbazione geologica della stazione multifunzionale di Faido è stata definitivamente superata e la fresatrice che si era incastrata nel tubo Ovest a Amsteg ha potuto riprendere il lavoro. Le proiezioni si presentano in modo differenziato per le diverse tratte dell'opera:

- Secondo l'UFT, la decisione di approvazione dei piani per le ultime *parti del progetto a nord del punto d'intersezione*, nel Cantone di Uri, dovrebbe giungere nella primavera del 2007.
- L'aggiudicazione dell'ultimo lotto principale della galleria di base del San Gottardo, la galleria di *Erstfeld*, ha avuto luogo l'11 agosto 2005. Contro questa decisione è stato interposto ricorso. La Commissione federale di ricorsi in materia di acquisti pubblici ha dato ragione al ricorrente il 13 febbraio 2006, cassando la decisione dell'ATG e rimandandole la documentazione per riesame dell'appalto. L'inizio dell'avanzamento è ora previsto per il novembre 2007. Secondo l'UFT, il ritardo supplementare di un anno a Erstfeld non potrà più essere compensato prima della congiunzione tra i lotti di Erstfeld e di Amsteg (gennaio 2010). Gli adeguamenti nell'ambito dell'installazione degli equipaggiamenti ferroviari dovrebbero tuttavia consentire di ridurre il ritardo a tre mesi, fino all'inizio della fase di messa il servizio.
- I lavori di scavo nel tubo Ovest hanno dovuto essere interrotti a Amsteg nel giugno del 2005 a seguito di infiltrazioni d'acqua e del suolo mobile. La fresatrice ha potuto essere liberata e riprendere la sua progressione nel dicembre 2005. L'anticipo sul programma prima di questo incidente è stato interamente consumato a causa di questa interruzione. La scadenza per la congiunzione con il lotto di Sedrun è quindi sempre prevista per il luglio 2008.
- Sulla tratta *Sedrun Nord*, la geologia del massiccio del Tavetsch corrisponde alle previsioni e i lavori di scavo proseguono secondo il ritmo previsto. La congiunzione con la tratta di Amsteg dovrebbe aver luogo come previsto nel luglio del 2008.
- Sulla tratta *Sedrun Süd*, i lavori di scavo proseguono bene grazie alle condizioni geologiche vantaggiose. L'anticipo sul programma è di 0,75 anni nel tubo Est e di 1,25 anni nel tubo Ovest.
- Nella stazione multifunzionale di *Faido*, i minatori del tubo Ovest che proseguono verso nord hanno potuto lasciare la zona di perturbazione geologica. Ciò nonostante, le conseguenze della traversata di questa zona si fanno ancora sentire: il numero di squadre impegnate rimane in effetti superiore al previsto. La fine dei lavori di scavo della stazione multifunzionale di Faido è annunciata per il luglio 2007 (con 1,5 anni di ritardo).
- La perforazione del lotto di *Faido in direzione Sedrun* comincerà, senza cambiamenti, con un ritardo di 1,75 anni. Una misura di gestione attuata durante il periodo in rassegna è stata di esercitare un'opzione che prevede il

trasferimento di una tratta della lunghezza di 1 km a vantaggio del lotto di Sedrun. La perforazione di questa tratta a partire da Sedrun consentirà un guadagno di tempo di 2–3 mesi. Il ritardo per la congiunzione tra i lotti di Faido e Sedrun è attualmente stimato a 1,5 anni. L'ATG sta esaminando se non sarebbe opportuno portare a 5 km la lunghezza della tratta dell'opzione, a vantaggio del lotto di Sedrun.

- A *Bodio* le due fresatrici hanno di nuovo raggiunto un buon ritmo di progressione. Non dovrebbero esserci ulteriori ritardi. La fine della perforazione è prevista per l'agosto 2006, con un ritardo di un anno, vale a dire due mesi in meno rispetto alle precedenti previsioni.
- La pubblicazione dell'appalto per la tecnica ferroviaria della galleria di base del San Gottardo ha avuto luogo nel novembre del 2005, il termine per l'inoltro delle offerte è fissato per l'agosto 2006. Secondo l'ATG, il contratto dovrebbe poter essere firmato nel settembre 2007.

La *messa disposizione della galleria di base del San Gottardo per l'entrata in servizio* è ora prevista per l'agosto 2015 a causa del rallentamento dei lavori di costruzione a Erstfeld, Bodio e Faido, degli adeguamenti del programma di costruzione a Faido e Erstfeld e del prolungamento della durata di installazione degli equipaggiamenti ferroviari. I termini di riferimento iniziali del 1998 sono stati modificati in due tappe:

- Negli anni 2000 e 2001, la decisione sul tracciato della linea a Uri ha preso più tempo del previsto e sono stati accumulati ritardi nell'ambito dell'appalto dei lotti principali, ma anche a causa dell'adeguamento del programma di costruzione (combinazione dei lotti di Bodio/Faido, due pozzi a Sedrun). L'ATG aveva di conseguenza annunciato un ritardo di due anni per l'inizio della fase di messa in servizio.
- Nel 2004, in seguito ai problemi geologici riscontrati alla stazione multifunzionale di Faido e al rallentamento dei lavori di scavo a Bodio, il termine di riferimento è stato rimandato di un anno e mezzo.

L'obiettivo dell'ATG è di iniziare l'esercizio commerciale della galleria di base del San Gottardo nel dicembre del 2015. Nel piano di progetto per la tecnica ferroviaria, l'ATG prevede un anno per la fase di messa in servizio. Il costruttore spera tuttavia di poter ridurre il tempo necessario a quattro mesi. L'UFT ritiene che quattro mesi siano troppo pochi per la fase di messa in servizio e prevede da parte sua l'inizio dell'esercizio commerciale nel 2016.

L'UFT prevede l'inizio dell'esercizio commerciale della galleria di base del San Gottardo nel 2016, vale a dire con due anni di ritardo rispetto alle previsioni della fine del 2004. Questa previsione è formulata con riserva di un ulteriore ricorso contro la nuova aggiudicazione del lotto di Erstfeld.

6.2.2

Galleria di base del Monte Ceneri

Nella convenzione tra la Confederazione e l'ATG del 2000, la scadenza finale per la consegna della galleria di base del Monte Ceneri ai responsabili della fase di messa in servizio è stata fissata nel 2018 (sulla base del progetto alla fine del 1999). Dopo l'adeguamento alle nuove condizioni quadro del progetto stabilite nel 2002 (due tubi unidirezionali a binario unico e avanzamento mediante fresatrice), la scadenza finale è stata aggiornata e anticipata al 2015. Considerato che la durata necessaria per la messa in servizio dell'opera è di un anno, la scadenza finale per l'inizio dell'esercizio commerciale è stato fissato nel 2016. I termini di riferimento non sono tuttavia stati approvati dal Consiglio federale e la convenzione AlpTransit con l'ATG non è mai stata adeguata.

Nel suo rapporto sullo stato dei lavori n. 18 (al 31 dicembre 2004), l'UFT ha spiegato che a causa del ritardo accumulato nelle fasi di studio del progetto e di autorizzazione, l'ATG ritiene che la consegna dell'opera per la messa in servizio sarà rimandata al 2016 e che l'esercizio commerciale comincerà nel 2017. Il ritardo per tutto il programma di costruzione raggiunge così 1,25 anni. È stato precisato che bisognerà attendere il piano di progetto dettagliato per sapere se è possibile recuperare questo ritardo del tutto o in parte. Questo piano di progetto doveva essere adottato dal consiglio di amministrazione dell'ATG alla fine del 2005.

Il DATEC ha consegnato la *decisione di approvazione dei piani* (autorizzazione di costruzione) per la galleria di base del Monte Ceneri il 28 ottobre 2005. Il *progetto di costruzione* del Monte Ceneri, compreso il rapporto geologico, è stato terminato all'inizio di dicembre del 2005. Le nuove conoscenze geologiche impongono ora di ricorrere all'avanzamento con brillamento sulla parte nord del tracciato. L'UFT ha chiesto all'ATG di riesaminare e di rielaborare il suo piano di progetto nel 2006 (commenti dettagliati nel n. 7).

La Delegazione di vigilanza della NFTA deve constatare che il traforo della galleria di base del Monte Ceneri comincerà presumibilmente con un ritardo di un anno a causa del prolungamento della fase di pianificazione. Inoltre, il progetto di «costruzione grezza della galleria di base del Monte Ceneri», attualmente sospeso, prevede una modifica del programma di costruzione (avanzamento con brillamento) che prolunga di un anno la durata dei lavori per la costruzione grezza. Il ritardo prevedibile per la fine della costruzione grezza è quindi aumentato complessivamente di due anni.

Secondo le previsioni attuali, la consegna della galleria di base del Monte Ceneri per la fase di messa in esercizio sarà rinviata di due anni, fino al terzo trimestre 2018, e l'inizio dell'esercizio commerciale dell'opera comincerà solo nel 2019.

Nel suo ultimo rapporto di attività, la Delegazione di vigilanza della NFTA contava sull'esercizio commerciale di tutto l'asse del San Gottardo, compresa la galleria di base del Monte Ceneri, a partire dal 2017.

6.2.3

Conseguenze per la messa in servizio dell'asse del San Gottardo

La Delegazione di vigilanza della NFTA ricorda che per realizzare il trasferimento modale dalla strada alla ferrovia, occorrerà che la produttività dei treni merci sia pienamente garantita su tutto l'asse del San Gottardo. Per questo motivo, la messa in esercizio delle gallerie di base del San Gottardo e del Monte Ceneri dovrebbe essere il più vicina possibile nel tempo. In ogni caso, un ritardo significativo dell'esercizio commerciale della galleria di base del Monte Ceneri impedirebbe ai treni merci di beneficiare pienamente delle nuove infrastrutture, dal momento che dovranno utilizzare la linea di montagna del Monte Ceneri e di conseguenza sarà necessario utilizzare locomotive supplementari. Questo ostacolo avrà quindi ripercussioni dirette sulla produttività di tutto l'asse del San Gottardo.

6.3

Asse del Lötschberg

Nella galleria di base del Lötschberg, la maggior parte dei lavori di costruzione grezza sono terminati e attualmente si procede all'installazione degli equipaggiamenti ferroviari. Il ritmo di installazione ha potuto essere aumentato e le prestazioni rientrano ora nei valori attesi.

Dalla fine dell'installazione degli equipaggiamenti ferroviari fino all'esercizio commerciale dell'opera, i lavori si svolgeranno in più tappe. Le diverse tratte e installazioni saranno ricevute e controllate individualmente dall'aprile al dicembre 2006.

La messa in servizio, fino al pieno esercizio commerciale del traffico viaggiatori e merci, si svolgerà in diverse fasi (cfr. n. 12):

- La fase di *test*, dal dicembre 2006 alla metà di marzo del 2007, durante la quale i diversi elementi delle installazioni saranno integrati per formare un unico sistema; corse di misurazione, di test e di ricezione saranno in seguito effettuate su tutta la lunghezza della galleria.
- *L'esercizio di prova*, dalla metà di marzo alla metà di giugno del 2007, servirà a testare l'installazione completa (binari, stazioni, gallerie di soccorso) e i veicoli in condizioni di esercizio reali (condizioni normali e in caso di panne, di manutenzione e di incidente).
- La *cerimonia di inaugurazione* della galleria di base del Lötschberg avrà luogo il 15/16 giugno 2007.
- *L'esercizio commerciale* dell'installazione a velocità ridotta sarà possibile partire dalla metà di giugno del 2007. La galleria di base del Lötschberg sarà a quel punto completamente equipaggiata, le installazioni tecniche saranno state testate e l'esercizio di prova sarà concluso. Corse commerciali con treni merci saranno effettuate fino al cambiamento d'orario del dicembre 2007 per dimostrare l'affidabilità dell'ETCS Level 2.

- *L'esercizio commerciale* a pieno regime del traffico viaggiatori e merci dovrebbe cominciare con il cambiamento d'orario del dicembre 2007. Entro quella data, tutte le verifiche necessarie saranno state fatte e l'asse del Lötschberg potrà essere percorso a una velocità di 250 km/h, con la garanzia di grande stabilità dell'orario.

Il costruttore, la BLS AT, e il gestore, la BLS SA, prevedono sempre l'inizio dell'esercizio commerciale nel giugno 2007 e l'esercizio commerciale a pieno regime con il cambiamento d'orario del 9 dicembre 2007.

6.4 Scadenze relative ad altre opere

Secondo le previsioni attuali dell'UFT, le scadenze più importanti relative alle altre opere («Sistemazione Surselva», «Raccordo della Svizzera orientale», «Ampliamenti San Gallo–Arth-Goldau», «Ampliamenti delle tratte della rete rimanente») possono essere rispettate.

6.5 Grado di precisione delle scadenze

Secondo l'UFT, le previsioni relative alla scadenze finali delle singole opere sono più o meno precise in funzione dello stadio cui si trovano attualmente i relativi progetti. Le dichiarazioni dei costruttori si riferiscono pertanto alla prima scadenza possibile per la messa in esercizio.

Per l'asse del Lötschberg e del San Gottardo, l'UFT valuta che le previsioni relative alle scadenze comportino rispettivamente il seguente margine di errore:

- Inizio dell'esercizio commerciale dell'asse del Lötschberg (giugno 2007): fra 0 e +1/2 anno. Questa valutazione corrisponde a grandi linee con l'analisi dei rischi.
- Inizio dell'esercizio commerciale della galleria di base del San Gottardo (2016): fra 0 e +2 anni. Tenuto conto dei rischi sui termini già identificati, non è escluso che questa scadenza possa essere rimandata oltre il 2016.
- Inizio commerciale della galleria di base del Monte Ceneri (2019): fra 0 e +2 anni.

Un raffronto con la gestione dei rischi concernenti tutto l'asse del San Gottardo mostra che, a causa dei rischi relativi alle scadenze che sono ora noti, un differimento della data di messa in esercizio non può essere escluso.

III. Tema prioritario – Costruzione delle gallerie: pianificazione, aggiudicazioni, costruzione ed equipaggiamento

7 Galleria di base del Monte Ceneri

7.1 Evoluzione del progetto e decisioni politiche fino alla fine del 2004

Lunga 15,4 km, la galleria di base del Monte Ceneri fa parte del progetto NFTA fin dalla prima votazione su AlpTransit, nel 1992.

Nel messaggio FTP⁵⁸ il Consiglio federale, esprimendosi sulle riserve, spiegava che i costi accertati dalle ferrovie non comprendevano i maggiori costi derivanti da un'eventuale modifica delle gallerie del Monte Ceneri e dello Zimmerberg da un doppio binario a due binari unici. Secondo le indicazioni fornite dalle FFS, stimava che un simile cambiamento di progetto avrebbe provocato un maggiore costo di circa 650–850 milioni di franchi (Zimmerberg, compresa Ferrovia 2000 Zurigo-Thalwil). Il Parlamento ne aveva preso conoscenza durante l'esame dell'oggetto, nel 1997/1998. Nel 1998 il decreto FTP è stato accettato da popolo e Cantoni.

L'articolo 5^{bis} del decreto sul transito alpino, che descrive gli investimenti NFTA finanziati, menziona per l'asse del San Gottardo una nuova tratta fino alla regione della Giustizia e una galleria di base del Monte Ceneri che collega le aree di Sant'Antonino/Cadenazzo e Lugano (Massagno)/Veza, compresi i raccordi alle linee esistenti. Nel quadro del ridimensionamento del programma NFTA, il Parlamento ha previsto la costruzione della galleria di base del Monte Ceneri nella seconda fase della costruzione.

Nel 1994 l'ATG aveva allestito un *avamprogetto* per una galleria con un tubo unico a doppio binario, destinata al traffico viaggiatori e al traffico merci, per un costo stimato a 1,392 miliardi di franchi, con un margine di variazione dei costi del +/-20 per cento.

Nel 2001 l'UFT aveva incaricato l'ATG di allestire uno *studio preliminare* con una valutazione dei costi basata su un sistema a due tubi a binario unico, con un margine di variazione dei costi del +/-25 per cento. L'ATG è giunto alla conclusione che i costi complessivi per il Nodo di Camorino e la galleria di base del Monte Ceneri, opere di raccordo comprese, ammonterebbero a circa 1,805 miliardi di franchi. La sezione più piccola dei due tubi a binario unico consentirebbe inoltre l'avanzamento meccanico mediante fresatrici, al posto dell'avanzamento con brillamento necessario nel sistema a doppio binario: ciò potrebbe accorciare fino a tre anni la durata dei lavori. L'ATG sconsigliava una realizzazione a tappe dell'opera.

Sulla base di questo studio preliminare, il 3 luglio 2001 il *Consiglio federale* decideva di realizzare la galleria di base del Monte Ceneri secondo un sistema a due tubi separati a binario unico, al posto del tubo unico a doppio binario previsto inizialmente. In funzione dell'evoluzione del Fondo FTP e delle riserve del credito complessivo per la NFTA, si era tuttavia riservato la possibilità di ridimensionare l'intero progetto, prevedendone la realizzazione a tappe. Il Consiglio federale aveva incaricato il DATEC di far elaborare un progetto di pubblicazione e di valutare la

⁵⁸ Messaggio del 26 giugno 1996 sulla costruzione e sul finanziamento dell'infrastruttura dei trasporti pubblici, n. 231.4 (FF 1996 IV 551).

fattibilità di una realizzazione a tappe dell'opera. Secondo il Consiglio federale, il finanziamento dei costi supplementari doveva essere assicurato attingendo alle riserve. Sulla base della decisione presa dal Governo, l'UFT aveva adeguato le scadenze per la realizzazione della galleria di base del Monte Ceneri.

Nel suo rapporto di attività 2001⁵⁹ la Delegazione di vigilanza della NFTA ha preso nota del fatto che la decisione del Consiglio federale, dettata da considerazioni legate alla sicurezza, avrebbe causato costi supplementari per circa 519 milioni di franchi (prezzi 1998). Essa rilevava tuttavia che l'effettiva differenza dei costi tra la soluzione proposta dal Consiglio federale e quella prevista inizialmente (galleria a tubo unico a doppio binario) era di circa 300 milioni di franchi, poiché secondo lo stato attuale della tecnica di sicurezza la galleria a doppio binario richiederebbe la costruzione di almeno un cunicolo di sicurezza. Per il Monte Ceneri un cunicolo di questo tipo causerebbe costi supplementari per circa 200 milioni di franchi, di cui non era stato tenuto conto nel preventivo dell'avamprogetto.

La Delegazione di vigilanza della NFTA era dell'avviso che i costi supplementari per 519 milioni di franchi, non inclusi nel credito complessivo per la NFTA, sarebbero dovuti essere coperti, nella misura in cui non fosse stato possibile compensarli mediante risparmi realizzati in altro modo, con le riserve previste nel credito complessivo per la NFTA. Con la decisione del Consiglio federale, i costi della galleria di base del Monte Ceneri sono saliti a 1,911 miliardi di franchi (prezzi 1998), con un margine di variazione del +/-25 per cento (studio preliminare).

Il Capo del DATEC ha indicato che, prendendo la decisione di finanziare con le riserve il cambiamento di sistema della galleria del Monte Ceneri, il Consiglio federale aveva considerato il principio di politica budgetaria secondo cui non bisogna chiedere un credito aggiuntivo in modo affrettato fintanto che le riserve autorizzate non sono esaurite. La realizzazione della galleria di base del Monte Ceneri è prevista nell'ambito della seconda fase della NFTA 1. Se avesse voluto risparmiare le riserve, prima di prendere la sua decisione il Consiglio federale avrebbe dovuto lanciare questa seconda fase; il Parlamento avrebbe dovuto quindi liberare le risorse finanziarie necessarie e soltanto in seguito sarebbe stato possibile chiedere un credito aggiuntivo per il cambiamento di sistema al Monte Ceneri. L'avvio di questa seconda fase subito dopo la liberazione delle risorse per la prima fase avrebbe vanificato l'intenzione del Parlamento di realizzare la NFTA a tappe, senza contare che in questo modo sarebbe venuta meno la pressione sui responsabili del progetto affinché continuino ad utilizzare con parsimonia i fondi messi loro a disposizione.

Il 27 marzo 2003 l'ATG ha sottoposto per approvazione all'UFT il *progetto pubblicato* per la galleria di base del Monte Ceneri. Nel documento si segnalava un aumento dei costi di circa 124 milioni di franchi (prezzi 1998) a 2,035 miliardi di franchi, con un margine di variazione dei costi del +/-15 per cento. La pubblicazione dei piani è avvenuta nella primavera 2003.

Nel suo *messaggio*⁶⁰ del 10 settembre 2003, il Consiglio federale ha calcolato che la galleria di base del Monte Ceneri comporterà rispetto all'avamprogetto costi supplementari per 650 milioni di franchi (prezzi 1998).

⁵⁹ Rapporto di attività della DVN del 7 febbraio 2002, n. 9.3.3 (FF 2002 3661).

⁶⁰ Messaggio del 10 settembre 2003 sul decreto federale concernente il credito aggiuntivo e la liberazione parziale dei fondi bloccati della seconda fase della NFTA 1 (FF 2003 5695).

Il 17 dicembre 2003 il *Consiglio degli Stati* ha approvato il credito aggiuntivo per la NFTA di 900 milioni di franchi.

Nel suo *rapporto*⁶¹ del 7 aprile 2004, il Consiglio federale chiedeva che, dei rimanenti progetti NFTA non ancora decisi, la galleria di base del Monte Ceneri venisse liberata e realizzata al più presto, spiegando che solo in questo modo può essere raggiunto l'obiettivo di un tracciato di pianura perseguito con la costruzione della galleria di base del San Gottardo. A suo avviso, la costruzione avrebbe dovuto innanzi non appena fossero approntati i piani e disponibili i mezzi finanziari del Fondo FTP. Come in passato, il Consiglio federale si è pronunciato, per motivi di sicurezza, a favore di una galleria con due tubi a binario unico. Ha anche incaricato l'UFT di esaminare le possibilità di ridimensionamento e le possibili varianti, fra cui una realizzazione a tappe dell'opera.

Nel corso della sessione estiva 2004, il *Consiglio nazionale* ha adottato la proposta del Consiglio federale (non modificata dal rapporto complementare). Durante i dibattiti, il Consiglio nazionale aveva respinto una proposta di minoranza della CTT-CN, che chiedeva di ridurre di 300 milioni di franchi il credito aggiuntivo attraverso la costruzione, per la galleria del Monte Ceneri, di un tubo a doppio binario al posto di due tubi a binario unico.

Il *decreto federale* del 10 giugno 2004 ha modificato il decreto sul finanziamento del transito alpino e aumentato di 900 milioni di franchi il credito d'opera «Riserve»; contemporaneamente ha liberato i fondi destinati alla galleria di base del Monte Ceneri. Il Parlamento si è così espresso per una realizzazione prioritaria della galleria di base del Monte Ceneri, appoggiando in tal modo la decisione del Consiglio federale, che prevede un cambiamento di sistema a favore di un tubo a doppio binario, e stanziando i crediti per la galleria di base del Monte Ceneri. Nel contempo, durante i dibattiti è stato chiesto che il Consiglio federale valuti la possibilità di una realizzazione a tappe.

L'8 settembre 2004, il Consiglio federale ha liberato 100 milioni di franchi per la prosecuzione dei lavori di pianificazione e la preparazione dei lavori alla galleria di base del Monte Ceneri. Nel suo *messaggio*⁶² dell'8 settembre il Consiglio federale spiegava che, secondo il credito aggiuntivo stanziato dal Parlamento, per il Monte Ceneri si preventivavano costi finali presumibili di circa 2 miliardi di franchi (prezzi 1998). Esso prevedeva un aumento del limite di anticipo per la prima fase del raccordo RAV e della galleria di base del Monte Ceneri pari a 0,4 miliardi di franchi.⁶³

Nella sessione primaverile 2005 il secondo Consiglio ha approvato la modifica dell'ordinanza dell'Assemblea federale del 9 ottobre 1998 relativa al regolamento del fondo per i grandi progetti ferroviari.

61 Rapporto del 7 aprile 2004 concernente i costi supplementari relativi al credito aggiuntivo e la liberazione parziale dei fondi bloccati della seconda fase della NFTA 1 (FF 2004 2347).

62 Messaggio dell'8 settembre 2004 concernente modifiche del finanziamento dei progetti FTP (FF 2004 4695).

63 FF 2004 4695, 4724, tabella 3.

7.2 Evoluzione del progetto e decisioni politiche nel 2005 e nel primo trimestre del 2006

7.2.1 Verifica della previsione geologica da parte dell'UFT

All'inizio del 2005 la Commissione tecnica di accompagnamento AlpTransit dell'UFT (TBT-AT) ha svolto un controllo speciale presso l'ATG per quanto riguarda la geologia della galleria di base del Monte Ceneri. L'obiettivo era di verificare la completezza, l'esattezza e la plausibilità della previsione geologica, soprattutto alla luce del progetto di costruzione che l'ATG stava elaborando in quel momento. Si trattava inoltre di valutare se la previsione geologica fosse sufficientemente chiara e precisa, in modo che potesse essere adottata quale base di riferimento per la ripartizione delle responsabilità fra costruttori e committenti.

La TBT-AT ha stabilito che la descrizione del sottosuolo era accurata e che erano state identificate e illustrate le situazioni di rischio più significative. Imprecisioni e incertezze insite in ogni previsione geologica sono state descritte sul piano qualitativo, anche se mancava una loro disamina a livello quantitativo. L'UFT ha osservato che se non fossero state apportate le debite correzioni il rapporto non sarebbe stato conforme ai requisiti di una previsione geologica con rischi quantificati; di conseguenza non sarebbe stato possibile farvi riferimento per effettuare una valutazione realistica dei costi e del loro margine di variazione e nemmeno per determinare le responsabilità della Confederazione e dei costruttori. La quantificazione sistematica delle imprecisioni e delle incertezze è stata effettuata nel quadro del progetto di «costruzione grezza della galleria di base del Monte Ceneri». Alla fine del 2005 tutti i punti contestati erano stati regolati.

7.2.2 Realizzazione a tappe, inizio dei lavori e stanziamento dei crediti: decisioni del Consiglio federale

Sulla base del progetto pubblicato del 2003 e su proposta del DATEC, il 22 giugno 2005 il Consiglio federale ha deciso di costruire integralmente la galleria di base del Monte Ceneri e di non scaglionare la sua costruzione. Il DATEC è stato incaricato di avviare i lavori di costruzione. Questi ha indicato che i lavori preliminari sarebbero iniziati nell'autunno 2005 e che nel 2006/2007 sarebbero stati avviati i lavori di costruzione (installazioni nel 2006, scavo a metà 2007).

A metà del 2005 i costi stimati dal Consiglio federale erano di circa 2,0 miliardi di franchi (prezzi 1998). Contemporaneamente alla decisione di realizzare l'intero progetto, il Consiglio federale ha liberato il credito d'opera «Asse del San Gottardo» (seconda fase) per la galleria di base del Monte Ceneri, pari a 1,303 miliardi di franchi. Il credito d'opera per l'asse del San Gottardo è stato quindi interamente liberato. Conformemente alla proposta del DATEC, questa liberazione di fondi garantisce il finanziamento dei lavori di costruzione almeno fino al 2010. Dalle riserve non è stata liberata alcuna risorsa. Il Consiglio federale può farlo solo dopo che il progetto di costruzione è stato presentato e verificato dall'UFT.

In precedenza il DATEC aveva riesaminato la possibilità di realizzare a tappe la galleria di base, giungendo però alla conclusione che era opportuno rinunciarvi. Per arrivare a questa decisione si è basato sul rapporto finale, presentato dall'ATG

nell'aprile 2005, relativo alla realizzazione a tappe della galleria di base del Monte Ceneri, e sull'analisi e le valutazioni che l'UFT ha fatto di tale rapporto. Quest'ultimo ha confermato le conclusioni dello studio preliminare realizzato nel 2001. Quale alternativa alla realizzazione dell'intero progetto, l'ATG aveva esaminato una variante di costruzione a tappe (variante A) che prevedeva lo scavo di due tubi a binario unico: il tubo Ovest sarebbe comunque stato lasciato allo stadio di costruzione grezza, in previsione di una sua successiva sistemazione (così come si è fatto per la galleria di base del Lötschberg tra Ferden e Mitholz).

Il Consiglio federale ha motivato la sua decisione spiegando che lo scaglionamento consentirebbe un risparmio di 155 milioni di franchi a breve termine circa, ma che a lungo termine provocherebbe costi supplementari di 334 milioni di franchi, quando bisognerà equipaggiare il secondo tubo. Inoltre, lo scaglionamento della costruzione ridurrebbe la capacità della galleria di base del Monte Ceneri del 60 per cento circa e limiterebbe fortemente lo sviluppo dei treni regionali Ticino – Lombardia (TILO). Gran parte del traffico merci dovrebbe continuare a utilizzare la linea di montagna del Monte Ceneri, frenando in tal modo il trasferimento modale dalla strada alla ferrovia. Un guadagno di produttività decisivo per il traffico merci potrà essere ottenuto soltanto con la realizzazione di una linea di pianura ininterrotta attraverso le gallerie di base del San Gottardo e del Monte Ceneri. Infine, nella loro qualità di futuro gestore di questo asse, le FFS hanno indicato che una realizzazione scaglionata comporterebbe costi supplementari operativi di 5-6 milioni di franchi l'anno.

In occasione della consultazione degli uffici – tenuto conto della scarsità di mezzi del Fondo FTP – si è chiesto di procedere a una nuova e incondizionata verifica di tutte le possibilità di ridimensionamento. Il Consiglio federale ha espresso l'avviso che la realizzazione a tappe del progetto offre un margine di manovra sufficiente, segnatamente per l'avvio dei cantieri principali della galleria di base del Monte Ceneri e per i raccordi RAV.

Il suo obiettivo era di mettere in servizio la galleria di base del Monte Ceneri subito dopo l'apertura di quella del San Gottardo. Il DATEC auspica uno scaglionamento dei lavori da uno a tre anni, se ciò non compromette la realizzazione del tracciato di pianura attraverso le Alpi né la politica di trasferimento del traffico.

7.2.3 Realizzazione a tappe, inizio dei lavori e stanziamento dei crediti: posizione della Delegazione di vigilanza della NFTA

Per quanto riguarda i costi, la Delegazione di vigilanza della NFTA ritiene la galleria di base del Monte Ceneri un elemento essenziale della NFTA. Dopo aver preso conoscenza dello studio preliminare del 2001 e del rapporto finale presentato dall'ATG nell'aprile 2005, ha perciò valutato attentamente le decisioni del Consiglio federale.

Per quanto riguarda l'intera realizzazione dell'opera, la Delegazione si è chiesta perché non sia stata esaminata nessuna altra variante oltre a quella che prevede di lasciare il tubo Ovest allo stato di costruzione grezza (variante A). L'UFT ha risposto che nell'ambito dello studio preliminare del 2001 erano state prese in esame diverse varianti, ma che già all'epoca la variante A si era rivelata la migliore. Dalla verifica delle conclusioni dello studio del 2001 è risultato che i dati rilevati a

quell'epoca sono ancora attuali e trovano conferma in quelli più recenti. Inoltre, nella sua decisione del 3 luglio 2001 sul sistema da adottare, il Consiglio federale aveva affermato esplicitamente che la realizzazione integrale dell'opera avrebbe potuto essere ridimensionata solo con una realizzazione a tappe così come prevista dalla variante A. È per questi motivi che non si sono considerate altre varianti.

Qualora si adottasse la variante A, il potenziale di risparmio nella prima fase sarebbe di circa 155 milioni di franchi (prezzi 1998). Tuttavia, il successivo smantellamento delle installazioni provvisorie e l'equipaggiamento (opere murarie di completamento/tecnica ferroviaria) del secondo tubo comporterebbero nella seconda fase una spesa di circa 489 milioni di franchi. A saldo, la soluzione a tappe comporterebbe costi supplementari per circa 334 milioni di franchi. Oltre a ciò, i cantieri verrebbero aperti con almeno due anni di ritardo.

La Delegazione di vigilanza della NFTA era dell'avviso che una soluzione ridimensionata dovesse essere considerata come una deroga al concetto iniziale di costruzione e di offerta: la realizzazione a tappe dell'opera avrebbe dunque richiesto l'approvazione del Parlamento.

La Delegazione di vigilanza della NFTA ha poi voluto sapere per quali motivi la realizzazione della politica di trasferimento del traffico è condizionata alla messa in esercizio contemporanea delle gallerie di base del San Gottardo e del Monte Ceneri. L'UFT ha spiegato che un ritardo significativo dell'esercizio commerciale della galleria di base del Monte Ceneri impedirebbe ai treni merci di beneficiare pienamente delle nuove infrastrutture, dal momento che dovranno utilizzare ancora la vecchia linea del Monte Ceneri e di conseguenza sarà necessario utilizzare locomotive supplementari. Questo ostacolo avrà quindi ripercussioni dirette sulla produttività di tutto l'asse del San Gottardo. Questo rischio si ridurrebbe nel caso in cui le due gallerie di base fossero messe in servizio a una distanza di tempo di 1-3 anni l'una dall'altra. D'altronde, un certo scaglionamento nell'aggiudicazione dei lavori e dei lavori di costruzione consente di sfruttare le capacità disponibili nel settore della costruzione di gallerie, senza far salire i prezzi di aggiudicazione.

Per quanto riguarda il finanziamento, la Delegazione si è occupata dell'utilizzazione dei fondi provenienti dai crediti d'opera «Asse del San Gottardo» e «Riserve» destinati alla galleria di base del Monte Ceneri. A livello tecnico, il credito d'opera liberato dal Consiglio federale per la galleria di base del Monte Ceneri serve solo al finanziamento dell'ordinazione iniziale (progetto di tubo a doppio binario) *senza* le modifiche intervenute successivamente. Il credito d'opera «Asse del San Gottardo» comprendeva, per la prima fase della NFTA, 100 milioni di franchi destinati alla galleria di base del Monte Ceneri, per opere che andavano dalle pianificazioni al progetto di pubblicazione. L'8 settembre 2004 il Consiglio federale ha liberato altri 100 milioni di franchi dalle risorse destinate alla seconda fase della NFTA per proseguire i lavori di pianificazione e per l'acquisto di terreni. Con gli altri 1,303 miliardi di franchi, che il Consiglio federale ha liberato il 22 giugno 2005 dal credito d'opera della seconda fase, tutti i fondi del credito d'opera «Asse del San Gottardo» destinati alla galleria di base del Monte Ceneri sono stati liberati dal Consiglio federale. Secondo il DATEC, il finanziamento dei cantieri del Monte Ceneri è garantito almeno fino al 2010.

I fondi provenienti dalle riserve destinate al credito d'opera «Asse del San Gottardo» per la galleria di base del Monte Ceneri potranno essere liberati solo se l'evoluzione attuale del progetto e le modifiche dell'ordinazione della Confederazione (realiz-

zazione a tappe di due tubi a binario unico) avranno superato le varie tappe della procedura di mutazione stabilita dalla direttiva sul controlling della NFTA (DCN) e saranno quindi state verificate dalla Confederazione (maggiori spiegazioni nel n. 2.2).

7.2.4 Permessi di costruzione del DATEC

Il 28 ottobre 2005 il Capo del DATEC ha emanato la decisione d'approvazione dei piani (permesso di costruzione) per la galleria di base del Monte Ceneri. L'ATG, in data 27 marzo 2003, aveva sottoposto all'UFT il suo progetto per approvazione. Per dar seguito a richieste risultanti dalla procedura di consultazione e per ottimizzare il progetto pubblicato nel 2003, nei mesi di giugno e novembre 2004 sono state adottate modifiche di progetto, che sono confluite nella procedura d'approvazione dei piani.

Nel corso della procedura d'approvazione dei piani sono state depositate complessivamente 280 opposizioni da parte di privati ed enti pubblici. L'UFT ha indetto oltre 100 udienze di conciliazione, la maggior parte delle quali ha avuto esito positivo. In sei casi vi è stato il ricorso alle vie legali. La maggior parte dei Comuni e delle organizzazioni ambientali, quasi tutti i privati e in particolare il Cantone del Ticino hanno rinunciato a inoltrare ricorso. Dopo la decisione del Tribunale federale di non concedere l'effetto sospensivo dei ricorsi, la decisione del Dipartimento è passata in giudicato ed è diventata esecutiva. Dal punto di vista procedurale, si può quindi dare inizio ai lavori.

A causa dei ricorsi ancora in sospeso esiste tuttavia un moderato rischio sui costi e sulle scadenze.

7.2.5 Costruzione grezza della galleria di base del Monte Ceneri: aumento dei costi e rinvio della messa in esercizio

Nella seconda metà del 2005 l'ATG ha aggiornato il progetto per la galleria di base del Monte Ceneri. Il 7 dicembre 2005 il suo consiglio di amministrazione ha approvato il progetto di costruzione grezza della galleria. Il progetto aggiornato, che servirà da base per l'appalto e l'aggiudicazione dei lavori, evidenzia costi supplementari per 174 milioni di franchi, con una precisione dei costi del 10 per cento. I costi presumibili dell'opera passano quindi dai circa 2,0 miliardi di franchi (prezzi 1998) previsti nel progetto pubblicato (margine di variazione +/-15%) ai circa 2,2 miliardi di franchi (prezzi 1998) del progetto di costruzione. Questi nuovi costi supplementari, pari a 174 milioni di franchi, corrispondono al 9 per cento circa della spesa totale. Inoltre, da una perizia geologica è risultato che lo scavo sul versante nord del Monte Ceneri non potrà avvenire, come invece si prevedeva, mediante fresatrice meccanica, ma si dovrà ricorrere all'esplosivo. Per questo motivo la durata dei lavori potrebbe prolungarsi di circa due anni.

L'ATG ha informato in merito l'UFT, che è l'autorità di vigilanza delle operazioni, il quale non ha accettato questi costi supplementari. L'Ufficio ha informato a sua volta il Capo del Dipartimento e la Delegazione di vigilanza della NFTA sui dettagli della questione e ha pubblicato un comunicato per informare l'opinione pubblica dell'accresciuto potenziale di rischio. All'ATG ha inoltre chiesto che l'oggetto

venga messo di nuovo all'ordine del giorno del consiglio di amministrazione e che si valuti l'opportunità di adottare misure di compensazione a livello tecnico e operativo. Viste le pressioni del Dipartimento e dell'UFT e alla luce delle discussioni svoltesi in seno alla Delegazione, il consiglio di amministrazione dell'ATG ha sospeso il progetto di costruzione e ha ordinato una verifica. Periti esterni sono stati incaricati di verificare, in collaborazione con l'UFT e l'ATG, i costi supplementari e di cercare possibilità di compensazione. Essi dovranno considerare particolarmente le norme di sicurezza (norme della Confederazione), le norme di costruzione (qualità tecnica dell'opera) e i prezzi di mercato (calcolo dei prezzi tenendo conto dell'evoluzione congiunturale e del mercato). Questa verifica ha lo scopo di quantificare le eventuali deroghe e ridurle il più possibile. Fino a quando non saranno disponibili i risultati, l'ATG non potrà avviare alcun lavoro che possa pregiudicare una decisione futura.

Il direttore dell'UFT e i rappresentanti del consiglio di amministrazione e della direzione dell'ATG hanno orientato la Delegazione di vigilanza della NFTA, riunita in seduta l'8 e il 9 febbraio 2006, sull'evoluzione e la composizione dei costi supplementari da sottoporre a verifica.

La tabella seguente mostra la composizione dei costi supplementari (174 mio. fr.) del progetto di costruzione, attualmente sospeso.

Tabella 14

Modifiche tra il progetto pubblicato del 2003 e il progetto di costruzione provvisorio del 2005

Modifiche nel progetto di costruzione sospeso	Importo
Premio dell'assicurazione costruzione (quantificato ora nel piano di costruzione)	46,280
Conoscenze geologiche (galleria Ceneri Nord, inclusa maggiore durata di realizzazione)	30,940
Ventilazione di soccorso (installazioni elettromeccaniche, sistemazione definitiva del cunicolo di servizio, finestra di Sigirino)	22,800
Costi supplementari di pianificazione (progettazione, provvedimenti per assicurare le prove, direzione del cantiere in base alle esperienze della galleria di base del San Gottardo)	19,140
Altri approfondimenti del progetto di costruzione della galleria di base del Monte Ceneri	18,340
Misure antincendio (sicurezza delle persone e del cantiere)	12,380
Costi supplementari di pianificazione (modifiche di progetto, direzione del cantiere, maggior durata della realizzazione)	11,900
Costi supplementari costruzione grezza installazione (in base alle esperienze della galleria di base del San Gottardo)	11,490

Modifiche nel progetto di costruzione sospeso	Importo
Modifica di progetto binari di cantiere Sigirino (a seguito di ricorsi nella procedura d'approvazione dei piani)	11,140
Smaltimento dei fanghi alla galleria di base del Monte Ceneri (evacuazione secondo lo stesso concetto della galleria di base del San Gottardo)	3,540
Risparmi per l'alimentazione di cantiere	-6,320
Risparmi per i lavori al Nodo di Camorino (provvedimenti per assicurare le prove nelle pianificazioni)	-7,520
Totale	-174,110

Fonte: Elenco ATG del 9 febbraio 2006, importi in milioni di franchi (prezzi 1998)

7.2.6 **Galleria di base del Monte Ceneri: progetto di costruzione – posizione della Delegazione di vigilanza della NFTA**

La Delegazione di vigilanza della NFTA constata che l'ultima previsione dei costi per la galleria di base del Monte Ceneri, fissata a 2,209 miliardi di franchi, rimane leggermente inferiore ai 2,340 miliardi di franchi, cifra che costituisce il limite massimo del margine di variazione dei costi (+15 %), fissato nel progetto pubblicato del 2003. A suo avviso, questa previsione si muove tuttavia già ad un livello molto elevato ancor prima dell'inizio dei lavori, limitando sensibilmente il margine di manovra qualora a lavori iniziati si presentino nuovi rischi.

La Delegazione è sorpresa nel constatare la notevole divergenza di precisione tra la valutazione dei costi per l'asse del Lötschberg e quella per l'asse del San Gottardo. Questa discrepanza si ravvisa anche nelle scadenze: la data di apertura della galleria di base del Lötschberg non è cambiata, mentre per il San Gottardo l'attendibilità delle scadenze continua a peggiorare.

Essa ha affrontato il problema chiedendosi quali cause abbiano portato a una situazione del genere, chi ne sia il responsabile, quali misure permetterebbero di attenuarne o evitarne gli effetti e quali insegnamenti si possano trarre per il prosieguo del progetto.

La Delegazione di vigilanza della NFTA reputa grave il fatto che questi costi supplementari si rivelino in modo tanto improvviso e che la durata dei lavori si prolunghi di circa due anni. Politicamente non è accettabile che, subito dopo la discussione in Parlamento sul credito aggiuntivo della NFTA e la decisione del Consiglio federale in favore di una sua realizzazione integrale, il progetto rincarari del 10 per cento rispetto a quanto era stato deciso, e prima ancora che abbiano inizio i lavori.

Essa sostiene le misure adottate dall'UFT e si aspetta che i responsabili del progetto e gli organi di vigilanza considerino tutte le possibilità di risparmio, nell'intento di ridurre al minimo i costi supplementari e i ritardi, e di compensarli per quanto possibile.

All'inizio del 2006 il Capo del DATEC ha orientato la Delegazione di vigilanza della NFTA sugli interventi che lo stesso Dipartimento ritiene necessari a livello della sua vigilanza e sulle misure adottate per salvaguardare gli interessi della Confederazione.

Giunto alla scadenza del suo mandato quadriennale, l'attuale presidente del consiglio di amministrazione dell'ATG ha annunciato che, per ragioni d'età, presenterà le sue dimissioni all'assemblea generale che si riunirà nel giugno 2006. Al suo posto il DATEC propone alle FFS (azionista unico dell'ATG) di nominare l'ex vicedirettore dell'UFT, che per molti anni è stato il responsabile della divisione Costruzioni di questo ufficio.

Il Dipartimento ha rammentato per scritto al consiglio di amministrazione dell'ATG le sue responsabilità. Considerato che per almeno altri dieci anni l'ATG sarà tenuta a prendere decisioni implicanti un'elevata responsabilità, il suo consiglio di amministrazione dovrà fare in modo che a livello organizzativo vengano adottate le necessarie disposizioni al fine di garantire una condotta diligente degli affari dell'ATG.

La Delegazione di vigilanza della NFTA prende atto delle misure adottate a livello dipartimentale.

Nel recente passato, il Consiglio federale e il Parlamento hanno preso decisioni politiche fondandosi su talune premesse che, da quanto si evince dal progetto sospeso di «costruzione grezza della galleria di base del Monte Ceneri», non appaiono più realistiche:

- il passaggio al sistema a due tubi a binario unico dovrebbe consentire, data la sezione più piccola della galleria, l'avanzamento meccanico mediante fresatrice, e quindi una costruzione più rapida della galleria di base del Monte Ceneri.

Il progetto di «costruzione grezza della galleria di base del Monte Ceneri» si fonderà su nuove conoscenze geologiche, in base alle quali si deve rinunciare all'avanzamento meccanico mediante fresatrice sul versante nord della galleria e probabilmente anche su quello a sud. La durata dei lavori potrebbe quindi prolungarsi di circa due anni.

- La messa in esercizio delle gallerie di base del San Gottardo e del Monte Ceneri dovrebbe essere possibilmente simultanea, in modo da garantire la piena utilizzazione delle capacità dell'asse del San Gottardo e conseguire quindi gli obiettivi della politica di trasferimento del traffico. Sarebbe quindi opportuno accelerare la realizzazione della galleria di base del Monte Ceneri.

In base all'aggiornamento della data prevista per la messa in esercizio commerciale della galleria di base del Monte Ceneri (2019) e del rischio sulle scadenze (margine d'errore di +2 anni), la galleria dovrebbe essere messa in esercizio, nel peggiore dei casi, nel 2021.

In base all'aggiornamento della data prevista per la messa in esercizio commerciale della galleria di base del San Gottardo (2016) e del rischio sulle scadenze (margine d'errore di +2 anni), la galleria dovrebbe entrare in servizio, nel peggiore dei casi, nel 2018, anche se a causa dei rischi già individuati in materia di scadenze non è da escludere un rinvio della messa in esercizio.

La messa in esercizio possibilmente simultanea delle gallerie di base del San Gottardo e del Monte Ceneri dipende da molti fattori d'incertezza. La continua dilazione della data d'apertura dell'intero asse del San Gottardo ha in ogni caso ripercussioni negative sul pieno sfruttamento delle capacità e quindi sulla realizzazione della politica di trasferimento del traffico.

La Delegazione di vigilanza della NFTA raccomanda al Consiglio federale di verificare, al più tardi dopo la valutazione della perizia esterna del progetto di «costruzione grezza della galleria di base del Monte Ceneri», se dal punto di vista politico sia necessario riesaminare talune decisioni già prese. Nel recente passato, il Consiglio federale e il Parlamento hanno preso decisioni politiche fondandosi su talune premesse che, da quanto si evince dal progetto sospeso di «costruzione grezza della galleria di base del Monte Ceneri», non appaiono più realistiche.

A tal proposito essa rammenta che, dall'accettazione del progetto FTP nel 1998, per la galleria di base del Monte Ceneri sono state prese in considerazione diverse varianti:

- *un tubo a doppio binario parzialmente completo (scaglionato)*
- *un tubo a doppio binario completo (non scaglionato)*
- *un tubo a doppio binario completo con cunicoli di fuga*
- *due tubi a binario unico parzialmente completi (scaglionato)*
- *due tubi a binario unico completi (non scaglionato).*

7.2.7 Possibilità di compensazione, inclusa la distanza tra i cunicoli di collegamento

L'anno scorso la Delegazione di vigilanza della NFTA aveva indicato che, dopo discussioni approfondite, era giunta alla conclusione che esiste un margine di discrezionalità nel definire le norme di sicurezza.⁶⁴

⁶⁴ Rapporto di attività della DVN del 27 aprile 2005, n. 8.4 (FF 2005 2767).

Nell'anno in rassegna la Delegazione ha proseguito la sua riflessione, in particolare per quanto riguarda la distanza tra i cunicoli di collegamento della galleria di base del Monte Ceneri. Nell'ambito di un'analisi dei rischi effettuata nel 2000, l'ATG era giunta alla conclusione che una distanza di 500 metri tra i cunicoli di collegamento è sufficiente. Le FFS non hanno condiviso questa conclusione. L'UFT ha confermato che, raddoppiando la distanza tra i cunicoli di collegamento nella galleria di base del Monte Ceneri, si potrebbero risparmiare al massimo 13 milioni di franchi. Tuttavia ha fatto notare che progetti simili a quest'ultimo (Brennero, Lione-Torino) prevedono una distanza di 300 metri.

La Delegazione di vigilanza della NFTA ritiene che la questione riguardante la distanza tra i cunicoli di collegamento nella galleria di base del Monte Ceneri debba essere riconsiderata nel quadro della perizia esterna sulle norme di sicurezza.

Essa ha preso conoscenza del fatto che sono state effettuate (o sono in corso) compensazioni nell'ordine di 12 milioni di franchi (semplificazione dei raccordi, tracciato della finestra d'accesso di Sigirino, rinuncia a un sistema separato per l'evacuazione delle acque).

Resta ancora invece in sospeso la questione riguardante l'eventuale rinuncia alla ventilazione di soccorso, con un potenziale di risparmio massimo pari a 35 milioni di franchi.

8 Problemi geologici sull'asse del San Gottardo

8.1 Problemi geologici nel comparto di Amsteg

8.1.1 Fresatrice bloccata

Il 18 giugno 2005 i minatori del comparto di Amsteg hanno incontrato una zona disturbata di roccia friabile. Nel tubo Est la fresatrice meccanica ha oltrepassato senza problemi questa zona, lunga circa 50 metri. La fresatrice nel tubo Ovest ha dovuto invece fermare l'avanzamento in questa zona disturbata. La roccia friabile, mescolata ad acqua di faglia, ha sommerso la testa della fresatrice. La zona friabile che si trova davanti alla testa della fresatrice è stata stabilizzata iniettando del cemento. Contemporaneamente, è stato scavato un cunicolo in direzione del tubo Ovest che ha permesso di liberare la testa della fresatrice. Quest'ultima è stata rimessa in funzione il 23 novembre 2005 e il 13 dicembre 2005 l'avanzamento ha potuto riprendere regolarmente.

Secondo l'ATG, l'interruzione dell'avanzamento della fresatrice non ha comportato alcun ritardo sulla tempistica della galleria di base del San Gottardo, dato che per superare le zone disturbate del comparto di Amsteg sono già state pianificate riserve nel programma di otto mesi per ogni tubo. I costi per la rimessa in esercizio della fresatrice, stimati a 10 milioni di franchi, non causeranno ulteriori sorpassi di preventivo perché sono già inclusi nel contratto di costruzione come misure supplementari. Va inoltre aggiunto che la zona dell'Intschi, che si pensava fosse geologicamente disturbata, è già stata superata.

8.1.2

Temperatura elevata della roccia: conseguenze per la costruzione, l'esercizio, la manutenzione e il materiale rotabile

Nell'anno in rassegna l'ATG ha constatato che nei comparti della galleria sottoposti a forti pressioni (a grande profondità) la temperatura della roccia è sensibilmente superiore a quanto si era previsto nel 1998. Per non superare la temperatura massima permessa in sotterraneo (28 °C), ad Amsteg sono state attivate misure di ventilazione e raffreddamento. D'intesa con l'INSAI e la ditta costruttrice di questo comparto, sono state decise le misure urgenti da adottare nel caso la temperatura superi il limite consentito.

Per quanto riguarda la temperatura della roccia, l'ATG ha disposto una verifica delle previsioni eccessivamente ottimistiche effettuate nel 1998. Esse si basavano su dati riguardanti, tra l'altro, le vecchie gallerie ferroviarie del San Gottardo, del Lötschberg e del Sempione. Secondo il rapporto, nei settori a grande profondità la temperatura in galleria poteva raggiungere 50 °C. Questo rischio esiste anche per i comparti di Erstfeld, Sedrun, Faido e Bodio. La temperatura più elevata della roccia potrebbe ripercuotersi sulle prestazioni di raffreddamento previste al momento della realizzazione delle installazioni ferroviarie. È anche possibile che questo fenomeno richiederà l'adozione di misure supplementari per la fase d'esercizio.

Nel periodo in rassegna non è stato possibile determinare quali saranno le conseguenze sui costi e sulle scadenze. Ad ogni modo, domande di pagamento complementare sono da prevedere in caso di superamento del margine previsto nei contratti con le imprese. Questi nuovi dati sono stati presi in considerazione per l'appalto del lotto di Erstfeld.

La Commissione tecnica di accompagnamento AlpTransit dell'UFT (TBT-AT) ha raccomandato che si tenga conto delle nuove previsioni sulla temperatura al momento di decidere lo spostamento dei limiti dei lotti Sedrun/Faido che vanno al di là dell'opzione contrattuale. Inoltre, le esperienze fatte nella galleria di base del San Gottardo dovranno essere integrate nel progetto di quella del Monte Ceneri.

La Delegazione di vigilanza della NFTA è stata informata dall'ATG sulla revisione della previsione e sulle conseguenze che ne deriveranno durante la fase della costruzione. In previsione della fase d'esercizio, ha raccomandato alle FFS (futuro gestore), di valutare la possibilità di adottare eventuali misure per le persone (lavori di manutenzione e di salvataggio in caso d'incidente) e il materiale rotabile (raffreddamento delle locomotive e delle carrozze viaggiatori).

8.2

Stazione multifunzionale di Faido

All'inizio del 2003, durante i lavori di scavo della galleria di base del San Gottardo, nella stazione multifunzionale di Faido era stata incontrata una zona geologica disturbata. La roccia nella zona di contatto fra lo gneiss della Leventina e quello del Lucomagno si è dimostrata particolarmente spingente e ha richiesto misure supple-

mentari per assicurarla. In alcuni casi nemmeno le centine di metallo più resistenti sono riuscite a far fronte alla pressione della roccia, subendo gravi deformazioni, tali da richiedere lavori di risanamento e di ulteriore stabilizzazione. La difficile zona geologica nel tubo Ovest della stazione multifunzionale di Faido, caratterizzata da un forte fenomeno di roccia spingente, è stata forata da due parti. Nel dicembre 2005 la zona di perturbazione geologica è stata oltrepassata.

Durante l'estate 2005 si sono osservati fenomeni simili a crolli di montagna nella stazione multifunzionale. Per questa ragione, l'ATG ha fatto installare una rete di monitoraggio con sette stazioni nella zona della media Leventina. Da allora sono stati registrati ogni mese da due a tre microsismi aventi una magnitudine massima di 1,9 sulla scala Richter; nessuno di essi è però stato percepito in superficie. Nell'autunno 2005 l'ATG ha informato il Cantone, i rappresentanti dei Comuni toccati e la popolazione sulle cause di questi fenomeni e sulle loro possibili conseguenze.

Alla fine di marzo 2006 sul cantiere di Faido è avvenuto un crollo di montagna, che è stato percepito come un microsisma nei Comuni circostanti. La magnitudine è stata di 2,4 sulla scala Richter. Il crollo ha causato danni minimi all'interno della galleria (alcune crepe e rigonfiamenti che sono scoppiati come una bolla sulla calotta di calcestruzzo). Nessun danno è segnalato per il momento nei Comuni interessati.

Secondo l'ATG, in futuro non sono da escludere altri fenomeni simili, ma anch'essi non dovrebbero causare danni agli immobili.

8.3 Spostamento dei limiti dei lotti di Sedrun/Faido

Nel settore dell'Orsera Garvera (comparto di Sedrun) le previsioni geologiche segnalavano una zona estremamente disturbata. Per questa ragione, nei contratti d'appalto stipulati con le ditte costruttrici è prevista un'opzione in base alla quale, in caso di anticipo sulle scadenze previste, è possibile spostare di un chilometro i limiti dei lotti fra Sedrun e Faido. Tuttavia, nel corso dei lavori questa zona geologica si è rivelata meno problematica e meno lunga del previsto. Ne è risultato un guadagno di circa un anno e mezzo sul programma di realizzazione. Nello stesso tempo, i lavori al comparto di Faido, posto a sud di quello di Sedrun, accusano un ritardo di circa un anno.

Il 7 dicembre 2005 il consiglio di amministrazione dell'ATG ha deciso di esercitare l'opzione prevista nel contratto d'appalto e di spostare verso sud il limite del lotto nel comparto di Sedrun. In tal modo sarà possibile ridurre a due anni lo squilibrio temporale fra i due lotti e anticipare di circa tre mesi il crollo del diaframma fra Sedrun e Faido. Per la realizzazione del crollo dell'ultimo diaframma ciò rappresenta una maggior sicurezza per la tempistica. Nella previsione dei costi finali questa misura di accelerazione si traduce in costi di circa 8 milioni di franchi (prezzi 1998).

Esercitando l'opzione prevista nel contratto d'appalto si è potuto esaminare la possibilità di spostare ulteriormente verso sud il limite dei lotti, fino a un massimo di 5 km. Una tale misura non è prevista nei contratti d'appalto e deve quindi essere negoziata.

Per l'UFT, un ulteriore spostamento dei limiti dei lotti tra Faido e Sedrun permetterebbe di accorciare la durata dei lavori. Questa opportunità si limita tuttavia alle scadenze. Le ripercussioni sui costi non sono ancora state calcolate. È prevedibile

che lo scavo da Sedrun diventerà sensibilmente più caro a causa della diversa procedura di avanzamento e di questioni riguardanti la gestione dei materiali e la logistica. Uno scavo di tipo convenzionale, dove l'evacuazione del materiale avviene attraverso un pozzo di 800 metri, comporta costi maggiori che non uno scavo effettuato con una fresatrice meccanica con evacuazione orizzontale. Calcoli più precisi sono in corso per determinare la differenza di costi tra la realizzazione e la non realizzazione di tale ulteriore spostamento dei lotti. Per garantire la maggior ampiezza possibile del margine decisionale, così da poter prendere una decisione globalmente ottimale, si prevede di suddividere il tracciato supplementare, lungo al massimo 5 km, in segmenti di misura uguale.

Per quanto riguarda il deposito dei detriti risultanti dallo scavo della galleria a Sedrun, durante il periodo in rassegna è stato possibile trovare, nel quadro di una pianificazione aperta, una soluzione praticabile tanto sul piano politico quanto su quello tecnico. L'ATG sta preparando una proposta di modifica del progetto che sottoporrà al DATEC nella prima metà del 2006 per il deposito pubblico e per approvazione. Le conseguenze sulla gestione dei materiali a Faido erano ancora in esame nella primavera 2006.

Nel periodo in esame, la Delegazione di vigilanza della NFTA si è occupata regolarmente di questa problematica, interessandosi in particolare alle conseguenze che ne derivano a livello di modifiche dell'ordinazione, al rapporto costi-ricavi e ai possibili rischi.

Nelle convenzioni concluse dalla Confederazione con le imprese di costruzione sono state fissate tappe intermedie per ciascun lotto. La modifica di una tappa intermedia costituisce dunque una modifica dell'ordinazione nella sfera delle responsabilità dei costruttori. In ultima analisi, ciò significa che è possibile realizzare un ulteriore spostamento dei limiti dei lotti solo se il Consiglio federale decide di liberare le risorse necessarie al finanziamento di questi costi supplementari, attingendo alle riserve del credito globale della NFTA.

La Delegazione di vigilanza della NFTA ritiene che eventuali decisioni riguardanti un ulteriore spostamento dei limiti dei lotti potranno essere prese solo dopo aver soppesato attentamente quali siano le reali possibilità di guadagnare tempo, tenendo conto delle ripercussioni sul materiale ferroviario, della gestione del materiale e dei costi, nonché di aspetti macroeconomici.

Per la Delegazione è essenziale prendere in considerazione tutti i rischi, in particolare quelli che potrebbero ridurre il guadagno di tempo auspicato o che potrebbero comportare un aumento del costo di questa misura di accelerazione (rapporto costi-benefici). A titolo di esempi attuali, si può citare il pericolo di ritardi derivante dal riesame della delibera per il lotto di Erstfeld, oppure le opportunità legate alla fusione delle due imprese di costruzione, che finora avevano condotto indipendentemente i lavori ai lotti di Sedrun e di Faido (interlocutore unico).

9 Aggiudicazioni, pretese supplementari e prezzi dei materiali

9.1 Aggiudicazioni

L'unica aggiudicazione importante avvenuta nel periodo in esame ha riguardato il lotto di Erstfeld. L'incarico, per un importo di circa 430 milioni di franchi, è stato assegnato dall'ATG nell'agosto 2005 alla ditta Murer-Strabag. Contro questa delibera il consorzio Marti ha interposto ricorso. A fine novembre 2005, la Commissione federale di ricorso in materia di acquisti pubblici (CRM), competente in materia, ha decretato l'effetto sospensivo del ricorso. Il 13 febbraio 2006 la CRM ha accolto il ricorso negli aspetti in cui è entrata nel merito. La CRM ha annullato la decisione di aggiudicazione rinviandola all'ATG per riesame. La CRM ha stabilito che la procedura di valutazione seguita dall'ATG è chiaramente insufficiente e contraria al diritto federale per l'esame di un'offerta globale. In particolare le ha rimproverato di non aver sottoposto l'offerta di prezzo globale a un'analisi più approfondita, così da permettere un confronto con l'offerta di prezzo unitario del ricorrente.

Dall'agosto 2005, nel quadro della sua vigilanza parlamentare, la Delegazione di vigilanza della NFTA si è occupata delle questioni riguardanti l'aggiudicazione di questo ultimo lotto di costruzione della galleria di base del San Gottardo e ha condotto vari colloqui. A fine marzo 2006, nel corso di una riunione straordinaria la Delegazione ha sentito alcuni rappresentanti dell'ATG in merito ai punti contestati dalla CRM e alle misure prese dall'ATG. Inoltre, ha preso atto di un rapporto dell'UFT che illustra la posizione dell'Ufficio dal punto di vista della vigilanza operativa; è stata inoltre informata dal Capo del DATEC sulle misure adottate dal suo Dipartimento. La Delegazione è preoccupata del fatto che in questa aggiudicazione le disposizioni del diritto federale in materia di appalti pubblici non siano state pienamente rispettate. È pur vero che per la cinquantina di aggiudicazioni dell'ATG sono stati inoltrati solo tre ricorsi, uno solo dei quali è stato accolto. Nel caso specifico, la CRM non ha rilevato errori dal punto di vista prettamente procedurale. La Delegazione ritiene tuttavia che un'organizzazione che agisce su mandato della Confederazione debba attenersi interamente alle disposizioni del diritto federale in materia di appalti pubblici. L'esito positivo del ricorso ha d'altro canto aumentato il rischio di ricorsi.

La Delegazione di vigilanza della NFTA è preoccupata per l'aumento dei rischi concernenti il rispetto degli obiettivi in materia di spese e scadenze per la costruzione della galleria di base del San Gottardo. Il lotto di Erstfeld si trova su un percorso critico per la tempistica; tali ritardi possono difficilmente essere recuperati. Attualmente, l'UFT prevede che i lavori a Erstfeld inizieranno con un anno di ritardo, sempre che l'ATG riesami le offerte entro due mesi dalla decisione materiale della CRM e che alla decisione di aggiudicazione non venga interposto alcun ricorso. Attualmente l'UFT sta esaminando in modo approfondito le ripercussioni sulle spese dovute ai ritardi e ai provvedimenti adottati per stabilizzare il programma di costruzione. Al momento esse non possono essere valutate e quantificate con precisione.

La Delegazione di vigilanza della NFTA è stata informata sui provvedimenti che i responsabili ad ogni livello adotteranno per minimizzare il rischio e i danni per la Confederazione e sugli insegnamenti da trarre per le prossime aggiudicazioni dei grandi lotti (tecnica ferroviaria della galleria di base del San Gottardo, costruzione e tecnica ferroviaria della galleria di base del Monte Ceneri).

La Delegazione ha preso atto con soddisfazione che l'ATG ha accettato integralmente la decisione della CRM e che si è impegnata a correggere tutto quanto gli è stato rimproverato.

Nel quadro della sua vigilanza strategica sul progetto, il DATEC ha già adottato taluni provvedimenti. La presidenza del consiglio di amministrazione dell'ATG cambierà a fine giugno 2006. Il Dipartimento ha inoltre invitato il consiglio di amministrazione a far controllare le strutture e le procedure dell'ATG.

A fine marzo l'UFT ha deciso di esercitare il proprio diritto di accedere a tutti i documenti, così come è stabilito nell'articolo 5 dell'ordinanza sul transito alpino. Ha quindi chiesto all'ATG di consegnargli senza indugio tutte le informazioni concernenti i passi e i provvedimenti intrapresi dall'ATG dalla pubblicazione della decisione sul ricorso.

La Delegazione di vigilanza della NFTA aveva chiesto all'ATG di procedere, senza indugio e nel pieno rispetto delle disposizioni del diritto federale in materia di appalti pubblici, a un riesame della decisione di aggiudicazione, nell'intento di iniziare quanto prima i lavori di costruzione nel lotto di Erstfeld tenendo conto dell'offerta più favorevole in termini economici. Si tratta di esaminare, e dove possibile attuare, provvedimenti volti a minimizzare le ripercussioni negative sui costi e le scadenze. Nel quadro di questo affare, la Delegazione ha invitato l'UFT a vigilare sulla tutela degli interessi della Confederazione.

Il 4 maggio 2006 il consiglio di amministrazione dell'ATG ha aggiudicato nuovamente il lotto di Erstfeld. Il volume dei mandati ammonta a circa 413 milioni di franchi (senza IVA). L'ATG ha sottoposto entrambe le offerte ad analisi di sensibilità. Sono stati coinvolti anche periti esterni. Queste verifiche approfondite hanno confermato la prima decisione di aggiudicazione. Dato che anche questa aggiudicazione sottostà alla legge federale sugli acquisti pubblici, è possibile inoltrare ricorso.

9.2 Pretese supplementari

Le imprese di costruzione informano sempre senza indugio l'UFT e la Delegazione di vigilanza della NFTA su eventuali pretese supplementari finanziariamente importanti. In occasione di ogni seduta la Delegazione deve inoltre essere aggiornata sullo stato delle domande annunciate, pervenute, oggetto di negoziati e riconosciute dalle imprese di costruzione, nonché sulle cifre assunte nelle previsioni dei costi finali. La Delegazione vigila affinché i singoli dossier rimangano strettamente confidenziali. In caso contrario, infatti, la posizione delle imprese di costruzioni nei confronti del consorzio ne risulterebbe diminuita.

Nell'anno in rassegna, sull'asse del Lötschberg non si è registrata alcuna particolare pretesa. Vi è il caso di una pretesa annunciata, in cui l'impresa costruttrice ha ridotto di circa la metà il margine d'errore (importo per decine di milioni di franchi); tuttavia non si sa ancora quando questa richiesta sarà inoltrata. Un'altra pretesa, inoltrata da tempo e concernente un importo per decine di milioni di franchi, è stata esaminata dalla BLS AT. Una perizia giuridica ha accertato che la pretesa è infondata. Le

parti si rivolgeranno quindi all'ufficio di conciliazione per raggiungere un accordo consensuale. In caso contrario, l'impresa si rivolgerà al tribunale competente. Un'altra pretesa, per un importo comunque meno consistente, dovrebbe essere liquidata prossimamente. Le domande che la BLS AT ritiene giustificate figurano da tempo nelle previsioni dei costi finali.

Nel 2005 non si sono registrate particolari pretese supplementari nemmeno sull'asse del San Gottardo. Una domanda registrata più di un anno fa (importo per decine di milioni di franchi) è oggetto di negoziati fra l'ATG e l'imprenditore. Il caso è ancora in sospenso.

La Delegazione di vigilanza della NFTA constata che durante l'esercizio non è stata registrata alcuna nuova pretesa supplementare. Essa continua a sostenere le imprese di costruzione nella loro volontà di accogliere solo le richieste legittime e di rivolgersi all'ufficio di conciliazione o al giudice

9.3 Prezzi dei materiali

Nel suo ultimo rapporto di attività⁶⁵ la Delegazione di vigilanza della NFTA ha riferito ampiamente sull'inchiesta sui prezzi del cemento svolta dalla Commissione federale della concorrenza (Comco). Il 22 novembre 2004 la Comco ha aperto un'inchiesta sui prezzi del cemento e del calcestruzzo nelle aggiudicazioni per la NFTA. L'inchiesta si prefigge di verificare se la concorrenza, nell'appalto delle forniture di cemento e dei sistemi di calcestruzzo per i cantieri della NFTA e negli appalti connessi, sia stata ostacolata. L'inchiesta è attualmente in corso. In un primo tempo si prevedeva di effettuare anche una verifica delle condizioni di concorrenza sul mercato svizzero del cemento.

Nel febbraio 2006 la Delegazione ha chiesto alla Comco se dispone già di dati preliminari e, in caso contrario, quando prevede di averne. Ha voluto inoltre sapere se, secondo la Comco, è necessario adottare misure per le procedure della gara d'appalto della galleria di base del Monte Ceneri.

Nella sua risposta del 10 marzo 2006, la Comco constata che l'inchiesta è proseguita nel 2005, anche se non è ancora possibile prevederne la conclusione, a causa soprattutto della particolare complessità del dossier. La Comco non può ancora presentare risultati definitivi. Gli accertamenti svolti finora evidenziano tuttavia che talune norme in materia di regolamento – ad esempio nel campo dei trasporti e dell'ambiente – hanno reso praticamente impossibile l'acquisto di cemento sui mercati esteri. Queste limitazioni hanno provocato un effetto di sbarramento, che ha sensibilmente rafforzato la posizione dei fornitori svizzeri.

La Comco prevede che l'inchiesta si concluderà solo nella prima metà del 2007. A suo parere, per la gara d'appalto della galleria di base del Monte Ceneri non è necessario adottare alcuna misura esaustiva. Essa rileva tuttavia che ogni condizione supplementare limita la cerchia dei possibili offerenti. Quando vi sono troppe condizioni da rispettare l'acquirente è confrontato, secondo la Comco, a una struttura

⁶⁵ Rapporto di attività della DVN del 27 aprile 2005, n. 14.1 (FF 2005 2767).

d'offerta di tipo oligopolico, nella quale le forze del mercato non hanno nessuna efficacia. La Comco si è dichiarata disposta a formulare raccomandazioni all'attenzione del servizio acquisti per le acquisizioni di cemento e calcestruzzo per la galleria di base del Monte Ceneri.

La Delegazione di vigilanza della NFTA ha raccomandato alla Comco di procedere rapidamente con l'inchiesta e di concluderla, se possibile, ancora nel 2006. Seguirà attentamente l'evoluzione del dossier.

Nel 2005 la Delegazione non ha avuto alcun motivo per approfondire la questione riguardante i prezzi dell'acciaio. Questa problematica assumerà però un'importanza particolare in vista dell'aggiudicazione della tecnica ferroviaria del San Gottardo; la Delegazione la affronterà quindi in tale occasione.

10 Sicurezza e condizioni del lavoro nei cantieri della NFTA

10.1 Sicurezza del lavoro

Nell'anno in rassegna, la Delegazione di vigilanza della NFTA si è occupata ripetutamente di questo tema. Dopo gli incidenti verificatisi all'inizio del 2005, che hanno causato la morte di due operai nella galleria di base del San Gottardo e di un altro operaio nella galleria di base del Lötschberg⁶⁶, la Delegazione ha convocato nella sua seduta di aprile i costruttori e l'INSAI per essere informata sulle responsabilità, la sicurezza tecnica, l'evoluzione del numero degli incidenti e l'attuazione di misure sui due assi, ma anche per discutere l'adozione di soluzioni che migliorino ulteriormente la sicurezza del lavoro. Per i costruttori, la sicurezza del lavoro costituisce un aspetto centrale, che viene considerato già al momento della pianificazione del progetto e dell'allestimento della documentazione per l'appalto delle opere. Gli offerenti devono ad esempio presentare un concetto per la sicurezza e il salvataggio. La ditta incaricata deve poi sottoporre questo concetto per approvazione agli organi competenti prima dei lavori e al momento dell'apertura dei cantieri, garantire la necessaria istruzione del personale ed effettuare verifiche periodiche. Le stesse imprese di costruzione dispongono di un sistema per la gestione della sicurezza. L'INSAI vigila sull'applicazione delle prescrizioni concernenti la sicurezza del lavoro nelle gallerie, gli organi di esecuzione della legge sul lavoro vigilano sulla loro applicazione fuori dalle gallerie. I risultati e le misure richieste vengono in seguito discusse con i committenti della costruzione.

La Delegazione di vigilanza della NFTA ha appreso che la frequenza degli incidenti nei cantieri della NFTA è globalmente inferiore alla media degli incidenti che si verificano nei cantieri sotterranei e che le migliorie proposte dall'INSAI sono in fase di realizzazione. Grazie alle spiegazioni fornite dalle imprese di costruzione e dall'INSAI, ha appreso che i cantieri della NFTA sono dotati di sistemi di sicurezza che funzionano e che si sta lavorando per l'attuazione di misure destinate ad aumentare la sicurezza.

⁶⁶ Rapporto di attività della DVN del 27 aprile 2005, n. 15 (FF 2005 2767).

Nella sua seduta dell'8 febbraio 2006, la Delegazione ha fatto il punto sulla situazione. Ha così preso atto con sollievo che durante l'anno in rassegna non si sono verificati altri incidenti mortali. Per quanto riguarda il numero degli incidenti, la situazione non è omogenea: al Lötschberg il numero degli incidenti tende infatti a diminuire nella misura in cui si stanno ultimando i lavori di scavo e di costruzione grezza e che nel settore della tecnica ferroviaria non si segnalano particolari problemi. Al San Gottardo, invece, il numero degli incidenti gravi si mantiene nella media svizzera per i cantieri sotterranei: ciò si spiega con le difficoltà peculiari dei cantieri (scavo in piena attività, lavori eseguiti in parallelo, condizioni di lavoro estreme, logistica complessa). Gli incidenti lievi sono leggermente sopra la media. Sui cantieri del San Gottardo si sono svolte diverse campagne di prevenzione (slittamenti e incidenti agli occhi). A queste misure se ne sono aggiunte altre, promosse dall'INSAI, in particolare per la formazione dei quadri. La Delegazione reputa che per il momento non vi sia alcuna necessità d'intervenire.

10.2 Condizioni di lavoro

Nel 2004 la Delegazione di vigilanza della NFTA si è occupata ripetutamente delle attività degli organi d'esecuzione della legge sul lavoro. In particolare, era stata informata sulle competenze del Segretariato di Stato dell'economia (Seco) e dell'INSAI, nonché sulla collaborazione con le autorità cantonali e le imprese di costruzione e sull'allestimento dei piani di lavoro a squadre. Nell'anno in rassegna, la Delegazione si è occupata soprattutto della sicurezza del lavoro (cfr. n. 10.1), ma è stata anche orientata dall'INSAI su taluni aspetti legati alla protezione della salute. Fra i temi discussi vi è stato quello riguardante le condizioni climatiche: la temperatura elevata della roccia nella galleria di base del San Gottardo comporta l'adozione di un efficace impianto di raffreddamento, in modo da non superare i valori massimi consentiti (cfr. n. 8.1.2). In alcuni luoghi di lavoro si sono tuttavia misurati valori critici. Il rispetto dei valori climatici nel comparto Faiedo-Sedrun comporta una pianificazione e l'adozione sistematica di misure appropriate, a causa della temperatura della roccia, che raggiunge valori vicini a 56 °C, e del surriscaldamento delle macchine. Per la medicina del lavoro una temperatura di 28 °C con un'umidità dell'aria del 100 per cento costituisce il limite massimo consentito.

La Delegazione è stata anche orientata sul rischio costituito dalla polvere (la polvere di quarzo causa la silicosi). In particolare si è discusso sui filtri antiparticolato per i motori diesel. La Delegazione ha così appreso che l'impiego di questi filtri è obbligatorio per i lavori sotterranei sin dall'apertura dei cantieri della NFTA, ciò che contribuisce a migliorare notevolmente le condizioni di lavoro del personale.

La Delegazione di vigilanza della NFTA constata che i cantieri della NFTA dispongono di sistemi di sicurezza funzionanti. La frequenza degli incidenti nei cantieri della NFTA è meno elevata rispetto ad altri cantieri sotterranei. Le misure destinate ad aumentare la sicurezza vengono continuamente verificate e attuate in collaborazione con l'INSAI. Le condizioni di lavoro sui cantieri sono oggetto della necessaria attenzione.

IV. Tema prioritario – Esercizio: preparazione della messa in servizio e sicurezza operativa

11 ETCS Level 2 (European Train Control System)

Il sistema di protezione e di controllo automatico dei treni attualmente utilizzato in Svizzera, Signum, risale agli anni Trenta del secolo scorso. Esso avverte il macchinista, ad esempio, se si sta avvicinando a un segnale principale chiuso oppure se deve ridurre la velocità. Tuttavia, questo sistema non garantisce in ogni caso che il treno si fermi in tempo prima del punto di pericolo. Sulle tratte caratterizzate da rischi particolarmente elevati viene pertanto impiegato, in aggiunta, il sistema ZUB (Sistema di protezione automatica dei treni), il quale fa scattare una frenata automatica che arresta il treno prima del punto di pericolo. Questi due sistemi non sono tuttavia in grado di soddisfare le esigenze che si pongono a una velocità di crociera superiore ai 160 km/h e quando gli intervalli tra un treno e l'altro sono di due o tre minuti.

Per contro, ETCS Level 2 è un sistema di protezione e di controllo automatico dei treni mediante cui il macchinista, nella cabina di guida, vede visualizzate su schermo informazioni importanti come la velocità massima consentita. Contemporaneamente il sistema sorveglia il rispetto delle prescrizioni e, in caso di eccesso di velocità, attiva tempestivamente il freno. Con ETCS Level 2 non sono più necessari segnali esterni. Il controllo dei treni è basato su una trasmissione permanente di informazioni dalla linea al veicolo mediante uno speciale sistema di radiocomunicazione (GSM-R).

11.1 ETCS in Europa

Lo sviluppo di ETCS avviene in particolare in funzione dell'interoperabilità. Un mezzo di trazione (policorrente) equipaggiato con ETCS potrà in futuro essere impiegato in tutti i Paesi europei. In tal modo si potranno ridurre i cambi di locomotiva ai confini e abbreviare sensibilmente i tempi d'attesa. ETCS facilita quindi anche il libero accesso alla rete e induce una razionalizzazione nel trasporto di merci.

La Delegazione di vigilanza della NFTA ha preso conoscenza del fatto che le direttive determinanti sull'interoperabilità per il traffico ferroviario sono state adottate dal Parlamento europeo e dal Consiglio e che sono in vigore dal 2004. In tale contesto l'accento è posto sulle misure intese a realizzare progressivamente una rete ferroviaria interoperabile. Nelle disposizioni esecutive, ETCS è prescritto come standard per la pianificazione, la costruzione, l'ampliamento o trasformazione e l'esercizio delle installazioni infrastrutturali e dei veicoli. In Europa sono attualmente una ventina i progetti ETCS in fase di realizzazione (ca. 3500 km). Le prime tratte con ETCS Level 2 saranno messe in servizio dal profilo commerciale all'inizio del 2006 (p. es. in Italia, le tratte Roma-Napoli e Torino-Novara). In Olanda è prevista per l'inizio del 2007 la messa in servizio di una tratta che collega il porto di Rotterdam e il confine tedesco.

In occasione di un incontro dei ministri dei trasporti di Olanda, Germania, Italia e Svizzera, nel luglio 2004, è stato deciso di istituire una task force incaricata di esaminare la fattibilità e le ripercussioni di una rapida introduzione di ETCS nel corridoio Rotterdam – Genova/Milano. La Commissione europea, competente in materia, approva questo modo di procedere comune e ha assicurato il proprio sostegno. All'inizio di marzo del 2006 i ministri dei trasporti dei Paesi menzionati hanno firmato una dichiarazione d'intenti in cui affermano la volontà di equipaggiare la linea ferroviaria tra Rotterdam e Genova con ETCS entro il 2012. Anche per la Svizzera e la sua politica in materia di trasferimento del traffico la creazione di una rete transeuropea interoperabile riveste grande importanza. Una simile rete consolida in particolare la capacità del corridoio nord-sud, fornendo un importante contributo alla realizzazione della politica dei trasporti del nostro Paese.

La Delegazione di vigilanza della NFTA constata che in Europa vi è manifestamente la volontà di imporre il sistema ETCS quale strumento di una rete ferroviaria interoperabile.

Essa fa notare che la Svizzera è il Paese europeo che ha preparato il maggior numero di mezzi di trazione ai fini dell'impiego di ETCS Level 2. Il nostro Paese fornisce così un contributo determinante all'impiego di ETCS Level 2 in Europa. La Svizzera partecipa in modo essenziale al finanziamento di questo sviluppo.

11.2 Impiego del sistema ETCS Level 2 in Svizzera

ETCS è l'unico sistema di protezione e di controllo automatico dei treni in Europa che nel contempo soddisfa le esigenze della fitta rete ferroviaria svizzera. Sulla base di questa constatazione, nel gennaio 2000 l'UFT ha deciso di introdurre questo sistema normalizzato a livello europeo. Concretamente la strategia di migrazione a medio termine della Confederazione prevede di sostituire i sistemi attuali Signum e ZUB con ETCS Level 1 Limited Supervision (segnaletica esterna convenzionale) su tutte le linee, ad eccezione delle nuove tratte in cui, a causa di esigenze particolari, si prevede di installare ETCS Level 2 con segnale in cabina di guida. ETCS Level 2 offre la possibilità di circolare a grande velocità e a intervalli ridotti garantendo comunque una grande sicurezza. Queste caratteristiche sono particolarmente importanti per la nuova tratta di Ferrovia 2000 tra Mattstetten e Rothrist, nonché per le gallerie di base della NFTA sugli assi del Lötschberg e del San Gottardo.

Durante il periodo in esame, la Delegazione di vigilanza della NFTA ha quindi continuato a interessarsi all'evoluzione della migrazione verso ETCS sulla nuova tratta di Ferrovia 2000 e nella galleria di base del Lötschberg. Occorre considerare che le scadenze per la messa in servizio di ETCS sono sempre critiche: un anno fa la Delegazione aveva infatti dovuto constatare che la disponibilità e l'interoperabilità del sistema non erano garantite per la scadenza prevista.

La Delegazione di vigilanza della NFTA ha sentito a più riprese i responsabili di FFS, BLS, BLS AT e UFT e ha così potuto farsi un quadro dettagliato della situazione attuale dei progetti ETCS per la nuova tratta di Ferrovia 2000 e per la galleria di base del Lötschberg. Nel novembre 2005 essa ha pure preso posto a bordo di un treno di prova per una corsa sperimentale ETCS sulla nuova tratta.

Secondo i piani delle FFS, la nuova tratta sarà commercialmente operativa con il sistema ETCS a partire dal luglio 2006 per il traffico viaggiatori (dapprima solo di sera), ma sempre a 160 km/h. A partire dal dicembre 2006, il trasporto merci notturno sarà anch'esso effettuato con ETCS. Dopo il cambiamento d'orario del dicembre 2007 si prevede di utilizzare ETCS Level 2 per l'insieme del traffico viaggiatori e del trasporto merci, con una velocità massima di 200 km/h. I preparativi si stanno svolgendo conformemente alla pianificazione. Dalla metà di luglio del 2005 un treno di prova circola regolarmente con il sistema ETCS attivato. Dal gennaio 2006 un orario verosimile viene testato quotidianamente con otto locomotive che circolano simultaneamente. Queste corse servono a testare la stabilità del sistema e ad assicurarsi che la maggior parte dei problemi possa essere identificata e risolta tempestivamente. Il buon funzionamento di ETCS Level 2 sulla nuova tratta di Ferrovia 2000 è estremamente importante proprio perché questo sistema dovrà anche essere utilizzato nella galleria di base del Lötschberg fin dalla sua messa in servizio, nel dicembre 2007. Una segnaletica minima con un segnale convenzionale ai due portali della galleria di base sarà senz'altro a disposizione per i casi d'emergenza, ma tale configurazione offre soltanto una capacità di circa 42 treni al giorno.

La fabbricazione degli equipaggiamenti delle infrastrutture ETCS è stata affidata a due fornitori diversi per la galleria di base del Lötschberg e per la nuova tratta di Ferrovia 2000. Per coordinare i due progetti e per prevenire lo sviluppo di soluzioni tecniche e operative differenti, le parti interessate, vale a dire UFT, BLS, BLS AT e FFS, hanno deciso nel novembre 2004 di conferire alle FFS la funzione di direzione del sistema ETCS per l'infrastruttura e l'equipaggiamento del materiale rotabile. Nell'ottobre 2005 la Confederazione e le FFS hanno firmato un contratto che regola i dettagli di questa decisione. Inoltre, nel quadro del progetto «Interoperabilità Nuova tratta/GBL», presso Dottikon (AG) è stata creata una tratta di prova allo scopo di completare i test di laboratorio e di realizzare fuori cantiere un numero massimo di test ETCS per la galleria di base del Lötschberg.

Complessivamente la progressione dei lavori per il sistema ETCS Level 2 nella galleria di base del Lötschberg è conforme alla pianificazione, ma la pressione temporale è sempre molto forte. Per quanto concerne il rischio legato all'equipaggiamento delle locomotive, che essa aveva giudicato sensibile un anno fa, la Delegazione di vigilanza della NFTA ha tuttavia potuto constatare che tra l'UFT e le imprese di trasporto ferroviario di merci FFS Cargo e BLS Cargo è stato possibile trovare una soluzione per garantire l'equipaggiamento di un numero sufficiente di mezzi di trazione. Essa ha pure preso conoscenza del fatto che i diversi organi avevano deciso la questione relativa alla supplenza dei principali conoscitori del fascicolo. La Delegazione ha tuttavia invitato l'UFT a restare vigile e a proporre eventuali misure.

La Delegazione di vigilanza della NFTA constata che i preparativi per l'attuazione del sistema ETCS Level 2 sulla nuova tratta di Ferrovia 2000 e nella galleria di base del Lötschberg progrediscono conformemente allo scadenza-rio. Per il momento essa non vede alcuna necessità di intervenire a livello dell'alta vigilanza. La Delegazione seguirà molto da vicino questa problematica, in particolare in vista della messa in servizio della galleria di base del Lötschberg (n. 12).

11.4 Investimenti per il sistema ETCS

Secondo le FFS, i costi globali degli investimenti negli impianti di sicurezza ammontano a circa 600 milioni di franchi. Di questi, circa 400 milioni riguardano ETCS e circa 200 milioni le tecnologie classiche per gli impianti di sicurezza. Non è tuttavia possibile separare nettamente i costi di ETCS da quelli delle tecnologie classiche per gli impianti di sicurezza perché nelle loro offerte le ditte fornitrici indicano i costi globali. Secondo le FFS, l'importo di circa 603 milioni di franchi dev'essere relativizzato. Senza gli investimenti nel sistema di protezione e di controllo automatico dei treni ETCS, oggi vi sarebbero comunque stati costi consistenti per i sistemi classici ZUB e Signum. Gli investimenti negli impianti di sicurezza riguardano l'infrastruttura, il materiale rotabile e l'organizzazione di progetto:

- i costi dell'infrastruttura ETCS sono stati preventivati a 238 milioni di franchi, di cui 51 milioni sono già stati finanziati dalle FFS (progetto pilota Zofingen-Sempach) e 84 milioni mediante il credito di Ferrovia 2000 (finanziamento dell'infrastruttura della nuova tratta). Il saldo di 113 milioni è destinato alla galleria di base del Lötschberg ed è finanziato con il credito complessivo della NFTA. Con esso vengono finanziati pure nuovi apparati di manovra, segnaletiche e l'equipaggiamento, deciso successivamente, delle linee con segnali esterni classici o con una segnalazione minima classica.
- Il costo stimato per il materiale rotabile destinato alla nuova tratta è di 122 milioni di franchi per 263 veicoli FFS e di 34 milioni per altri veicoli (ICE 1 della Deutsche Bahn). Questi due importi sono finanziati mediante il credito di Ferrovia 2000 per quanto concerne la galleria di base del Lötschberg, 10 veicoli per le FFS e la BLS sono finanziati con il credito complessivo della NFTA. Un importo supplementare di 130 milioni è finanziato mediante un credito d'impegno separato⁶⁷ che il Parlamento ha stanziato per equipaggiare le locomotive del trasporto merci con il sistema ETCS (convenzione sulle prestazioni FFS 2003–2006).
- Infine, 70 milioni di franchi sono preventivati per le spese derivanti per le FFS dalla direzione del sistema ETCS, per le maggiori spese dell'interoperabilità e per il costo unico della trasformazione di veicoli.

⁶⁷ Decreto federale del 1° ottobre 2002 concernente un credito d'impegno per l'installazione sui veicoli ferroviari di un dispositivo di segnalamento in cabina di guida (ETCS) (FF 2002 5887).

Dei costi globali degli investimenti negli impianti di sicurezza (circa 600 milioni di franchi), 51 milioni sono finanziati con i fondi delle FFS, 309 milioni con i fondi di Ferrovia 2000, 113 milioni con i fondi destinati alla NFTA e 130 milioni mediante il credito d'impegno per l'equipaggiamento dei veicoli ferroviari con segnale in cabina di guida (ETCS).

Questo credito d'impegno di 130 milioni di franchi ha dato luogo a discussioni in seno alla Delegazione di vigilanza della NFTA in quanto tale denaro serve pure a finanziare veicoli di imprese estere. Per la precisione, la Delegazione si è interrogata a proposito della legittimità di questo finanziamento, della cerchia degli aventi diritto e delle distorsioni del mercato. L'UFT ha presentato in un rapporto i dettagli di questo finanziamento.

Per garantire la parità di trattamento per tutte le imprese, soltanto i veicoli che già alla fine del 2004 circolavano tra Olten, Berna e Briga possono beneficiare di una sovvenzione. Questa data è stata scelta in quanto proprio allora, al più tardi, tutte le parti sapevano che il sistema ETCS sarebbe stato utilizzato su tali tratte. Il diritto a un aiuto finanziario è quindi limitato a cinque imprese svizzere e una estera (Cisalpino). Tuttavia, in collaborazione con la DB le FFS utilizzano treni ICE nel traffico regolare tra Basilea e Berna, e BLS Cargo utilizza locomotive di Railion (Germania). Per poter mantenere tali cooperazioni, le FFS e BLS Cargo hanno un interesse affinché i mezzi di trazione tedeschi siano equipaggiati con ETCS, anche se passerà ancora molto tempo prima che il sistema possa essere utilizzato sulla rete tedesca. Se tali veicoli non potessero essere equipaggiati, sia le FFS che BLS Cargo dovrebbero acquistare mezzi di trazione supplementari o comunque rinunciare alla cooperazione con la DB e Railion. Secondo l'UFT sarebbe irresponsabile permettere l'erezione di un simile ostacolo alle leggi del mercato in quanto lo stesso arrechierebbe pregiudizio alle due imprese svizzere interessate.

Le discussioni hanno pure avuto per oggetto i vantaggi che la Svizzera potrebbe trarre dal suo ruolo pionieristico nella migrazione verso ETCS Level 2. Secondo l'UFT non ci si potrà attendere alcuna ricaduta diretta da questo investimento. La Confederazione conta tuttavia di realizzare risparmi a proposito delle spese di manutenzione poiché l'esercizio con ETCS è più efficiente. Questo effetto di risparmio confluirà eventualmente nel prezzo dei tracciati permettendo così di sfruttare almeno una parte degli incrementi di produttività.

La Delegazione di vigilanza della NFTA continuerà a informarsi periodicamente sui costi della migrazione verso ETCS. Essa si impegnerà affinché gli incrementi di produttività ottenuti grazie a questo sistema siano presi in considerazione al momento di fissare i prezzi dei tracciati.

12 Esercizio della NFTA

12.1 Esercizio dell'asse del Lötschberg

12.1.1 Preparazione della messa in servizio

Durante il 2005 la messa in servizio della galleria di base del Lötschberg ha nuovamente costituito un oggetto prioritario per la Delegazione di vigilanza della NFTA. Nell'ultimo rapporto di attività essa aveva constatato che il rischio concernente le scadenze era ancora elevato. La Delegazione si è quindi informata periodicamente presso l'UFT, BLS AT, FFS e BLS in merito all'evoluzione dei lavori di preparazione, nonché a proposito dei rischi connessi ai costi e delle scadenze legate alla messa in servizio dell'opera (compreso ETCS Level 2). In occasione della seduta del settembre 2005, dedicata essenzialmente a questo argomento, essa si è recata nel Vallese per osservare l'installazione degli equipaggiamenti tecnici.

Nel novembre 2005 l'UFT ha effettuato un controllo presso BLS AT sull'avanzamento dei lavori d'installazione del binario fisso e degli equipaggiamenti elettrici, sulla pianificazione BLS AT per la messa in servizio dell'asse del Lötschberg e sul coordinamento con le pianificazioni parallele di BLS. L'UFT ha constatato che le pianificazioni delle attività svolte sinora fanno una buona impressione. I rischi principali sono evidentemente stati identificati e le misure appropriate per far fronte ai rischi residui sono state previste o persino già attuate. L'UFT fa notare che i rischi legati ai costi e alle scadenze rimangono importanti per tutta la fase della messa in servizio. Una delle sfide principali è costituita dalla gestione finale delle scadenze, estremamente strette, fino all'inizio dell'esercizio commerciale ridotto, a metà giugno 2007. La questione delle scadenze rimarrà comunque critica fino all'apertura al traffico, nel dicembre 2007, dal momento che praticamente non è stata pianificata alcuna riserva di tempo per la messa in servizio.

I lavori complessi che porteranno alla messa in servizio dell'opera sono sulla buona strada. I responsabili prevedono sempre di effettuare le prime corse di prova a partire dal gennaio 2006, di lanciare la fase di test a partire dal dicembre 2006 e quindi di procedere alle prove operative dalla metà di marzo alla metà di giugno del 2007, allo scopo di testare l'installazione completa e i veicoli in condizioni di esercizio reali. Infine, a partire dal giugno 2007, quando l'esercizio ferroviario sarà possibile nell'opera completa, si effettueranno corse con treni commerciali al fine di dimostrare segnatamente l'affidabilità di ETCS Level 2. In tal modo, l'insieme dell'asse del Lötschberg potrà essere utilizzato commercialmente a pieno regime a partire dal cambiamento d'orario del dicembre 2007, sia per il trasporto merci sia nel traffico viaggiatori. Nel frattempo, ossia entro la fine del 2006, occorrerà decidere se sarà possibile circolare con ETCS a partire dal dicembre 2007 oppure se sarà necessario ricorrere a una segnaletica minima (definizione dell'orario).

L'UFT vede rilasciare un'autorizzazione affinché sia possibile effettuare le corse di prova previste a partire dal giugno 2006. Il processo preliminare e gli oneri esigono una grande disponibilità da parte di tutti gli interessati. A tal fine sono quindi stati istituiti gruppi di lavoro ad hoc. Inoltre, a fine gennaio 2006 è stata organizzata una «settimana di stato maggiore» allo scopo di preparare e coordinare la documentazione in modo che alcun ostacolo si opponga al rilascio dell'autorizzazione dell'UFT nei termini previsti. Per quanto riguarda il materiale rotabile sono già state avviate le procedure d'ammissione dei veicoli delle imprese di trasporto ferroviario che devono essere adattati alle norme in vigore nella galleria di base del Lötschberg. In

maniera generale, la disponibilità dei veicoli interoperabili equipaggiati con ETCS resta un fattore di rischio per la messa in servizio della galleria di base del Lötschberg.

Anche se i lavori legati alla messa in servizio della galleria di base del Lötschberg procedono conformemente alla pianificazione, la Delegazione di vigilanza della NFTA è sempre dell'avviso – a fine aprile 2006 – che il rischio connesso con le scadenze è molto elevato, segnatamente perché non è disponibile alcuna riserva di tempo. Nell'immediato essa non ha tuttavia individuato alcuna necessità di intervenire a livello dell'alta vigilanza parlamentare.

12.1.2 Aspetti particolari

Piano d'offerta e d'esercizio: la Delegazione di vigilanza della NFTA si è particolarmente interessata alle ripercussioni della NFTA sul Vallese (n. 13.4). Essa ha pure preso conoscenza del fatto che la galleria di base del Lötschberg rappresenta un sistema la cui intolleranza agli errori è limitata poiché per la maggior parte l'opera è a binario unico. Per questo motivo l'esercizio è molto sensibile alla minima deroga all'orario e pertanto i treni in ritardo saranno obbligatoriamente deviati sulla linea di montagna.

Alimentazione in energia della ferrovia: la Delegazione di vigilanza della NFTA ha sentito le FFS e BLS a proposito dell'evoluzione del progetto sull'asse del Lötschberg. La responsabilità operativa delle installazioni di 132 kV e del sistema della BLS è stata ripresa da FFS Energia il 1° gennaio 2006. Da allora, FFS Energia assicura quindi integralmente l'alimentazione in energia della BLS. Parallelamente l'esercizio delle installazioni e gli acquisti di energia sono stati regolati tra FFS Energia e le Forze Motrici Bernesi (FMB) per l'esercizio 2006. D'ora in poi le FFS difenderanno quindi gli interessi del gestore nei confronti di BLS AT per quanto concerne le questioni generali dell'approvvigionamento in energia della ferrovia (convertitori di frequenza, sottostazioni, cavi 132 kV). Questo accordo concluso tra FFS, BLS e FMB ha permesso di rendere omogenea la struttura d'alimentazione in energia e di semplificarla sensibilmente. In conclusione, le FFS considerano che la questione dell'alimentazione energetica non costituisca più un ostacolo alla messa in servizio nella galleria di base del Lötschberg e che la nuova ripartizione dei compiti crei condizioni migliori per realizzare i compiti futuri.

12.2 Esercizio dell'asse del San Gottardo

12.2.1 Tecnica ferroviaria

Il progetto edilizio della tecnica ferroviaria aveva fatto lievitare i costi dell'asse del San Gottardo nel 2004. ATG non ha ancora portato a termine l'esame delle cause individuali, ma l'analisi delle conseguenze di tali costi e il loro inserimento nel processo delle mutazioni avverranno ancora nel primo semestre del 2006. Questa forte progressione dei costi ha pure indotto i responsabili a verificare la plausibilità delle stime dei costi della galleria di base del Monte Ceneri e a creare apposite

rubriche di rischio. Secondo l'UFT, i rischi che si manifestano sull'asse del San Gottardo sono dovuti allo scaglionamento delle fasi progettuali su più anni. Infatti, durante questo tempo le esigenze di sicurezza e lo stato della tecnica evolvono, cosa che in seguito può tradursi in modificazioni del progetto. Tuttavia, l'UFT riconosce anche un piccolo potenziale d'opportunità, in quanto la nuova tratta di Ferrovia 2000 e la galleria di base del Lötschberg svolgono una funzione di progetto pilota e le relative esperienze potranno essere sfruttate al San Gottardo.

La preparazione della gara d'appalto per la tecnica ferroviaria della galleria di base del San Gottardo si è articolata in tre tappe ed è stata seguita da una commissione composta di rappresentanti di ATG e delle FFS. In un primo momento, il progetto di documentazione d'appalto è stato sottoposto a procedura di consultazione interna al fine di verificare l'eshaustività, l'assenza di contraddizioni, le interfacce con la struttura e la correttezza delle basi operative. I pareri sono stati valutati e in seguito è stato necessario approfondire le questioni della garanzia di buona esecuzione, della responsabilità oggettiva e della pena convenzionale, nonché adattare il progetto di conseguenza. La problematica dei costi legati al ciclo di vita è pure stata regolata in collaborazione con le FFS. Infine, l'appalto è stato pubblicato nel Foglio ufficiale svizzero di commercio il 7 novembre 2005 e nell'analogo organo europeo il 29 novembre. Alla fine di dicembre è stato organizzato un sopralluogo. La documentazione d'appalto è stata richiesta da 20 concorrenti. Il termine per la presentazione delle offerte è il 21 agosto 2006 e ATG prevede la firma del contratto entro l'autunno 2007.

La Delegazione di vigilanza della NFTA ha discusso l'argomento della gara d'appalto in occasione di diversi incontri. La questione di un'eventuale ripartizione dei lotti per la tecnica ferroviaria è già stata abordata nell'ultimo rapporto di attività della delegazione.⁶⁸ Durante il periodo in rassegna la Delegazione si è segnatamente informata sul possibile numero di concorrenti, il quale dovrebbe essere abbastanza ridotto soprattutto dopo la fusione tra Batigroup e Zschokke. Ci si attendono problemi soprattutto nel settore degli equipaggiamenti di sicurezza ferroviaria poiché sono poche le imprese in grado di proporre questo tipo di installazione. La procedura di appalto dovrebbe tuttavia lasciare la possibilità di rifare una gara d'appalto separata per questo singolo settore.

Per quanto concerne l'alimentazione in energia della ferrovia nella galleria di base del San Gottardo, la Delegazione di vigilanza della NFTA si è rallegrata dell'intenzione delle FFS di progettare due canali di cavi tra Amsteg e Faido e una sottostazione a Sedrun. ATG ha commissionato uno studio di fattibilità sulle conseguenze che ciò avrebbe sugli equipaggiamenti ferroviari. La realizzazione di una sottostazione a Sedrun e di un canale di cavi tra Amsteg e Faido è già stata integrata nella documentazione d'appalto per la tecnica ferroviaria sotto forma di opzione. Parallelamente è in esame il prolungamento della linea di transito tra Faido e Bodio.

⁶⁸ Rapporto di attività della DVN del 27 aprile 2005, n. 13.1.2 (FF 2005 2767).

La Delegazione di vigilanza della NFTA constata che la gara d'appalto per la tecnica ferroviaria nella galleria di base nel San Gottardo sembra essere sulla buona strada. Essa seguirà attentamente l'evoluzione dei costi alla luce dei progressi della tecnica e di un mercato verosimilmente molto limitato, ed esaminerà le possibili conseguenze per la galleria di base del Monte Ceneri.

La Delegazione di vigilanza della NFTA continua a ritenere che l'alimentazione in energia sull'asse del San Gottardo sia attualmente garantita. Non è tuttavia chiarita la questione del finanziamento.

12.2.2 Porta Alpina: ripercussioni sull'esercizio della galleria di base del San Gottardo

Alla fine del 2004 il Consiglio di Stato del Cantone dei Grigioni aveva presentato al Consiglio federale una domanda di finanziamento per il progetto Porta Alpina Sedrun. Tale progetto prevede una stazione nel mezzo della galleria di base del San Gottardo, da dove i viaggiatori raggiungerebbero Sedrun mediante un ascensore di un'altezza di 800 m. Il DATEC aveva allora incaricato l'Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE), l'UFT e il Seco di approfondire diversi aspetti, tra cui le questioni legate all'assetto del territorio e al finanziamento. Dopo aver dato il suo accordo di principio, alla fine di giugno del 2005, il 19 ottobre 2005 il Consiglio federale ha deciso di contribuire all'investimento preliminare in ragione del 50 per cento per un importo massimo di 7,5 milioni di franchi. La Confederazione deciderà ulteriormente sulla sua partecipazione al finanziamento dell'investimento principale, che è dell'ordine di 36 milioni di franchi, quando il progetto territoriale Gottardo definitivo e le perizie tecniche complementari saranno terminati. Le Camere federali hanno approvato la decisione del Consiglio federale in occasione della sessione parlamentare dell'inverno 2005. In seguito, la parte incombente al Cantone dei Grigioni è stata accettata in votazione popolare cantonale.

Nel settembre 2005 il Cantone dei Grigioni ha presentato all'UFT una domanda di approvazione dei piani per l'investimento preliminare della futura stazione, che sarà sistemata nella stazione multifunzionale di Sedrun. L'UFT ha avviato una procedura d'approvazione dei piani semplificata. Nei pareri pervenuti il progetto è sostenuto dal Comune ospitante, mentre le organizzazioni ambientali chiedono che la stazione non limiti le capacità nella galleria. ATG ha attirato l'attenzione su diversi problemi di sicurezza legati alla tecnica. Infine, le FFS hanno segnalato numerosi interrogativi circa la sicurezza, il salvataggio, l'esercizio e la manutenzione. Una volta risolte tali questioni con le parti interessate, l'approvazione dei piani dovrebbe poter essere rilasciata nella primavera del 2006.

La Delegazione di vigilanza della NFTA ha chiesto informazioni esaustive concernenti questo progetto in occasione di diverse sedute e si è chinata in modo particolare sulla decisione del Consiglio federale del 19 ottobre 2005 e sulle sue conseguenze per la NFTA. La Delegazione è così giunta alla conclusione che il finanziamento dell'investimento preliminare non può essere assicurato attingendo al fondo FTP. Essa ha pure evidenziato che una decisione su quest'investimento preliminare doveva essere presa ancora nel 2005 per evitare maggiori spese e un rallentamento della costruzione a causa di una realizzazione differita. La Delegazione ha

pure analizzato approfonditamente la problematica dell'esercizio della Porta Alpina e delle sue ripercussioni sull'esercizio e sulle capacità della galleria di base del San Gottardo. Gli obiettivi della NFTA sono, da un lato, la riduzione del tempo di percorso nel traffico viaggiatori e, dall'altro, un aumento delle capacità del trasporto merci. Se il trasporto merci subisce un incremento, è probabile che una Porta Alpina causerebbe restrizioni (perdita di flessibilità, difficoltà nello sviluppare capacità). La Delegazione dubita ancora seriamente che l'esercizio di questa Porta Alpina possa essere redditizio e si attende costi d'esercizio supplementari.

Ora che il Parlamento ha approvato un investimento preliminare per la Porta Alpina, la Delegazione di vigilanza della NFTA insiste affinché i lavori preliminari siano realizzati quanto prima. Occorre procedere rapidamente ai necessari accertamenti per un'eventuale realizzazione differita del progetto. A tale riguardo bisogna prestare estrema attenzione alle ripercussioni sulla costruzione, sull'esercizio e sulla manutenzione della galleria di base del San Gottardo e sull'esercizio dell'intero asse del San Gottardo. La priorità assoluta deve essere accordata al traffico di transito (trasporto merci e traffico viaggiatori). Gli accertamenti devono pure riguardare il potenziale di aumenti della capacità a lungo termine nella galleria di base del San Gottardo, proprio per poter far fronte a un futuro incremento del trasporto merci. La galleria di base del San Gottardo deve in primo luogo adempiere il suo vero scopo in funzione del traffico di transito.

Gli studi preliminari devono pure vertere sul progetto territoriale, sul finanziamento e sulla redditività, nonché sull'importanza futura dell'attuale linea di montagna e sul futuro gestore di una Porta Alpina.

V. Tema prioritario: contesto generale della NFTA

13 Raccordi alla NFTA

13.1 Raccordo alla linea principale nel Cantone di Uri

Nel 2003 l'UFT ha preparato lo scaglionamento del progetto NFTA nel Cantone di Uri affinché la costruzione del portale di Erstfeld, dove la questione dei termini sta diventando critica, possa iniziare rapidamente. La decisione d'approvazione dei piani del progetto messo in consultazione nel 2003 per la tratta del progetto situata a sud del punto oggetto di discussione al chilometro 98,2 è entrata in vigore nel marzo 2004. Tuttavia, occorre pure trovare una soluzione per la tratta situata a nord del punto oggetto di discussione e risolvere rapidamente il problema dell'attraversamento del fiume Schächen. A tal fine, l'UFT, il Cantone di Uri e ATG hanno istituito una «delegazione delle autorità Uri» la quale, dopo intensi negoziati, ha gettato le basi per un nuovo progetto messo in consultazione. Questo progetto intende in particolare abbassare l'attraversamento della Schächen di un metro circa e condurre il corso d'acqua in un adduttore sotto pressione. Nell'aprile 2005 l'UFT ha incaricato ATG di preparare il progetto di pubblicazione Uri 2006. Alla fine di maggio del 2005 il Consiglio di Stato del Cantone di Uri ha dato il suo accordo per la quota altimetrica del profilo longitudinale proposto. Una verifica eseguita in seguito all'inondazione catastrofica della fine di agosto 2005 ha mostrato che tale profilo poteva anche essere conservato alla luce delle prescrizioni di protezione contro le inondazioni applicabili nel settore delle installazioni ferroviarie. Il governo di Uri ha tuttavia posto una serie di condizioni generali alla sua approvazione del progetto di pubblicazione 2006, in particolare per l'attraversamento della Schächen. Esso ha chiesto segnatamente che l'avamprogetto «dorsale lunga chiusa» venga approvato e che il tracciato della linea sia integrato nel piano settoriale Alptransit. Nel frattempo è avvenuta l'aggiudicazione per questo avamprogetto.

ATG intende avviare la procedura d'approvazione dei piani del progetto di pubblicazione 2006 nella primavera del 2006. L'UFT, in quanto autorità responsabile di tale procedura, prevede che la decisione d'approvazione dei piani sarà presa verso la fine di maggio del 2007. Questa scadenza è una condizione assoluta per poter garantire la messa in servizio della galleria di base del San Gottardo in occasione del cambiamento d'orario 2015/2016. Lo scaglionamento dei lavori produrrà maggiori spese per lo studio e la realizzazione del progetto di pubblicazione Uri 2006, in particolare nel settore della gestione dei materiali, ma il loro importo potrà essere determinato unicamente quando il piano di progetto sarà terminato.

Nel 2004, nel quadro del progetto di pubblicazione Uri 2003 concernente la tratta sud, l'UFT aveva ordinato un ridimensionamento dell'impianto di sorpasso di Rynächt a quattro binari. La domanda di modificazione del progetto sarà sottoposta al DATEC nella primavera 2006. Nel maggio 2005 ATG aveva formulato un'altra domanda di modificazione concernente un'ubicazione supplementare per l'immagazzinamento provvisorio dei materiali di scavo. Queste capacità aggiuntive permetterebbero di evitare l'immagazzinamento provvisorio o l'eliminazione di materiali di scavo fuori del Cantone di Uri. In occasione della consultazione pubblica sono stati presentati otto tra opposizioni e pareri. La procedura di consultazione è ora conclusa.

La Delegazione di vigilanza della NFTA costata che l'approvazione dei piani per il progetto di pubblicazione Uri 2006 sembra essere sulla buona strada. Prendere una decisione al più tardi a metà 2007 è una condizione assoluta per non ritardare ulteriormente la messa in servizio della galleria di base del San Gottardo.

13.2 Linee d'accesso alla NFTA in Svizzera

Nell'aprile 2005 la Delegazione di vigilanza della NFTA si è interessata alla questione delle linee d'accesso alla NFTA, in particolare tra Basilea e Arth-Goldau e ai punti d'intersezione degli assi est-ovest e nord-sud.⁶⁹ In seguito a tali discussioni, essa aveva posto diverse domande alle FFS, segnatamente sull'evoluzione della domanda e la realizzazione della politica di trasferimento del traffico dalla strada alla ferroviaria. La Delegazione discuterà questi argomenti con le FFS nel 2006 nel quadro dell'esame del recente messaggio del Consiglio federale concernente la terza convenzione sulle prestazioni 2007–2010, segnatamente alla luce degli investimenti d'ampliamento previsti per tale periodo.

13.3 Linee di apporto della NFTA all'estero

13.3.1 Germania – Linee d'accesso da nord

In occasione della seconda seduta ordinaria del 2005, la Delegazione di vigilanza della NFTA ha approfondito la questione delle linee d'accesso alla NFTA da nord.⁷⁰ L'Accordo del 6 settembre 1996⁷¹ tra la Svizzera e la Germania garantisce che la NFTA non sarà utilizzata insufficientemente a causa di capacità carenti o di offerte non interessanti sulle linee di apporto tedesche. L'Accordo poggia sul principio della territorialità, secondo cui ogni Paese è competente per la pianificazione e la realizzazione dei progetti sul proprio territorio. Un comitato direttivo assicura il coordinamento.

La Delegazione di vigilanza della NFTA ha constatato che le capacità delle linee di apporto da nord dovrebbero in linea di principio essere disponibili per tempo. In Germania, l'asse Karlsruhe-Basilea figura in cima a un elenco dei progetti più urgenti («66er-Liste»). Il finanziamento integrale non è tuttavia garantito poiché le risorse attribuite a questo tipo di investimento sono assegnate su base annuale. Questa situazione ha indotto la Delegazione a formulare un catalogo di domande a destinazione del Ministero tedesco dei trasporti. La risposta tarda ad arrivare a causa delle elezioni legislative in Germania e del cambio di governo. La Delegazione ha deciso di ritornare su questo argomento quando la Germania avrà risposto alle sue domande.

⁶⁹ Rapporto di attività della DVN del 27 aprile 2005, n. 16.3 (FF **2005** 2767).

⁷⁰ Rapporto di attività della DVN del 27 aprile 2005, n. 16.4.1 (FF **2005** 2767).

⁷¹ Accordo del 6 settembre 1996 tra il Capo del Dipartimento federale dei trasporti, delle comunicazioni e delle energie e il Ministro dei trasporti della Repubblica federale di Germania sulla garanzia della capacità delle linee d'accesso nord alla nuova ferrovia transalpina (NFTA) (RS **0.742.140.313.69**).

La Delegazione di vigilanza della NFTA seguirà attentamente lo sviluppo della questione delle capacità delle linee di apporto della NFTA da nord. Essa prevede di dedicare buona parte della sua seduta dell'autunno 2006 a questa problematica.

13.3.2 Italia – linee d'accesso da sud

La pianificazione delle infrastrutture ferroviarie sul confine tra la Svizzera e l'Italia è basata sulla Convenzione del 2 novembre 1999⁷², in vigore dal maggio 2001. Durante l'anno in rassegna, la Delegazione di vigilanza della NFTA ha sentito periodicamente l'UFT in merito all'evoluzione di questa tematica. Essa ha segnatamente potuto constatare che a breve e medio termine sono previsti interventi puntuali sulla rete ferroviaria attuale tra Briga e Novara/Gallarate (binari di scambio, accesso ai marciapiedi senza attraversamento dei binari, percorsi-treno paralleli). Questi lavori, che dovranno essere realizzati entro il 2012/2017 nel quadro del progetto «Piattaforma Sempione», destinato a potenziare le capacità di questo asse, progrediscono conformemente alla pianificazione.

Durante lo stesso periodo sono pure previsti interventi puntuali sulla rete ferroviaria attuale sull'asse del San Gottardo (Piattaforma Luino). Si può quindi partire dal presupposto che, in occasione dell'apertura della galleria di base del Lötschberg (fine 2007) e del San Gottardo (2015), le infrastrutture necessarie all'esercizio di questi due assi saranno operative in entrambi i Paesi.

La Delegazione di vigilanza della NFTA constata che la progressione dei lavori sulle linee d'accesso alla NFTA da sud è conforme alla pianificazione. Essa non individua alcuna necessità di intervenire dal punto di vista dell'alta vigilanza, ma continuerà a informarsi periodicamente presso l'UFT in merito allo sviluppo della pianificazione e della realizzazione.

13.4 Visita della delegazione nel Vallese

La Delegazione di vigilanza della NFTA ha dedicato buona parte della sua seduta del mese di settembre alla discussione circa l'utilità della NFTA per la regione del Vallese (piano d'offerta trasporti pubblici nel Vallese). Grazie in particolare alla nuova stazione di Visp, che diventerà un nodo completo grazie alla collaborazione tra le FFS, la Matterhorn-Gotthard-Bahn (MGB), la Posta e il Comune, il tempo di percorso tra il Vallese e Berna, come pure alcune città dell'Altipiano, sarà considerevolmente ridotto.

⁷² Convenzione del 2 novembre 1999 tra il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni e il Ministero dei trasporti e della navigazione della Repubblica Italiana concernente la garanzia della capacità delle principali linee che collegano la nuova ferrovia transalpina svizzera (NFTA) alla rete italiana ad alta capacità (RAC) (RS 0.742.140.345.43).

La Delegazione di vigilanza della NFTA ha sentito i rappresentanti del Cantone, delle FFS, della MGB e del Comune, i quali si sono espressi a proposito delle ricadute attese per l'economia vallesana e ha constatato che il 75 per cento della popolazione vallesana, nonché l'80 per cento degli alberghi e appartamenti di vacanza, beneficeranno di riduzioni del tempo di percorso. Questo sviluppo e le impressioni positive constatate sono motivo di soddisfazione. Le opportunità che la NFTA offre al Cantone sono evidentemente state riconosciute, come dimostrano gli investimenti fatti dal Comune di Visp e il dinamismo osservato nel settore della costruzione di abitazioni. La Delegazione di vigilanza della NFTA si è pure rallegrata della buona intesa tra il Cantone, i Comuni e la Confederazione in questo dossier. Evidentemente il dialogo con la popolazione è stato buono. Contro i progetti ferroviari non è praticamente stato presentato alcun ricorso.

VI. Decisioni e rapporti

14 Decisioni del Consiglio federale e rapporti del CDF, dell'UFT e dei costruttori/gestori

La Delegazione di vigilanza della NFTA dispone segnatamente dei mezzi seguenti per eseguire l'alta vigilanza⁷³:

- l'insieme delle decisioni del Consiglio federale riguardanti la NFTA, compresi i corapporti;
- tutti i documenti sui quali il Consiglio federale si è fondato per decidere;
- i rendiconti semestrali sulla NFTA che l'UFT sottopone alla Delegazione di vigilanza della NFTA al più tardi a fine marzo e a fine settembre;
- tutte le comunicazioni sugli imprevisti, vale a dire i rapporti dei costruttori ed esercenti all'UFT su eventi inaspettati e straordinari immediatamente inviati dall'UFT alla Delegazione di vigilanza della NFTA;
- tutti i rapporti e i riassunti del CDF sulle verifiche da esso portate a termine (inclusi i pareri dell'organo oggetto di verifica) in rapporto alla NFTA;
- i rendiconti orali dell'UFT sulle verifiche speciali e complementari da esso eseguite.

14.1 Decisioni del Consiglio federale

Durante il periodo in esame, la Delegazione di vigilanza della NFTA si è chinata su quattro decisioni del Consiglio federale (allegato 2.4).

I seguenti affari del Consiglio federale sono attualmente elaborati dal DATEC:

- Convenzioni della Confederazione
 - con le FFS sull'esercizio dell'asse del San Gottardo
 - con il Cantone dei Grigioni e ATG sull'investimento preliminare Porta Alpina
 - con ATG e BLS AT sulla garanzia di copertura
- Affari finanziari
 - Prolungamento del credito d'opera a causa del rincaro, dell'IVA e degli interessi intercalari
 - Liberazione di riserve
 - Eventuali aumenti di crediti di pagamento
 - Eventuali decisioni preliminari del Consiglio federale sul secondo credito aggiuntivo

⁷³ Principi del 6 dicembre 2004 sulle modalità del lavoro e sulla coordinazione dell'alta vigilanza della NFTA (cfr. Manuale dell'Assemblea federale, stato 1° marzo 2006, edito dai Servizi del Parlamento).

- Decisioni concernenti i progetti
 - Ordinazione per la sistemazione delle linee sull'asse del San Gottardo
 - Ordinazione per la preparazione dell'esercizio delle gallerie di base del San Gottardo e del Monte Ceneri
 - Ordinazione per l'alimentazione in energia dell'asse del San Gottardo

Tutte le decisioni saranno esaminate nel corso del terzo trimestre del 2006, conformemente all'intenzione del Dipartimento di raggruppare tutti gli affari di routine concernenti la NFTA per presentarli al Consiglio federale una sola volta all'anno. In tal modo sarà possibile informare il Governo in maniera esaustiva e concentrata.

All'inizio del 2006 la Delegazione di vigilanza della NFTA ha trasmesso alle CdF, alle CdG, alle CTT e alla DelFin un rapporto dell'UFT con un compendio di futuri affari del Consiglio federale che hanno un legame con la NFTA.

14.2 Rapporti dell'UFT sullo stato dei lavori della NFTA

Il DATEC rende conto dei progressi dei lavori di costruzione e dell'evoluzione dei costi con rapporto semestrale alla Delegazione di vigilanza della NFTA.⁷⁴ Il rendiconto è effettuato mediante un rapporto standardizzato sullo stato dei lavori della NFTA preparato dall'UFT a ogni fine marzo e fine settembre. Il rapporto sullo stato dei lavori consiste di un esteso rapporto principale, corredato di allegati, e di un riassunto:

- il rapporto principale sullo stato dei lavori è indirizzato alla Delegazione di vigilanza della NFTA, che ne prende conoscenza e ne discute in dettaglio;
- il riassunto sullo stato dei lavori è pubblicato dall'UFT. Si rivolge alle CdF, alle CdG, alle CTT e alla DelFin, a complemento dei regolari rendiconti orali dei membri della Delegazione di vigilanza della NFTA.

I risultati dei colloqui e delle constatazioni della Delegazione di vigilanza della NFTA in merito ai rapporti sullo stato dei lavori concernenti lo sviluppo dei progetti nel 2005 sono confluiti nel presente rapporto.

14.3 Comunicazioni di eventi eccezionali da parte dei costruttori e degli esercenti

I costruttori e i futuri esercenti informano l'UFT in caso di eventi straordinari con una comunicazione scritta.⁷⁵ Fanno parte degli eventi straordinari, oltre ai problemi inaspettati di natura geologica e agli incidenti gravi nei cantieri della NFTA, in particolare le divergenze importanti rispetto agli obiettivi fissati in materia di costi e di termini. Secondo l'allegato 6 della direttiva sul controlling della NFTA, l'UFT

⁷⁴ Art. 4 del decreto sul finanziamento del transito alpino.

⁷⁵ Art. 5 cpv. 2 dell'ordinanza sul transito alpino (OTrAl).

invia queste comunicazioni alla segreteria generale del DATEC e alla Delegazione di vigilanza della NFTA.

L'UFT analizza le comunicazioni di eventi eccezionali. Se occorre, sul piano federale vengono adottati i provvedimenti resi necessari dalle misure introdotte dai costruttori e dagli esercenti. Le comunicazioni di eventi eccezionali sono integrate nei rapporti sullo stato dei lavori.

Tra il gennaio 2005 e l'aprile 2006, la Delegazione di vigilanza della NFTA ha trattato 12 comunicazioni di eventi eccezionali, contro le 34 del periodo precedente (cfr. allegato 2.5). Nella maggior parte dei casi è stata informata direttamente dai costruttori. Gli argomenti di tali dichiarazioni riguardavano segnatamente due incidenti mortali (n. 10.1) e le previsioni dei costi finali (asse del Löttschberg), nonché le temperature molto elevate della roccia (n. 8.1.2), il traforo della zona geologica Orsera Garvera, il ripristino della fresatrice ad Amsteg e le conseguenze dei danni del maltempo dell'agosto 2005 (asse del San Gottardo). I risultati dei colloqui e delle constatazioni della Delegazione di vigilanza della NFTA sono stati integrati nel presente rapporto (n. 1.6.3).

14.4 Rapporti del CDF

14.4.1 Controlli eseguiti presso i costruttori

In occasione delle sue sedute, la Delegazione di vigilanza della NFTA è stata informata periodicamente in merito alle verifiche eseguite dal CDF. Essa constata che globalmente i controlli effettuati nel 2005 hanno dato buoni risultati. In ogni caso, nei settori controllati il CDF non ha individuato alcuna necessità d'intervenire a livello della vigilanza parlamentare. Nell'anno in rassegna i controlli hanno riguardato soprattutto il settore della gestione del contratto d'appalto dei cantieri della galleria Faido-Bodio (ATG) e quello della tecnica ferroviaria e della conduzione dei fornitori di prestazioni e l'integrazione di esigenze nel progetto (BLS AT).

14.4.2 Analisi dei rapporti degli organi di revisione per il 2005 e seduta di coordinamento con gli organi di controllo

Il CDF ha informato la Delegazione di vigilanza della NFTA sulla sua analisi dei rapporti degli organi di revisione per il 2005. Per la maggior parte, i controlli previsti sono stati conclusi. Basandosi su talune constatazioni, la Delegazione di vigilanza della NFTA ha approfondito con il CDF la problematica della valutazione dei risultati dei controlli, in particolare nei seguenti settori: rischi legati alle gare d'appalto, struttura della revisione interna, rapporti dei prestiti tra le società dei costruttori e le comunità di lavoro, nonché atti delittuosi. In tale contesto, essa ha ricevuto informazioni più precise sulla valutazione dei rischi individuati, sulle misure adottate dagli organi controllati e sulla verifica di tali misure. La Delegazione ha pure constatato che i risultati dei controlli eseguiti dal CDF nel 2005 sono da esso ritenuti soltanto «soddisfacenti» perché non è stato possibile effettuare tutte le revisioni previste dai diversi organi di revisione. Alla fine della discussione la Delegazione ha incaricato il CDF di elencare le spese di controllo complessive inerenti

al progetto NFTA. Il CDF stima tali spese a un milione di franchi circa all'anno (senza le funzioni di controllo gerarchiche e la vigilanza parlamentare eseguita dalla Delegazione di vigilanza della NFTA). Esso stima a circa 100 000 franchi annui le spese generali dovute allo scambio d'informazioni e al coordinamento dei controlli tra i diversi organi di controllo. Tenuto conto del volume finanziario e della complessità del progetto, il CDF ritiene che le spese di controllo siano piuttosto modeste.

Nell'ambito della seduta annuale di coordinamento degli organi di controllo della NFTA, diretta dal CDF, sono stati stabiliti i programmi di controllo per il 2006, improntati a tematiche prioritarie rilevanti dal profilo dei rischi. Il coordinamento si prefigge di evitare lacune e doppioni nel controllo e di garantire lo scambio d'informazioni tra gli organi di controllo.

La Delegazione di vigilanza della NFTA ha preso atto dei buoni risultati, nel loro complesso, dei controlli effettuati dal CDF. È giunta inoltre alla conclusione che il coordinamento dei controlli funziona e che non vi è alcuna necessità di intervenire dal punto di vista dell'alta vigilanza parlamentare.

14.5 Controlli speciali e complementari dell'UFT

In occasione di ciascuna seduta, l'UFT espone alla Delegazione di vigilanza della NFTA i risultati dei suoi controlli speciali e complementari. Durante il periodo in esame, per ATG tali controlli hanno riguardato in primo luogo la gestione e le modificazioni di progetto, la geologia e il genio civile, la tecnica ferroviaria e la comunicazione, mentre per BLS AT hanno interessato la direzione di progetto, la tecnica ferroviaria e la messa in servizio. All'inizio del 2006 la Delegazione di vigilanza della NFTA ha preso atto del rapporto completo dei controlli effettuati nel 2005 e ha constatato che i controlli esercitano un influsso positivo sulla gestione dei progetti. Le raccomandazioni e direttive dell'UFT diminuiscono per numero e importanza e il loro carattere prioritario tende a ridursi. L'UFT assicura l'attuazione di tali raccomandazioni mediante apposite verifiche. Il programma dei controlli per il 2006, che è stato consolidato con tutti gli organi interessati, garantisce che i controlli vengano eseguiti sulla base delle valutazioni dei rischi e che in tal ambito vengano evitati i doppioni.

La Delegazione di vigilanza della NFTA ha constatato che i controlli effettuati dall'UFT nel 2005 esercitano un influsso positivo sulla gestione dei progetti e che il programma dei controlli per il 2006 è stato fissato in funzione dell'analisi dei rischi aggiornata dell'UFT.

VII. Conclusione

La realizzazione della Nuova ferrovia transalpina è un grande progetto la cui complessità cela in parte molte incognite per la Svizzera e per tutte le parti coinvolte nella progettazione, nell'attuazione e nella vigilanza. I responsabili di progetto sono sollecitati a ponderare gli interessi più disparati e a prendere secondo scienza e coscienza decisioni d'ampia portata.

Nel presente rapporto, la Delegazione di vigilanza della NFTA – in ossequio al suo mandato e rigorosamente nell'ottica dell'alta vigilanza parlamentare – ha riferito soprattutto sugli aspetti e le constatazioni che hanno dato luogo a discussioni controverse e a osservazioni critiche. Si è riferito sui settori a proposito dei quali la Delegazione ha appurato se vi sia la necessità di agire per l'alta vigilanza parlamentare o per il Parlamento.

Il fatto di seguire i progetti molto più da vicino rispetto ad altri progetti edilizi della Confederazione – ad esempio nell'edilizia stradale – fa sì che per la NFTA vengano individuati punti deboli e lacune che altrove rimarrebbero occulti e che si adottino le misure del caso.

Nel rapporto è stato possibile menzionare soltanto una parte delle esperienze positive che la Delegazione di vigilanza della NFTA ha potuto fare nel quadro dei suoi accertamenti e dei contatti diretti. Essa non vuole pertanto esimersi, in sede di conclusione, dal ringraziare tutti i responsabili di progetto e tutte le persone che lavorano sul posto, i quali si impegnano con molta generosità e professionalità per la realizzazione della Nuova ferrovia transalpina.

Raccomandazioni della Delegazione di vigilanza della NFTA all'attenzione del Consiglio federale contenute nel suo rapporto di attività 2005

Raccomandazioni al Consiglio federale 2005	Numero
La Delegazione di vigilanza della NFTA raccomanda al Consiglio federale di continuare a far verificare accuratamente le modifiche dell'ordinazione secondo i criteri del processo di modifiche prima di liberare parti del credito d'opera «Riserve» dal credito globale della NFTA.	2.2.2
La Delegazione di vigilanza della NFTA raccomanda al Consiglio federale di adempiere il suo mandato di ottimizzazione. Il potenziale di compensazione deve essere esaurito prima di ogni liberazione dal credito d'opera «Riserve». In questo contesto va integrata la verifica delle norme. Nel caso di una liberazione di riserve, il Consiglio federale è invitato a precisare nel dispositivo della decisione per quali motivi esclude la possibilità di misure di compensazione supplementari.	2.3
La Delegazione di vigilanza della NFTA raccomanda al Consiglio federale di sottoporre al Parlamento, al più tardi con il messaggio sullo sviluppo futuro dei progetti ferroviari (SPF), un messaggio per un secondo credito aggiuntivo al credito complessivo della NFTA, al fine di colmare il deficit di finanziamento, di mantenere il margine di manovra del Parlamento e di non porlo di fronte a fatti compiuti.	2.5
La Delegazione di vigilanza della NFTA raccomanda al Consiglio federale di verificare, al più tardi dopo la valutazione della perizia esterna del progetto di «costruzione grezza della galleria di base del Monte Ceneri», se dal profilo politico sia necessario riesaminare talune decisioni prese in precedenza. Nel recente passato, il Consiglio federale e il Parlamento hanno preso decisioni politiche fondandosi su talune premesse che, da quanto si evince dal progetto di «costruzione grezza della galleria di base del Monte Ceneri» attualmente sospeso, non sono palesemente più realistiche. A tal proposito essa rammenta che, dall'accettazione del progetto FTP nel 1998, per la galleria di base del Monte Ceneri sono state prese in considerazione diverse varianti.	7.2.6

**Raccomandazioni della Delegazione di vigilanza della NFTA
all'attenzione di CdF, CdG, CTT e della DelFin nel suo rapporto
di attività 2005**

Raccomandazioni a CdF, CdG, CTT e DelFin 2005

Numero

Il presente rapporto non contiene alcuna raccomandazione della
Delegazione di vigilanza della NFTA all'attenzione di CdF, CdG,
CTT e della DelFin.

Compendio delle basi giuridiche e politiche

Decisioni del Parlamento

Il Parlamento ha formulato i principi relativi alla realizzazione e al finanziamento dei due assi della NFTA tra il 1991 e il 1999 nei decreti federali seguenti:

- *Decreto sul transito alpino*: Decreto federale del 4 ottobre 1991 concernente la costruzione di una ferrovia transalpina (RS 742.104).
- *Decreto sul FTP*: Decreto federale del 20 marzo 1998 concernente la costruzione e il finanziamento dei progetti d'infrastruttura dei trasporti pubblici (art. 196 n. 3, disposizioni transitorie della Costituzione federale; RS 101).
- *Regolamento del fondo*: Ordinanza dell'Assemblea federale del 9 ottobre 1998 (stato: 28 giugno 2005) relativa al regolamento del fondo per i grandi progetti ferroviari (RS 742.140).
- *Decreto sul finanziamento del transito alpino*: Decreto federale dell'8 dicembre 1999 concernente il nuovo credito complessivo per la NFTA (FF 2000 136).

Dal 1999, il Parlamento ha esaminato e approvato diversi oggetti in relazione con la politica federale delle finanze e dei trasporti e, pertanto, ha modificato le condizioni quadro del progetto NFTA.

- *Credito aggiuntivo NFTA*: il decreto federale del 10 giugno 2004 concernente il credito aggiuntivo e la liberazione parziale dei fondi bloccati della seconda fase della NFTA 1 (FF 2004 3267) ha modificato il decreto sul finanziamento del transito alpino e aumentato il credito d'opera «Riserve» di 900 milioni di franchi. Si basava sul messaggio del 10 settembre 2003 sul decreto federale concernente il credito aggiuntivo e la liberazione parziale dei fondi bloccati della seconda fase della NFTA 1 (FF 2003 5695) e sul rapporto del 7 aprile 2004 concernente i costi supplementari relativi al credito aggiuntivo e la liberazione parziale dei fondi bloccati della seconda fase della NFTA 1 (FF 2004 2347).
- *PSg 03*: legge federale del 19 dicembre 2003 sul programma di sgravio 2003 (FF 2003 7021). Si basava sul messaggio del 2 luglio 2003 relativo al programma di sgravio 2003 del budget della Confederazione (PSg 03; FF 2003 4857).
- *RAV*: legge federale del 18 marzo 2005 sul raccordo della Svizzera orientale e della Svizzera occidentale alla rete ferroviaria europea ad alta velocità (Legge sul raccordo RAV, LRAV; RS 742.140.3). Si basava sul messaggio del 26 maggio 2004 concernente la legge federale sul raccordo della Svizzera orientale e occidentale alla rete ferroviaria europea ad alta velocità (FF 2004 3335).

- *PSg 04*: legge federale del 17 giugno 2005 sul programma di sgravio 2004 (PSg 04: FF 2005 3781). Si basava sul messaggio del 22 dicembre 2004 relativo al programma di sgravio 2004 delle finanze della Confederazione (FF 2005 659).
- *FINIS*: ordinanza dell'Assemblea federale del 9 ottobre 1998 relativa al regolamento del fondo per i grandi progetti ferroviari (regolamento del fondo FTP; RS 742.140, stato il 28 giugno 2005). L'articolo 6 capoverso 2 riveduto del regolamento del fondo FTP prescrive che il tetto massimo degli anticipi concessi ammonta cumulativamente a 8,6 miliardi di franchi (prezzi del 1995). L'ordinanza si fonda sul messaggio dell'8 settembre 2004 concernente modifiche nel finanziamento dei progetti FTP (FF 2004 4695).
- *KANSAS*: decreto federale del 6 giugno 2005 che stanziava un credito per un'analisi delle capacità degli assi nord-sud della rete ferroviaria svizzera (FF 2005 3847). Ne costituiva la base il messaggio dell'8 settembre 2004 concernente l'analisi delle capacità degli assi nord-sud della rete ferroviaria svizzera e la garanzia dei tracciati per le tratte rinviate della NFTA (FF 2004 4529).

Per i prossimi anni, il Consiglio federale ha annunciato il seguente oggetto con ripercussioni sulla NFTA:

- *SPF*: progetto sullo «Sviluppo futuro dei progetti ferroviari». Conformemente all'articolo 3 capoverso 3 della legge sul raccordo RAV, nel 2007 il Consiglio federale sottoporrà all'Assemblea federale progetto destinato alla consultazione. Secondo le proposte formulate il 6 aprile 2006 da un gruppo di pianificazione congiunto dell'UFT e delle FFS, sarebbe opportuno rinunciare alla realizzazione della galleria di base dello Zimmerberg II (Thalwil-Litti/Baar) e della galleria dell'Hirzel. Inoltre, sono previsti investimenti dell'ordine di 700 milioni di franchi (comprese le linee d'accesso NFTA) sull'asse nord-sud allo scopo di garantire uno sfruttamento ottimale della galleria di base del San Gottardo. L'UFT e le FFS vogliono migliorare le capacità della tratta tra la frontiera svizzera e il portale nord della galleria di base del San Gottardo. In Ticino, l'asse di Luino sarà ampliato per garantire la connessione con i grandi terminali di merci a nord di Milano. Nelle grandi stazioni dovranno inoltre essere prolungati i marciapiedi.

Esecuzione da parte del Consiglio federale e del Dipartimento

Il Consiglio federale ha emanato la seguente ordinanza in applicazione delle decisioni del Parlamento concernenti la NFTA:

- *ordinanza sul transito alpino*: ordinanza del 28 febbraio 2001 sulla costruzione di una ferrovia transalpina (OTrAl; RS 742.104.1).

Sulla base di tale ordinanza, il DATEC ha concluso diverse convenzioni con le ferrovie in qualità di costruttori o di gestori degli assi della NFTA e ha emanato alcune direttive:

- direttiva sul controlling della NFTA (DCN) del DATEC
- convenzioni AlpTransit tra la Confederazione e
 - le Ferrovie federali svizzere SA (FFS) sulla realizzazione della linea di base del San Gottardo e della galleria di base dello Zimmerberg (FF 2000 4870),
 - AlpTransit San Gottardo SA (ATG) sulla progettazione, la costruzione e il finanziamento della linea di base del San Gottardo e della galleria di base dello Zimmerberg (FF 2000 4870),
 - la BLS Ferrovia del Lötschberg SA (BLS) sulla realizzazione della linea di base del Lötschberg (FF 2000 4870),
 - BLS AlpTransit SA (BLS AT) sulla progettazione, la costruzione e il finanziamento della linea di base del Lötschberg (FF 2000 4870),
 - la Schweizerische Südostbahn AG (SOB) sulla progettazione, la costruzione e il finanziamento degli ampliamenti della linea tra San Gallo e Arth-Goldau (FF 2001 1033)
 - le Ferrovie federali svizzere SA (FFS) sulla progettazione, la costruzione e il finanziamento degli ampliamenti della linea tra San Gallo e Arth-Goldau (FF 2001 1033),
 - la Furka-Oberalp (FO) e le Ferrovie retiche (RhB) sulle opere di sistemazione della Surselva,
 - la BLS SA e le FFS sugli ampliamenti delle linee della rimanente rete, asse del Lötschberg,
 - la BLS SA sui preparativi per la messa in esercizio dell'asse del Lötschberg.
- Nel 2005 il Consiglio federale ha adeguato le convenzioni AlpTransit mediante supplementi in seguito alla revisione del Regolamento del fondo FTP.
- L'ordinanza sul transito alpino, le convenzioni AlpTransit e le direttive sul controlling della NFTA sono rivedute o aggiornate ogni volta che le condizioni quadro sono modificate da una nuova decisione del Parlamento.

Elenco delle basi legali menzionate

Titolo abbreviato	Titolo e rimando (RS/FF)
Decreto federale sul credito aggiuntivo NFTA 1 seconda fase	Decreto federale del 10 giugno 2004 concernente il credito aggiuntivo e la liberazione parziale dei fondi bloccati della seconda fase della NFTA 1 (FF 2004 3267)
Decreto FTP	Decreto federale del 20 marzo 1998 concernente la costruzione e il finanziamento dei progetti d'infrastruttura dei trasporti pubblici (art. 196 n. 3 delle disposizioni transitorie della Costituzione federale (RS 101)
Decreto sul finanziamento del transito alpino	Decreto federale dell'8 dicembre 1999 concernente il nuovo credito complessivo per la NFTA (FF 2000 136)
Decreto sul transito alpino	Decreto federale del 4 ottobre 1991 concernente la costruzione di una ferrovia transalpina (RS 742.104)
Fondo FTP Conti 2004	Decreto federale II del 2 giugno 2005 concernente i conti del Fondo per grandi progetti ferroviari per il 2004 (FF 2005 3837)
Fondo FTP (regolamento del fondo)	Ordinanza dell'Assemblea federale del 9 ottobre 1998 relativa al regolamento del fondo per i grandi progetti ferroviari (RS 742.140; stato il 28 giugno 2005)
Fondo FTP Preventivo 2006	Decreto federale II sui prelevamenti dal Fondo per i grandi progetti ferroviari per il 2006 (FF 2006 1479)
LAPub	Legge federale del 16 dicembre 1994 sugli acquisti pubblici (LAPub; RS 172.056.1)
Legge federale sui lavoratori distaccati in Svizzera	Legge federale dell'8 ottobre 1999 concernente condizioni lavorative e salariali minime per lavoratori distaccati in Svizzera e misure collaterali (RS 823.20)
Legge federale sul programma di sgravio PSg 03	Legge federale del 19 dicembre 2003 sul programma di sgravio 2003 (FF 2003 7021)
Legge federale sul programma di sgravio PSg 04	Legge federale del 17 giugno 2005 sul programma di sgravio 2004 (FF 2005 783)
Legge sul lavoro	Legge federale del 13 marzo 1964 sul lavoro nell'industria, nell'artigianato e nel commercio (LL; RS 822.11)
Legge sul Parlamento	Legge federale del 13 dicembre 2002 sull'Assemblea federale (LParl; RS 171.10; stato il 1° novembre 2005)

Titolo abbreviato	Titolo e rimando (RS/FF)
Legge sul raccordo RAV	Legge federale del 18 marzo 2005 sul raccordo della Svizzera orientale e della Svizzera occidentale alla rete ferroviaria europea ad alta velocità (LRAV; RS 742.140.3)
Legge sulle finanze della Confederazione ⁷⁶	Legge federale del 6 ottobre 1989 sulle finanze della Confederazione (LFC; RS 611.0)
OAPub	Ordinanza dell'11 dicembre 1995 sugli acquisti pubblici (OAPub; RS 172.056.11)
Ordinanza sul transito alpino	Ordinanza del 28 febbraio 2001 sulla costruzione di una ferrovia transalpina (OTrAl; RS 742.104.1)
Ordinanza sulle finanze della Confederazione ⁷⁷	Ordinanza dell'11 giugno 1990 sulle finanze della Confederazione (OFC; RS 611.1)
Decreto sull'analisi delle capacità degli assi nord-sud	Decreto federale del 6 giugno 2005 che stanziava un credito per un'analisi delle capacità degli assi nord-sud della rete ferroviaria svizzera (FF 2005 3847)
Modifica regolamento del fondo FTP	Ordinanza dell'Assemblea federale del 17 giugno 2005 che modifica il decreto federale relativo al regolamento del fondo per i grandi progetti ferroviari (RU 2005 2517)
Convenzioni tra la Confederazione e i costruttori	Ferrovia transalpina svizzera. Convenzioni del 5 luglio 2000 (FF 2000 4870) ⁷⁸ Allegato 1: Convenzione tra la Confederazione svizzera (Confederazione) e le Ferrovie federali svizzere SA (FFS) sulla realizzazione della nuova ferrovia transalpina in virtù dell'articolo 5 ^{bis} lettere a e c del decreto sul transito alpino. Allegato 2: Convenzione tra la Confederazione svizzera (Confederazione) e AlpTransit San Gottardo SA (ATG) sulla progettazione, costruzione e finanziamento della nuova ferrovia transalpina in virtù dell'articolo 5 ^{bis} lettere a e c del decreto sul transito alpino.

⁷⁶ La nuova legge federale del 7 ottobre 2005 sulle finanze della Confederazione è entrata in vigore il 1° maggio 2006. Le informazioni fornite nel presente rapporto di attività (nozioni di credito e articoli) si riferiscono alla versione della LFC in vigore nel 2005.

⁷⁷ La nuova ordinanza del 1° maggio 2006 sulle finanze della Confederazione è entrata in vigore il 1° maggio 2006. Le informazioni fornite nel presente rapporto di attività (nozioni di credito e articoli) si riferiscono alla versione dell'OFC in vigore nel 2005.

⁷⁸ Le convenzioni sono pubblicate nel Foglio federale senza gli allegati che contengono le prescrizioni e le norme fissate dalla Confederazione.

Titolo abbreviato	Titolo e rimando (RS/FF)
Decreto ETCS	<p>Allegato 3: Convenzione tra la Confederazione svizzera (Confederazione) e la BLS Ferrovia del Lötschberg SA (BLS) sulla realizzazione della nuova ferroviaria transalpina in virtù dell'articolo 5^{bis} lettera b del decreto sul transito alpino (linea di base del Lötschberg)</p>
	<p>Allegato 4: Convenzione tra la Confederazione svizzera (Confederazione) e la BLS AlpTransit SA (BLS AT) sulla progettazione, costruzione e finanziamento della nuova ferrovia transalpina in virtù dell'articolo 5^{bis} lettera b del decreto sul transito alpino (linea di base del Lötschberg)</p>
	<p>Ferrovia transalpina svizzera. Convenzioni del 21 febbraio 2001 (FF 2001 1033)⁷⁹</p>
	<p>Convenzione tra la Confederazione svizzera (Confederazione) e la ferrovia Bodensee-Toggenburg (BT)</p>
	<p>Convenzione tra la Confederazione svizzera (Confederazione) e la Schweizerische Südostbahn (SOB).</p>
	<p>Convenzione tra la Confederazione svizzera (Confederazione) e le Ferrovie federali svizzere (FFS)</p>
<p>Decreto federale del 1° ottobre 2002 concernente un credito d'impegno per l'installazione sui veicoli ferroviari di un dispositivo di segnalamento in cabina di guida (ETCS; FF 2002 5887)</p>	

⁷⁹ I testi delle convenzioni non sono stati pubblicati nel Foglio federale.

Elenco dei messaggi e rapporti del Consiglio federale menzionati

Titolo abbreviato	Titolo e rimando FF)
Messaggio FTP	Messaggio del 26 giugno 1996 sulla costruzione e sul finanziamento dell'infrastruttura dei trasporti pubblici (FF 1996 551)
Messaggio PSg 03	Messaggio del 2 luglio 2003 relativo al programma di sgravio 2003 del budget della Confederazione (PSg 03; FF 2003 4857)
Messaggio sulla seconda fase della NFTA 1 e credito aggiuntivo	Messaggio del 10 settembre 2003 sul decreto federale concernente il credito aggiuntivo e la liberazione parziale dei fondi bloccati della seconda fase della NFTA 1 (FF 2003 5695)
Rapporto relativo al messaggio sulla seconda fase della NFTA 1	Rapporto del 7 aprile 2004 concernente i costi supplementari relativi al credito aggiuntivo e la liberazione parziale dei fondi bloccati della seconda fase della NFTA 1 (FF 2004 2347)
Messaggio sul raccordo RAV	Messaggio del 26 maggio 2004 concernente la legge federale sul raccordo della Svizzera orientale e occidentale alla rete ferroviaria europea ad alta velocità (FF 2004 3335)
Messaggio KANSAS	Messaggio dell'8 settembre 2004 concernente l'analisi delle capacità degli assi nord-sud della rete ferroviaria svizzera e la garanzia dei tracciati per le tratte rinviate della NFTA (FF 2004 4529)
Messaggio FINIS	Messaggio dell'8 settembre 2004 concernente modifiche nel finanziamento dei progetti FTP (FF 2004 4695)
Messaggio PSg 04	Messaggio del 22 dicembre 2004 relativo al programma di sgravio 2004 delle finanze della Confederazione (PSg 04; FF 2005 659)
Messaggio credito complessivo NFTA	Messaggio del 31 maggio 1999 concernente il nuovo credito complessivo per la NFTA (FF 1999 6265)

**Elenco delle decisioni prese nel 2005 dal Consiglio federale
in relazione alla NFTA**

Data	Contenuto
22.06.2005	Asse del San Gottardo, galleria di base del Monte Ceneri (sistemazione completa e liberazione del credito d'opera)
29.06.2005	Porta Alpina Sedrun (mandato «Territorio Gottardo»)
19.10.2005	Liberazione di una tranche del credito d'opera «Riserve» per l'asse del Lötschberg (galleria di base del Lötschberg 116 milioni, preparazione della messa in esercizio della galleria di base del Lötschberg 7 milioni di franchi)
19.10.2005	Progetto Territorio Gottardo e Porta Alpina Sedrun (investimento preliminare Porta Alpina)

Fonte: decisioni del Consiglio federale

Elenco delle dichiarazioni di eventi relative al 2005

Data	Titolo
<i>AlpTransit San Gottardo SA (ATG)</i>	
26.01.2005	ATG n. 40: progetto pubblicato Uri, San Gottardo Nord, Erstfeld
24.01.2005	ATG n. 41: Scavo della stazione multifunzionale di Sedrun
21.01.2005	ATG n. 42: Bodio, incidente di lavoro
28.01.2005	ATG n. 43: Evoluzione dei lavori nella stazione multifunzionale di Faido
02.06.2005	ATG n. 44: perforazione della zona geologica Orsera Garvera
13.07.2005	ATG n. 45: galleria di base del San Gottardo, temperatura della roccia elevata
18.06.2005	ATG n. 46: Amsteg, rimessa in esercizio della galleria TBM ovest
22.08.2005	ATG n. 47: galleria di base del San Gottardo, danni dovuti alle intemperie a Uri
<i>BLS AlpTransit SA (BLS AT)</i>	
04.02.2005	BLS AT n. 15: Raron, incidente di lavoro
15.03.2005	BLS AT n. 16: tappa di perforazione Mitholz–Ferden raggiunta
13.07.2005	BLS AT n. 17: costi finali previsti al 30.06.2005
02.02.2006	BLS AT n. 18: costi finali previsti al 31.12.2005
<i>Fonte:</i> dichiarazione di eventi dei costruttori e delle ferrovie	

Costi della NFTA: definizione e commento

Per poter garantire il confronto dei costi di tutte le opere del progetto complessivo AlpTransit, il DATEC e l'UFT hanno definito nozioni specifiche nella direttiva sul controlling della NFTA (DCN).

Costi iniziali previsti (CIP)

La base legale per la realizzazione della NFTA è il decreto FTP, approvato dal popolo nel 1998. Gli investimenti approvati nell'ambito di questo oggetto hanno permesso di porre le basi per il successivo svolgimento del progetto. Le previsioni dei costi calcolate all'epoca sono state definite come i costi iniziali previsti del progetto, che si basano sui prezzi dell'aprile 1998.

Costi finali presumibili

I costruttori comunicano almeno ogni sei mesi i costi finali presumibili. Questa proiezione comprende tutti i costi che, secondo le previsioni più recenti, probabilmente si accumuleranno sino al conteggio finale per l'intero progetto. I costi finali presumibili corrispondono pertanto alla migliore previsione e comprendono fra l'altro quote dei preventivi, importi stabiliti nei contratti nonché una stima dei costi residui. I costruttori dispongono di strumenti appropriati per riconoscere tempestivamente e registrare i cambiamenti delle basi contrattuali. In tal modo, possono includere le richieste di pagamento supplementari probabili ed effettive, a condizione che siano considerate giustificate, nei costi finali presumibili

I costi finali presumibili comprendono unicamente i costi condizionabili, ossia escludono

- ogni supplemento per gli imprevisti a livello dei costruttori
- ogni supplemento per il margine di variazione dei costi o per eventuali rischi futuri,
- qualsiasi onere per il rincarò, gli interessi intercalari e l'IVA.

Il *confronto* fra i costi finali presumibili e i costi iniziali previsti indica di quanto sono aumentati i costi presumibili rispetto all'investimento approvato dal popolo nel 1998. Per permettere il confronto delle cifre, i costi sono sempre corretti del rincarò e convertiti in prezzi del 1998 mediante l'indice di rincarò della NFTA (NIR). Il NIR è stato definito congiuntamente dall'Ufficio federale di statistica, dall'Amministrazione federale delle finanze (AFF), dall'Ufficio federale delle strade (USTRA), dai costruttori e dall'UFT per indicizzare i prezzi nella costruzione sotterranea.

Margine di variazione dei costi e rischio di costi supplementari

Nel caso dei cosiddetti costi finali presumibili si tratta di un valore di previsione, dato che oggi non è possibile dire con certezza il costo effettivo del progetto al momento del conteggio finale. Vari fattori rendono difficile una valutazione, quali la

situazione del mercato (solvibilità delle ditte, livello dei prezzi, numero degli offerenti), la geologia, gli influssi politici e i tempi di costruzione particolarmente lunghi. La precisione ovvero l'attendibilità delle previsioni è stimata con due metodi indipendenti ma complementari: l'accertamento del margine di variazione dei costi e l'analisi del rischio concernente i costi (pericoli e opportunità).

Oneri per il rincaro, gli interessi intercalari e l'IVA

Indipendentemente dai costi finali presumibili, man mano che la realizzazione delle opere progredisce si accumulano oneri dovuti al rincaro, agli interessi intercalari e all'IVA. I responsabili del progetto non hanno praticamente alcuna possibilità di condizionare questi oneri. Per tale motivo il Parlamento li ha esclusi dal credito complessivo per la NFTA come avviene generalmente per i progetti di costruzione di questa natura. Per gli stessi motivi essi non sono inclusi nella previsione dei costi finali presumibili.

Ottimizzazione del progetto e misure di gestione

I costi finali presumibili, compreso il rischio di costi supplementari, non rappresentano un limite dei costi, bensì uno strumento di decisione che permette di prevedere e quindi di realizzare misure di gestione e di ottimizzazione del progetto che possono assumere la forma di compensazioni (costruttori), di un riesame delle norme e prescrizioni applicabili (autorità federali), di uno scaglionamento dei progetti (Parlamento) e di un ridimensionamento di parti del progetto (Parlamento).

Confronto dei costi

I costi finali presumibili permettono di conoscere l'evoluzione della situazione dall'approvazione del decreto FTP, nel 1998, e durante l'anno trascorso (ossia dalla fine del 2004), in particolare per poter suddividere l'aumento dei costi fra le opere e in funzione della loro origine. Nella fattispecie, è importante poter stabilire quale parte occupano le modifiche di progetto e le modifiche dell'ordinazione della Confederazione nell'aumento generale dei costi. Per rispondere a queste domande occorre sempre confrontare costi con costi.

Confronto fra costi e crediti

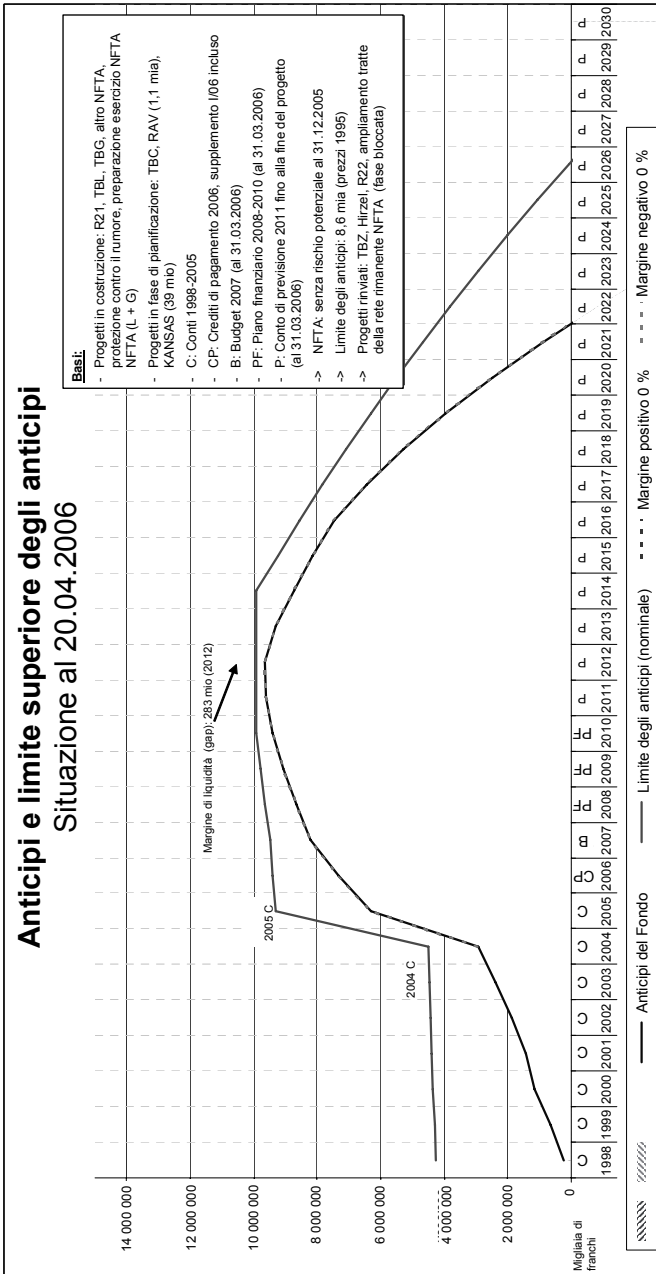
Occorre distinguere il confronto fra costi e costi dal confronto fra costi e crediti. Quest'ultimo deve mostrare se i costi sono coperti dai crediti stanziati (credito complessivo per la NFTA) e in quale proporzione. All'occorrenza, permette di quantificare il deficit di finanziamento e serve pertanto per determinare l'importo da finanziare e se è necessario chiedere un credito aggiuntivo. Ricordiamo che il Parlamento non ha incluso gli oneri dovuti a rincaro, interessi intercalari e IVA nel credito complessivo per la NFTA.

Evoluzione dei costi di riferimento iniziali dal 1998 ai costi finali presumibili alla fine del 2005

Opere	Costi di riferimento iniziali		Modifiche del progetto sino alle convenzioni AlpTransit		Misure di compensazione		Modifiche di progetto		Aggiudicazioni: costi supplementari/risparmi		Esecuzione: costi supplementari/risparmi		Costi finali presumibili		Rincaro totale		Costi finali presumibili		
	1998	1998	1998	1998	1998	1998	1998	1998	1998	1998	1998	1998	1998	1998	1998	1998	1998	1998	
Stato dei prezzi:																			
Vigilanza sui progetti																			
	76,00	0,00	0,00	24,08	0,00	0,00	24,08	-2,08	0,00	104,72	6,72	98,00							
Asse del Lötschberg																			
	3 214,00	80,71	-124,55	763,35	447,92	-53,11	4 889,70	561,38	4 328,32										
Asse del San Gottardo																			
- di cui galleria di base del Monte Generi	7 716,00	352,93	-187,00	2 138,59	39,35	3,06	11 150,51	1 087,58	10 062,93										
	1 392,54	40,50	-9,00	611,33	-7,32	0,68	2 252,53	223,81	2 028,73										
Ampliamenti della Surselva																			
- di cui Landquart-Disentis (RhB)	123,00	0,00	0,00	-6,86	-4,45	0,00	113,77	2,08	111,69										
- di cui Sedrun-Disentis (MGB)	65,60	0,00	0,00	-6,57	-1,45	0,00	58,44	0,86	57,58										
	57,40	0,00	0,00	-0,30	-2,99	0,00	55,33	1,22	54,11										
Raccordo della Svizzera orientale																			
- di cui galleria di base dello Zim-merberg	992,00	0,00	0,00	-33,67	-23,97	0,00	938,73	4,36	934,37										
- di cui galleria dell'Hirzel	776,00	0,00	0,00	-20,36	-23,97	0,00	736,03	4,36	731,67										
Ampliamenti San Gallo-Arth-Goldau																			
- di cui ampliamenti SOB 1	86,00	11,51	0,00	3,21	1,01	-1,05	105,10	4,43	100,67										
- di cui ampliamenti CPF	37,89	7,21	0,00	-0,36	-1,65	0,00	44,71	1,62	43,09										
- di cui ampliamenti SOB 2	30,57	4,30	0,00	0,00	0,00	0,00	34,86	0,00	34,86										
	17,55	0,00	0,00	3,57	2,66	-1,05	25,53	2,81	22,72										

Opere	Costi di riferimento iniziali	Modifiche del progetto sino alle convenzioni AlpTransit	Misure di compensazione	Modifiche di progetto	Aggiudicazioni: costi supplementari/risparmi	Esecuzione: costi supplementari/risparmi	Costi finali presumibili	Rincarso totale	Costi finali presumibili
	1998	1998	1998	1998	Liberazione credito	Contratto	Aggiornato	Effettivo	1998
Stato dei prezzi:									
Ampliamenti di tratte sulla rete rimanente	550,00	0,00	-20,00	266,08	-0,05	0,05	832,73	36,65	796,08
- di cui asse del Löttschberg (BLS)	60,97	0,00	-20,00	0,00	0,00	0,00	44,57	3,60	40,97
- di cui asse del Löttschberg (FFS)	189,03	0,00	0,00	7,91	-0,05	0,05	214,53	17,59	196,94
- di cui asse del San Gottardo (FFS)	300,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	300,00	00,00	300,00
- di cui preparativi per la messa in esercizio del Löttschberg (BLS)	0,00	0,00	0,00	118,17	0,00	0,00	133,62	15,45	118,17
- di cui preparativi per la messa in esercizio del San Gottardo (FFS)	0,00	0,00	0,00	140,00	0,00	0,00	140,00	00,00	140,00
Totale	12 757,00	445,15	-331,55	3 154,77	457,73	-51,05	18 135,25	1 703,20	16 432,05
Riserve	1 947,00								
Progetto complessivo AlpTransit	14 704,00	445,15	331,55	3 154,77	457,73	-51,05	18 135,25	1 703,20	16 432,05

Fondo FTP: simulazione dell'UFT del 20 aprile 2006



Evoluzione dei crediti d'opera, compreso il credito d'opera «Riserve», dal 1998 alla fine del 2005

Crediti d'opera	DF 08.12.99	+/-	DCF 03.07.01	+/-	DCF 21.08.02	+/-	DCF 27.08.03	+/-	DF 10.06.04	+/-	DCF 08.09.04	+/-	DCF 22.12.04	+/-	DCF 19.10.05
Vigilanza sui progetti	65	+11	76	76	76	76	76	76	76	76	76,00	76,00	76,00	76,00	76,00
Asse del Lotschberg	2 754	+460	3 214	+410	3 624	+165	3 789	3 789	3 789	+366,09	4 155,09	-17,78	4 138,12	+116,00	4 254,12
Asse del San Gottardo	6 612	+1 104	7 716	7 716	+213	7 929	7 929	7 929	7 929	-0,40	7 928,60	7 928,60	7 928,60	7 928,60	7 928,60
Ampliamenti della Surselva	105	+18	123	123	123	123	123	123	123	123	123,00	123,00	123,00	123,00	123,00
Raccordo della Svizzera orientale	850	+142	992	992	992	992	992	992	992	992	992,00	992,00	992,00	992,00	992,00
Ampliamenti San Gallo-Arth-Goldau	74	+12	86	+5	91	91	91	91	91	+0,07	91,07	91,07	91,07	91,07	91,07
Ampliamenti delle tratte sulla rete rimanente	471	+79	550	-20	530	530	530	530	530	+109,63	639,63	+17,78	657,41	+6,75	664,15
Riserve	1 669	+278	1 947	-395	1 552	-378	1 174	+900	2 074	-476,20	1 597,80	1 597,80	1 597,80	1 597,80	1 475,05
Credito complessivo NFTA	12 600	+2 104	14 704	14 704	14 704	+900	15 604	15 604	15 604	15 604	15 604	15 604	15 604	15 604	15 604
Osservazioni	1	2	3	4	5	6	7	8							

Fonte: tabella allestita in base ai dati contenuti nei rapporti sullo stato dei lavori NFTA n. 19 e 20 dell'UFT; in milioni di franchi (base dei prezzi: 1998), arrotondati.

Osservazioni

- 1 Credito complessivo per la NFTA allo stato dei prezzi 1998 con indice di rincarato ZIW (decreto federale dell'8 dicembre 1999 sul nuovo credito complessivo per la NFTA).
- 2 Credito complessivo per la NFTA allo stato dei prezzi 1998 con nuovo indice di rincarato della NFTA (NIR) (decreto federale del 3 luglio 2001): adeguamento del credito complessivo per la NFTA di circa 2,1 miliardi di franchi (per i dettagli della conversione cfr. messaggio del 10 settembre 2003 sul decreto federale concernente il credito aggiuntivo e la liberazione parziale dei fondi bloccati della seconda fase della NFTA I [FF 2003 5695], Allegato 7).
- 3 Credito complessivo per la NFTA allo stato dei prezzi 1998 con indice di rincarato NIR dopo la prima liberazione di riserve da parte del Consiglio federale (decreto del Consiglio federale del 21 agosto 2002): riduzione delle riserve di 390 milioni di franchi (aumento per l'asse del Löttschberg +390 milioni, aumento per la tratta San Gallo--Arth-Goldau +5 milioni, trasferimento di crediti all'asse del Löttschberg +20 milioni dagli ampliamenti di tratte sulla rete rimanente -20 milioni).
- 4 Credito complessivo per la NFTA allo stato dei prezzi 1998 con indice di rincarato NIR dopo la seconda liberazione di riserve da parte del Consiglio federale (decreto del Consiglio federale del 27 agosto 2003): riduzione delle riserve di 378 milioni di franchi (aumento per l'asse del Löttschberg +165 milioni, aumento per l'asse del San Gottardo +213 milioni).
- 5 Credito complessivo per la NFTA allo stato dei prezzi 1998 con indice di rincarato NIR dopo l'autorizzazione da parte del Parlamento del credito aggiuntivo di 900 milioni di franchi (decreto federale del 10 giugno 2004).
- 6 Credito complessivo per la NFTA allo stato dei prezzi 1998 con indice di rincarato NIR dopo la terza liberazione di riserve da parte del Consiglio federale (decreto del Consiglio federale dell'8 settembre 2004): riduzione delle riserve di circa 476,5 milioni di franchi (aumento per l'asse del Löttschberg +366,9 Mio, aumento per gli ampliamenti di tratte sulla rete rimanente +109,6 milioni, eliminazione delle differenze di arrotondamento dal DF del 10 giugno 2004 per mezzo di lievi spostamenti di crediti d'opera).
- 7 Credito complessivo per la NFTA allo stato dei prezzi 1998 con indice di rincarato NIR (decreto del Consiglio federale del 22 dicembre 2005): trasferimento di crediti d'opera con riduzione per l'asse del Löttschberg di 17,78 milioni di franchi, aumento per ampliamenti delle tratte della rete rimanente di 17,78 milioni di franchi.
- 8 Credito complessivo per la NFTA allo stato dei prezzi 1998 con indice di rincarato NIR (decreto del Consiglio federale del 19 ottobre 2005): riduzione delle riserve di circa 122,75 milioni di franchi (asse del Löttschberg -16 milioni: ampliamenti di tratte sulla rete rimanente +6,75 milioni).

Analisi dei rischi dell'Ufficio federale dei trasporti (UFT) al 31 dicembre 2005

Fattore di rischio Rischi/opportunità	Descrizione, misure, valutazione	
	Potenziale Costi	Scadenze
Insufficienza dei crediti concessi Finanziamento insufficiente		
– Löttschberg	debole	debole
– Galleria di base del San Gottardo	debole	debole
– Galleria di base del Monte Ceneri	debole	medio
<p><i>Descrizione:</i> il finanziamento mediante il credito complessivo disponibile (crediti d'impegno e d'opera) non è garantito per l'intero progetto NFTA. Costi inattesi (indotti da domande di pagamento complementari delle imprese, per esempio) conducono a un sorpasso dei crediti annuali e quindi a problemi di liquidità.</p> <p><i>Misure adottate:</i> dalla liberazione, lo scorso autunno, di una tranche delle riserve da parte del Consiglio federale, la situazione finanziaria è sensibilmente migliorata sull'asse del Löttschberg. Nessuna riserva è stata liberata a favore dell'asse del San Gottardo.</p> <p><i>Valutazione:</i> l'UFT considera che questo rischio non abbia subito variazioni sensibili.</p> <p><i>Altre misure:</i> la situazione va mantenuta sotto costante sorveglianza con BLS AT al fine di garantire il finanziamento fino alla fine del progetto. In futuro, i dossier NFTA saranno raggruppati per essere presentati insieme al Consiglio federale. È infatti previsto di presentare al Governo gli oggetti pendenti una volta all'anno. Una nuova domanda di credito aggiuntivo sarà elaborata nel 2006, parallelamente al messaggio SPF.</p>		
Procedura d'approvazione dei piani Uri e Monte Ceneri (oneri/scadenze)	medio	medio
<p><i>Descrizione:</i> gli studi del progetto fino al decreto definitivo del DATEC concernente l'autorizzazione di costruire per il settore Uri, a nord del punto d'intersezione (km 98,2), e per la galleria di base del Monte Ceneri sono in ritardo o durano più a lungo del previsto.</p> <p><i>Misure adottate:</i> la decisione di approvare i piani per la galleria di base del Monte Ceneri è avvenuta il 20 ottobre. Dato che il Tribunale federale non ha riconosciuto l'effetto sospensivo dei ricorsi, la decisione è esecutiva. Dal profilo della procedura, i lavori possono quindi iniziare.</p> <p><i>Valutazione:</i> l'UFT qualifica sempre questo rischio di grado «medio».</p> <p><i>Altre misure:</i> il progetto pubblicato per il settore di Uri Nord è pronto e la procedura inizierà in aprile 2006. L'UFT deve condurla rigorosamente affinché si possa raggiungere l'obiettivo prefissato, ossia l'approvazione dei piani entro maggio 2007.</p>		
<p><i>Fonte:</i> rapporto n. 20 dell'UFT sullo stato dei lavori, 1° luglio–31 dicembre 2005, rapporto principale; compendio della parte riguardante l'analisi dei rischi.</p>		

Fattore di rischio Rischi/opportunità	Descrizione, misure, valutazione	
	Potenziale Costi	Scadenze
Condizioni geologiche peggiori del previsto		
– Galleria di base del Lötschberg	debole da medio a elevato	debole da medio a elevato
– Galleria di base del San Gottardo	da medio a elevato	da medio a elevato
– Galleria di base del Monte Ceneri		
Inadempienza dei contratti	elevato	elevato

Descrizione: le condizioni geotecniche sono meno buone di quanto previsto nel piano di progetto (margini d'errore compresi). Il costo delle misure di consolidamento della galleria è più elevato del previsto.

Misure adottate: è stata definita con ATG una procedura che permetta di paragonare le previsioni geotecniche con le condizioni reali al fine di poter attestare in modo trasparente i costi supplementari e i ritardi dovuti all'incognita geologica.

Valutazione: l'UFT qualifica questo rischio da «medio» a «elevato». Grazie ai progressi compiuti, il rischio è leggermente diminuito per l'asse del San Gottardo.

Altre misure: occorre badare a che, nel contratto d'impresa per la galleria di base del Monte Ceneri, ATG tenga debitamente conto dei rischi geologici individuati.

Descrizione: i mandatori non onorano i contratti conclusi con i costruttori (fallimento, risoluzione del contratto, mancata esecuzione delle prestazioni convenute) e/o avanzano pretese supplementari che non possono essere attribuite a un altro fattore di rischio. I costruttori non offrono le condizioni quadro convenute. Due nuovi aspetti di tale problematica sono emersi nel corso del periodo in rassegna. In primo luogo, la fusione di mandatori di lotti diversi può comportare una modifica del quadro generale nei settori della gestione delle pretese supplementari, dello spostamento dei limiti del lotto e della solvibilità. In secondo luogo, la tendenza sempre più evidente a impugnare le decisioni di aggiudicazione può comportare ritardi nell'esecuzione.

Misure adottate: i costruttori informano regolarmente l'UFT in merito alle pretese supplementari ricevute e sono stati invitati dall'UFT a proseguire gli sforzi nell'ambito dello scambio di esperienze.

Valutazione: l'UFT qualifica questo rischio di grado «elevato».

Altre misure: l'UFT approva esplicitamente il proseguimento dell'azione dimanzai ai tribunali per garantire gli interessi della Confederazione.

L'UFT ha chiesto a BLS AT di redigere un rapporto d'esperienza alla sua attenzione.

Fattore di rischio Rischi/opportunità	Descrizione, misure, valutazione	
	Potenziale Costi	Scadenze
Sicurezza degli impianti di sbarramento – Galleria di base del San Gottardo	medio	medio
	<p><i>Descrizione:</i> lo scavo della galleria modifica il regime delle acque di faglia, il che comporta dei movimenti geologici mettendo in pericolo gli impianti di sbarramento (sicurezza delle dighe, ermeticità del bacino di ritenuta).</p> <p><i>Misure adottate:</i> nel settore della galleria di base del San Gottardo, la sorveglianza degli impianti di sbarramento è assicurata da una rete globale di misure gestite da UFAM e ATG.</p> <p><i>Valutazione:</i> l'UFT qualifica il rischio residuo d'insignificante per le gallerie di base del Lötschberg e di «medio» per la galleria di base del San Gottardo. Le misure previste sono integrate nel piano del progetto.</p> <p><i>Altre misure:</i> alcuna misura supplementare è prevista per la galleria di base del San Gottardo. Un rapporto finale concernente il settore del Lötschberg sarà stilato nel 2006.</p>	
Ordinazioni supplementari e modifiche di progetto	medio	medio
	<p><i>Descrizione:</i> le modifiche dovute, per esempio, a lacune o errori di pianificazione, gli adeguamenti allo stato della tecnica e alle nuove disposizioni legali e, infine, le modifiche dell'ordinazione intervenute nel quadro di un compromesso destinato a far progredire la procedura di approvazione dei piani influiscono sui costi e sulle scadenze.</p> <p><i>Misure adottate:</i> l'UFT punta sempre su un approccio rigido delle ordinazioni (nessuna nuova ordinazione). La base decisionale di un'ordinazione è costituita dai dossier allestiti dai costruttori, che comprendono segnatamente informazioni sulle conseguenze in termini di costi e di scadenze.</p> <p><i>Valutazione:</i> l'UFT qualifica sempre questo rischio di grado «medio».</p> <p><i>Altre misure:</i> le «ordinazioni» di altri uffici federali e gli sviluppi proposti dai costruttori devono essere esaminati il più presto possibile al fine di prevenire inutili ottimizzazioni.</p>	

Fattore di rischio Rischi/opportunità	Descrizione, misure, valutazione	
	Potenziale Costi	Scadenze
<p>Installazione degli equipaggiamenti ferroviari</p> <ul style="list-style-type: none"> - Galleria di base del Lötschberg - Gallerie di base del San Gottardo e del Monte Ceneri 	<p>medio medio</p>	<p>medio medio</p>
<p>Evoluzione della tecnica ferroviaria (esigenze/tecnologia)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Galleria di base del Lötschberg - Galleria di base del San Gottardo e del Monte Ceneri 	<p>debole da medio a elevato</p>	<p>debole da medio a elevato</p>

Descrizione: l'installazione degli equipaggiamenti incontra ritardi e il programma di messa in esercizio non può iniziare nei termini previsti.

Misure adottate: è stata sottoscritta la convenzione tra la Confederazione e le FFS concernente la direzione della rete ETCS Level 2.

In novembre è stato effettuato un nuovo controllo TBT-AT sull'asse del Lötschberg.

Valutazione: l'UFT ritiene che la probabilità di questo rischio sia diminuita per l'asse del Lötschberg e lo qualifica ormai di grado «medio». Per l'asse del San Gottardo, l'UFT continua a qualificare questo rischio di grado «medio».

Altre misure: sull'asse del Lötschberg, l'evoluzione del progetto deve essere tenuto costantemente sotto osservazione. Un controllo TBT-AT è pianificato per l'asse del San Gottardo.

Descrizione: la fase di pianificazione e d'installazione degli equipaggiamenti ferroviari si estende su diversi anni nel corso dei quali le esigenze in termini di sicurezza e lo stato della tecnica continuano a svilupparsi, il che può comportare modifiche del progetto. L'articolo 3^{bis} del decreto sul transito alpino esige che i costruttori applichino gli ultimi sviluppi tecnologici in campo ferroviario.

Misure adottate: l'UFT ha controllato se il piano di progetto concernente la tecnica ferroviaria nella galleria di base del San Gottardo, che è stato presentato alla sua attenzione nel gennaio 2005, era conforme all'ordinazione. Il suo parere comprendeva numerose raccomandazioni di dettagli e consigli che saranno attuati da ATG.

Valutazione: l'UFT continua a qualificare questo rischio di grado «debole» per l'asse del Lötschberg e da «medio» a «elevato» per l'asse del San Gottardo.

Altre misure: gli appalti di ATG possono essere oggetto di controlli specifici intesi a verificare se le raccomandazioni sono state prese in considerazione. Per l'asse del Lötschberg, l'avanzamento del progetto è a un punto tale che gli equipaggiamenti sono già stati ordinati e non è più possibile intervenire nel settore dei software.

Fattore di rischio Rischi/opportunità	Descrizione, misure, valutazione	
	Potenziale Costi	Scadenze
Fase di messa in esercizio e comunicazione e Autorizzazione d'esercizio (esigenze/oneri/scadenze)	medio da debole a medio	medio da debole a medio
Modifiche dello scadenzario – Galleria di base del Lötschberg – Galleria di base del San Gottardo	elevato medio	elevato medio
Condizioni geologiche migliori del previsto	debole	debole

Descrizione: le lacune di comunicazione tra l'UFT (rappresentante della Confederazione), i costruttori e i futuri gestori possono mettere in pericolo la riuscita del progetto. Dato che mancano attestazioni di sicurezza, l'autorizzazione di sfruttamento commerciale è rilasciata in ritardo.

Misure adottate: il coordinamento in seno all'UFT è stato adeguato alla nuova organizzazione dell'ufficio. Le divisioni Infrastruttura e Tecnologia di sicurezza sono rappresentate nel comitato direttivo per la messa in esercizio dell'asse del Lötschberg.

Valutazione: l'UFT qualifica questo rischio da «debole» a «medio» per l'autorizzazione d'esercizio e di grado «medio» per la messa in esercizio.

Altre misure: la pianificazione delle risorse dell'UFT e l'allestimento dello scadenzario dell'UFT sono funzioni esigenti che saranno potenziate. Il controllo effettuato da TBF-AT nell'autunno 2005 ha mostrato che le risorse sono limitate anche presso la BLS AT. Una collaborazione coordinata e fluida s'impone. A tal fine, a fine gennaio è stato organizzato un seminario di tre giorni sul tema della messa in esercizio.

Gli scambi con il progetto «Alimentazione elettrica della ferrovia» devono essere definiti e in seguito concretizzati.

Descrizione: se un progetto è in ritardo sulla tabella di marcia, vengono adottate le cosiddette misure di accelerazione. Questo genere di misure comporta costi supplementari.

Misure adottate: questo rischio è oggetto di discussioni in occasione dei colloqui che i costruttori tengono regolarmente con l'UFT.

Valutazione: l'UFT continua a qualificare questo rischio di grado «medio» per la galleria di base del San Gottardo ed «elevato» per la galleria di base del Lötschberg.

Altre misure: l'UFT ha invitato i costruttori a risolvere il conflitto di obiettivi tra costi e scadenze in modo che si possa ottenere un rapporto costi/benefici ottimale.

Misure adottate: l'ATG ha il compito di sfruttare le opportunità geologiche e di presentarne le conseguenze finanziarie in modo trasparente.

Valutazione: l'UFT continua a qualificare il potenziale di queste opportunità di grado «debole». La probabilità diminuisce man mano che il progetto avanza.

Fattore di rischio Rischi/opportunità	Descrizione, misure, valutazione	
	Potenziale Costi	Scadenze
Possibili misure di compensazione supplementari	debole	debole
Accelerazione dell'installazione di equipaggiamenti ferroviari	debole	debole
Evoluzione della tecnica ferroviaria (nuovo)	debole	debole
Possibilità di concedere l'autorizzazione d'esercizio prima del previsto	debole	debole

Descrizione: La compensazione dei costi supplementari mediante risparmi realizzati in altri settori è possibile nel quadro di un'opera.

Altre misure: i costruttori sono stati avvertiti che entrano in considerazione anche le misure di compensazione che hanno effetti sulle norme (durata d'utilizzazione, esercizio ecc.).

Descrizione: l'installazione degli equipaggiamenti ferroviari avviene più in fretta del previsto e il programma di messa in esercizio può iniziare prima del previsto.

Altre misure: l'UFT segue da vicino l'evoluzione della situazione sull'asse del San Gottardo, nonché le misure prese dai costruttori.

Descrizione: l'evoluzione della tecnica ferroviaria nel quadro di Ferrovia 2000 e dell'asse del Lötschberg riveste un carattere pilota. Queste esperienze possono essere sfruttate sull'asse del San Gottardo per aumentare l'efficienza.

Misure adottate: finora nessuna.

Altre misure: l'UFT osserva gli sviluppi dentro e fuori il progetto e adotterà misure non appena constatata un aumento di potenziale.

Descrizione: lo svolgimento ottimale della fase di messa in esercizio permette di concedere l'autorizzazione di messa in esercizio commerciale prima del previsto.

Misure adottate: per sfruttare le opportunità in relazione alla messa in esercizio, l'UFT ha istituito gruppi di lavoro permanenti per la messa in esercizio.

Altre misure: occorre elaborare un concetto per concedere l'autorizzazione d'esercizio, definire il processo e infine occorrerà liberare le risorse necessarie.

Nuova ferrovia transalpina (NFTA): principali istanze responsabili in materia di vigilanza, controllo ed esecuzione e relative competenze (stato: 1° gennaio 2006)

Organo	Funzione	Competenze in relazione alla NFTA
Parlamento	Committente	
<i>Commissionsioni di vigilanza</i>		
– Commissioni della gestione (CdG)	Controllo amministrativo parlamentare (concomitante / a posteriori)	<ul style="list-style-type: none"> – sulla gestione degli affari del Consiglio federale (inclusi il DA TEC e l'UFT) – sulla gestione degli affari dell'Amministrazione federale (inclusi il DA TEC e l'UFT)
– Commissioni delle finanze (Cdf)	Alta vigilanza finanziaria del Parlamento (concettuale / a posteriori)	<ul style="list-style-type: none"> – nel quadro della consultazione preliminare del preventivo della Confederazione (inclusi il DA TEC e l'UFT nonché il Fondo FTP) – nel quadro della consultazione preliminare sul conto di Stato (inclusi il DA TEC e l'UFT nonché il Fondo FTP)
<i>Delegazioni di vigilanza</i>		
– Delegazione delle finanze (Delfin)	Alta vigilanza finanziaria del Parlamento (concomitante / a posteriori)	<ul style="list-style-type: none"> – sulle finanze della Confederazione (inclusi il DA TEC e l'UFT nonché il Fondo FTP) – approvazione di crediti urgenti del Fondo FTP secondo gli articoli 18 e 31 LFC
– Delegazione di vigilanza della NFTA (DVN)	Controllo amministrativo parlamentare e alta vigilanza finanziaria sulla realizzazione del progetto NFTA (concomitante / a posteriori)	<ul style="list-style-type: none"> – sul rispetto delle basi legali, delle prestazioni, dei termini, dei costi e dei crediti – sull'organizzazione dei progetti e della vigilanza – sullo svolgimento delle funzioni di vigilanza e di gestione da parte delle autorità di vigilanza – in base ai criteri della vigilanza parlamentare secondo l'articolo 26 LParl (legalità, conformità all'ordinamento vigente, adeguatezza, efficacia, economicità) – in base ai principi d'azione sulle modalità di lavoro e il coordinamento dell'alta vigilanza sulla nuova ferrovia transalpina (NFTA)

Organo	Funzione	Competenze in relazione alla NFTA
Consiglio federale	Committente	<ul style="list-style-type: none"> – garanzia della vigilanza e del controllo sulla NFTA – approvazione delle convenzioni sottoscritte con i costruttori – adozione dell'ordinanza sul transito alpino – gestione del credito globale della NFTA mediante <ul style="list-style-type: none"> – liberazione di crediti d'impegno, decisioni di prolungamento del credito, gestione delle riserve – prolungamento del credito complessivo per il rincarico concesso, l'imposta sul valore aggiunto e gli interessi intercalari – liberazione di riserve, a determinate condizioni – liberazione di crediti d'opera in tranches – trasferimenti esigui tra i crediti d'opera – negoziazione, all'interno del credito complessivo, di soluzioni di finanziamento specifiche allo scopo di migliorare il rendimento delle risorse investite nella NFTA
Controllo federale delle finanze (CDF)	Alta vigilanza finanziaria a livello delle autorità (concomitante / a posteriori)	<ul style="list-style-type: none"> – coordinamento dei programmi di controllo degli organi di revisione dei costruttori, del FISP UFT e della Sezione Grandi progetti dell'UFT (secondo l'ordinanza sul transito alpino e le direttive del CDF) – verifiche presso l'UFT per quanto riguarda il piano dei controlli e l'esecuzione dei compiti di controllo diretti, formali e materiali, presso i costruttori, soprattutto per quanto attiene agli appalti e alle aggiudicazioni, nonché al decorso degli affari e alla gestione dei contratti – mandato di revisore dei conti del Fondo FTP – redazione di rapporti di revisione e di pareri all'attenzione della DVN e della Delfin delle Camere federali
Autorità federali	Vigilanza strategica sul progetto	<ul style="list-style-type: none"> – valutazione dei compiti centrali legati ai progetti o a eventi straordinari all'attenzione del Capo del Dipartimento – esame di questioni tecniche specifiche (geologia, idrologia, tecnica di costruzione delle gallerie, tecnica ferroviaria ecc.) – ricorso puntuale per raccogliere un parere indipendente su questioni importanti
<i>D/ATEC</i>	– Segreteria generale del DATEC (SG DATEC)	
	– Esperti indipendenti del DATEC	

Organo	Funzione	Competenze in relazione alla NFTA
<i>Ufficio federale dei trasporti (UFT)</i>	Vigilanza operativa sul progetto	<ul style="list-style-type: none"> - assunzione della direzione del progetto (inclusi strumenti informatici) - vigilanza operativa diretta sul progetto a livello di autorità per quanto attiene alla conformità delle prestazioni e al rispetto dei costi, dei termini e della qualità, in particolare nel campo <ul style="list-style-type: none"> - dei controlli complementari e speciali presso i costruttori - dei controlli materiali della gestione dei crediti da parte dei costruttori - aggiudicazioni: esame dei dossier d'appalto - fissazione delle esigenze contrattuali minime - esami mediante sondaggi delle aggiudicazioni e dei contratti - del reporting a livello delle autorità - controllo dei punti d'intersezione delle diverse contabilità, inclusi i controlli informatici - esame dei sistemi di controllo interni dei costruttori - controllo formale della contabilità dei progetti - controlli formali dei crediti e dei contratti - controlli speciali mirati - esame di questioni tecniche specifiche (geologia, idrologia, tecnica di costruzione delle gallerie, tecnica ferroviaria ecc.)
- Sezione Grandi progetti (Divisione dell'infrastruttura)		
- Ispettorato delle finanze (UFT Revisione)	Vigilanza finanziaria a livello d'ufficio	
- Commissione tecnica d'accompagnamento AlpTransit (TBT-AT)	Commissione tecnica d'accompagnamento dell'UFT	
<i>Ufficio federale della migrazione (UFM)</i>	Vigilanza nel campo del diritto degli stranieri	<ul style="list-style-type: none"> - alta vigilanza sull'esecuzione del disciplinamento sugli stranieri al fine di garantire una pratica uniforme in tutti i Cantoni - procedura di approvazione per le autorizzazioni dei Cantoni rilasciate a cittadini di Stati terzi (soprattutto nel terziario) - coordinamento con i costruttori, le imprese (consorzi), l'INSAI, le autorità cantonali del mercato del lavoro e della polizia degli stranieri, gli ispettori cantonali del lavoro e la CPPLS
<i>Segretariato di Stato dell'economia (Seco)</i>	Vigilanza (ed esecuzione) nell'ambito della legge sul lavoro	<ul style="list-style-type: none"> - esecuzione diretta soltanto nella concessione dei permessi sulla durata del lavoro - coordinamento della vigilanza in materia di protezione dei lavoratori e della prevenzione degli infortuni nei confronti dei Cantoni, incaricati dell'esecuzione, e dell'INSAI
- Direzione del lavoro (DL)		
- Ispettorati federali del lavoro		

Organo	Funzione	Competenze in relazione alla NFTA
<i>Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS)</i> <i>INSAI</i>	Vigilanza generale nel campo delle assicurazioni sociali Disciplinamento ed esecuzione nel campo della sicurezza sul lavoro	<ul style="list-style-type: none"> – vigilanza nel campo delle questioni fondamentali delle assicurazioni sociali – coordinamento con il Seco: competenza per quanto riguarda la sicurezza sul lavoro e la LL riguardante i lavori sotterranei, nei settori in cui prevale la legge sull'assicurazione contro gli infortuni (secondo la circolare dell'allora Ufficio federale dello sviluppo economico del lavoro dell'aprile 1998)
Cantoni NFTA Uffici cantonali del lavoro	Esecuzione del diritto degli stranieri, della legge sul collocamento e della legge sull'assicurazione contro la disoccupazione	<ul style="list-style-type: none"> – esame delle domande per i permessi di lavoro e l'attribuzione dei contingenti – attuazione di misure adeguate per il mercato del lavoro – consulenza / mediazione degli uffici regionali di collocamento per le persone in cerca di lavoro – concessione di permessi di lavoro
Autorità cantonali di polizia degli stranieri Ispettorati cantonali del lavoro	Esecuzione del diritto degli stranieri Esecuzione della legge sul lavoro e della legge sull'assicurazione contro gli infortuni (se non è competente l'INSAI)	<ul style="list-style-type: none"> – controlli sui cantieri della NFTA nel quadro dell'esecuzione della LL – coordinamento con l'INSAI: direzione nel settore della sicurezza sul lavoro e della LL per i cantieri non sotterranei, nei settori in cui prevale la legge sull'assicurazione infortuni (secondo la circolare dell'allora Ufficio federale dello sviluppo economico del lavoro dell'aprile 1998)
Costruttori AlpTransit San Gottardo SA (ATG) BLS AlpTransit SA (BLS AT) FFS SA BLS SA Ferrovie del Sud-Est SA (SOB) Matterhorn-Gotthard-Bahn (MGB) Ferrovie retiche (RhB)	Commitmentti della costruzione	<ul style="list-style-type: none"> – responsabilità principale della pianificazione accurata e della fornitura delle prestazioni ordinate, incluso il rispetto dei costi e dei termini conformemente alle convenzioni tra la Confederazione e i costruttori – responsabilità principale in materia di aggiudicazioni e di contratti in conformità con la DCN – responsabilità principale per tutti i rischi, ad eccezione dei modifiche dell'ordinazione della Confederazione – cambiamenti delle condizioni quadro giuridiche della NFTA – ritardi nell'approntamento delle risorse finanziarie da parte della Confederazione – rischi geologici imprevisi – responsabilità delle società secondo le disposizioni legali

Organo	Funzione	Competenze in relazione alla NFTA
<ul style="list-style-type: none"> – organi di revisione interna 	Controlling finanziario interno	– controllo interno della regolarità nella presentazione dei conti
<ul style="list-style-type: none"> Organi di revisione (secondo il diritto societario) 	Revisione esterna	<ul style="list-style-type: none"> – esami delle procedure e dei processi – esame della conformità giuridica e statutaria della contabilità finanziaria dei costruttori
Partner del contratto collettivo di lavoro		
<ul style="list-style-type: none"> Commissione professionale paritetica lavori sotterranei (CPPLS) 	Controllo ed esecuzione del contratto nazionale mantello nell'industria edilizia	– perseguimento delle infrazioni del contratto nazionale mantello