

## **Rapporto**

**della Delegazione di vigilanza della NFTA delle Camere federali all'indirizzo 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 2001**

del 7 febbraio 2002

---

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Abbiamo l'onore di sottoporvi il rapporto della Delegazione di vigilanza della NFTA delle Camere federali sulle sue attività nel 2001, 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) e alla relativa modifica del 20 marzo 1998.

7 febbraio 2002    In nome della Delegazione di vigilanza della NFTA  
delle Camere federali:

Il presidente, Max Binder, consigliere nazionale  
Il vicepresidente, Simon Epiney, consigliere agli Stati

---

## Compendio

*La Delegazione di vigilanza della NFTA esercita l'alta vigilanza parlamentare concomitante e a posteriori sulla realizzazione della nuova ferrovia transalpina. La sua funzione consiste in particolare nel verificare il rispetto dei costi, dei termini, dei crediti e delle prestazioni ordinate dalla Confederazione nonché delle condizioni quadro giuridiche e organizzative. Per svolgere il proprio mandato la Delegazione di vigilanza della NFTA gode degli stessi diritti delle Commissioni della gestione e della Delegazione delle finanze.*

*La Delegazione di vigilanza della NFTA redige ogni anno un rapporto di attività all'attenzione delle Commissioni delle finanze, delle Commissioni della gestione e delle Commissioni dei trasporti e delle telecomunicazioni delle due Camere. Il presente rapporto si fonda sugli elementi di cui la Delegazione di vigilanza della NFTA è venuta a conoscenza nel 2001.*

*Durante l'anno in rassegna l'attività della Delegazione di vigilanza della NFTA è stata incentrata sui maggiori costi e sui ritardi presumibili, sull'evoluzione del rincaro, sull'aggiudicazione degli ultimi lotti principali al San Gottardo, sugli sforzi profusi per trovare una soluzione duratura e finanziariamente sostenibile per il tracciato della linea nel Cantone di Uri nonché sull'adeguamento e sull'applicazione integrale della gestione dei progetti.*

### **Rapporti annui dell'ATG e della BLS AT**

*Durante il periodo in esame la Delegazione di vigilanza della NFTA ha preso conoscenza dei rapporti di gestione 1999 e 2000 dell'AlpTransit San Gottardo SA (ATG) e della BLS AlpTransit SA (BLS AT). Essa ha esaminato più precisamente le riserve dei revisori esterni, il ruolo dei costruttori, la riorganizzazione della direzione dell'ATG e gli onorari versati ai membri dei consigli d'amministrazione.*

*Verso la fine del periodo in esame la Delegazione di vigilanza della NFTA ha preso atto con soddisfazione della decisione del consiglio d'amministrazione dell'ATG di riorganizzare la direzione dell'impresa. A partire dal 2002 la direzione sarà composta da cinque membri responsabili di tutti i settori chiave d'attività. Secondo la Delegazione di vigilanza della NFTA questa riorganizzazione crea i presupposti necessari per fondare su basi più ampie le conoscenze relative ai progetti e le responsabilità, in concomitanza con il passaggio dalla fase di pianificazione della galleria di base del San Gottardo alla lunga fase d'esecuzione.*

*La Delegazione di vigilanza della NFTA considera che gli onorari versati ai membri dei consigli d'amministrazione delle società ATG e BLS AT sono ragionevoli e corrispondono a quelli versati da società anonime paragonabili. Essa non intende dunque proseguire le indagini in questo ambito.*

### **Crediti**

*I maggiori costi dovuti al rincaro risultano dal rincaro effettivo misurato secondo l'indice e dal rincaro dei contratti. L'indice di rincaro è applicato tra la fissazione del preventivo e la conclusione del contratto, dopo l'aggiudicazione del lotto. Esso*

---

*riflette l'evoluzione dei prezzi sul mercato: in altri termini l'evoluzione della congiuntura e del rapporto fra l'offerta e la domanda. Per essere in grado di distinguere i maggiori costi legati ai progetti da quelli dovuti al rincaro occorre imperativamente definire un indice realistico e praticabile.*

*Nel corso dell'anno in esame l'UFT, d'intesa con l'AFF, ha sostituito l'indice zürigese dei costi della costruzione delle abitazioni (ZIW), utilizzato finora, con un nuovo indice di rincaro della NFTA (NIR). Il NIR è composto da indici parziali corrispondenti a quattro gruppi principali di costi (costruzione, pianificazione e onorari, tecnica ferroviaria, diversi). La ponderazione degli indici parziali nel NIR riflette la parte di ogni gruppo principale di costi nel credito complessivo della NFTA. Nel 1998 il NIR era a 105,9 punti (base 1991). Per il periodo 1991-1998 la progressione è pertanto inferiore a quella dell'indice nazionale dei prezzi al consumo.*

*A partire dal 1999 il rincaro del gruppo di costi «costruzione» è stato fondato essenzialmente sull'indice dei prezzi delle costruzioni sotterranee dell'UST. Per considerare le condizioni particolari della costruzione delle gallerie della NFTA è definito inoltre un secondo indice di controllo.*

*La Delegazione di vigilanza della NFTA ha approvato la definizione di un indice di rincaro più realistico. Essa constata che dal 1999 il rincaro nel settore delle costruzioni delle gallerie è fortemente progredito a causa dell'evoluzione del mercato. Da allora il rincaro NFTA accumulato si situa, secondo le stime dell'UFT, tra il 16 e il 20 per cento. Questo porta il rincaro medio annuo al 2,3 per cento per l'insieme dei lotti NFTA nel periodo dal 1991 alla fine del 2001.*

*Affinché i crediti d'opera stanziati inizialmente dal Parlamento per la costruzione della NFTA siano nuovamente disponibili senza perdite dovute al rincaro, il Consiglio federale ha aumentato il credito complessivo (base 1998) di 2,104 miliardi di franchi, portandolo a 14,704 miliardi. Questa estensione dei crediti è stata utilizzata in ragione di 1,3 miliardi per correggere il corso negativo dello ZIW utilizzato sino a quel momento e in ragione di 0,8 miliardi per il rincaro effettivo del 5,9 per cento tra il 1991 e il 1998.*

*Secondo la Delegazione di vigilanza della NFTA l'aumento del credito complessivo della NFTA da parte del Consiglio federale dispone di una base legale sufficiente; il passaggio dal vecchio al nuovo sistema è inoltre riuscito in modo trasparente.*

*A metà dell'anno in esame la Delegazione di vigilanza della NFTA ha constatato che il credito d'opera di 76 milioni di franchi (base 1998) destinato alla sorveglianza del progetto era già stato impiegato in ragione del 58 per cento. Se si considera un'utilizzazione media annua di 4 milioni di franchi, il credito dovrebbe ancora essere sufficiente per otto anni; questo significa che a tempo debito esso dovrà essere aumentato.*

*Secondo il regolamento del fondo per i grandi progetti ferroviari, se i lavori avanzano più rapidamente del previsto e il livello dei costi è conforme alle aspettative, il Consiglio federale può autorizzare, per il progetto in questione, un credito supplementare che può ammontare fino al 15 per cento del credito di pagamento autorizzato per l'anno in corso. Nell'ottobre 2001 il Consiglio federale ha fatto uso per la*

---

prima volta di questa possibilità, concedendo un'estensione di 58,9 milioni di franchi dei crediti di pagamento votati dal Parlamento.

La Delegazione di vigilanza della NFTA constata che le condizioni legali per la liberazione dei fondi da parte del Consiglio federale erano soddisfatte e che dette estensioni hanno evitato problemi di liquidità.

### **Fondo per i grandi progetti ferroviari (FPF)**

L'UFT sorveglia il rispetto del limite di anticipazione del FPF per mezzo di un nuovo programma di simulazione. Fondandosi sulle simulazioni più recenti, la Delegazione di vigilanza della NFTA ha constatato che alla fine del 2001 il finanziamento dei quattro progetti ferroviari (NFTA, Ferrovia 2000, raccordi alle linee europee ad alta velocità, risanamento fonico) è assicurato. Anche secondo le simulazioni realizzate nel corso dell'autunno del 2001 i programmi di costruzione potranno essere svolti come previsto. Un adeguamento del limite di anticipazione non è per il momento necessario.

Tuttavia per il periodo 2005-2010, quando il fondo registrerà la maggiore eccedenza di spese, il limite massimo fissato attualmente non offre praticamente alcun margine di manovra qualora i progetti avanzino più rapidamente del previsto o qualora vi siano maggiori costi imprevisti.

Secondo la prospettiva attuale questo non significa tuttavia che i lavori dovranno essere sospesi o che potranno essere realizzati soltanto più tardi. Non vi saranno ripercussioni sullo svolgimento della prima tappa di Ferrovia 2000. Per quanto concerne la seconda tappa, conformemente alla decisione presa dal Consiglio federale all'inizio del 2001, un messaggio sarà indirizzato alle Camere federali nel 2004. I lavori potranno cominciare nel 2010, come previsto dal decreto FTP. Per la realizzazione della seconda tappa è sempre previsto un importo di 5,9 miliardi di franchi (base 1995).

L'UFT prosegue regolarmente le simulazioni tenendo conto, oltre alle uscite, pure delle entrate del FPF: anche queste ultime influiscono infatti sulla valutazione della situazione, segnatamente per quanto concerne la riscossione della tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (TTPCP).

Considerato il ristretto margine di manovra offerto dal limite di anticipazione del FPF, la Delegazione di vigilanza della NFTA ha incaricato l'UFT di rafforzare la gestione dei progetti presso i costruttori e la vigilanza sul fondo, a complemento dello strumento principale rappresentato dalla pianificazione della compensazione. In futuro l'UFT informerà regolarmente la Delegazione in merito ai più recenti risultati delle simulazioni.

### **Costi per le opere «Asse del San Gottardo» e «Asse del Lötschberg»**

Nel 2001, la Delegazione di vigilanza della NFTA ha constatato una diminuzione crescente del margine di manovra finanziario. A fine ottobre i costi finali stimati – fatto salvo il rincaro – delle due principali opere della NFTA («Asse del San Gottardo» e «Asse del Lötschberg») erano i seguenti:

<i>Genere di maggiori costi (base 1998)</i>	<i>Lötschberg</i>	<i>San Gottardo</i>	<i>Totale</i>
<i>Costi presumibili secondo nuovo credito complessivo NFTA</i>	3 214	7 716	10 930
<i>+ maggiori costi effettivi dovuti al progetto alla fine di giugno 2001</i>	438	243	681
<i>+ maggiori costi (stime) dovuti al progetto sino alla fine di ottobre 2001</i>	17	594	611
<i>Totale dei costi finali presumibili delle opere «Asse del San Gottardo» e «Asse del Lötschberg»</i>	3 669	8 553	12 222

*Fonti: Rapporto sullo stato dei lavori n. 11 (fine giugno 2001) e stime dell'Ufficio federale dei trasporti fino a fine ottobre 2001; in milioni di franchi (base 1998), arrotondati.*

*Tenendo conto delle altre opere (vigilanza del progetto, ampliamento della Surselva, raccordo della Svizzera orientale, ampliamenti sulla tratta San Gallo –Arth-Goldau, ampliamenti delle linee della rimanente rete), alla fine del 2001 i costi finali presumibili del progetto NFTA – fatto salvo il rincaro – ammontano a 13,4 miliardi di franchi (base 1998).*

*I maggiori costi effettivi dovuti ai progetti che sono già riportati nei rapporti sullo stato dei lavori alla fine di giugno del 2001 e quelli che è possibile anticipare sulla base delle decisioni di principio adottate fino alla fine di ottobre del 2001, totalizzano 1,3 miliardi di franchi (base 1998) per tutte le opere della NFTA, ossia due terzi della riserva di cui dispone il Consiglio federale nel credito complessivo della NFTA. Un anno prima questi costi rappresentavano solo un terzo della riserva.*

*I maggiori costi derivanti dalla decisione del Consiglio federale di costruire, per ragioni di sicurezza, la galleria di base del Monte Ceneri quale sistema di galleria con due tubi a binario unico per direzione di marcia ammontano a circa 519 milioni di franchi, quelli derivanti dall'ottimizzazione del tracciato nel Cantone di Uri – senza i costi per l'acquisto dei terreni, di pianificazione e di sondaggio – ammontano a 75 milioni e quelli indotti dalla decisione dell'UFT di costruire la seconda galleria di Frutigen allo stato grezzo ammontano a circa 17 milioni.*

*In questi dati non sono compresi i maggiori costi, non ancora quantificabili, che potrebbero essere cagionati dalla modifica del progetto di pubblicazione di Erstfeld e del San Gottardo nord (circa 300 milioni di franchi), dall'aggiudicazione dei lavori di costruzione del lotto di Sedrun a un prezzo superiore rispetto al preventivo dei costi (circa 430 milioni di franchi) nonché dall'aumento generalizzato dei costi di pianificazione e dalle nuove esigenze.*

*Contrariamente ad altri progetti d'infrastruttura ferroviaria, come la galleria della Vereina, per la NFTA la pianificazione del blocco di certi elementi o della rinuncia a taluni di essi è molto difficile, poiché i singoli elementi dei progetti sono fortemente interdipendenti. L'attuale pianificazione di compensazione continua conferma che il potenziale di economia resta piuttosto modesto.*

---

*Questa situazione è motivo di preoccupazione per la Delegazione di vigilanza della NFTA. Essa si aspetta pertanto che sia il Consiglio federale sia i responsabili proseguano ancora più intensamente nella ricerca di possibilità di compensazione, che rispettino scrupolosamente la procedura d'approvazione delle modifiche del progetto e che, nelle loro riflessioni, considerino la possibilità di adeguare le norme stabilite dalla Confederazione. Essa ritiene che le riserve dovranno essere liberate dal Consiglio federale soltanto se è provata l'impossibilità di compensare altrimenti i maggiori costi.*

### **Termini**

*Per il momento il termine per la messa in esercizio dell'asse del Lötschberg dovrebbe poter essere rispettato. Attualmente è in esame la possibilità di anticipare la data prevista in quanto in futuro il cambiamento dell'orario avverrà il 21 dicembre. L'apertura della galleria di base del Lötschberg alla data stabilita riveste un'importanza capitale per la politica svizzera dei trasporti, poiché in virtù degli accordi bilaterali la Svizzera potrà prelevare integralmente la TTPCP a partire dalla messa in esercizio dell'asse del Lötschberg.*

*Sull'asse del San Gottardo la messa in esercizio della galleria di base del Monte Ceneri potrà essere anticipata di due o tre anni, senza anticipazione dell'inizio dei lavori, grazie alla decisione del Consiglio federale di costruire due tubi a binario unico per direzione di marcia. Le previsioni per l'insieme dell'asse si sono tuttavia deteriorate. La decisione presa dal Consiglio federale nel mese di giugno del 2000 concernente il tracciato della linea, l'ondata di opposizioni che ha suscitato il progetto di pubblicazione dell'ATG nel Cantone di Uri, i ritardi nella costruzione del pozzo di Sedrun e la modifica del processo di costruzione per il lotto combinato di Bodio/Faido rischiano di causare un rinvio di due anni, ossia sino al 2013/14, del termine finale. Le incertezze persistenti in merito al tracciato definitivo delle linee di accesso sul versante sud delle Alpi potrebbero causare ulteriori ritardi.*

*Per quanto concerne l'aggiudicazione dei lotti principali della galleria (Amsteg, Sedrun, Faido e Bodio), l'ATG ha analizzato numerose misure di gestione dei termini e definirà un nuovo scadenario per l'esecuzione dei lavori di costruzione. All'inizio del 2002, dopo che l'UFT avrà esaminato il nuovo programma, la Delegazione di vigilanza della NFTA esaminerà nuovamente l'eventuale necessità di modificare i termini fissati e analizzerà le possibili conseguenze.*

*Per le altre opere i termini previsti dovrebbero essere rispettati. Per quanto concerne gli ampliamenti della linea San Gallo–Arth-Goldau, il termine fissato per la fine dei progetti della prima e della seconda fase è stato anticipato dal 2016 al 2012.*

### **Aggiudicazioni**

*L'aggiudicazione dei grandi lotti spetta al consiglio d'amministrazione del costruttore interessato. All'inizio del 2001, nell'ambito della sua alta vigilanza politica, la Delegazione di vigilanza della NFTA ha emanato direttive che disciplinano i casi di superamento significativo dei crediti in occasione dell'aggiudicazione dei lotti NFTA. La Delegazione deve intervenire se la valutazione delle offerte concernente un lotto particolare, portate a uno stadio paragonabile per quanto riguarda i*

---

costi prospettati, consente di stimare che l'aumento dei costi inizialmente iscritti nel preventivo supererà il 2 per cento annuo (base 1991). Questo tasso corrisponde al rincaro medio di circa il 2 per cento sull'arco di 20 anni, previsto nel FPF; il fondo è pertanto dotato di una riserva implicita di circa 2,5 miliardi di franchi per il rincaro.

Se il limite del 2 per cento è superato, i costruttori responsabili della preparazione e dell'esecuzione dell'aggiudicazione devono immediatamente redigere un rapporto. Se la differenza è superiore al 3 per cento annuo la Delegazione di vigilanza della NFTA sottopone l'aggiudicazione a un'analisi più approfondita e convoca per un colloquio il consiglio d'amministrazione del costruttore interessato. Sulla base di queste informazioni la Delegazione di vigilanza della NFTA valuta le soluzioni alternative e in seguito decide se le istanze competenti, e se del caso anche il Parlamento, debbano prendere provvedimenti per migliorare la situazione e, in caso affermativo, quali debbano essere tali provvedimenti.

Per quanto concerne il Lötschberg la maggior parte dei lotti più costosi, ossia quelli relativi alla costruzione di gallerie, è già stata aggiudicata l'anno scorso. Il contratto d'appalto dell'ultimo grande lotto, la galleria di Ferden, di un importo di 467 milioni di franchi, è stato concluso all'inizio del 2001. Il totale delle somme aggiudicate per i lotti di Steg/Raron, Mitholz e Ferden corrisponde grossomodo al 110 per cento del preventivo dei costi 1991; questo aumento è pertanto inferiore al rincaro globale registrato nel periodo 1991-2001. Per quel che concerne il lotto di Ferden considerato isolatamente, esso è stato aggiudicato per un importo che rappresentava il 117 per cento della cifra inserita nel preventivo dei costi 1991.

I grandi lotti della galleria del San Gottardo (Amsteg e Bodio/Faido) aggiudicati tra il mese di gennaio e l'inizio del mese di novembre del 2001 presentano un aumento medio annuo dei costi dell'1,5 per cento.

Nella fase finale dell'aggiudicazione del lotto della galleria di Sedrun si è constatato che le offerte ancora in lizza erano mediamente più elevate del 58 per cento rispetto all'importo figurante nel preventivo dei costi 1991: la differenza ammontava a 430 milioni di franchi. Questa differenza, che supera di gran lunga i limiti stabiliti nelle direttive summenzionate, necessitava di un intervento immediato della Delegazione di vigilanza della NFTA. Secondo le analisi, l'aumento è imputabile in ragione di due terzi al rincaro dovuto alla situazione difficile nel settore della costruzione delle gallerie. Per il terzo rimanente sono evocate due cause diverse: innanzitutto modifiche del progetto e in secondo luogo differenze nelle valutazioni dei rischi applicate dagli imprenditori rispetto a quelle applicate per il preventivo.

Per quanto concerne le aggiudicazioni, la Delegazione di vigilanza della NFTA si è dichiarata preoccupata per l'aumento dei costi. Ha constatato che le direttive adottate all'inizio del 2001 hanno svolto il loro compito di sistema di preallarme. Dopo una valutazione globale, essa conclude nondimeno che verosimilmente nessuna misura consentirà di ridurre sufficientemente i costi. In ultima analisi tutte le possibili soluzioni – rinuncia ai lavori di Sedrun, lancio di un nuovo bando, ridefinizione dei lotti – causerebbero un prolungamento della durata dei lavori e maggiori costi (segnatamente a causa degli interessi intercalari) e influirebbero negativamente sui contratti d'appalto già conclusi. La Delegazione ha preso atto del fatto

---

che, nell'ambito delle sue attribuzioni, il consiglio d'amministrazione dell'ATG ha aggiudicato il lotto interessato a metà dicembre del 2001 per un importo di 1,165 miliardi di franchi (circa il 58 % in più rispetto al preventivo dei costi 1991).

### **Raccordi della NFTA sul versante sud delle Alpi**

Nel 2001, l'interesse della Delegazione di vigilanza della NFTA si è rivolto in particolare alla questione delle linee d'accesso sul versante sud. All'inizio dell'anno l'Italia ha presentato la sua nuova strategia nell'ambito dei trasporti e delle linee d'accesso nel sud della Svizzera, strategia che rende necessario un aumento della capacità del tratto Bellinzona–Dirinella/confine per il traffico merci. Questa regione è caratterizzata da una situazione topografica difficile e da una forte densità di popolazione. A causa del cambiamento del governo in Italia, alla fine del periodo in rassegna non era ancora possibile studiare l'influenza della nuova strategia sulle opere della NFTA a sud di Bellinzona. La Delegazione di vigilanza della NFTA invita il Consiglio federale a perseverare nei negoziati con i Paesi limitrofi, in particolare con l'Italia, affinché le linee d'accesso all'estero possano essere realizzate tempestivamente. Essa ha preso atto del fatto che all'inizio del 2002 le FFS consegneranno all'UFT uno studio in cui sono proposte alcune varianti. Sulla base delle conclusioni del DATEC, la Delegazione di vigilanza della NFTA esaminerà in dettaglio ciascuna di queste opzioni e la loro incidenza sulla NFTA.

### **Ampliamenti di tratte sulla rete rimanente**

Gli ampliamenti di tratte della rete esistente per le linee d'accesso alla galleria di base del San Gottardo sono meno urgenti rispetto a quelli concernenti l'asse del Lötschberg, poiché quest'ultimo dev'essere messo in esercizio già nel 2007. Nel 2001 gli sforzi sono stati concentrati sulle possibilità di aumento della capacità nel settore del lago di Zugo. Nuove simulazioni di esercizio hanno dimostrato la necessità di costruire un collegamento tra le linee Zugo–Lucerna e Rotkreuz–Arth-Goldau. Le FFS prevedono di instaurare un sistema di traffico circolare intorno al lago di Zugo. Nella fase iniziale la bretella di Rotkreuz sarà in esercizio con un solo binario.

La Delegazione di vigilanza della NFTA constata che i problemi di capacità sussisteranno, in particolare nelle agglomerazioni e sulle linee di accesso alla galleria di base del San Gottardo. Attualmente siffatti ampliamenti non rientrano nei progetti della seconda tappa di Ferrovia 2000.

Nel settembre 2001 la Delegazione di vigilanza della NFTA ha visitato vari cantieri del nuovo tratto Mattstetten–Rothrist, dove si è informata sullo stato dei lavori e sull'importanza di tale linea per la NFTA.

### **Tracciato della NFTA nel Cantone di Uri**

Se la procedura di approvazione dei piani iniziata nel 2001 dall'ATG necessita di una decisione giuridica, per una modifica di principio del tracciato occorrono decisioni politiche che comportano conseguenze finanziarie e che, per poter essere realizzate, devono essere decretate dal Consiglio federale o dal Parlamento.



---

*La Delegazione di vigilanza della NFTA ha constatato con preoccupazione che la forte reazione alla procedura di approvazione dei piani iniziata nel 2001 potrebbe ritardare nuovamente la data della messa in esercizio dell'asse del San Gottardo e causare maggiori costi. Come l'anno scorso, la Delegazione si è pronunciata in favore di una soluzione rapida e consensuale. Il 21 giugno 2001 essa ha pertanto invitato a un colloquio il capo del DATEC. Quest'ultimo ha confermato la volontà politica del Consiglio federale di proporre un tracciato accettabile per la popolazione locale e di trovare una soluzione consensuale al problema.*

*Alla fine del 2001 la Delegazione di vigilanza della NFTA ha preso atto dei risultati definitivi degli studi realizzati da ingegneri indipendenti su incarico dell'Ufficio dello sviluppo territoriale (USTE) e dell'UFT, relativi alla modifica del tracciato della linea. La maggioranza della popolazione del Cantone di Uri è favorevole al trasferimento del traffico merci dalla strada alla ferrovia. Il 90 per cento delle persone interrogate appoggia un tracciato NFTA che passa attraverso la montagna. Secondo i risultati presentati non è tuttavia sufficiente costruire la NFTA nella montagna per risolvere la situazione dei trasporti nella valle della Reuss nel Cantone di Uri. Fondamentalmente la «variante dorsale lunga» è realizzabile. Gli studi, che dovevano mostrare possibili soluzioni per evitare la costruzione del contestato viadotto di Hafnerried e per aumentare il margine di manovra nell'ambito della pianificazione del territorio nel fondo valle di Uri, concludono che un tracciato abbassato su quasi tutta la sua lunghezza sarebbe la soluzione migliore per una «variante di valle».*

*La Delegazione di vigilanza della NFTA ha constatato con soddisfazione che i due studi sul tracciato della linea aumentano il margine di manovra della Confederazione e facilitano la ricerca di una soluzione consensuale. Essa ha anche preso atto del fatto che il DATEC ha incaricato l'UFT di elaborare opzioni pragmatiche in collaborazione con l'USTE fino alla metà del 2002.*

*La Delegazione considera molto importante la valutazione corretta delle conseguenze politiche, finanziarie e temporali di un'eventuale realizzazione tardiva della «variante dorsale lunga» successivamente alla costruzione della galleria di base del San Gottardo. Essa ricorda che attualmente i maggiori costi legati alla realizzazione di una «variante di valle ottimizzata» possono essere stimati a circa 300 milioni di franchi, quelli della «variante dorsale lunga aperta» a 550 milioni di franchi e quelli della variante dorsale lunga con diramazioni sotterranee a 900 milioni di franchi. Un ulteriore rinvio della messa in esercizio dell'asse del San Gottardo si tradurrebbe inevitabilmente in altri maggiori costi.*

### **Tracciato della NFTA nel settore di Frutigen**

*A metà del 2001, l'UFT ha deciso di far costruire a cielo aperto il secondo tubo della galleria tra Frutigen e Wengi-Ey durante la fase attuale, senza tuttavia dotarlo di equipaggiamento ferroviario. In condizioni di concorrenza la costruzione di un secondo tubo della galleria dovrebbe causare maggiori costi per circa 17 milioni di franchi.*

*La Delegazione di vigilanza della NFTA ha accolto positivamente la decisione dell'UFT che tiene conto del desiderio delle autorità e di un'ampia frangia della*

---

popolazione interessata e permette in tal modo di applicare una soluzione sostenibile e ottimale. Considerato che si è rinunciato all'installazione dell'equipaggiamento ferroviario, la Delegazione ritiene che tale investimento è conforme al piano settoriale del Consiglio federale e alla decisione del Parlamento di procedere per tappe. Essa si attende che i maggiori costi saranno compensati mediante economie in altri settori dell'asse del Lötschberg.

### **Galleria di base del Monte Ceneri**

La costruzione della galleria di base del Monte Ceneri è prevista per la seconda fase della NFTA. I fondi per questo progetto sono per il momento ancora bloccati. Sinora sono stati liberati soltanto 75 milioni di franchi per i lavori di pianificazione e per i sondaggi.

La Delegazione di vigilanza della NFTA ha preso atto del fatto che la decisione del Consiglio federale, dettata da considerazioni di sicurezza, di costruire due tubi a binario unico per direzione di marcia causa maggiori costi per circa 519 milioni di franchi (base 1998). La differenza reale tra questa soluzione e quella prevista inizialmente del tubo unico a due binari ammonta tuttavia soltanto a circa 300 milioni di franchi. Secondo lo stato attuale della tecnica di sicurezza il tubo unico a doppio binario avrebbe infatti dovuto essere completato almeno con un cunicolo di sicurezza che, per il Monte Ceneri, avrebbe causato maggiori costi per circa 200 milioni di franchi: importo che non era stato iscritto nel preventivo. La Delegazione di vigilanza della NFTA ritiene che i maggiori costi di 519 milioni di franchi, non inclusi nel credito complessivo della NFTA, dovrebbero essere coperti dalle riserve previste dal credito complessivo, a meno che non possano essere compensati mediante economie realizzate in altri progetti.

La Delegazione di vigilanza della NFTA ha già avuto l'occasione di esprimersi in merito alla necessità di rispettare il quadro giuridico fissato in caso di una realizzazione anticipata di considerevoli parti dei progetti previsti per la seconda fase. Occorre rispettare la decisione del Popolo e del Parlamento di procedere in modo scaglionato nonché il limite di anticipazione di 4,2 miliardi di franchi nel fondo per i grandi progetti ferroviari. Dev'essere inoltre garantita la realizzazione entro i termini dati dei progetti finanziati tramite il FPF, in particolare di quelli della prima tappa della NFTA. La Delegazione ha appreso con soddisfazione che entro l'inizio del 2003 il Consiglio federale sottoporrà al Parlamento un messaggio relativo alla liberazione della parte bloccata del credito complessivo della NFTA (gallerie di base del Monte Ceneri e dello Zimmerberg).

### **Direttiva sul controlling della NFTA (DCN)**

La DCN svolge una duplice funzione: innanzitutto è il principale strumento di gestione di cui dispone il DATEC, in qualità di autorità di sorveglianza, nei confronti dei costruttori, in secondo luogo rappresenta uno dei pilastri del sistema di preallarme della Delegazione di vigilanza della NFTA. Quest'ultima considera pertanto di grande importanza l'adeguamento tempestivo dei capitoli e degli allegati della DCN alle nuove condizioni quadro e ritiene necessario completare entro il mese di marzo del 2002 le parti mancanti o esistenti unicamente allo stato di progetto. La

---

*DCN deve essere completata rapidamente non da ultimo anche affinché i costruttori possano applicarla e rispettarla in ogni circostanza. La Delegazione di vigilanza della NFTA verificherà se la direttiva è stata completata correttamente ed entro i termini stabiliti.*

*All'inizio del 2001 la Delegazione di vigilanza della NFTA ha preso atto del rapporto sullo stato dei lavori dell'UFT concernente il secondo semestre 2000, formulando tuttavia, come già l'anno precedente, alcune riserve. Essa ha nuovamente deplorato l'assenza di una presentazione dettagliata dei costi, indispensabile per l'esercizio della sua funzione di autorità incaricata dell'alta vigilanza. La Delegazione ha dovuto constatare che i rapporti sottoposti all'UFT dai costruttori non soddisfano ancora pienamente le esigenze della DCN, nonostante la professionalità delle persone interessate e gli sforzi profusi. In occasione di una visita alla società ATG a Lucerna, la Delegazione si è informata presso i rappresentanti dei servizi interessati in merito alle misure previste per risolvere il problema.*

*La Delegazione di vigilanza della NFTA sottolinea che il trattamento informatico da parte dell'UFT dei dati relativi alla NFTA riveste un'importanza capitale. Questo incarico deve pertanto essere considerato alla stregua di una funzione direttiva, la quale deve essere gestita e controllata come tale. Durante l'anno in rassegna la Delegazione ha insistito per la messa in opera entro breve termine delle misure previste da un gruppo di lavoro ad hoc. In tutte le sue riunioni essa è stata informata in merito ai progressi realizzati e agli obiettivi raggiunti dai costruttori. La Delegazione ha così potuto constatare che la prima fase dell'appuramento dei dati di base è terminata a metà del 2001, conformemente allo scadenzario, e che l'obiettivo di eliminare tutti i punti deboli entro la primavera del 2002 poteva essere ritenuto realistico. La Delegazione verificherà se gli obiettivi fissati sono stati raggiunti in occasione dell'analisi del rapporto sullo stato dei lavori NFTA concernente il secondo semestre 2001.*

### ***Equipaggiamento ferroviario***

*Circa il 12 per cento del credito complessivo della NFTA è destinato all'equipaggiamento ferroviario. Nell'agosto del 2000, l'UFT ha emanato una direttiva che rende obbligatoria l'utilizzazione del sistema ETCS (European Train Control System) Level 2 con segnalamento in cabina di guida sull'asse nord-sud Basilea-Lötschberg.*

*La Delegazione di vigilanza della NFTA ha constatato che il progetto è in ritardo rispetto allo scadenzario iniziale. Tuttavia sia le compagnie ferroviarie sia i settori industriali interessati ritengono che il tempo a disposizione per l'approntamento delle risorse necessarie sia ancora sufficiente. I problemi tecnici dovrebbero dunque essere risolti prima della messa in esercizio commerciale della nuova tratta Mattstetten-Rothrist. In caso di ritardo nella messa in esercizio del sistema ETCS Level 2 al Lötschberg, le parti interessate dovranno esaminare soluzioni temporanee sino al momento in cui il sistema definitivo sarà pienamente operativo. L'UFT è dell'opinione che non occorra valutare o pianificare una soluzione alternativa.*

---

*La Delegazione di vigilanza della NFTA ritiene che debbano essere adottate soluzioni all'altezza delle esigenze future e delle capacità messe a disposizione grazie agli investimenti per le infrastrutture.*

### **Condizioni di lavoro sui cantieri della NFTA**

*Per quanto concerne le condizioni di lavoro sui cantieri della NFTA, la Delegazione constata che, sebbene talune irregolarità registrate in passato siano state sanzionate e corrette, sussistono lacune nell'applicazione delle disposizioni legali e contrattuali; per quanto concerne il personale di officina è stato per esempio constatato che si praticavano turni di lavoro di 15-18 ore al giorno.*

*Nel 2001 la Commissione professionale paritetica lavori sotterranei (CPPLS) e gli ispettorati cantonali del lavoro hanno intensificato la loro attività. I Cantoni sono attivi nell'ambito della protezione dei lavoratori della NFTA e la circolazione delle informazioni è assicurata. Nondimeno le risorse in materia di personale a disposizione dei Cantoni per i controlli dell'esecuzione della legge sul lavoro sono insufficienti.*

*La Delegazione di vigilanza della NFTA si attende il rispetto rigoroso delle disposizioni della legge sul lavoro e dei contratti di lavoro. Incoraggia l'istituzione di soluzioni pragmatiche e responsabili entro i limiti consentiti dalle disposizioni legali, come è stato fatto per i modelli di durata del lavoro. La Delegazione ritiene che il controllo dell'esecuzione della legge sul lavoro debba essere pienamente garantito a tutti i livelli. Sostiene pertanto esplicitamente le autorità e la CPPLS nella loro lotta contro le violazioni del diritto del lavoro nonché l'approccio severo adottato dall'UFDS nell'ambito dei permessi di lavoro e nella lotta contro le violazioni del diritto degli stranieri.*

*Secondo l'INSAI il nostro Paese dispone di un arsenale giuridico sufficiente per imporre una protezione appropriata ai salariati delle imprese con sede all'estero che svolgono lavori in Svizzera con il loro personale.*

*La Delegazione di vigilanza della NFTA si attende da tutte le istanze interessate che controllino che i lavoratori abbiano sempre una copertura assicurativa sufficiente. La Delegazione sottolinea la necessità assoluta di evitare che differenze in materia di copertura assicurativa creino distorsioni della concorrenza.*

*La Delegazione di vigilanza della NFTA deplora infine il decesso avvenuto sul cantiere del pozzo di Sedrun nel corso dell'anno in esame. Insiste sulla necessità di accordare la priorità alla sicurezza e sostiene tutti gli sforzi profusi per garantire un elevato livello di sicurezza sui cantieri della NFTA.*

### **Sicurezza della NFTA**

*Il rapporto dell'UFT sulla sicurezza nelle gallerie ferroviarie svizzere pubblicato all'inizio del 2001 mostra che il traffico ferroviario è molto sicuro, molto più di quello stradale. Nonostante le basse probabilità, un incidente in una galleria ferroviaria può sempre capitare. Le conseguenze sono generalmente gravi e i soccorsi sono estremamente difficili, in particolare in gallerie molto lunghe. La sicurezza delle nuove gallerie di base e del materiale rotabile che sarà impiegato è pertanto*

---

*costantemente aggiornata e soddisfa in ogni caso i criteri validi sulle tratte europee ad alta velocità.*

*La Delegazione di vigilanza della NFTA ha esaminato la pianificazione delle misure di sicurezza applicabili alle nuove gallerie. Questa pianificazione avviene a vari livelli. Le compagnie ferroviarie hanno ricevuto l'incarico di elaborare un piano di sicurezza globale per la realizzazione di AlpTransit. A livello di autorità l'UFT ha istituito il comitato coordinatore «Rapporto di sicurezza AlpTransit (PO SiB-AT)». In qualità di autorità di vigilanza e di approvazione in materia di sicurezza, l'UFT ha inoltre creato una commissione d'accompagnamento che comprende esperti scientifici dell'INSAI e dei vigili del fuoco.*

*Affinché le misure e le decisioni necessarie possano essere prese tempestivamente, la Delegazione di vigilanza della NFTA sottolinea l'importanza dell'analisi corretta e permanente delle questioni inerenti la sicurezza. Occorre impiegare tutti i mezzi per evitare che si producano incidenti gravi o che gli equipaggiamenti delle gallerie debbano essere modificati con notevole dispendio di denaro, poco dopo l'apertura, a causa di lacune del sistema di sicurezza. La Delegazione prende atto delle difficoltà dovute al carattere assolutamente innovatore del progetto e all'assenza di valori empirici per gallerie di tali lunghezze e rammenta che nessuna misura di ordine tecnico o organizzativo permette di escludere completamente un rischio residuo.*

# Rapporto

## I. Mandato e organizzazione

### 1 Mandato

#### 1.1 Base

Secondo l'articolo 20 capoverso 3 del decreto sul transito alpino (RS 742.104) l'alta vigilanza parlamentare sulla realizzazione della Nuova ferrovia transalpina (NFTA) spetta alla Delegazione di vigilanza della NFTA.

Conformemente alle direttive, adottate il 2 giugno 1999 d'intesa con le commissioni da cui emana (Commissioni delle finanze, Commissioni della gestione e Commissioni dei trasporti e delle telecomunicazioni) nonché con la Delegazione delle finanze, la Delegazione di vigilanza della NFTA verifica in particolare il rispetto delle prestazioni, dei termini, dei costi e dei crediti nonché delle condizioni quadro giuridiche e organizzative.

La Delegazione di vigilanza della NFTA non ha facoltà decisionale né la competenza di emanare istruzioni. Può indirizzare, informando le commissioni, reclami e raccomandazioni al Consiglio federale, all'Amministrazione o alle imprese di costruzione; alternativamente può incaricare le commissioni di indirizzare tali raccomandazioni e reclami. Con questi interventi la Delegazione non si assume tuttavia una responsabilità diretta per le decisioni dell'Amministrazione o di terzi, né si assume la vigilanza diretta su questi organi: tale responsabilità rimane di competenza del Consiglio federale.

#### 1.2 Diritti d'informazione

Per svolgere il suo mandato, la Delegazione di vigilanza della NFTA gode degli stessi diritti concessi alle Commissioni della gestione (CdG) e alla Delegazione delle finanze, conformemente agli articoli 47<sup>quater</sup> e 50 della legge sui rapporti fra i Consigli (LRC; RS 171.11).

A differenza delle commissioni permanenti specifiche, nei confronti delle entità oggetto della vigilanza essa gode inoltre di diritti speciali in virtù dei quali può procurarsi direttamente in ogni momento tutte le informazioni necessarie per la sua attività di vigilanza. Si tratta essenzialmente dei seguenti diritti d'informazione:

Diritto	Contenuto
Diritto d'informazione	diritto di esigere in ogni momento le informazioni pertinenti presso le autorità e gli uffici della Confederazione, dei Cantoni e presso privati;
Diritto di consultazione degli atti	diritto di consultare in ogni momento gli atti in relazione alla costruzione della NFTA presso le autorità e gli uffici della Confederazione, dei Cantoni e presso privati;
Diritto di edizione degli atti	diritto di esigere in ogni momento dagli uffici interessati l'edizione degli atti. Alla Delegazione di vigilanza della NFTA sono in particolare messi a disposizione costantemente e regolarmente i rapporti semestrali sullo stato dei lavori dell'Ufficio federale dei trasporti (UFT), tutte le decisioni del Consiglio federale rilevanti per la NFTA e tutti i rapporti di revisione e d'ispezione rilevanti per la NFTA del Controllo federale delle finanze (CDF);
Diritto di chiedere informazioni	diritto di coinvolgere funzionari e privati quali persone tenute a fornire informazioni;
Diritto di sopralluogo sul posto	diritto di procedere in ogni momento a ispezioni e visite sul posto;
Diritto di ricorso a periti	diritto di chiedere perizie a specialisti per accertamenti in merito a particolari situazioni;
Diritto di disporre di personale	diritto di disporre del personale necessario per particolari verifiche e inchieste.

### 1.3 Rapporto alle commissioni da cui emana

L'obbligo di rendiconto nei confronti delle commissioni da cui emana (Commissioni delle finanze, Commissioni della gestione e Commissioni dei trasporti e delle telecomunicazioni) è svolto dalla Delegazione di vigilanza della NFTA per il tramite di diversi canali:

- mediante un rapporto di attività scritto essa informa annualmente circa le attività svolte nell'anno precedente;
- ogni sei mesi redige un riassunto del rapporto sullo stato dei lavori NFTA dell'UFT all'indirizzo delle commissioni permanenti da cui emana;
- a intervalli regolari i suoi membri informano oralmente le rispettive commissioni permanenti circa i risultati delle sedute della Delegazione;
- nel corso dell'anno la Delegazione invia regolarmente alle commissioni copie di scritti importanti dal profilo politico, in particolare copie delle comunicazioni al Consiglio federale;

- in caso di interventi urgenti si rivolge immediatamente per scritto a tutte le commissioni permanenti.

Questo sistema d'informazione a più livelli consente alle commissioni da cui emana la Delegazione di vigilanza della NFTA di tenersi al corrente dell'evoluzione generale dei vari progetti durante l'anno e di reagire tempestivamente dove necessario. Per questo motivo la Delegazione ha deciso di concentrarsi nei rapporti annuali unicamente sugli aspetti principali della sua attività. I soggetti prioritari sono raggruppati per argomento e sono trattati in modo specifico soltanto se la natura del progetto lo richiede. I membri delle commissioni da cui emana la Delegazione sono informati in modo esaustivo sullo stato dei differenti lavori mediante i riassunti dei rapporti semestrali dell'UFT sullo stato dei lavori.

## 2 Composizione

Secondo l'articolo 20 capoverso 4 del decreto sul transito alpino, le Commissioni delle finanze, le Commissioni della gestione e le Commissioni dei trasporti e delle telecomunicazioni delle due Camere nominano ognuna 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 autonomamente.

Nell'anno in rassegna 2001 la Delegazione di vigilanza della NFTA si compone come segue:

*Tabella 2*

	Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni	Commissione delle finanze	Commissione della gestione
Consiglio degli Stati	Rolf Büttiker (presidente) Ernst Leuenberger	Simon Epiney Thomas Pfisterer	Hans Hofmann * This Jenny ** Hansruedi Stadler
Consiglio nazionale	Max Binder (vicepresidente) Andrea Hämmerle	Hildegard Fässler-Osterwalder Fabio Abate	Rudolf Imhof Otto Laubacher

\* da agosto 2001 \*\* sino a luglio 2001

Mantenendo la stessa composizione per il 2002, sono stati nominati il Consigliere nazionale Max Binder quale presidente e il Consigliere agli Stati Simon Epiney quale vicepresidente.

La Delegazione di vigilanza della NFTA dispone di un segretariato proprio, subordinato al Segretariato delle Commissioni delle finanze e della Delegazione delle finanze delle Camere federali. Oltre ai suoi compiti regolari, il segretariato assume in particolare la coordinazione con i segretariati delle Commissioni da cui emana della Delegazione delle finanze.



### **3 Spese di controllo**

#### **3.1 Sedute**

Nell'anno in rassegna, la Delegazione di vigilanza della NFTA si è riunita durante le sessioni a Berna complessivamente per cinque sedute ordinarie di due giorni e per tre sedute straordinarie della durata di circa due ore cadauna.

Nell'ambito della seconda seduta ordinaria la Delegazione ha effettuato una visita di controllo nella sede della società AlpTransit San Gottardo SA (ATG) a Lucerna. Durante la quarta seduta ordinaria ha effettuato sopralluoghi nei Cantoni di Soletta, Argovia e Berna, dove ha visitato i cantieri delle linee d'accesso alla NFTA che fanno parte della prima tappa di Ferrovia 2000; ha effettuato inoltre un viaggio notturno tra Olten e Zofingen, sulla linea di prova per il segnalamento in cabina di guida.

I rappresentanti dell'UFT, del CDF e dell'Amministrazione federale delle finanze (AFF) si sono messi a disposizione della Delegazione di vigilanza della NFTA durante ogni seduta per chiarire e approfondire questioni speciali. Parimenti, sovente le delegazioni dei consigli d'amministrazione e della direzione operativa delle società costruttrici AlpTransit San Gottardo SA (ATG) e AlpTransit BLS SA (BLS AT) sono state interpellate per questioni relative ai più recenti sviluppi nel loro settore.

Durante le sedute, la Delegazione di vigilanza della NFTA ha esaminato nove affari del Consiglio federale, otto rapporti del CDF, due rapporti sullo stato dei lavori della NFTA dell'UFT relativi al periodo dal 1° luglio 2000 sino al 30 giugno 2001 nonché i rapporti di gestione 1999 e 2000 delle società ATG e BLS AT. Essa è inoltre stata informata in merito a una dozzina di controlli complementari e speciali effettuati dalla sezione AlpTransit dell'UFT.

I capitoli seguenti danno una visione d'assieme su questi dossier.

#### **3.2 Affari del Consiglio federale**

##### **3.2.1 Convenzioni AlpTransit relative agli ampliamenti sul tratto San Gallo–Arth-Goldau conclusi tra la Confederazione e le compagnie ferroviarie interessate**

Il 21 febbraio 2001, il Consiglio federale ha concluso tre convenzioni con le società FFS SA, BT (Bodensee-Toggenburg-Bahn) e SOB (Südost-Bahn). Queste convenzioni disciplinano i rapporti tra la Confederazione e le compagnie ferroviarie nei settori della pianificazione, della costruzione e del finanziamento del raccordo della Svizzera orientale alla linea di base del San Gottardo, come previsto nell'articolo 5<sup>bis</sup> lettera c del decreto sul transito alpino. La Delegazione di vigilanza della NFTA ha segnatamente preso atto del fatto che la scadenza per il termine dei progetti della prima e della seconda fase è stata anticipata dal 2016 al 2012.

La Delegazione si è già espressa circa le convenzioni precedentemente concluse tra la Confederazione e i costruttori o le loro case madre nell'ultimo rapporto di attività (cfr. Rapporto di attività 2000, n. 10.1.3).

### **3.2.2 Ordinanza sul traffico alpino**

Durante il periodo in esame la Delegazione di vigilanza della NFTA ha seguito con attenzione l'aggiornamento e il raggruppamento delle tre vecchie ordinanze NFTA (sulle competenze, sulle procedure e sui conti speciali) nella nuova ordinanza sul transito alpino (OTrAl; RS 742.104.1) entrata in vigore il 1° marzo 2001. Essa attribuisce un'importanza particolare alle disposizioni concernenti l'indice del rincaro, la delimitazione delle competenze e delle responsabilità a livello di autorità federali nonché il coordinamento tra gli organi di vigilanza (cfr. Rapporto di attività 2000, n. 10.2.1).

### **3.2.3 Altre decisioni del Consiglio federale**

Il Consiglio federale ha inoltre preso le decisioni seguenti, che saranno sviluppate nei capitoli successivi del presente rapporto:

- decisione del Consiglio federale: aumento del credito d'opera concernente l'ampliamento della Surselva a causa del rincaro, dell'IVA e degli interessi intercalari (cfr. n. 5.1.2);
- decisione del Consiglio federale: utilizzo dei fondi residui della prima tappa di Ferrovia 2000 (cfr. n. 5.2.1);
- decisione del Consiglio federale: aumento del credito complessivo della NFTA (cfr. n. 5.1.1);
- decisione del Consiglio federale: decisione concernente il sistema della galleria di base del Monte Ceneri (cfr. n. 9.3.3);
- decisione del Consiglio federale: aumento del credito di pagamento 2001 concernente l'asse del Lötschberg e gli ampliamenti del tratto San Gallo–Arth-Goldau (cfr. n. 5.2.2);
- nota informativa del DATEC al Consiglio federale: processo d'ottimizzazione del tracciato della NFTA nel Cantone di Uri, situazione a fine febbraio 2001 (cfr. n. 9.3.1);
- nota informativa del DATEC al Consiglio federale: raccordo di Frutigen (cfr. n. 9.3.2).

## **3.3 Rapporti del CDF**

### **3.3.1 Nuove direttive del CDF in materia di coordinamento delle attività di controllo relative al progetto NFTA**

Negli anni novanta, la Delegazione delle finanze delle Camere federali ha insistito affinché l'attività dei diversi organi di controllo del progetto NFTA sia coordinata dal CDF. Prima dell'entrata in vigore dell'ordinanza sul traffico alpino (cfr. n. 3.2.2) il CDF assicurava il coordinamento in virtù dell'articolo 4 dell'ordinanza sulle competenze NFTA. Dal 1° marzo 2001, il coordinamento continua ad essere affidato al CDF in virtù degli articoli 15 e 16 dell'OTrAl. Questa funzione consiste nel coordi-

nare i programmi di verifica e nell'assicurare lo scambio di informazioni. Come in passato, i controlli che incombono alla Confederazione sono effettuati dal CDF e dall'UFT; quelli che incombono ai costruttori sono effettuati dai loro uffici di revisione interni ed esterni, i quali sono responsabili per i controlli.

In seguito al cambiamento delle basi legali applicabili si è rivelato necessario l'aggiornamento e il completamento delle direttive del CDF del 27 gennaio 1995 sulle competenze dei diversi organi di controllo del progetto AlpTransit. Il CDF ha modificato tali direttive d'intesa con gli altri organi di controllo. La nuova «Direttiva in materia di coordinamento delle attività di controllo relative al progetto Nuova ferrovia transalpina (NFTA)» è entrata in vigore il 2 aprile 2001.

La nuova concezione instaura dei settori di ispezione ed esige che i controlli siano pianificati dagli organi di controllo responsabili sulla base delle analisi di rischio precedentemente realizzate. Inoltre deve esservi un sommario di tutti i controlli in corso e di quelli già svolti. Il CDF deve essere informato immediatamente in caso di modifica essenziale del programma di controllo, in caso di divergenze che sorgono durante l'anno in materia di coordinamento dei programmi e in presenza di risultati di controllo con ripercussioni importanti.

Lo scambio di informazioni è stato nettamente migliorato; gli organi di controllo redigono un riassunto di ogni controllo effettuato all'indirizzo delle persone che partecipano alla riunione di coordinamento annuale. Su richiesta degli organi di controllo nel corso dell'anno possono essere organizzate riunioni di coordinamento *ad hoc*. Anche siffatte riunioni sono dirette dal CDF.

La Delegazione di vigilanza della NFTA constata con soddisfazione che il mandato di coordinamento è stato precisato e che prosegue a titolo di alta vigilanza parlamentare. Dall'inizio del 2002 la Delegazione riceverà regolarmente, oltre ai rapporti correnti sui risultati dei controlli del CDF e dell'UFT, anche informazioni sulle riunioni di coordinamento annuali e sulla pianificazione per l'anno in corso.

### **3.3.2 Controllo di redditività dei servizi informatici dell'UFT**

Il CDF ha svolto un controllo di redditività nel settore informatico dell'UFT per verificare se l'ufficio è in grado di garantire l'efficacia dei sistemi d'informazione. In generale il CDF ha constatato che l'adeguamento dei meccanismi di controllo esistenti e l'istituzione di nuovi meccanismi non sono sempre in grado di seguire l'elevato ritmo delle innovazioni dei processi e quello del crescente aumento delle reti.

L'applicazione della direttiva sul controlling della NFTA (DCN) pone problemi informatici all'UFT e ai costruttori (cfr. n. 10.1). La Delegazione si è interessata in particolare dei risultati dei controlli effettuati in relazione con l'applicazione KOFAT SAP dell'UFT (strumento di gestione dei costi e delle finanze nel controlling NFTA).

Come constatato dal CDF a metà del 2001, non è stato possibile raggiungere gli obiettivi iniziali. In particolare la qualità dei dati non è ancora interamente compatibile con la norma KOFAT. Per consentire in futuro all'applicazione KOFAT di fornire risultati tangibili per il controlling NFTA sono state prese varie misure, fra le quali la costituzione di un gruppo di lavoro diretto dall'UFT, incaricato di migliorare la qualità dei dati forniti dai costruttori (ATG e BLS AT).

Globalmente, la direzione dell'UFT ha approvato le osservazioni e le raccomandazioni formulate, ricordando tuttavia che l'efficacia di KOFAT SAP dipende in larga misura innanzitutto dalla qualità dei dati forniti dai costruttori e dalle compagnie ferroviarie e in secondo luogo dalla messa in esercizio della nuova versione dell'applicazione, avvenuta a metà dell'anno in esame.

La Delegazione di vigilanza della NFTA sottolinea che il trattamento informatico da parte dell'UFT dei dati relativi alla NFTA è di importanza capitale. Questo compito deve pertanto essere considerato alla stregua di una funzione direttiva e gestito e controllato come tale. In occasione dell'analisi del rapporto sullo stato dei lavori NFTA concernente il secondo semestre 2001, che le sarà presentato nella primavera 2002, la Delegazione verificherà se gli obiettivi fissati sono stati raggiunti.

### **3.3.3 Efficacia della sezione AlpTransit dell'UFT**

In occasione di un controllo dell'efficacia effettuato nella sezione AlpTransit dell'UFT, il CDF ha esaminato il settore dei controlli complementari e speciali (cfr. n. 3.4) nonché i differenti aspetti degli altri compiti attribuiti a questo servizio, come la redazione dei rapporti sullo stato dei lavori e l'applicazione della DCN (cfr. n. 10). Il CDF ha constatato che la collaborazione con la sezione AlpTransit non poneva nessun problema e che i compiti di controllo sono eseguiti efficacemente. Esso ha formulato raccomandazioni in merito a singoli settori d'attività della sezione.

In primo luogo, sul piano organizzativo il CDF ha constatato una penuria di personale e un'insufficiente separazione delle funzioni tra il settore delle finanze e quello della gestione dei fondi. Questi problemi sono stati risolti grazie all'assunzione di una persona al posto di gerente dei fondi e grazie all'aumento dell'effettivo regolamentare di servizio a tre persone.

In secondo luogo, per quanto concerne l'efficacia dei controlli complementari e speciali effettuati dalla sezione presso i costruttori, il CDF ha constatato che vi sono possibilità di miglioramento a livello di gestione e a livello di documentazione. Per ottimizzare l'efficacia dei suoi controlli l'UFT ha istituito una nuova organizzazione e un sistema di vigilanza sulle misure. In futuro la sezione includerà nell'analisi e nella pianificazione dei controlli un sommario degli affari in sospeso risultanti dai rapporti di controllo precedenti. Esso migliorerà il sistema di garanzia della qualità e redigerà un rapporto globale sulle sue attività di controllo.

Infine, per quanto concerne il controllo dei crediti d'impegno relativi al credito d'opera NFTA «vigilanza del progetto», il CDF ha constatato che il sistema di controllo interno rispettava solo parzialmente le esigenze legali. In occasione della revi-

sione effettuata all'inizio del 2001, il sommario di tutti gli impegni presi e le stime semestrali dei costi finali non erano ancora disponibili.

A questo proposito, a metà del 2001, l'UFT ha comunicato alla Delegazione di vigilanza della NFTA che il credito di 76 milioni di franchi (base 1998) destinato alla vigilanza del progetto era stato utilizzato in ragione del 58 per cento. Considerata un'utilizzazione media annua di quattro milioni di franchi, il credito dovrebbe ancora bastare per otto anni; questo significa che a tempo debito occorrerà aumentarlo.

### **3.3.4 Parere in merito ai rapporti sullo stato dei lavori dell'UFT**

Se necessario, il CDF analizza i rapporti sullo stato dei lavori NFTA dell'UFT sotto il profilo dell'alta vigilanza finanziaria delle autorità e prende posizione a tal proposito nei confronti della Delegazione di vigilanza della NFTA.

Nell'anno in esame, il CDF ha constatato che il rapporto sullo stato dei lavori concernente il secondo semestre 2000 non era stato redatto come previsto. Il CDF ha fatto notare che se a questo stadio gli elementi strutturali, quali il piano della struttura del progetto, subiscono ancora modifiche fondamentali, la trasparenza finanziaria e la possibilità di confronto dei dati potrebbero essere compromesse.

La Delegazione di vigilanza della NFTA constata che l'UFT ha preso in considerazione le raccomandazioni e adegua il processo di redazione dei rapporti sullo stato dei lavori nell'ambito del suo sistema di garanzia della qualità. Essa raccomanda inoltre di esaminare la possibilità di un aumento delle risorse messe a disposizione.

### **3.3.5 Valutazione del processo di stima dei costi finali della BLS AT**

Per poter formulare un parere politico sull'evoluzione dei costi, la Delegazione di vigilanza della NFTA deve potersi fondare su un flusso d'informazioni completo e a tutti i livelli: imprese di costruzione e consorzi, costruttori, servizi federali competenti e Parlamento.

Nell'anno in esame il CDF ha sottoposto a un esame formale la circolazione dei dati nell'impresa BLS AT, a tutti i livelli dai cantieri fino alla direzione. In particolare sono state esaminate le regolamentazioni relative al controlling, alla redazione dei rapporti e alle modifiche del programma; è stato anche esaminato il modo in cui tali regolamentazioni sono applicate nei cantieri e dai costruttori.

La Delegazione di vigilanza della NFTA ha preso nota del fatto che i compiti di direzione del progetto sono svolti con competenza e impegno a tutti i livelli. La BLS AT ha assicurato che avrebbe preso provvedimenti concernenti i punti deboli evocati, segnatamente nell'ambito del trasferimento delle conoscenze e del principio del doppio controllo. La BLS AT respinge invece la raccomandazione formulata dal CDF che suggeriva l'istituzione di un servizio di revisione interna indipendente.

La Delegazione di vigilanza della NFTA valuta positivamente la volontà della BLS AT di consolidare la sua gestione finanziaria. Tuttavia, considerato il notevole volume delle risorse impiegate e la complessità del progetto, essa appoggia la raccomandazione indirizzata dal CDF al consiglio d'amministrazione della BLS AT di istituire un servizio di revisione interna indipendente, oltre al servizio di revisione statutario, come d'uso per le società anonime di una certa dimensione. Questo a maggior ragione considerando che, in seguito all'intervento del CDF e della Delegazione di vigilanza della NFTA (cfr. Rapporto di attività 1999, n. B 2.5), l'ATG dispone da due anni di un siffatto organo (servizio di revisione interna delle FFS).

### **3.3.6 Esame delle aggiudicazioni della BLS AT**

Nell'ambito delle precedenti revisioni effettuate presso la BLS AT, il CDF aveva indicato, sotto forma di raccomandazioni, il modo di procedere al fine di rispettare le disposizioni della legislazione sugli acquisti pubblici nell'ambito dell'attribuzione diretta. In occasione di un controllo supplementare realizzato nel 2001, il CDF ha constatato che, in casi isolati, i mandati di prestazioni erano attribuiti direttamente, anche laddove la legge prescriveva come minimo una messa a concorso.

La Delegazione di vigilanza della NFTA esige dalla BLS AT che in futuro proceda all'aggiudicazione di mandati supplementari e di supplementi nel pieno rispetto della legislazione sugli acquisti pubblici.

### **3.3.7 Esame delle aggiudicazioni dell'ATG**

Presso l'ATG, il CDF ha esaminato l'appalto e l'aggiudicazione di determinati lavori nonché l'applicazione delle raccomandazioni formulate in precedenza nell'ambito dell'aggiudicazione degli appalti di costruzione. Ha constatato che il costruttore rispetta le disposizioni della normativa sugli acquisti pubblici nell'ambito degli appalti di costruzione, in particolare quelle molto severe per l'incarico diretto. Neppure l'accordo concernente il diritto d'informazione ha dato adito a osservazioni.

Il CDF ha formulato qualche osservazione, fondata essenzialmente sulle nuove decisioni della Commissione federale di ricorso in materia di acquisti pubblici concernenti in particolare la clausola d'integrità. Queste decisioni dovrebbero apportare precisazioni per quanto riguarda le future gare d'appalto. Prima di essere applicate esse devono tuttavia essere concretate dalla Conferenza degli organi di costruzione della Confederazione (CSFC). La questione della clausola d'integrità e quella della separazione dell'elaborazione dei progetti e della direzione dei lavori dovranno ancora essere discusse in modo approfondito tra il CDF, l'UFT e la CSFC.

La Delegazione di vigilanza della NFTA ha preso atto del rapporto di revisione del CDF e ha incaricato quest'ultimo di informarla, al momento opportuno, delle ripercussioni che potrebbero avere le raccomandazioni concernenti la clausola d'integrità e la separazione delle funzioni in occasione delle future aggiudicazioni della NFTA.

### **3.4 Controlli speciali e complementari dell'UFT**

#### **3.4.1 Controlli nell'ambito dei contratti e delle aggiudicazioni**

Oltre alla sua funzione di consulente nell'ambito dei contratti e delle aggiudicazioni, durante l'anno in esame l'UFT ha effettuato mediante sondaggio controlli concernenti essenzialmente aspetti giuridici. Con questi controlli si esamina se le procedure di aggiudicazione sono conformi al diritto federale sugli acquisti pubblici, se le aggiudicazioni sono plausibili e verificabili e se le disposizioni contrattuali minime stabilite nella DCN sono rispettate. Non si tratta invece di consultare direttamente le offerte né di procedere a valutazioni parallele.

I controlli eseguiti presso l'ATG hanno dimostrato all'UFT che, di regola, le aggiudicazioni sono effettuate correttamente. Sono state formulate alcune raccomandazioni, segnatamente in merito alla preselezione o al ritiro prematuro delle offerte nonché in merito ai contatti orali con gli offerenti. L'UFT ha pure sostenuto gli sforzi profusi dall'ATG per offrire una formazione di qualità al personale responsabile della gestione dei contratti.

Presso la BLS AT, l'UFT ha esaminato singoli documenti concernenti il bando di concorso e ha emesso raccomandazioni, di cui è stato ampiamente tenuto conto nelle procedure successive.

#### **3.4.2 Controllo dei costi**

I controlli dei costi effettuati presso i due costruttori durante il periodo in esame non hanno dato adito a osservazioni particolari. Questo è dovuto non da ultimo al rinvio di un controllo speciale dell'UFT al 2002 in seguito ai problemi informatici con cui è stata confrontata l'ATG (cfr. n. 10.2).

### **3.5 Rapporti sulla gestione dei costruttori**

Durante il periodo in rassegna, la Delegazione di vigilanza della NFTA ha preso atto dei rapporti sulla gestione 1999 e 2000 della BLS AT e dell'ATG. Essa ha esaminato in modo più approfondito la riserva degli organi di revisione esterni, il ruolo dei costruttori, la riorganizzazione della direzione dell'ATG e gli onorari versati agli amministratori.

### 3.5.1 Riserva degli organi di revisione esterni

In tutti i rapporti sulla gestione dei costruttori (ATG e BLS AT) realizzati finora, gli organi di revisione esterni hanno formulato la riserva seguente:

*«I costi cumulati relativi ai progetti San Gottardo e Svizzera orientale [rispettivamente «relativi alla costruzione della linea di base del Lötschberg»] sono interamente stati iscritti all'attivo. Per il momento è impossibile valutare definitivamente questi costi al valore operativo futuro. Considerate le incertezze relative alla redditività del progetto, è probabile che in futuro gli importi passati all'attivo saranno oggetto di notevoli ammortamenti.*

*Nonostante la riserva menzionata, (...) vi raccomandiamo di approvare i conti annuali che vi saranno presentati, poiché l'ordinanza sui conti speciali NFTA e la convenzione conclusa tra Confederazione e BLS AT [rispettivamente «ATG»] prevede obbligatoriamente il differimento degli ammortamenti sino al momento della messa in esercizio dell'infrastruttura. Inoltre, come ci è stato confermato dai servizi federali competenti, i contributi versati a fondo perso devono essere considerati alla stregua di aggiustamenti di valore.*

*Se, malgrado le basi legali menzionate, l'ammortamento del progetto sul valore operativo dovesse superare l'importo delle posizioni costituite a titolo di aggiustamenti di valore, la società potrebbe ritrovarsi in una situazione di perdita di capitale o di indebitamento.»*

La Delegazione di vigilanza della NFTA ha chiesto all'UFT e al CDF di prendere posizione in merito a queste riserve dal punto di vista giuridico e finanziario.

Dopo aver esaminato il rapporto dei revisori, la Delegazione di vigilanza della NFTA è arrivata alla conclusione che da un punto di vista formale la riserva dell'organo di revisione è pienamente giustificata per quanto concerne la trasparenza e la dotazione di fondi propri. Non si tratta tuttavia di una riserva strettamente necessaria, poiché le questioni di valutazione sono disciplinate da leggi federali speciali che prevalgono sulla legislazione ordinaria.

### 3.5.2 Struttura giuridica dei costruttori costituiti in società anonime e loro margine di manovra

Nel 1996, il capo del DATEC aveva commissionato varie perizie concernenti un modello di committenza per la costruzione dei due assi della NFTA. Dopo l'esame di vari modelli sono state fondate due società anonime, una affiliata alle FFS SA, l'altra alla BLS SA. Le competenze e le responsabilità sono state chiaramente definite anche a livello delle convenzioni concluse tra la Confederazione e i costruttori.

Soltanto i costruttori rispondono nei confronti della Confederazione della conformità all'ordinazione dei progetti e delle infrastrutture costruite, così come dell'utilizzazione efficiente delle risorse. Le società madre sono competenti unicamente per la salvaguardia degli interessi delle società esercenti. L'elezione dei membri dei consigli d'amministrazione deve avvenire, se possibile, in modo consen-



suale. La Confederazione deve essere consultata e ha il diritto di designare tre amministratori. La Delegazione di vigilanza della NFTA ha constatato che finora questo diritto non è mai stato esercitato. Tra la Confederazione e determinati membri dei consigli d'amministrazione si svolgono invece colloqui regolari.

Nonostante le basi giuridiche speciali e dopo una fase iniziale difficile, le strutture organizzative sono attualmente operative e funzionano correttamente. La libertà imprenditoriale dei costruttori, malgrado la loro organizzazione disciplinata dal diritto privato, è limitata dalla loro esigua capitalizzazione, dalle diverse regolamentazioni speciali della Confederazione e dalla DCN del DATEC. Anche se i dirigenti di queste imprese dispongono *de facto* di un margine di manovra limitato, essi hanno comunque il compito di esercitare la loro funzione nell'interesse della Confederazione e con la necessaria diligenza.

Nella fase attuale dei lavori la Delegazione di vigilanza della NFTA non ritiene necessaria una discussione su una modifica del modello di committenza. Considera molto più importante un'applicazione rigorosa delle nuove basi legali della NFTA e delle convenzioni concluse tra la Confederazione e i costruttori nonché le rispettive società madre. La regolamentazione federale prevale qui sul diritto della società anonima.

### **3.5.3 Nuova organizzazione della direzione dell'ATG**

In seguito alla partenza del capo delle finanze dell'ATG, nell'ottobre 2001, la Delegazione di vigilanza della NFTA ha avuto colloqui approfonditi con il consiglio d'amministrazione e la direzione dell'impresa in merito alla direzione finanziaria delle operazioni, segnatamente nella prospettiva dell'aggiudicazione degli ultimi grandi lotti della galleria del San Gottardo. Essa si è in particolare interessata al progetto di riorganizzazione della direzione.

La Delegazione di vigilanza della NFTA ha raccomandato con insistenza al consiglio d'amministrazione di mettere a concorso tale posto strategico il più presto possibile. Il consiglio d'amministrazione ha assicurato alla Delegazione che un candidato sarebbe stato selezionato al più tardi all'inizio del 2002. Ha inoltre consegnato alla Delegazione il nuovo capitolato d'oneri della divisione Finanze, controlling e informatica.

Verso la fine del periodo in rassegna, la Delegazione di vigilanza della NFTA ha appreso con soddisfazione che il consiglio d'amministrazione aveva deciso di riorganizzare la direzione dell'impresa. Dal 2002 essa si comporrà di cinque membri che saranno responsabili assieme al presidente dei settori d'attività chiave dell'ATG: pianificazione, costruzione della galleria, equipaggiamenti ferroviari, finanze e controlling.

Secondo la Delegazione di vigilanza della NFTA questa riorganizzazione crea i presupposti necessari per fondare su basi più ampie le conoscenze relative ai progetti e le responsabilità, in concomitanza con il passaggio dalla fase di pianificazione della galleria di base del San Gottardo alla lunga fase d'esecuzione.

### **3.5.4 Onorari degli amministratori dei costruttori**

Presso l'ATG, gli onorari versati ai membri del consiglio d'amministrazione nel 2001 ammontavano a 50 000 franchi per il presidente, 40 000 franchi per i membri della delegazione del consiglio d'amministrazione e 30 000 franchi per gli altri membri. Gli amministratori non percepiscono bonus. Il tempo consacrato a tali mandati corrisponde a circa dieci sedute all'anno. In occasione di aggiudicazioni importanti, come nell'anno in rassegna, gli amministratori possono anche essere convocati per sedute straordinarie. I membri della direzione hanno diritto a un bonus.

Presso la BLS AT gli amministratori hanno percepito onorari di 15 000 franchi all'anno fino al 1999. Dall'inizio dei lavori di costruzione il presidente riceve 50 000 franchi e gli altri membri 30 000 franchi. Il consiglio d'amministrazione si riunisce mensilmente e il presidente partecipa quasi settimanalmente alle riunioni. Non sono versati bonus.

La Delegazione di vigilanza della NFTA considera che gli onorari versati agli amministratori delle società ATG e BLS AT sono ragionevoli e corrispondono a quelli versati da società anonime paragonabili. Essa non intende pertanto proseguire le indagini in questo ambito.

## **4 Competenze e responsabilità**

Negli ultimi due rapporti d'attività, la Delegazione di vigilanza della NFTA ha ampiamente trattato la delimitazione e l'attribuzione delle competenze e delle responsabilità degli organi coinvolti nella realizzazione della NFTA nonché degli organi incaricati del controllo e della vigilanza (cfr. Rapporto di attività 1999, n. A 3, B 2 e B 3.4; Rapporto di attività 2000, n. 4.1).

L'allegato 3 fornisce una visione d'insieme completa e attuale degli organi incaricati della vigilanza, del controllo e dell'esecuzione nonché della portata dei rispettivi incarichi.

## **II. Priorità**

### **5 Crediti**

#### **5.1 Crediti d'impegno**

##### **5.1.1 Adeguamento del credito complessivo della NFTA al nuovo indice di rincaro per la NFTA**

Uno dei compiti principali affidati dalle Camere federali alla Delegazione di vigilanza della NFTA è di vigilare sul credito complessivo della NFTA, rendendole immediatamente attente all'insorgere di un rischio di maggiori costi, e contribuire in questo modo quale strumento politico a prevenire ogni rischio di superamento dei crediti.

Il credito complessivo della NFTA è stato approvato dal Parlamento nel 1998. Esso fissa i crediti d'impegno massimi a disposizione nella prima e seconda fase per le singole opere, per la vigilanza del progetto e per la riserva centrale del Consiglio federale. Comprende anche una riserva del 15 per cento per i maggiori costi imputabili a modifiche dei progetti (p. es. norme più severe in materia di sicurezza nelle gallerie di base, rischi geologici) o a calcoli imprecisi nell'allestimento del preventivo. Per questi maggiori costi inerenti al progetto dovuti a modifiche dei mandati o ad altri imprevisti, i costruttori devono elaborare un piano di compensazione in collaborazione con l'UFT. La liberazione di fondi dal credito d'opera «riserve» del credito complessivo della NFTA può essere chiesta al Consiglio federale soltanto quando è certo che non è possibile realizzare le altre possibilità di compensazione.

Il rincaro, gli interessi intercalari e l'imposta sul valore aggiunto non sono integrati nel credito complessivo, poiché i costi di un progetto così importante e di lunga durata come la NFTA non possono essere previsti in modo affidabile e sfuggono all'influsso del committente. Le tasse e le variazioni dei costi dovute all'evoluzione del mercato sono tuttavia considerate, per il finanziamento tramite il fondo per i grandi progetti ferroviari (FPF), con tassi di rincaro annui tra l'1,5 e il 2 per cento e un interesse intercalare del 4 per cento. Il Parlamento ha deciso che il Consiglio federale può finanziare i maggiori costi dovuti al rincaro ampliando i crediti oltre il credito complessivo della NFTA.

Per poter distinguere correttamente i maggiori costi dovuti ai progetti da quelli dovuti al rincaro, è necessario determinare in modo affidabile il rincaro accumulato tra l'allestimento del preventivo (base 1991) e la stipulazione di ogni singolo contratto d'opera. È pertanto indispensabile definire come metro un indice realistico e pratico.

Nel 1994 e nel 1995, l'indice zurighese dei costi della costruzione di abitazioni (ZIW) è stato utilizzato come indice ufficiale per la NFTA, d'intesa con le FFS. Dal 1995, l'evoluzione nel settore della costruzione di abitazioni e lo sviluppo nel settore della costruzione di gallerie hanno cominciato a divergere notevolmente. Considerate l'importanza e la durata del progetto NFTA, alla fine del 1998 – cioè dopo la votazione da parte del Parlamento del credito complessivo per la NFTA – il DATEC ha istituito un gruppo di lavoro incaricato di definire un indice del rincaro basato sulle caratteristiche di questo progetto di grande portata. Nel periodo in rassegna, la Delegazione di vigilanza della NFTA ha seguito regolarmente l'andamento del nuo-

vo indice e ne ha riferito dettagliatamente nel suo ultimo rapporto (cfr. Rapporto di attività 2000, n. 6.2).

Nel giugno 2001, dopo aver ascoltato i costruttori e informato in modo dettagliato la Delegazione di vigilanza della NFTA, l'UFT, fondandosi sull'articolo 12 OTrAl e d'intesa con l'AFF, ha messo in vigore la nuova versione della DCN, che sostituisce il ZIW con il nuovo indice di rincaro della NFTA (NIR).

Il NIR si compone di quattro indici parziali corrispondenti all'evoluzione dei prezzi in quattro gruppi principali di costi. Gli indici parziali sono sommati conformemente alla loro ponderazione e formano l'indice globale NIR. La ponderazione rispecchia la percentuale di ciascun gruppo di costi al credito complessivo della NFTA.

*Tabella 3*

Gruppo di costi	Ponderazione	Composizione dell'indice parziale
Costruzione	69%	Fino al 1998/1999, l'indice dei prezzi è calcolato secondo una versione semplificata del metodo di Schips.  Dal 1998/1999, l'indice principale è l'indice dei prezzi delle costruzioni sotterranee dell'Ufficio federale della statistica (UST). Parallelamente, un indice di controllo è calcolato secondo il metodo di Schips.
Pianificazione, onorari, oneri propri dei costruttori	16%	Indice dei salari nominali dell'UST per il gruppo «servizi a imprese».
Tecnica ferroviaria	12%	Indice dei prezzi e dei salari costituito di singoli sottogruppi dell'indice dei prezzi alla produzione e all'importazione dell'UST nonché dell'indice dei salari nell'industria elettronica, metallurgica e dei macchinari.
Diversi	3%	Evoluzione media dei prezzi calcolata per i tre altri gruppi principali di costi.

*Fonte:* Rapporto dell'UFT sullo stato dei lavori della NFTA n. 11, 1° gennaio – 30 giugno 2001, rapporto principale.

Il nuovo indice permetterà di controllare meglio la gestione del credito della NFTA e di prevedere la sua evoluzione in modo più realistico. Per il periodo 1991–1999, con 105,9 punti di riferimento lo sviluppo del NIR si mantiene su valori paragonabili a quelli dell'indice nazionale dei prezzi al consumo. I valori definitivi per il 2000 e il 2001 non sono ancora disponibili, ma si prevede un notevole aumento (cfr. n. 6.4).

**Evoluzione dell'indice di rincaro della NFTA dal 1991 al 2001**

Ottobre	Punti di riferimento
<b>1991</b>	<b>100,0</b>
1992	101,1
1993	101,8
1994	102,2
1995	102,5
1996	105,4
1997	105,7
<b>1998</b>	<b>105,9</b>
1999	106,3
2000	116,0 – 120,0 *
2001	121,0 – 126,0 *

*Fonte:* Rapporto dell'UFT sullo stato dei lavori della NFTA n. 11, 1<sup>o</sup> gennaio – 30 giugno 2001, rapporto principale, allegato 1b.

\* stime dell'UFT del dicembre 2001

Il Consiglio federale ha preso conoscenza del nuovo metodo di calcolo il 28 giugno 2001. Affinché i crediti d'opera stanziati originariamente dal Parlamento siano disponibili per la costruzione della NFTA senza perdite dovute al rincaro, il Consiglio federale ha approvato un ampliamento del credito complessivo (base 1998) di 2,104 miliardi di franchi, di cui 1,3 miliardi per correggere il corso negativo del ZIW dal 1991 al 1998 e 0,8 miliardi per tenere conto del rincaro effettivo nello stesso periodo (cfr. tabella 5). Sono così a disposizione senza perdite dovute al rincaro 11 320 milioni di franchi per la realizzazione della prima fase (opere con priorità: costruzione delle gallerie di base del San Gottardo e del Lötschberg) e 3 384 milioni per la seconda fase (principalmente per la realizzazione della galleria di base del Monte Ceneri e della galleria del Zimmerberg).

La Delegazione di vigilanza della NFTA ha approvato la determinazione di un indice di rincaro più realistico. Essa è giunta alla conclusione che l'aumento del credito complessivo della NFTA da parte del Consiglio federale in virtù dell'articolo 3 lettera d del decreto federale del 8 dicembre 1999 concernente il nuovo credito complessivo per la NFTA (decreto sul finanziamento del transito alpino; FF 2000 136), dispone di una base giuridica sufficiente e che il passaggio dal vecchio al nuovo sistema è stato svolto con la necessaria trasparenza.

**Credito complessivo NFTA adeguato al NIR (in milioni di franchi)**

Opere	Costi 1998 secondo ZIW			Costi 1998 secondo NIR		
	Fase 1	Fase 2	Totale	Fase 1	Fase 2	Totale
Vigilanza del progetto	65		65	76		76
Asse del Lötschberg	2754		2 754	3 214		3 214
Asse del San Gottardo	5410	1202	6 612	6 313	1403	7 716
Ampliamento Surselva	105		105	123		123
Raccordo della Svizzera orientale	129	721	850	151	841	992
Ampliamenti San Gallo – Arth-Goldau	45	29	74	52	34	86
Ampliamenti linee della rimanente rete	214	257	471	250	300	550
Riserve	978	691	1 669	1 141	806	1 948
Differenze di arrotondamento a carico delle riserve						-1
<b>Totale</b>	<b>9700</b>	<b>2900</b>	<b>12 600</b>	<b>11 320</b>	<b>3384</b>	<b>14 704</b>

Fonte: Rapporto dell'UFT sullo stato dei lavori della NFTA n. 11, 1° gennaio – 30 giugno 2001, rapporto principale, allegato 1a; in milioni di franchi, arrotondati.

### 5.1.2 Aumento del credito d'opera per l'ampliamento della Surselva

Secondo l'articolo 3 lettera d del decreto sul finanziamento del transito alpino, il Consiglio federale può aumentare il credito complessivo della NFTA in funzione del rincaro comprovato, dell'imposta sul valore aggiunto e degli interessi intercalari. Una simile misura s'impone quando il credito d'opera approvato risulta insufficiente a coprire i costi supplementari.

Il 10 gennaio 2001, il Consiglio federale ha fatto uso di questa competenza per la prima volta e deciso di aumentare di 22,75 milioni di franchi il credito previsto per i lavori di ampliamento della Surselva, che termineranno alla fine del 2002. Questo importo è ripartito nella maniera seguente: 13 milioni, cioè il 12,6 per cento del credito d'opera e il rincaro minimo presumibile, per il rincaro, 8 milioni per l'imposta sul valore aggiunto e 1,75 milioni per gli interessi intercalari. Dato che l'adeguamento al NIR del credito complessivo della NFTA ha avuto luogo solo nel luglio 2001, nella sua decisione presa all'inizio dell'anno il Consiglio federale ha stabilito che i giustificativi concernenti il rincaro, l'imposta sul valore aggiunto e gli interessi intercalari venissero presentati con il conteggio finale dell'opera.

Dopo aver esaminato la situazione, la Delegazione di vigilanza della NFTA ha approvato la procedura adottata.

## 5.2

## Crediti di pagamento

### 5.2.1

### Simulazioni del fondo da parte dell'UFT

Il 4 aprile 2001, il Consiglio federale ha preso una decisione di principio sul futuro impiego di 1,5 miliardi di franchi che con ogni probabilità non saranno utilizzati nell'ambito della prima tappa di Ferrovia 2000. L'importo deve rimanere a disposizione per la costruzione di infrastrutture dei trasporti pubblici. Per questo motivo resterà nel FPF aumentando il margine di manovra finanziario per i quattro grandi progetti ferroviari. Le disposizioni sul limite di anticipazione restano riservate.

I quattro grandi progetti ferroviari (NFTA, Ferrovia 2000, raccordo alla rete ad alta velocità e risanamento fonico) sono finanziati per il tramite di un fondo comune; in questo modo la sicurezza del finanziamento e della realizzazione è assicurata a lungo termine, cioè per una ventina di anni. Gli investimenti in infrastrutture sono finanziati mediante entrate provenienti dalla tassa sul traffico pesante, dall'imposta sugli oli minerali e dall'imposta sul valore aggiunto come pure mediante un indebitamento della Confederazione del 25 per cento.

Affinché il programma di costruzione possa svolgersi in modo ottimale, nei primi anni si devono effettuare prelievi superiori agli introiti coperti dal fondo. Per non compromettere il programma di costruzione con un indebitamento eccessivo, la Confederazione concede al fondo anticipi fino a un tetto massimo indicizzato di 4,2 miliardi di franchi (base 1995). Ogni anno, il Parlamento fissa i crediti di pagamento per le singole opere in un decreto federale separato relativo al budget.

Possono sorgere problemi se la situazione economica cambia in modo improvviso e sproporzionato (p. es. rincaro, interessi, IVA), se le attribuzioni o i prelievi del fondo subiscono importanti variazioni o se dei progetti sono anticipati. In questi casi può darsi che il tetto massimo degli anticipi non possa più essere rispettato. È necessario pertanto che la Confederazione verifichi regolarmente il valore cumulato degli anticipi. Conformemente all'articolo 6 del decreto federale del 9 ottobre 1998 relativo al regolamento del fondo per i grandi progetti ferroviari (regolamento del fondo; RS 742.140), solo l'Assemblea federale può decidere gli adeguamenti necessari nella determinazione del tetto massimo.

Dal punto di vista dell'osservanza di questo tetto e per evitare di pesare ancora di più sul bilancio della Confederazione, l'UFT ha completato la sua panoplia di strumenti di gestione dei grandi progetti ferroviari con un programma informatico di simulazione del fondo.

Consapevole dei rischi di maggiori costi dovuti a modifiche di progetti e a aggiudicazioni, alla fine del periodo in esame la Delegazione di vigilanza della NFTA ha indetto due riunioni nel corso delle quali si è fatta informare dettagliatamente su questo nuovo strumento e sugli ultimi risultati delle simulazioni del fondo.

La Delegazione di vigilanza della NFTA ha constatato che alla fine del 2001 il finanziamento dei grandi progetti ferroviari è assicurato. Secondo le simulazioni realizzate nel corso dell'autunno 2001, i programmi di costruzione potranno essere eseguiti come previsto. Un adeguamento del tetto massimo degli anticipi per il momento non è necessario.

Tuttavia, per il periodo 2005-2010, in cui il fondo registrerà le più grandi eccedenze di spese, il tetto massimo fissato attualmente non offrirà praticamente più alcun margine di manovra per accelerare i progetti e per coprire maggiori costi imprevisti.

Dal punto di vista attuale, questo *non* significa che i lavori in corso dovranno essere sospesi o che potranno essere realizzati solo in un secondo tempo.

Questo non avrà nessun influsso sullo svolgimento della prima tappa di Ferrovia 2000. Per quanto concerne la seconda tappa, nel 2004 sarà sottoposto alle Camere federali un messaggio conformemente alla decisione presa dal Consiglio federale all'inizio del 2001. Di conseguenza, i lavori di costruzione potranno cominciare nel 2010, come previsto dal decreto federale del 20 marzo 1998 concernente la costruzione e il finanziamento dei progetti d'infrastruttura dei trasporti pubblici (decreto FTP; articolo 196 numero 3 delle disposizioni transitorie della nuova Costituzione federale; RS 101).

La realizzazione anticipata di progetti concernenti la seconda tappa di Ferrovia 2000 sarà possibile se i progetti potranno essere finanziati attraverso una fonte diversa dal FPF, per esempio per il tramite delle convenzioni sulle prestazioni che la Confederazione conclude con le FFS. Per la realizzazione della seconda tappa di Ferrovia 2000 il decreto FTP prevede ancora un importo di 5,9 miliardi di franchi (base 1995).

L'UFT continua regolarmente le sue simulazioni tenendo conto, oltre alle spese, pure delle entrate del FPF; anche queste ultime influiscono infatti sulla valutazione della situazione, in particolare per quanto riguarda la riscossione della tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (TTPCP).

Tenuto conto del margine di manovra molto stretto che offre il limite di anticipazione del FPF, la Delegazione di vigilanza della NFTA ha incaricato l'UFT di rafforzare la sua gestione dei progetti presso i costruttori e la vigilanza del fondo, a complemento dello strumento principale costituito dalla pianificazione di compensazione (cfr. n. 6.3). In futuro, l'UFT informerà regolarmente la Delegazione di vigilanza sugli ultimi risultati delle simulazioni.

## **5.2.2 Aumento del credito di pagamento da parte del Consiglio federale**

In virtù dell'articolo 3 capoverso 4 del regolamento del fondo, quando i lavori avanzano più rapidamente del previsto e il livello dei costi è conforme alle aspettative, il Consiglio federale può autorizzare, per il progetto in questione, un prelievo supplementare fino a concorrenza del 15 per cento del credito di pagamento autorizzato per l'anno in corso.

Nell'ottobre 2001 il Consiglio federale ha fatto uso di questa possibilità per la prima volta aumentando di 58,9 milioni di franchi i crediti di pagamento votati dal Parlamento.



Il credito di pagamento 2001 di 446 milioni di franchi destinato all'asse del Lötschberg è stato aumentato di un importo netto di 58 milioni di franchi, cioè del 13 per cento. Ai maggiori costi di 85 milioni per i lavori a Ferden, Steg e Raron come pure per la gara d'appalto relativa all'equipaggiamento ferroviario e per l'inizio anticipato dei lavori di costruzione del ponte sul Rodano si contrappone un risparmio di 25 milioni di franchi sul tratto di Mitholz.

Il credito di 6 milioni di franchi concesso per gli ampliamenti della linea San Gallo – Arth-Goldau è stato aumentato di 0,9 milioni, cioè del 15 %, per la riduzione della durata dei lavori di costruzione a San Gallo-Haggen e Degersheim.

La Delegazione di vigilanza della NFTA ha constatato che le condizioni legali per la liberazione dei fondi da parte del Consiglio federale erano soddisfatte e che gli aumenti hanno permesso di evitare problemi di liquidità.

## 6 Costi

### 6.1 Costi finali presumibili per le opere «Asse del San Gottardo» e «Asse del Lötschberg» alla fine di ottobre 2001

Alla fine di ottobre 2001, i costi finali presumibili – senza rincaro – delle due principali opere della NFTA («Asse del San Gottardo» e «Asse del Lötschberg») erano i seguenti (base 1998):

*Tabella 6*

Genere di maggiori costi	Lötschberg	San Gottardo	Totale
Costi presumibili secondo nuovo credito complessivo NFTA	3214	7716	10 930
+ maggiori costi effettivi dovuti al progetto alla fine di giugno 2001	438	243	681
+ maggiori costi (stime) dovuti al progetto sino alla fine di ottobre 2001	17	594	611
<b>Totale dei costi finali presumibili delle opere «Asse del San Gottardo» e «Asse del Lötschberg»</b>	<b>3669</b>	<b>8553</b>	<b>12 222</b>

*Fonte:* Rapporto dell'UFT sullo stato dei lavori della NFTA n. 11, 1° gennaio – 30 giugno 2001 e stime dell'UFT sino alla fine di ottobre 2001; in milioni di franchi (base 1998), arrotondati.

Tenendo conto delle altre opere (vigilanza del progetto, ampliamento della Surselva, raccordo della Svizzera orientale, ampliamenti sulla tratta San Gallo – Arth-Goldau, ampliamenti delle linee della rimanente rete), alla fine del 2001 i costi finali presu-

mibili del progetto NFTA – senza rincaro – ammontavano a 13,4 miliardi di franchi (base 1998).

I seguenti capitoli forniscono informazioni dettagliate sulla composizione dei maggiori costi dovuti ai progetti e degli adeguamenti dovuti al rincaro.

## **6.2                           Maggiori costi presumibili dovuti ai progetti alla fine di ottobre 2001**

Esaminando i rapporti sullo stato dei lavori concernenti il secondo semestre 2000 e il primo semestre 2001, la Delegazione di vigilanza della NFTA ha constatato un sensibile peggioramento del margine di manovra finanziario. Mentre nell'ultimo rapporto di attività i maggiori costi presumibili erano ancora stimati a circa 500 milioni di franchi (cfr. Rapporto di attività 2000, n. 5.3), la somma dei maggiori costi effettivi dovuti ai progetti (a metà 2001) e dei maggiori costi presumibili dovuti ai progetti (per la fine di ottobre 2001) ammontavano quasi a 1,3 miliardi di franchi, cioè a circa due terzi della riserva del Consiglio federale.

I maggiori costi effettivi alla fine di giugno 2001 ammontano a 647 milioni di franchi. Il superamento del credito d'opera approvato dal Parlamento ammonta a 438 milioni di franchi per l'asse del Lötschberg (il 13 % circa) e a 243 milioni per l'asse del San Gottardo (il 3 % circa). Questi importi rappresentano un terzo della riserva del Consiglio federale, che è dotata di 1,947 miliardi di franchi.

Oltre a questi maggiori costi effettivi, si prevedono altri maggiori costi dovuti ai progetti, per un importo di circa 600 milioni di franchi: quasi 519 milioni per la decisione del Consiglio federale di costruire due tubi a binario unico nella galleria di base del Monte Ceneri, 75 milioni per l'ottimizzazione del tracciato nel Cantone di Uri – senza i costi per l'acquisto dei terreni, di progettazione e di sondaggio – e 17 milioni per la decisione presa dall'UFT in agosto 2001 di costruire la seconda galleria di Frutigen allo stato grezzo. Le riserve a disposizione del Consiglio federale si riducono pertanto di un ulteriore terzo.

### **6.2.1                           Composizione dei maggiori costi dovuti ai progetti sull'asse del San Gottardo alla fine di ottobre 2001**

Le seguente tabella mostra in dettaglio la composizione dei maggiori costi dovuti ai progetti sull'asse del San Gottardo alla fine di ottobre 2001.

Non sono compresi in queste cifre i maggiori costi, ancora provvisori, dovuti ai progetti di pubblicazione che potrebbero provocare la modifica dei progetti di Erstfeld e del San Gottardo nord nel Cantone di Uri (circa 300 milioni di franchi; cfr. n. 9.3.1), l'aggiudicazione dei lavori di costruzione del lotto di Sedrun a un prezzo superiore al preventivo (circa 430 milioni; cfr. n. 8.3) nonché l'aumento generale dei costi di progettazione e le nuove esigenze (cfr. tabella 7).

Tabella 7

Motivazione	Maggiori/ minori costi
Riserve centrali negative dovute alla decisione di procedere a tappe e all'aumento della durata del progetto	353
Acquisto di terreni: risparmi durante la rivendita	-62
Sondaggi su tutti i tratti della linea	2
Sondaggio di Piora (conteggio)	-19
Galleria di base del San Gottardo: modifiche del progetto, assicurazioni costruzione, aggiudicazioni non riuscite, spostamento interfacce/lotti	77
Equipaggiamento ferroviario	-76
San Gottardo sud: minori costi del progetto di costruzione	-20
Galleria di base del Monte Ceneri: minori costi per l'acquisto di terreni e la pianificazione	-12
Galleria di base del Monte Ceneri: decisione del Consiglio federale per due tubi a binario unico	519
Ottimizzazione del tracciato a Uri	75
<b>Totale dei maggiori costi dovuti ai progetti</b>	<b>837</b>

*Fonte:* Rapporto dell'UFT sullo stato dei lavori della NFTA n. 11, 1° gennaio – 30 giugno 2001; in milioni di franchi, arrotondati; base 1998 con NIR, senza il rincaro, l'imposta sul valore aggiunto e gli interessi intercalari.

L'evoluzione definitiva dei costi dei termini e delle finanze nel secondo semestre 2001 costituisce l'oggetto del rapporto sullo stato dei lavori n. 12 dell'UFT che sarà sottoposto alla Delegazione di vigilanza della NFTA nella primavera 2002.

### **6.2.2 Composizione dei maggiori costi dovuti ai progetti sull'asse del Lötschberg alla fine di ottobre 2001**

La tabella seguente mostra in dettaglio la composizione dei maggiori costi dovuti ai progetti sull'asse del Lötschberg alla fine di ottobre 2001.

Tabella 8

Motivazione	Maggiori/ minori costi
Direzione generale: riserve centrali secondo convenzione	81
Direzione generale: pianificazione e gestione	5
Progettazione: tutti i tratti della linea (maggiori e minori costi)	60
Acquisto di terreni supplementari: soprattutto presso Frutigen e Raron	7
Sondaggi	-8
Lötschberg nord: modifiche del progetto per il raccordo di Frutigen	129
Galleria di base del Lötschberg: aggiudicazioni non riuscite e modifiche del progetto	89
Equipaggiamento ferroviario: in particolare il raccordo di Frutigen	60
Lötschberg sud: modifiche del progetto per il raccordo di Raron	15
Frutigen: costruzione del secondo tubo allo stato grezzo	17
<b>Totale dei maggiori costi dovuti ai progetti</b>	<b>455</b>

*Fonte:* Rapporto dell'UFT sullo stato dei lavori della NFTA n. 11, 1° gennaio – 30 giugno 2001; in milioni di franchi, arrotondati; base 1998 con NIR, senza il rincaro, l'imposta sul valore aggiunto e gli interessi intercalari.

### 6.3 Pianificazione di compensazione

La Delegazione di vigilanza della NFTA ha discusso con l'UFT sulle possibilità e sui limiti della pianificazione di compensazione. Diversamente da altri progetti d'infrastruttura ferroviaria, come la costruzione della galleria della Vereina, è difficile per quanto riguarda la NFTA introdurre una pianificazione di compiti che possono essere bloccati o abbandonati, poiché le differenti parti del progetto sono altamente interdipendenti. Inoltre, la pianificazione di compensazione in corso mostra che il potenziale di risparmio resta piuttosto modesto.

La Delegazione di vigilanza della NFTA giudica indispensabile applicare in modo più sistematico la pianificazione di compensazione prevista dall'ordinanza sul transito alpino (articolo 2 capoverso 3) e dal decreto sul finanziamento del transito alpino (articolo 3 lettera c). Le riserve, in particolare, potranno essere liberate dal Consiglio federale solo se è provato che i maggiori costi non possono essere compensati con altri mezzi. Nei prossimi rapporti sullo stato dei lavori, le misure di compensazione dovranno essere presentate in modo integrale, uniforme e chiaro.



l'indice di controllo, esamina la necessità di modificare il metodo di calcolo del rincaro e sottopone all'UFT e all'AFF proposte per la determinazione dell'indice di rincaro semestrale.

## **7 Termini**

La Delegazione di vigilanza della NFTA attribuisce altrettanta importanza alla gestione delle scadenze e all'individuazione precoce di eventuali ritardi quanto alla vigilanza dei costi. A causa della grande interdipendenza tra i differenti elementi dei progetti, i ritardi nella realizzazione di certe parti d'opera critiche possono avere delle conseguenze importanti su tutto il progetto. Nella maggior parte dei casi, i ritardi comportano minori introiti o una pressione supplementare sui costi, sia direttamente a causa di una messa in funzione differita, sia indirettamente a causa degli interessi intercalari o di investimenti supplementari necessari in altri elementi del progetto per garantire la realizzazione del progetto complessivo alla scadenza prevista.

La Delegazione di vigilanza della NFTA giudica che l'UFT e l'ATG devono prima esaminare sulla base di un'analisi costi/vantaggi in che misura un recupero dei ritardi per mezzo di investimenti supplementari è giustificato dal punto di vista politico. Procedere a investimenti supplementari per rispettare i termini ha senso solo se i maggiori costi sono più che compensati dalla messa in funzione alla scadenza prevista. Inoltre, ritardi ulteriori dovuti a problemi imprevedibili di natura geologica potrebbero a loro volta pregiudicare questi investimenti supplementari.

### **7.1 Termini relativi al San Gottardo**

La Delegazione di vigilanza della NFTA ha constatato con preoccupazione che nel corso dell'anno in rassegna le previsioni concernenti la data di attivazione della nuova linea del San Gottardo sono tendenzialmente peggiorate.

Essa rileva tuttavia l'effetto positivo che ha la decisione del Consiglio federale di costruire due tubi a binario unico con una sezione più piccola nella galleria di base del Monte Ceneri. Dato che questi potranno essere realizzati mediante una macchina perforatrice al posto degli scavi più lenti con esplosivo, si potranno accorciare i lavori di costruzione di due o tre anni senza per questo anticipare la data di inizio (cfr. n. 9.3.3).

Per contro, la situazione è critica sulle sezioni San Gottardo nord e Erstfeld, nel Cantone di Uri. La decisione concernente il tracciato della linea presa dal Consiglio federale nel giugno 2000 e le numerose opposizioni sollevate dal progetto di pubblicazione dell'ATG nel Cantone di Uri rischiano di differire di due anni, cioè sino al 2013, la scadenza finale (cfr. n. 9.3.1). Il ritardo nell'ultimazione del pozzo di Sedrun e la modifica dello svolgimento dei lavori di costruzione del lotto combinato di Bodio/Faido provocheranno invece il differimento di un anno. In relazione con l'aggiudicazione dei lotti principali della galleria (Amsteg, Sedrun, Faido e Bodio),

l'ATG ha analizzato numerose misure di gestione delle scadenze e allestirà un nuovo calendario per l'esecuzione dei lavori di costruzione. Le incertezze persistenti in merito al tracciato definitivo delle linee di accesso sul versante sud (cfr. n. 9.1) potrebbero provocare ulteriori ritardi.

All'inizio del 2002, dopo l'esame del nuovo calendario da parte dell'UFT, la Delegazione di vigilanza della NFTA si occuperà più a fondo di un eventuale adattamento delle scadenze fissate e delle relative conseguenze.

## **7.2 Termini relativi al Lötschberg**

Per il momento, si prevede che la scadenza di maggio 2007 fissata per la messa in funzione della galleria di base del Lötschberg possa essere rispettata. Gli elementi critici del calendario sono la pianificazione e la costruzione dei raccordi alla linea principale nei settori di Frutigen (cfr. n. 9.3.2) e di Raron. La scadenza finale sarà determinata dai lavori di progettazione e di costruzione del raccordo di Frutigen, dai lavori di scavo della galleria di Mitholz in direzione sud come pure dalle aggiudicazioni dell'equipaggiamento ferroviario (cfr. n. 11). Si sta esaminando la possibilità di anticipare la data di messa in funzione dato che in futuro il cambiamento di orario avverrà già il 21 dicembre.

L'apertura della galleria di base del Lötschberg alla data fissata, oppure prima, riveste una importanza determinante per la politica svizzera dei trasporti poiché, in virtù dell'accordo bilaterale sui trasporti terrestri, la Svizzera potrà riscuotere la TTPCP nella sua integralità soltanto dopo la messa in funzione dell'asse del Lötschberg.

## **7.3 Termini relativi alle altre opere**

Per quanto riguarda le altre opere, i termini previsti sono rispettati. Nell'ambito degli ampliamenti della linea San Gallo – Arth-Goldau, una convenzione conclusa con i costruttori anticipa dal 2016 al 2012 la scadenza fissata per l'ultimazione dei progetti della prima e della seconda fase.

## **8 Aggiudicazioni**

### **8.1 Competenze in materia di aggiudicazioni di lotti NFTA**

Secondo l'articolo 1 dell'OTrAl e l'articolo 4 delle corrispondenti convenzioni AlpTransit, i costruttori – nella loro qualità di compagnie ferroviarie o di organizzazioni incaricate da queste dell'esecuzione dei progetti – sono responsabili della progettazione e della costruzione dei progetti NFTA. Nei confronti della Confederazione, essi sono responsabili di un'esecuzione diligente del loro compito e di un impiego parsimonioso dei mezzi finanziari che sono messi a loro disposizione (articolo 2 OTrAl e articolo 4 delle convenzioni AlpTransit).

Secondo l'organizzazione prevista dai costruttori, l'aggiudicazione dei grandi lotti di costruzione di galleria e le decisioni intermedie importanti relative alla procedura di aggiudicazione sono di competenza del rispettivo consiglio d'amministrazione. È a questi che spetta in primo luogo, nell'ambito del suo potere, di prendere decisioni appropriate. Il consiglio d'amministrazione risponde in virtù del diritto della società anonima; ogni istruzione che emana dall'autorità di vigilanza ha invece carattere sussidiario.

Conformemente all'articolo 13 del decreto sul transito alpino e all'articolo 4 dell'OTRAI, gli acquisti dei costruttori sono sottomessi alla legislazione federale sugli acquisti pubblici, fermo restando che, sino all'entrata in vigore degli accordi bilaterali, non esiste nessuna via di ricorso nel settore del trasporto ferroviario.

## **8.2 Linee direttive della Delegazione di vigilanza della NFTA del 7 febbraio 2001 in caso di superamento dei costi nell'ambito delle aggiudicazioni dei lotti NFTA**

In vista dell'aggiudicazione di grandi lotti sull'asse del San Gottardo e in considerazione dell'elevata probabilità di un aumento dei prezzi nel settore della costruzione di gallerie, all'inizio dell'anno in rassegna la Delegazione di vigilanza della NFTA ha definito scenari e criteri per i casi in cui le offerte sottoposte in singoli lotti di costruzione superassero di molto i preventivi dei costi. Essa ha elaborato, in stretta collaborazione con il Dipartimento federale competente e l'UFT, delle linee direttive sulle misure da adottare ai differenti livelli di vigilanza e di direzione dei progetti. Nel suo ultimo rapporto di attività del 7 febbraio 2001, la Delegazione di vigilanza della NFTA ha accennato ai lavori di preparazione di queste «linee direttive in caso di superamento dei costi nell'ambito dell'aggiudicazione dei lotti NFTA» (cfr. Rapporto di attività 2000, n. 6.1.2).

Queste nuove linee direttive e la strategia ivi descritta di concomitante vigilanza sono state accolte favorevolmente dal DATEC. Per la Delegazione di vigilanza della NFTA, esse servono da sistema di preallarme e da base per una valutazione politica delle singole offerte ricevute e delle aggiudicazioni a livello del Parlamento. Parallelamente, fungono da strumento di prevenzione contro il rischio di aumento dei prezzi nella costruzione di gallerie.

Secondo le linee direttive pubblicate, la Delegazione di vigilanza della NFTA deve intervenire quando dall'analisi delle offerte concernenti un determinato lotto risulta che l'aumento dei costi supererà di oltre il 2 per cento all'anno le cifre inizialmente preventivate (base 1991). Questo tasso di incremento corrisponde al rincaro medio previsto per il FPF di circa il 2 per cento su 20 anni. Pertanto il fondo è dotato di una riserva implicita di circa 2,5 miliardi di franchi per coprire il rincaro della NFTA.

In caso di superamento del limite del 2 per cento, i costruttori responsabili della preparazione e dell'esecuzione dell'aggiudicazione devono fornire alla Delegazione di vigilanza della NFTA e all'UFT un rapporto sui risultati dell'analisi delle offerte e sui costi previsti.



Se la differenza rispetto al preventivo dei costi si situa tra il 2 e il 3 per cento all'anno, la Delegazione di vigilanza della NFTA procede a un'analisi più approfondita dell'aggiudicazione con l'aiuto dell'UFT.

Se la differenza è superiore al 3 per cento all'anno – cioè del 30 per cento su dieci anni – la Delegazione di vigilanza della NFTA chiede al consiglio d'amministrazione del costruttore precisazioni in merito alle cause e alle contromisure previste. Sulla base di queste informazioni, la Delegazione di vigilanza della NFTA valuta le soluzioni alternative e decide quindi se le istanze competenti, se del caso persino il Parlamento, debbano adottare misure per risolvere la situazione, e in caso affermativo, quali.

La Delegazione di vigilanza della NFTA ha esaminato a titolo preventivo differenti misure nell'ambito delle linee direttive. Essa è giunta alla conclusione che le misure più efficaci sono quelle prese nella fase di progettazione, per esempio con una pianificazione regolare di compensazione e di rinuncia, con una progettazione flessibile dal punto di vista delle scadenze delle gare d'appalto e della ripartizione dei lotti o con una nuova ripartizione dei lotti prima della gara.

Per contro, durante la fase di aggiudicazione il margine di manovra dei costruttori è relativamente limitato per le rigide regole nell'ambito della legislazione sugli acquisti pubblici. Le possibilità di intervento delle autorità incaricate della vigilanza e dell'alta vigilanza sono assai limitate in virtù della ripartizione delle competenze menzionata inizialmente.

### **8.3 Aggiudicazioni al San Gottardo**

Dopo l'adozione delle «Linee direttive in caso di superamento dei costi nell'ambito delle aggiudicazioni dei lotti NFTA» (cfr. n. 8.2), la Delegazione di vigilanza della NFTA ha chiesto al presidente della direzione dell'ATG – osservando la legislazione federale sugli acquisti pubblici – di essere informata regolarmente sullo stato delle aggiudicazioni. Nel corso dell'anno, ha preso conoscenza del fatto che l'aggiudicazione dei lotti di Amsteg e di Bodio/Faido (lotto combinato), con un aumento dei costi di circa il 15 per cento in dieci anni, si è svolta conformemente alle attese e nei limiti tollerati dal punto di vista delle linee direttive.

In agosto, il presidente della direzione dell'ATG ha informato brevemente la Delegazione di vigilanza della NFTA in merito alle cinque offerte ricevute per il lotto di Sedrun, che prevede lavori di scavo di tipo convenzionale estremamente complessi nel massiccio del Tavetsch in direzione nord e sud. In questa occasione, ha fatto notare che le offerte presentate, per quanto non ancora adeguate in vista di un paragone diretto, lasciavano già presumere un livello dei prezzi più elevato del previsto.

All'inizio di novembre la Delegazione di vigilanza della NFTA è stata informata dal consiglio d'amministrazione dell'ATG che dopo un esame approfondito delle offerte si delineava un aumento massiccio dei costi rispetto al preventivo (base 1991). Secondo le analisi dell'ATG, l'importo medio delle tre offerte in lizza per il lotto prin-

principale di Sedrun superava del 58 per cento, cioè di circa 430 milioni di franchi, il preventivo di 735 milioni di franchi (base 1991).

Un aumento superiore di gran lunga ai limiti fissati nelle linee direttive richiedeva l'intervento immediato dell'alta vigilanza del Parlamento. La Delegazione di vigilanza della NFTA ha incaricato l'UFT, nella sua veste di autorità di vigilanza dell'ATG, di informare il capo del DATEC, di verificare le analisi dell'ATG, di calcolare le conseguenze per il FPF e di proporre misure appropriate.

Alla fine di novembre l'UFT ha informato la Delegazione di vigilanza della NFTA sui risultati delle sue analisi. Queste confermano che la differenza è motivata per circa due terzi dal rincaro dovuto a un mercato teso nel settore della costruzione di gallerie. Il restante terzo è dovuto da una parte alle modifiche del progetto e, dall'altra, al fatto che i costruttori si sono basati su una valutazione dei rischi differente da quella svolta per l'allestimento del preventivo di questo cantiere complesso, che deve attraversare le strutture geologiche difficili del massiccio del Tavetsch. Del resto l'UFT ha fatto notare che, tenendo provvisoriamente conto dei valori estremi di Sedrun, per il 2001 il NIR avrebbe potuto raggiungere la soglia dei 125 punti. Ciò corrisponderebbe nel periodo 1991-2001 a un rincaro annuo medio del 2,3 per cento per *tutti* i lotti NFTA. I grandi lotti della galleria del San Gottardo aggiudicati da gennaio all'inizio di novembre 2001 hanno fatto registrare un rincaro annuo medio dell'1,5 per cento circa.

Dopo aver esaminato una serie di alternative, l'ATG è giunta alla conclusione che tutte le misure alternative si tradurrebbero in definitiva in un prolungamento della durata dei lavori, in maggiori costi (in particolare dovuti a interessi intercalari) e che influirebbero negativamente sui contratti d'opera già stipulati. In linea di principio, l'UFT condivideva tale avviso e ribadiva che nessuna misura – rinuncia ai lavori di Sedrun, nuova gara d'appalto, ristrutturazione dei lotti – avrebbe permesso di ridurre sufficientemente i costi. Tutt'al più si prospettava la possibilità di realizzare risparmi, anche se modesti, nell'ambito della progettazione di dettaglio.

Le ultime constatazioni relative alla situazione di Sedrun sono state introdotte nel programma di simulazione del fondo con i dati adattati risultanti dal NIR e dalle cifre attualizzate del piano di finanziamento della NFTA e degli altri grandi progetti ferroviari. Secondo l'UFT tra il 2005 e il 2008 sarà estremamente difficile rispettare il limite superiore di anticipazione di 4,2 miliardi di franchi fissato nel regolamento del fondo. Non vi è dunque più nessun margine di manovra, né per la NFTA, per esempio sotto forma di modifiche di progetto comportanti maggiori costi e di misure di accelerazione dei lavori, né per gli altri grandi progetti ferroviari (Ferrovia 2000, raccordo alta velocità, risanamento fonico), per esempio per quanto concerne l'impiego anticipato dei fondi restanti della prima tappa di Ferrovia 2000, auspicato da più parti, o l'impiego già dal 2005 dei fondi per la seconda tappa di Ferrovia 2000 (cfr. n. 5.2.1).

La Delegazione di vigilanza della NFTA ha espresso la sua preoccupazione per l'aumento dei costi legato all'aggiudicazione del lotto di Sedrun. Pur constatando che le linee direttive che ha adottato all'inizio del 2001 hanno svolto la loro funzione di sistema di preallarme e hanno permesso di reagire prima dell'aggiudicazione del lotto, essa è giunta alla conclusione, dopo una valutazione globale della situazione, che nessuna misura alternativa permetterà di ridurre sufficientemente i costi.

La Delegazione ha quindi preso atto del fatto che il 14 dicembre 2001 il competente consiglio d'amministrazione dell'ATG ha aggiudicato il lotto di Sedrun al consorzio Transco diretto dalla società svizzera Batigroup SA per un importo di 1165 milioni di franchi (cfr. tabella 9).

Tenuto conto del margine di manovra assai limitato che offre il limite di anticipazione del FPF, la Delegazione di vigilanza della NFTA ha incaricato l'UFT di rafforzare la vigilanza del fondo e la sua presenza presso i costruttori nell'ambito della gestione dei progetti. Essa deciderà all'inizio del 2002 in merito alla forma che dovrà rivestire questa alta vigilanza e sulla sua estensione.

Tabella 9

### Aggiudicazione dei principali lotti di costruzione di galleria sull'asse del San Gottardo nel 2001

Lotto	Preventivo (1991)	Prezzo aggiudicato (2001)
Amsteg (lotto 252)	563	641
Sedrun (lotto 360)	734	1165
Faido (lotto 452)	721	1496*
Bodio (lotto 544)	567	
<b>Totale</b>	<b>2585</b>	<b>3302</b>

\* I lotti di Faido e Bodio sono stati attribuiti globalmente a un consorzio.

Fonte: ATG, in milioni di franchi, arrotondati.

## 8.4 Aggiudicazioni al Lötschberg

Diversamente dall'asse del San Gottardo, al Lötschberg i lotti più cari, cioè quelli delle costruzioni di gallerie, sono stati aggiudicati prima (cfr. Rapporto di attività 2000, n. 6.1.2). L'ultimo lotto principale è stato attribuito, nel febbraio 2001, al consorzio Ferden, composto in grande parte di imprese svizzere, per un importo di 467 milioni di franchi.

Il totale delle somme aggiudicate per i lotti di Steg / Raron, Mitholz e Ferden è ammontato più o meno al 110 per cento del preventivo 1991 e corrisponde quindi a un aumento inferiore al rincaro globale registrato in questo periodo. Occorre notare che il lotto di Ferden è stato aggiudicato per un importo che rappresenta il 117 per cento dell'importo preventivato nel 1991.

## 9

### Raccordi NFTA

#### 9.1

#### Raccordi alle linee d'accesso all'estero

Nel suo ultimo rapporto la Delegazione di vigilanza della NFTA ha illustrato dettagliatamente la sua posizione in merito alle convenzioni concluse con la Germania, la Francia e l'Italia sulle linee d'accesso alla NFTA e sul loro finanziamento (cfr. Rapporto di attività 2000, n. 9), sottolineando la necessità di definire, almeno a livello di pianificazione del territorio, le tratte di accesso dal confine svizzero al perimetro meridionale e settentrionale della NFTA.

Alla fine dell'anno in esame la Delegazione di vigilanza della NFTA si è informata, sulla base di un documento di lavoro del DATEC, in merito agli obiettivi, alle grandi linee e allo stato della pianificazione del raccordo della rete svizzera alle linee ad alta velocità della Germania e della Francia. Ha preso atto dell'intenzione del Consiglio federale di dare la priorità al raccordo della Svizzera occidentale e orientale nell'ambito del traffico viaggiatori e di presentare il relativo messaggio al Parlamento entro la metà del 2003. La Delegazione ha inoltre constatato che la collaborazione con la Germania funziona bene e che i lavori procedono conformemente al calendario previsto.

Nel 2001 la Delegazione di vigilanza della NFTA si è interessata in particolar modo della problematica delle linee d'accesso sul versante meridionale. Fino alla fine del 2000 l'UFT si basava su una concezione che prevedeva il transito attraverso la galleria di base del Monte Ceneri per la maggior parte dei treni verso l'Italia e il transito via Luino soltanto per una piccola parte del traffico merci. Sulla base di questa concezione l'UFT ha svolto d'intesa con i suoi interlocutori italiani vari studi relativi a un eventuale prolungamento della NFTA verso sud. Questi studi, che si basavano sulla costruzione di nuove tratte sul versante italiano, erano praticamente conclusi all'inizio del 2001.

Senonché proprio all'inizio del 2001 l'allora ministro italiano dei trasporti, presentando il suo programma a lungo termine in materia di pianificazione dei trasporti, avanzava per l'Italia una nuova strategia che, nell'intento di separare – conformemente alle intenzioni dell'UE – il traffico viaggiatori dal traffico merci, prevede l'ampliamento a quattro binari delle linee ferroviarie esistenti tra Como e Milano, senza la costruzione di nuove tratte, parallelamente a una rivalorizzazione dell'asse di Luino. Per la Svizzera questa decisione significa che sarà necessario aumentare la capacità della tratta Bellinzona – Dirinella/confine, una regione caratterizzata da una topografia difficile e da una forte densità di popolazione. Il 19 febbraio 2001 il capo del DATEC e il ministro italiano dei trasporti Bersani si sono incontrati a Milano e hanno firmato un protocollo concernente il seguito degli studi di fattibilità e di pianificazione adeguati alla nuova situazione.

In questo contesto la Delegazione di vigilanza della NFTA si è interessata soprattutto delle possibili ripercussioni sulla necessità e sul calendario della costruzione della galleria di base del Monte Ceneri (cfr. n. 9.3.3). La Delegazione ha pertanto deciso di tenersi regolarmente informata sull'evoluzione della situazione nel corso del 2002. A causa del cambiamento di governo in Italia non è stato possibile esaminare entro la fine del periodo in rassegna le conseguenze della nuova strategia sulle opere della NFTA a sud di Bellinzona.

La Delegazione di vigilanza della NFTA ha preso conoscenza del fatto che le FFS SA e l'UFT presenteranno uno studio con diverse varianti all'inizio del 2002 e intende esaminare dettagliatamente le singole opzioni e le loro ripercussioni sulla NFTA in base alle conclusioni del Dipartimento.

La Delegazione invita il Consiglio federale a portare avanti con decisione le trattative con i Paesi limitrofi, segnatamente con l'Italia, affinché le linee d'accesso estere siano realizzate entro i termini previsti.

## **9.2 Linee d'accesso in Svizzera**

### **9.2.1 Opera NFTA «Ampliamenti delle linee della rimanente rete»**

Nel suo ultimo rapporto (cfr. Rapporto di attività 2000, n. 9) la Delegazione di vigilanza della NFTA ha informato in merito ai progetti di ampliamento delle altre linee della rete, segnatamente in merito agli obiettivi, alla pianificazione, al finanziamento, alle priorità nell'assegnazione degli investimenti e ai termini previsti per la loro realizzazione.

Per aumentare la capacità delle tratte d'accesso più importanti e raggiungere il livello di prestazione delle due gallerie di base, il credito complessivo della NFTA prevede un credito d'opera di circa 550 milioni di franchi (base dei prezzi 1998 incluso NIR), denominato «Ampliamenti delle linee della rimanente rete». Per eliminare in modo mirato impasse e punti deboli sulla tratta attuale Basilea-Domodossola sono previsti 250 milioni, sull'asse del San Gottardo 300 milioni di franchi. I lavori saranno finanziati tramite i crediti NFTA ed eseguiti dalle aziende ferroviarie interessate, ossia le FFS SA e la BLS SA.

Nel corso dell'anno in rassegna i competenti organi delle FFS SA hanno informato la Delegazione di vigilanza della NFTA in merito alla pianificazione degli ampliamenti previsti sulle linee d'accesso alla galleria di base del San Gottardo. Questi lavori sono meno urgenti rispetto a quelli sull'asse del Lötschberg, che di massima dovrebbe essere messo in servizio già nel 2007. Nel 2001 sono state esaminate tra l'altro le possibilità di aumento della capacità nella regione del lago di Zugo. Nuove simulazioni d'esercizio e un perfezionamento delle strategie hanno mostrato la necessità di costruire un collegamento tra le linee Zugo – Lucerna e Rotkreuz – Arth-Goldau. Poiché la tratta a binario unico lungo il lago di Zugo è sottoposta a una crescente sollecitazione le FFS prevedono di instaurare un sistema di traffico circolare attorno al lago di Zugo. Nella fase iniziale, la bretella di Rotkreuz sarà eseguita soltanto a binario unico.

La Delegazione di vigilanza della NFTA constata che a lungo termine i problemi di capacità concerneranno segnatamente gli agglomerati e le linee d'accesso alla galleria di base del San Gottardo. Questi ampliamenti non sono previsti nell'attuale progetto della seconda tappa di Ferrovia 2000.

## **9.2.2 Altre linee d'accesso in Svizzera**

Accanto agli ampliamenti puntuali di tratte, finanziati mediante il credito complessivo NFTA, soprattutto le opere costruite nell'ambito del progetto Ferrovia 2000 contribuiranno in maniera decisiva alla fluidità del traffico sugli assi della trasversale alpina. In quest'ottica nel corso dell'anno in rassegna la Delegazione di vigilanza della NFTA ha visitato alcuni cantieri della nuova tratta Mattstetten – Rothrist onde informarsi sullo stato dei lavori e sull'importanza di questa linea per la NFTA.

## **9.3 Tratte di collegamento e raccordi alle linee esistenti**

### **9.3.1 Tracciato della NFTA nel Cantone di Uri**

Il 19 giugno 2000 il Consiglio federale, basandosi sui risultati di una procedura di conciliazione, approvava il progetto preliminare del tracciato della NFTA tra il portale di Erstfeld e la zona situata a sud di Altdorf, optando per la variante cosiddetta «di valle» (cfr. Rapporto di attività 2000, n. 9.3.1). Parallelamente si impegnava a creare le condizioni necessarie per il miglioramento delle linee d'accesso alla NFTA nel Cantone di Uri. In quest'ottica è stato istituito un comitato d'accompagnamento diretto dall'Ufficio federale dello sviluppo territoriale (USTE) e comprendente rappresentanti del Cantone di Uri, della Confederazione e, secondo le necessità, delle FFS e dell'ATG. Il comitato è assistito da un gruppo di lavoro di composizione identica a livello delle rispettive amministrazioni.

Nella sua seduta di aprile la Delegazione di vigilanza della NFTA ha preso atto di una nota informativa indirizzata al Consiglio federale concernente lo stato attuale del processo di ottimizzazione e ha incontrato il direttore del comitato. Quest'ultimo ha informato sugli studi commissionati dal Consiglio federale, realizzati da ingegneri indipendenti su mandato dell'USTE e dell'UFT. La Delegazione di vigilanza della NFTA ha espresso la sua soddisfazione per l'ampia portata di tali studi. La Delegazione è stata informata dall'UFT a metà del 2001 in merito ai risultati intermedi dei due studi concernenti il tracciato della NFTA e alla fine del 2001 in merito ai risultati definitivi dei quattro studi.

- Lo studio «Identifikation der räumlichen Probleme in der Urner Reussebene» (Identificazione dei problemi di pianificazione territoriale nella piana della Reuss nel Cantone di Uri) mostra che la popolazione del Cantone di Uri sente come elemento fortemente negativo soprattutto l'A2. La maggioranza appoggia pertanto il trasferimento del traffico merci alla ferrovia, non è tuttavia disposta ad accettare la NFTA, necessaria a tale scopo, a qualsiasi prezzo. Il 90 per cento delle persone interrogate è favorevole al tracciato della NFTA attraverso la montagna.
- Lo studio di pianificazione «Vision Urner Reussebene 2030 ; Koordination der Siedlungs- und Landschaftsentwicklung mit nationalen Infrastrukturen» (Piana della Reuss nel cantone di Uri, 2030; coordinamento dello sviluppo insediativo e paesaggistico con le infrastrutture nazionali) illustra possibili approcci per migliorare durevolmente e globalmente l'organizzazione del territorio nella valle della Reuss tra Flüelen ed Erstfeld. Lo studio conclude che un miglioramento della situazione dei trasporti nella regione non è pos-

sibile unicamente con la costruzione del tracciato della NFTA nella montagna, ma richiede anche l'adozione di misure in altri ambiti quali lo sviluppo degli insediamenti, il paesaggio, il turismo, le strade nazionali, le linee ad alta tensione, ecc. La realizzazione dei progetti necessita di una stretta collaborazione tra la Confederazione, il Cantone e i Comuni.

- Lo studio di fattibilità «Fattibilità della variante dorsale lunga» esamina soprattutto la fattibilità dei tracciati conformi alla concezione della «variante dorsale lunga» da un punto di vista aziendale, finanziario, ambientale e di pianificazione territoriale. Lo studio afferma la fattibilità di massima della variante dorsale lunga. La variante proposta prevede, per motivi di sicurezza, un tracciato scoperto di circa 2,2 chilometri in zona Rynächt («variante dorsale lunga con percorso a cielo aperto»). I due binari dell'attuale linea esistente restano nella valle. Per il raccordo della galleria di base del San Gottardo alla linea esistente è inoltre necessario un impianto di sorpasso a Rynächt.
- Lo studio «Ottimizzazione della variante di valle» indica possibili ottimizzazioni del tracciato deciso dal Consiglio federale nella zona Altdorf/Flüelen. Segnatamente è stato esaminato se è possibile evitare il viadotto di Hafnerried, fortemente contestato, e se è possibile aumentare il margine di manovra in materia di pianificazione del territorio nel fondo della valle di Uri. Lo studio conclude che per quel che concerne la «variante valle» appare preferibile un tracciato abbassato su quasi tutta la lunghezza del tracciato, con attraversamento dello Schächen con impianto sotterraneo, un secondo tratto in galleria a nord della stazione di Altdorf ed entrata nella montagna prima di Flüelen (cosiddetta «variante Hafnerried sotterraneo con Schächen sotterraneo»).

I due studi commissionati dall'UFT concernono rispettivamente la zona Altdorf nord-Flüelen nonché il raccordo con la galleria dell'Axen (studio sull'ottimizzazione della variante di valle) e il raccordo della galleria di base con la galleria dell'Axen (studio sulla fattibilità della variante dorsale lunga). Questi raccordi saranno realizzati al più presto tra una ventina d'anni e il Parlamento dovrà decidere del loro finanziamento soltanto in una fase successiva. Allo stato attuale si tratta soprattutto di garantire un margine di manovra in termini di pianificazione territoriale.

Parallelamente agli studi menzionati, nell'anno in rassegna è proseguita conformemente alle istruzioni del Consiglio federale la preparazione dell'esposizione pubblica dei piani dei progetti concernenti il raccordo della galleria di base del San Gottardo alla linea esistente delle FFS. La procedura d'approvazione dei piani è stata avviata alla fine di maggio 2001. L'esposizione pubblica dei piani e la procedura di consultazione delle autorità cantonali e federali sono state svolte a partire dalla metà di giugno. La procedura d'approvazione dei piani concerne tre settori: galleria di base del San Gottardo, portale di Erstfeld-Altdorf sud e Schächen. L'esposizione pubblica dei piani della variante «senza Schächen sotterraneo» ha scatenato una valanga di proteste nel Cantone di Uri e dato luogo a numerosi interventi parlamentari a Berna.

Nel suo ultimo rapporto (cfr. Rapporto di attività 2000, n. 9.3.1) la Delegazione di vigilanza della NFTA si era già pronunciata in favore di una soluzione rapida e consensuale per il tracciato della NFTA. Aveva espresso la sua preoccupazione per

l'evoluzione della situazione che a suo parere potrebbe causare un ulteriore ritardo nella messa in servizio dell'asse del San Gottardo e un aumento delle spese. Per questo motivo ha invitato il capo del DATEC a un colloquio il 21 giugno 2001, onde informarsi sullo stato della procedura di opposizione. Presso l'UFT sono stati depositati circa 900 ricorsi, per la maggior parte di tenore identico. Il capo del DATEC ha sottolineato la volontà politica del Consiglio federale di proporre un tracciato accettabile per la popolazione locale e giungere così a una soluzione consensuale al problema.

L'UFT ha inoltre confermato che l'esperienza fatta durante i lavori in corso ha indotto a estendere gli studi ad altri aspetti, quali l'attraversamento della regione dello Schächen, l'altezza del terrapieno della ferrovia o la zona del portale di Erstfeld. Benché con ciò gli studi siano andati in certa misura ad intersecarsi con la procedura di approvazione dei piani in corso (per la variante dorsale lunga: ubicazione del portale e struttura della diramazione; per l'attraversamento dello Schächen: realizzazione sotterranea o con cavalcavia), i due aspetti non vanno confusi tra loro. Mentre la procedura di approvazione dei piani si concluderà con una decisione di carattere giuridico, per modifiche di principio del tracciato sono necessarie delle decisioni politiche con le relative conseguenze finanziarie, attuabili solo sulla base di decisioni del Consiglio federale o del Parlamento.

La Delegazione di vigilanza della NFTA valuta positivamente la volontà del DATEC di trovare una soluzione consensuale.

La Delegazione constata con soddisfazione che i risultati degli studi allargano il margine di manovra della Confederazione, facilitando così la ricerca di una soluzione consensuale. Prende inoltre nota del fatto che il DATEC ha incaricato l'UFT di elaborare le relative opzioni d'intesa con l'USTE entro la metà del 2002.

La Delegazione attribuisce grande importanza a una valutazione precisa delle ripercussioni politiche, finanziarie e temporali di un'eventuale realizzazione della «variante dorsale lunga» successivamente alla costruzione della galleria di base del San Gottardo. Ricorda inoltre che attualmente i maggiori costi legati alla realizzazione di una «variante valle ottimizzata» sono stimati a circa 300 milioni di franchi, quelli della «variante dorsale lunga con percorso a cielo aperto» a 550 milioni di franchi e quelli della variante dorsale con raccordo sotterraneo a circa 900 milioni di franchi. Un ulteriore ritardo nella messa in servizio dell'asse del San Gottardo comporterebbe inevitabilmente ulteriori maggiori costi.

### **9.3.2 Raccordo alla linea esistente nel settore di Frutigen**

Il raccordo della galleria di base del Lötschberg alla linea esistente nella zona di Frutigen è diventato urgente. A metà dell'anno in rassegna questo era l'unico progetto, di tutto il complesso della linea di base del Lötschberg, a non essere ancora stato approvato. Nell'autunno 2000 l'UFT ha rifiutato una soluzione globale presentata dalla BLS AT che non corrispondeva alle condizioni poste dal Parlamento in



materia di prestazioni e che avrebbe causato maggiori costi di 190 milioni di franchi. La BLS AT è quindi stata incaricata di prevedere una variante minima. In quell'occasione si è anche deciso per considerazioni finanziarie e operazionali di ridimensionare a un solo tubo il progetto di una galleria a due tubi a cielo aperto completamente equipaggiata.

Per conseguire l'obiettivo del trasferimento del traffico dalla strada alla ferrovia e permettere così una riscossione completa della TTPCP, la Delegazione di vigilanza della NFTA aveva appoggiato all'epoca la posizione secondo cui eventuali investimenti anticipati volti a rendere possibile un potenziamento a posteriori nell'ambito della variante minima vanno realizzati soltanto nella misura in cui non pregiudichino in maniera essenziale il futuro esercizio sull'asse del Lötschberg (cfr. Rapporto di attività 2000, n. 9.3.2).

Durante l'anno in rassegna la Delegazione di vigilanza della NFTA si è informata regolarmente in merito allo stato del progetto. Ha preso atto inoltre di una nota informativa del 7 maggio 2001 indirizzata al Consiglio federale dal DATEC, in cui il Dipartimento indica che il costo previsto del progetto ridimensionato supererà di circa 120 milioni di franchi il credito di 213 milioni (base 1998) previsto nel credito complessivo della NFTA per il raccordo di Frutigen. Tale somma include un trasferimento di credito di 23 milioni di franchi dal credito d'opera «Ampliamenti delle linee della rimanente rete» verso il credito d'opera «Asse del Lötschberg». Questo trasferimento si è reso necessario poiché la soluzione scelta permette di rinunciare alla costruzione del terzo binario a nord di Frutigen inizialmente previsto per il passaggio dei lunghi treni merci.

In aprile è stato depositato presso l'UFT il progetto di pubblicazione per il raccordo nella zona di Frutigen basato sulla variante ridimensionata e poco tempo dopo è stata avviata la procedura di approvazione dei piani. Nell'ambito della pubblicazione dei piani sono state depositate presso l'UFT 103 opposizioni. Il DATEC ha potuto approvare i piani già il 1° ottobre 2001. I lavori di realizzazione del progetto riveduto di raccordo della galleria di base del Lötschberg alla linea esistente nella zona di Frutigen hanno così potuto essere avviati all'inizio di ottobre. I ricorsi inoltrati presso il Tribunale federale contro l'approvazione dei piani non hanno causato alcun ritardo nel programma di costruzione.

In agosto l'UFT ha informato la Delegazione di vigilanza della NFTA in merito alla sua decisione, presa nel corso della procedura, di far costruire il secondo tubo della galleria a cielo aperto tra Frutigen e Wengi-Ey nella fase attuale, senza tuttavia dotarlo degli equipaggiamenti ferroviari. La decisione è stata presa soprattutto poiché alle attuali condizioni di concorrenza la costruzione della seconda galleria allo stato grezzo causa maggiori costi dell'ordine di soltanto 17 milioni di franchi; nell'autunno 2000 i maggiori costi erano per contro ancora stati stimati a 50 milioni di franchi. L'UFT fa valere che tali maggiori costi saranno più che compensati in caso di trasformazione ulteriore della galleria di base del Lötschberg in galleria a due tubi. Inoltre si potrà così evitare, nell'interesse di una soluzione sostenibile, l'apertura di un secondo cantiere di parecchi chilometri di lunghezza e le immissioni che ne deriverebbero.

La Delegazione di vigilanza della NFTA valuta positivamente la decisione dell'UFT. La modifica del progetto risponde al desiderio, espresso dalle autorità comunali e cantonali e da gran parte della popolazione coinvolta, di una soluzione sostenibile e garantisce nel contempo flessibilità e prestazioni ottimali dal punto di vista gestionale. La Delegazione ha preso nota del fatto che con la rinuncia all'istallazione degli equipaggiamenti ferroviari l'investimento è conforme al piano settoriale del Consiglio federale e alla decisione del Parlamento di procedere a tappe successive. La Delegazione auspica che i maggiori costi siano compensati, nella misura del possibile, mediante risparmi in altri settori dell'asse del Lötschberg.

### **9.3.3 Galleria di base del Monte Ceneri**

Il 15 marzo 1999, il Consiglio federale approvava il progetto preliminare dell'ATG per la galleria di base del Monte Ceneri tra Camorino e Vezia, lunga una quindicina di chilometri, per un costo complessivo di circa 1 315 milioni di franchi. Il tubo unico a due binari proposto dall'ATG poneva tuttavia alcuni problemi di sicurezza e di ordine tecnico, motivo per cui il Consiglio federale decideva di posporre la decisione sul tipo di galleria e incaricava l'ATG di elaborare un piano di sicurezza complessivo che illustrasse vantaggi e svantaggi delle varianti in discussione, ossia la variante a un tubo a due binari proposta e quella, analoga alla galleria di base del San Gottardo, a due tubi a binario unico dotati di cunicoli di collegamento.

In base a questi studi e su richiesta dell'UFT nonché per considerazioni relative alla sicurezza il Consiglio federale decideva il 3 luglio 2001 di realizzare la galleria di base del Monte Ceneri come sistema a due tubi separati a binario unico. La Delegazione di vigilanza della NFTA era già stata informata dall'UFT all'inizio del 2001 dei risultati degli studi svolti dall'ATG. Questi proponevano due varianti di realizzazione in fasi successive:

- la prima variante con la costruzione di due tubi, di cui uno solo equipaggiato per l'esercizio, il secondo allo stato grezzo. Costo stimato: 1610 milioni di franchi, 2010 milioni di franchi incluso l'eventuale potenziamento integrale successivo;
- la seconda variante con la costruzione di una galleria a tubo unico con galleria di sicurezza parallela; quest'ultima avrebbe potuto essere ampliata successivamente fino alla sezione di un tubo d'esercizio. Costo stimato: 1475 milioni di franchi, 2110 milioni di franchi incluso l'eventuale potenziamento integrale successivo.

Il sistema scelto dal Consiglio federale e l'impiego di perforatrici da galleria che esso consente permetteranno di ridurre il tempo di costruzione di due o tre anni: la galleria dovrebbe così essere operativa già nel 2015 o nel 2016.

La Delegazione di vigilanza della NFTA ha preso nota del fatto che per esigenze di sicurezza queste modifiche di progetto causano, rispetto al preventivo (base 1991), maggiori costi di circa 519 milioni di franchi (base 1998 incluso NIR). La Delegazione sottolinea tuttavia che la differenza reale tra i costi generati da questa soluzione e quelli calcolati per la soluzione inizialmente prevista (galleria a tubo unico a

binario doppio) si aggira soltanto sui 300 milioni di franchi, poiché secondo lo stato attuale della tecnica la galleria a binario doppio richiederebbe la costruzione di almeno un cunicolo di sicurezza: per il Monte Ceneri un cunicolo di questo tipo causerebbe maggiori costi dell'ordine di 200 milioni di franchi, di cui non era stato tenuto conto nel preventivo, portando così a 1 515 milioni di franchi il costo complessivo della galleria a binario doppio.

I maggiori costi di 519 milioni di franchi non sono inclusi nel credito complessivo della NFTA e devono essere coperti, nella misura in cui non sia possibile compensarli mediante risparmi realizzati su altri progetti, con le riserve previste nel credito complessivo. Per permettere una riduzione dei maggiori costi il Consiglio federale si è pertanto riservata la possibilità di una realizzazione in fasi successive: una decisione in tal senso sarà presa al più tardi 3 anni dopo l'inizio dei lavori, probabilmente nel corso del 2008 o del 2009.

La costruzione della galleria di base del Monte Ceneri è prevista per la seconda tappa della NFTA (inizio nel 2006). Attualmente i fondi destinati al finanziamento della galleria del Monte Ceneri sono bloccati; sinora sono stati liberati unicamente 75 milioni di franchi per i lavori di pianificazione e i sondaggi.

Nell'ambito della decisione del Consiglio federale relativa alla galleria di base dello Zimmerberg (cfr. Rapporto di attività 1999, n. B 5.2), la Delegazione di vigilanza della NFTA aveva ricordato la necessità di rispettare il quadro giuridico nel caso di una realizzazione anticipata di importanti progetti della seconda tappa. La strutturazione in fasi decisa da Popolo e Parlamento e il limite di anticipazione di 4,2 miliardi di franchi nel fondo per i grandi progetti ferroviari (FPF) devono essere mantenuti. Dev'essere inoltre garantita la realizzazione entro i termini dei progetti finanziati tramite il FPF, in particolare dei progetti della prima tappa della NFTA.

La Delegazione ha pertanto preso nota con soddisfazione dell'intenzione del Consiglio federale di presentare al Parlamento entro l'inizio del 2003 un messaggio concernente la liberazione della parte bloccata del credito complessivo della NFTA (gallerie di base del Monte Ceneri e dello Zimmerberg).

## **10 Direttiva sul controlling della NFTA (DCN)**

### **10.1 Aggiornamento della DCN da parte dell'UFT**

La direttiva sul controlling della NFTA (DCN) svolge una duplice funzione: innanzitutto è lo strumento centrale di gestione di cui dispone il DATEC in quanto autorità di vigilanza nei confronti dei costruttori, in secondo luogo è un elemento del sistema di preallarme della Delegazione di vigilanza della NFTA. Per questo motivo la Delegazione, intenzionata a garantire uno svolgimento efficace del suo mandato di alta vigilanza, ritiene indispensabile che i capitoli e gli allegati della DCN esistenti siano adeguati per tempo alle nuove condizioni quadro, rispettivamente che i capitoli e gli allegati mancanti o solo parzialmente redatti siano completati (cfr. Rapporto di attività 2000, n. 12.2).

Nel corso dell'anno in rassegna il CDF ha fatto presente che il capitolo «Gestione integrata», considerato un elemento centrale di una valutazione e gestione completa a livello di autorità, non era ancora pronto.

L'UFT ha quindi garantito che tale capitolo sarebbe stato completato entro marzo 2002 e che nello stesso termine sarebbero stati conclusi i nuovi capitoli «Documentazione» e «Comunicazione» e aggiornati i capitoli «Gestione dei rischi» e «Modifiche». Già prima della fine dell'anno in rassegna sono stati aggiornati gli altri capitoli ed è terminata la rielaborazione del capitolo «Organizzazione».

La Delegazione di vigilanza della NFTA attribuisce grande importanza a un completamento possibilmente rapido della DCN non da ultimo per permettere ai costruttori di applicare e rispettare in ogni circostanza le pertinenti direttive. La Delegazione verificherà in futuro se la DCN sarà completata correttamente ed entro i termini previsti.

## **10.2                      Applicazione della DCN da parte dei costruttori**

Negli ultimi due anni la Delegazione di vigilanza della NFTA ha constatato nei rapporti sullo stato dei lavori la presenza di dati errati e incompleti inerenti al finanziamento e ai costi (cfr. Rapporto di attività 1999, n. B 2.4; Rapporto di attività 2000, n. 12.3). La Delegazione si è preoccupata per il fatto che tali problemi informatici erano stati constatati già da parecchio tempo nei rapporti di controllo del CDF e dell'UFT. I problemi erano in parte dovuti ai continui mutamenti delle condizioni quadro del progetto NFTA, all'incompletezza della DCN e alle carenze di personale, ma soprattutto all'incompatibilità dei sistemi informatici dei costruttori con quelli dell'UFT (cfr. n. 3.3.2 e 3.3.3): i singoli enti coinvolti nel progetto disponevano infatti di sistemi informatici diversi che causavano problemi di interfaccia nel trasferimento dei dati all'UFT. Inoltre il sistema informatico dell'ATG non si è mostrato all'altezza delle esigenze e ha dovuto essere sostituito. Ulteriori difficoltà sono scaturite dalla necessità di adeguare i vari sistemi e di elaborare un alto numero di dati concernenti l'NFTA conformemente alle norme della DCN, in continuo cambiamento. In seguito a ripetuti incontri della Delegazione con l'UFT e i costruttori è stata prospettata la soluzione dei punti deboli in ambito informatico entro l'inizio del 2001.

Ciononostante ancora all'inizio del 2001 la Delegazione di vigilanza della NFTA ha dovuto esprimere diverse riserve in merito al rapporto sullo stato dei lavori. Innanzitutto ha rilevato nuovamente la mancanza di una presentazione dettagliata dei dati concernenti il finanziamento e i costi, requisito indispensabile per l'esercizio dell'alta vigilanza da parte della Delegazione. Inoltre ha espresso la sua insoddisfazione per il fatto che il rapporto dei costruttori all'UFT ancora non corrispondeva a tutte le direttive della DCN, nonostante la professionalità delle persone coinvolte e gli sforzi profusi; in particolare ha constatato che i dati trasmessi all'UFT erano incompleti e in parte poco precisi.

In occasione di un sopralluogo presso l'ATG a Lucerna la Delegazione di vigilanza della NFTA si è informata presso gli organi competenti sui motivi di queste insufficienze, chiedendo loro di illustrarli in base al caso dell'ATG. Il sopralluogo ha por-

tato a concludere che i motivi vanno ricercati soprattutto nelle divergenze tra i sistemi informatici dei costruttori e dell'UFT, nel notevole dispendio di tempo legato all'adeguamento dei sistemi dei costruttori alle nuove condizioni quadro (ridimensionamento del progetto NFTA, nuovo credito complessivo NFTA, nuovo indice del rincaro) nonché nei ritardi intervenuti nell'adeguamento delle strutture del progetto. L'ATG ha sì installato una nuova software integrata entro i termini previsti, tuttavia sono sorti nuovi problemi nell'elaborazione e nella trasmissione dei dati.

La Delegazione di vigilanza della NFTA ha quindi preteso l'istituzione di un gruppo di lavoro composto di rappresentanti dell'UFT e dei costruttori, incaricato di elaborare un piano d'azione per garantire l'aggiornamento definitivo e il consolidamento dei dati entro la fine del 2001.

Durante l'anno in rassegna la Delegazione di vigilanza ha insistito affinché le misure previste dal gruppo di lavoro siano messe in atto il più rapidamente possibile e si è informata regolarmente in occasione delle sue sedute in merito ai progressi realizzati e agli obiettivi raggiunti. La Delegazione ha potuto constatare che la prima fase dell'aggiornamento dei dati di base è stata conclusa come previsto a metà anno. La soluzione di tutti i punti deboli entro la primavera 2002 appare ora realistica. Nell'ambito del prossimo rapporto dell'UFT sullo stato dei lavori la Delegazione verificherà il buon funzionamento del sistema.

## **11 Equipaggiamento ferroviario**

Con la progressione dei lavori di costruzione delle gallerie della NFTA acquistano maggiore peso le questioni concernenti il futuro esercizio e l'equipaggiamento ferroviario. I due assi della NFTA devono disporre di equipaggiamenti ferroviari moderni e funzionali, segnatamente in vista di un esercizio con treni ad alta velocità. Circa il 12 per cento del credito complessivo della NFTA (base 1998 incluso NIR) è destinato agli equipaggiamenti ferroviari.

In questo contesto, nell'anno in rassegna la Delegazione di vigilanza della NFTA si è occupata dell'ETCS (European Train Control System) e del relativo segnalamento in cabina di guida.

### **11.1 ETCS Level 2**

La diversità dei sistemi di comando dei treni esistenti in Europa rappresenta un ostacolo al traffico ferroviario transfrontaliero all'interno del continente. In vista della realizzazione di una rete ferroviaria europea competitiva, la scelta dei nuovi sistemi riveste pertanto un'importanza particolare per tutti i Paesi interessati. In virtù dell'accordo sui trasporti terrestri la Svizzera è tenuta a garantire la compatibilità a livello internazionale della sua rete ferroviaria. Il sistema ETCS Level 2 si presenta come opzione di prima scelta per le nuove reti ferroviarie veloci, quali i nuovi tracciati costruiti nell'ambito di Ferrovia 2000 e le due gallerie di base della NFTA. Le FFS stanno attualmente sperimentando ETCS Level 2 sulla tratta Zofingen-Reiden.

Le alte velocità dei treni, necessarie per realizzare l'obiettivo di una riduzione dei tempi di percorso, richiedono un sistema sicuro di controllo del traffico. Sulla tratta Mattstetten–Rothrist ad esempio sono previste velocità fino a 200 chilometri orari: a queste velocità non vi è più la garanzia che il macchinista del treno possa riconoscere i segnali esterni lungo la linea. L'ETCS Level 2 risolve il problema trasmettendo le informazioni importanti direttamente nella cabina di guida del treno tramite un sistema GSM-R (Global System for Mobile Communications-Railways).

Sul tracciato del San Gottardo e del Lötschberg è prevista l'installazione del sistema ETCS Level 2. Il 29 agosto 2000 l'UFT ha emanato una direttiva che prescrive l'uso di questo sistema sull'asse nord-sud Basilea–Lötschberg. Nell'ambito radio questo presuppone il ricorso a un sistema GSM-R ad alto potenziale.

La BLS AT si è mostrata scettica in merito a ETCS Level 2 e ha comunicato le sue riserve all'UFT. Quest'ultimo insiste tuttavia per l'applicazione di questo sistema sulla linea del Lötschberg. Nel frattempo è stato concluso un progetto preliminare di accordo tra le FFS SA e la BLS AT, come chiesto dalla direttiva dell'UFT.

Senonché sulla linea del Lötschberg si preannunciano nuovi problemi rispetto a quelli registrati durante le prove effettuate sulla linea Mattstetten–Rothrist. Secondo la BLS e la BLS AT sarebbe tuttora difficile valutare con precisione lo stato del progetto ETCS Level 2. Le dichiarazioni ufficiali divergono spesso dalle testimonianze delle persone che hanno visitato l'impianto pilota e una valutazione definitiva delle informazioni non appare ancora possibile. Dal punto di vista della BLS AT e della BLS il progetto presenta tuttora rischi non indifferenti.

L'UFT ha informato la Delegazione di vigilanza della NFTA dei ritardi accumulati rispetto al calendario iniziale. Nonostante questi inconvenienti, i partner coinvolti nel progetto, sia a livello di compagnie ferroviarie, sia a livello di industria, ritengono che il tempo a disposizione fino alla prevista consegna delle risorse sia sufficiente per risolvere i problemi tecnici in vista della prima applicazione commerciale sulla nuova tratta Mattstetten–Rothrist. Secondo l'UFT per principio sarebbe irresponsabile rinunciare a dotare la galleria di base del Lötschberg del sistema ETCS Level 2. Inoltre, l'evoluzione sul piano internazionale mostrerebbe chiaramente che questo sistema costituisce uno dei fondamentali dell'interoperabilità del sistema europeo di sicurezza dei treni.

L'UFT è conscio dei rischi residui legati al progetto; ciononostante dopo un nuovo esame della problematica ha confermato la sua decisione del 29 agosto 2000. In caso di ritardo nella messa in esercizio del sistema ETCS Level 2 al Lötschberg, a tempo debito le parti coinvolte (BLS SA, BLS AT, FFS SA e l'industria) dovranno elaborare soluzioni di transizione in attesa della messa a punto definitiva del sistema. In quest'ottica l'UFT ritiene superfluo prevedere un'opzione parallela sotto forma di un sistema alternativo a ETCS Level 2. Anche per le FFS SA non vi è un'alternativa al sistema ETCS Level 2.

La Delegazione di vigilanza della NFTA ritiene che debbano essere trovate soluzioni all'altezza delle esigenze future e delle capacità rese possibili dagli investimenti previsti a livello di infrastruttura.

## 11.2

### Segnalamento in cabina di guida

Per informarsi sul sistema di segnalamento in cabina di guida la Delegazione di vigilanza della NFTA ha effettuato un sopralluogo a Olten il 12 settembre 2001, durante il quale ha ispezionato varie locomotive test equipaggiate con il sistema di segnalamento in cabina di guida e partecipato a due viaggi di prova notturni con una composizione test delle FFS sulla tratta sperimentale tra Zofingen e Reiden. Sulla tratta Zofingen–Sempach le FFS sperimentano sin dal 2000 il nuovo sistema che sostituisce gli impianti di scambio meccanici. Due impianti di scambio elettronici situati a Dagnarsellen e Sursee sono telecomandati da Olten. Sulla tratta sperimentale sono stati tolti tutti i segnali esterni. Il sistema permette di semplificare gli equipaggiamenti ferroviari delle stazioni e di eliminare gli scambi superflui.

In occasione di questa visita la Delegazione si è inoltre occupata di questioni relative all'importo dell'appalto, alla procedura di messa al bando e ai criteri di aggiudicazione.

La Delegazione di vigilanza della NFTA continuerà a seguire attentamente la questione della sicurezza dei treni e del segnalamento in cabina di guida nell'ambito delle aggiudicazioni degli appalti futuri concernenti l'equipaggiamento ferroviario.

## 12

### Questioni inerenti al diritto contrattuale del lavoro, al diritto degli stranieri e al diritto delle assicurazioni sociali sui cantieri della NFTA

Nell'anno in rassegna la Delegazione di vigilanza della NFTA ha continuato la sua attività di alta vigilanza negli ambiti del diritto contrattuale del lavoro, del diritto degli stranieri e del diritto delle assicurazioni sociali sui cantieri della NFTA (cfr. Rapporto di attività 2000, n. 7). Alcuni abusi sono nel frattempo stati soppressi, tuttavia la Delegazione ha dovuto constatare che persistono lacune nell'applicazione delle basi legali e contrattuali. Si segnala inoltre la tragica morte di un operaio sul cantiere del pozzo di Sedrun.

### 12.1

#### Diritto contrattuale del lavoro

Nel corso dell'anno in rassegna la Delegazione di vigilanza della NFTA ha constatato che il caso del cantiere di Sedrun, dove erano venute alla luce gravi violazioni del diritto del lavoro, ha potuto essere chiuso (cfr. Rapporto di attività 1999, n. B 3.1; Rapporto di attività 2000, n. 7.1.2).

La Commissione professionale paritetica lavori sotterranei (CPPLS) e gli ispettorati del lavoro hanno intensificato i loro controlli durante l'anno in rassegna. Oltre a controlli supplementari sui cantieri di Raron/Steg e Mitholz sull'asse del Lötschberg, la CPPLS ha effettuato per la prima volta controlli nei cantieri sull'asse del San Gottardo (a Sigirino – galleria di sondaggio del Monte Ceneri – nonché Bodio e Faido) e su quello del Lötschberg (galleria d'accesso e base di Ferden). I con-

trolli hanno nuovamente portato alla luce violazioni della legislazione. Sono inoltre stati rilevati alcuni problemi di fondo attualmente ancora irrisolti (cfr. n. 12.2 e 13.2).

Una violazione massiccia delle disposizioni sul tempo di lavoro è avvenuta nel lotto 251 (galleria di accesso ad Amsteg). Su denuncia penale dell'Ispettorato cantonale del lavoro (*Industrie- und Gewerbeinspektorat*), il Tribunale distrettuale del Cantone di Uri ha condannato due membri della direzione di un'impresa di costruzione di gallerie a dieci giorni di detenzione con la condizionale e a multe di rispettivamente 4000 e 3000 franchi per violazione delle disposizioni sul tempo di lavoro e sui periodi di riposo. Nonostante avvertimento, essi avevano ordinato illegalmente lo svolgimento di ore supplementari sul cantiere della NFTA di Amsteg. La ditta teneva una doppia contabilità per la registrazione delle ore di lavoro. Complessivamente gli impiegati hanno svolto 5533 ore supplementari; il lavoro supplementare è stato compensato sotto forma di premi esenti dall'obbligo di versamento delle quote per le assicurazioni sociali.

Anche la CPPLS si è occupata di questo caso. In applicazione dell'articolo 6 capoverso 2 della Convenzione addizionale al contratto nazionale mantello (CNM) per i lavori in sotterraneo (CA-LS) ha comminato all'ARGE Galleria d'accesso una pena convenzionale di 20 000 franchi oltre alla copertura dei costi procedurali e degli emolumenti.

I controlli degli Ispettorati del lavoro e della CPPLS hanno inoltre mostrato che nella fase iniziale e di installazione su numerosi cantieri gli specialisti e il personale d'officina hanno svolto nettamente più ore di lavoro rispetto a quanto previsto dai piani di lavoro; sono così state constatate durate di lavoro tra le 15 e le 18 ore al giorno. In genere le équipes di manutenzione sembrano avere difficoltà a non superare la durata massima di lavoro consentita, soprattutto in relazione con i lavori di riparazione sulle macchine di scavo.

In molti casi le norme del diritto del lavoro non sono rispettate; per questo genere di infrazione alcuni Ispettorati cantonali del lavoro hanno già pronunciato ammonizioni nei confronti dei consorzi in questione. Il controllo della contabilità del personale mostra che nella maggior parte dei casi il personale salariato è remunerato conformemente al contratto nazionale mantello sulla base del lavoro svolto. In caso di osservazioni di questo genere le parti convengono generalmente un controllo complementare.

La Delegazione di vigilanza della NFTA appoggia esplicitamente l'intervento deciso delle autorità e della CPPLS in caso di inosservanza delle norme del diritto di lavoro.

Una parte dei lavoratori stranieri, che di regola risiedono lontani dal luogo di lavoro, ha espresso il desiderio di poter svolgere dei turni di lavoro ininterrotti della durata di più giorni e con un maggior numero di ore e in compenso disporre di periodi di riposo di più giorni di seguito, sufficienti per permettere il rientro al proprio domicilio. I Paesi limitrofi applicano già questi modelli, in Svizzera tuttavia la nuova legge sul lavoro (LL; RS 822.11) limita fortemente tali possibilità. La nuova Convenzione addizionale al contratto nazionale mantello (CNM) per i lavori in sotterraneo (CA-LS) del 15 dicembre 2000 elenca i modelli accettati dal Seco d'intesa con i la-



voratori conformemente all'articolo 28 LL sulle derogazioni lievi: si tratta di un modello di turni 3/2 con 6 giorni di congedo successivi e di un modello 4/3 (modello «Mitholz») con 5 giorni di congedo. Tuttavia i lavoratori spesso chiedono l'applicazione di altri modelli in contrasto con la LL e in alcuni casi hanno esercitato pressioni sui consorzi, minacciando di lasciare il posto di lavoro in Svizzera se non veniva loro concesso il modello richiesto. In merito a questa problematica la CPPLS ritiene che debbano essere trovate soluzioni conformi all'articolo 28 LL che siano ancora accettabili per la CPPLS e il Seco.

In merito alla coordinazione e al numero dei controlli la Delegazione di vigilanza della NFTA constata, sulla base di ripetuti colloqui con i rappresentanti del Seco e dell'Ufficio federale degli stranieri (UFDS), che i Cantoni si assumono i loro compiti in materia di protezione dei lavoratori sui cantieri della NFTA e che è garantita la circolazione delle informazioni. La Delegazione constata tuttavia anche che i Cantoni, nonostante il maggiore impegno nell'ambito dei cantieri della NFTA, globalmente non dispongono delle risorse personali necessarie per un controllo completo dell'esecuzione della LL.

Nel suo ultimo rapporto di attività la Delegazione di vigilanza della NFTA ha sottolineato la grande importanza che attribuisce al rispetto delle disposizioni legali e contrattuali (cfr. Rapporto di attività 2000, n. 7.1.1). La Delegazione appoggia la ricerca di soluzioni pragmatiche accettabili nell'ambito della normativa vigente, ad esempio per quel che concerne i modelli di durata del lavoro, sottolinea tuttavia l'importanza di un controllo sufficiente dell'esecuzione della LL in tutti i settori e a tutti i livelli. Un'intensificazione dei controlli può avere un effetto dissuasivo e prevenire nuove violazioni del diritto. La Delegazione appoggia le istanze di controllo nel loro importante compito e si attende che esse le segnalino tutte le violazioni e ogni problema constatati in questo ambito.

## 12.2 Diritto degli stranieri

I problemi giuridici riscontrati in relazione con i lavoratori stranieri impiegati sui cantieri della NFTA concernono soprattutto i permessi (cfr. Rapporto di attività 2000, n. 7.2). L'Ufficio federale degli stranieri (UFDS) accorda tre tipi di permesso ai lavoratori stranieri. La priorità è data ai lavoratori indigeni. Soprattutto il Cantone del Vallese conosce da anni una forte fluttuazione stagionale del tasso di disoccupazione: le autorità cantonali hanno tenuto ampiamente conto della problematica e si sforzano di integrare questi lavoratori nei cantieri della NFTA. Nel Cantone del Ticino le autorità cantonali impongono ai consorzi l'impiego di personale indigeno. L'UFDS ordina un blocco dei permessi nei casi in cui constata violazioni gravi del diritto degli stranieri.

La Delegazione di vigilanza della NFTA appoggia la posizione severa dell'UFDS in materia di permessi di lavoro e nella lotta contro le violazioni del diritto degli stranieri.

Nel suo ultimo rapporto di attività la Delegazione di vigilanza della NFTA ha dedicato ampio spazio alle questioni del diritto delle assicurazioni sociali (cfr. Rapporto di attività 2000, n. 7.3). Una problematica particolare in questo ambito concerne la questione della protezione sociale per i lavoratori stranieri.

L'Istituto nazionale svizzero di assicurazione contro gli infortuni (INSAI) sta esaminando la problematica della sicurezza sociale del personale delle aziende con sede all'estero incaricate dello svolgimento di lavori sui cantieri della NFTA. Con la ratifica degli accordi bilaterali, ormai imminente, queste aziende saranno di massima sottoposte al diritto svizzero delle assicurazioni sociali; l'accordo sulla libera circolazione delle persone prevede però la possibilità di fornire servizi in Svizzera senza permesso per un periodo limitato a 90 giorni al massimo per anno civile.

In questo contesto di liberalizzazione internazionale l'INSAI ritiene indispensabile evitare un aggiramento del diritto svizzero delle assicurazioni sociali che comporterebbe un vantaggio di mercato per le aziende estere sottoposte a una normativa meno severa in ambito sociale. In quest'ottica conviene sottolineare l'importanza della legge federale dell'8 ottobre 1999 concernente condizioni lavorative e salariali minime per lavoratori distaccati in Svizzera e misure collaterali, che, secondo l'intenzione del Consiglio federale, entrerà in vigore contemporaneamente agli accordi bilaterali (cfr. Rapporto di attività 2000, n. 7.3.1). La legge presenta una formulazione sufficientemente generale da permetterne l'applicazione ai lavoratori cittadini di uno Stato terzo: pertanto in futuro le autorità e gli organi incaricati dell'esecuzione potranno far valere le disposizioni di tale legge.

I trattati internazionali di coordinazione (convenzioni di sicurezza sociale) si basano sul principio secondo cui un lavoratore distaccato in un altro Stato per un impiego di lavoro limitato nel tempo resta sottoposto al sistema di assicurazioni sociali del proprio Stato; se l'evento assicurato si verifica sul luogo di lavoro all'estero, il lavoratore riceve le prestazioni previste conformemente al diritto dello Stato ospite, esse sono tuttavia a carico dell'assicurazione competente dello Stato dove ha sede il datore di lavoro. L'accordo sulla libera circolazione delle persone, che disciplina segnatamente il rapporto tra la Svizzera e i 15 Stati dell'Unione europea in materia di assicurazioni sociali, si attiene al principio applicato dai singoli trattati. Questi ultimi d'altronde non saranno abrogati dal nuovo diritto ma sospesi: resteranno pertanto applicabili ai casi non disciplinati dagli accordi bilaterali. Le esperienze fatte nell'UE mostrano che vi sono casi di abusi in cui lo statuto del lavoratore distaccato è sfruttato per sottoporre i lavoratori al sistema di sicurezza sociale di quello Stato che comporta meno costi per il datore di lavoro.

L'INSAI ritiene che gli strumenti giuridici in Svizzera siano sufficienti per garantire la necessaria protezione assicurativa ai lavoratori distaccati in Svizzera di aziende con sede all'estero che svolgono mandati di lavoro in Svizzera.

La Delegazione di vigilanza della NFTA esige dagli organi competenti il massimo impegno per garantire una sufficiente protezione assicurativa ai lavoratori in questi casi. La Delegazione ricorda che occorre assolutamente evitare distorsioni della concorrenza dovute a un differente grado di protezione assicurativa dei lavoratori.

Il 13 marzo 2001 poco dopo mezzanotte durante lavori di manutenzione alla base del pozzo di Sedrun a 800 metri di profondità si è verificato un incidente che ha causato la morte sul posto di un minatore sudafricano ventitreenne. La procura pubblica del Cantone dei Grigioni ha avviato un'inchiesta sull'episodio. L'incidente ha potuto verificarsi nonostante l'alta importanza attribuita dall'ATG alla sicurezza. Poco prima dell'incidente l'INSAI aveva ancora confermato che le norme di sicurezza applicate al pozzo di Sedrun erano esemplari. L'ATG ha ora chiesto ai consorzi la presentazione di un rapporto dettagliato sull'applicazione delle disposizioni di sicurezza e di protezione sul lavoro. L'ATG svolge programmi di formazione messi a disposizione dell'INSAI ed esige che i lavoratori vi partecipino regolarmente; sono svolti controlli delle conoscenze dei lavoratori in materia di sicurezza.

La Delegazione di vigilanza della NFTA deplora il decesso del lavoratore. Appoggia gli sforzi profusi per garantire un alto livello di sicurezza sui cantieri della NFTA e sottolinea espressamente la necessità di accordare la massima priorità a questa problematica.

## **13 Sicurezza nella costruzione e nell'esercizio della NFTA**

### **13.1 Sicurezza nelle gallerie ferroviarie esistenti**

Nel suo ultimo rapporto di attività, la Delegazione di vigilanza della NFTA ha dedicato ampio spazio alle questioni concernenti la sicurezza (cfr. Rapporto di attività 2000, n. 8). Nel 2001, in seguito ai gravi incidenti avvenuti nelle gallerie di Tauern, del Monte Bianco e del San Gottardo, la priorità è stata data alla sicurezza nelle gallerie ferroviarie in caso di incidenti.

Nel 2000 l'UFT ha esaminato, su mandato del capo del DATEC, la sicurezza delle gallerie ferroviarie svizzere; il rapporto finale è stato pubblicato nel gennaio 2001. Per mezzo di un questionario l'UFT ha esaminato tutte le gallerie della rete ferroviaria svizzera in servizio il 1° gennaio 2000. L'analisi concerneva lo stato delle strutture e gli equipaggiamenti tecnici, la qualità del materiale rotabile, l'equipaggiamento dei servizi di salvataggio e l'informazione prevista per i viaggiatori in caso di incidente. Il rapporto conclude che il traffico ferroviario presenta un alto grado di sicurezza, notevolmente superiore a quello del traffico stradale. La probabilità di essere coinvolti in un incidente ferroviario è inferiore di circa 45 volte a quella di restare vittima di un incidente stradale. La sicurezza nelle gallerie ferroviarie è ancora maggiore, grazie all'assenza ad esempio di passaggi a livello. Il rapporto constata lacune in alcune delle gallerie ferroviarie più lunghe (oltre 3 000 metri di lunghez-

za), dove sono stati riscontrati taluni punti deboli e la necessità di adottare le relative misure. L'UFT ha chiesto alle compagnie ferroviarie in quanto responsabili della sicurezza delle gallerie da esse utilizzate di approntare un pacchetto di misure. Le compagnie hanno già adottato prime misure per migliorare la sicurezza nelle gallerie.

Nonostante la loro bassa probabilità, gli incidenti in galleria non possono essere esclusi completamente. Questo genere di incidenti di regola ha conseguenze gravi e le operazioni di salvataggio si presentano particolarmente difficili, soprattutto nelle gallerie molto lunghe. Un incidente nel mezzo della galleria ferroviaria del San Gottardo rappresenterebbe una sfida notevole per i soccorritori, ad esempio per i vigili del fuoco. L'incidente verificatosi nel 2001 nella galleria stradale del San Gottardo ne ha d'altronde dato una tragica dimostrazione. Come menzionato sopra, il rapporto dell'UFT evidenzia alcune lacune soprattutto nelle gallerie ferroviarie più lunghe. In questo contesto la priorità deve essere data alla prevenzione ed è pertanto a un approccio di prevenzione degli incidenti che è improntato l'intervento dell'UFT. La sicurezza nelle gallerie ferroviarie dipende dalle caratteristiche del materiale rotabile e dall'equipaggiamento delle parti fisse dell'infrastruttura (binari, impianti elettrici, sicurezza dei treni, ecc.). Le misure di sicurezza proposte dall'UFT perseguono quattro obiettivi: prevenzione degli incidenti, riduzione dei danni, appoggio dell'autosalvataggio e salvataggio da parte di terzi.

### **13.2 Sicurezza dell'esercizio nelle nuove gallerie**

Quanto precede mostra chiaramente che la sicurezza è un aspetto di massima priorità anche nelle nuove gallerie di base della NFTA. Con i suoi 57 chilometri la galleria di base del San Gottardo sarà in assoluto la galleria più lunga del mondo. In questo ambito non si dispone praticamente di valori di riferimento e di norme. La sicurezza delle nuove gallerie di base è pertanto adeguata continuamente allo stato della scienza e soddisfa in ogni caso i criteri applicati alla rete europea ad alta velocità.

Il rapporto dell'UFT, che accenna brevemente anche alla problematica della sicurezza nelle nuove gallerie, presenta alcune delle esigenze in materia di sicurezza applicabili alla galleria di base del San Gottardo:

- due tubi a binario unico; ognuno dei tubi serve da uscita d'emergenza per l'altro;
- due stazioni di soccorso, dopo il primo e il secondo terzo della galleria, equipaggiate specificamente per l'autosalvataggio e il salvataggio da parte di terzi, e dotate di condotte d'aria fresca e di un sistema di aspirazione del fumo;
- cunicoli di collegamento tra le due gallerie ogni 325 metri;
- in caso d'incidente, garanzia di un livello di temperatura e di fumo che consenta l'evacuazione dei viaggiatori (autosalvataggio) e l'intervento dei soccorritori (salvataggio da parte di terzi);
- vie d'evacuazione dotate di corrimano e illuminazione d'emergenza.

Sono inoltre definite norme minime applicabili al nuovo materiale rotabile. Ad esempio, ogni treno deve poter continuare il viaggio durante almeno 15 minuti dopo la segnalazione di un incendio a bordo.

### **13.3 Pianificazione della sicurezza nella fase di costruzione**

Le misure di sicurezza applicabili alle nuove gallerie sono pianificate su vari livelli. Le ferrovie sono incaricate di elaborare un piano di sicurezza globale per la realizzazione di AlpTransit, adeguato continuamente, nell'ottica di un *work-in-progress*, all'evoluzione della pianificazione. A livello di autorità l'UFT ha istituito il comitato coordinatore «Rapporto sulla sicurezza AlpTransit» (PO SiB-AT), incaricato di eseguire valutazioni della sicurezza delle installazioni e degli equipaggiamenti indipendentemente dalle procedure in corso. I rapporti sulla sicurezza sono elaborati da un organo di direzione condotto dalla divisione Tecnica dell'UFT, in cui è rappresentata pure la sezione Sicurezza degli impianti dell'Ufficio federale dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio (UFAPF). Nella sua funzione di autorità di vigilanza e di autorizzazione in materia di sicurezza, l'UFT ha inoltre istituito una commissione d'accompagnamento composta di esperti scientifici, dell'INSAI e dei servizi antincendio, incaricata di appoggiare l'organo di direzione; alle sedute di questa commissione partecipa ad esempio il comandante dei vigili del fuoco di Zurigo.

Durante l'anno in rassegna la Delegazione di vigilanza della NFTA ha chiesto all'UFT di informarla in merito alle misure di sicurezza adottate in vista dell'esercizio. La Delegazione approva la decisione di includere per tempo esperti dei vari settori interessati (vigili del fuoco, servizi di pronto soccorso, servizi di intervento contro gli incidenti chimici, ecc.).

La Delegazione di vigilanza della NFTA attribuisce la massima importanza a un'analisi meticolosa delle questioni concernenti la sicurezza affinché possano essere prese per tempo le necessarie decisioni. Occorre adottare tutte le misure per prevenire il verificarsi di incidenti gravi ed evitare ad esempio che le gallerie debbano essere modificate con notevole dispendio di denaro, poco dopo l'apertura, a causa di lacune dei sistemi di sicurezza. La Delegazione prende atto delle difficoltà dovute al carattere assolutamente innovatore del progetto e all'assenza di valori empirici per gallerie di tali lunghezze e rammenta che nessuna misura di ordine tecnico o organizzativo permette di escludere completamente un rischio residuo.

### III. Conclusione

Nel corso dell'anno in rassegna le attività della Delegazione di vigilanza della NFTA si sono concentrate sui maggiori costi e sui ritardi presumibili, sull'aggiudicazione degli ultimi lotti principali al San Gottardo, sugli sforzi profusi per trovare una soluzione sostenibile e realizzabile sotto il profilo finanziario per il tracciato della linea nel Cantone di Uri e sull'adozione e l'applicazione integrale della gestione dei progetti. Questi argomenti continueranno a richiedere un esame attento da parte della Delegazione pure nel 2002. In quest'ottica la Delegazione intende continuare e rafforzare i buoni rapporti da essa intrattenuti con i responsabili del progetto a ogni livello.

La realizzazione della Nuova ferrovia transalpina è un progetto di grandi dimensioni la cui complessità comporta in parte sfide assolutamente nuove per la Svizzera e per tutti i collaboratori incaricati della sua progettazione, realizzazione e vigilanza. In un contesto eterogeneo i responsabili hanno il difficile compito di conciliare interessi ed esigenze spesso contrastanti e di prendere decisioni di ampia portata valutando i molteplici aspetti in gioco secondo lo stato attuale della scienza e della ricerca. Nel presente rapporto la Delegazione di vigilanza della NFTA – conformemente al suo mandato di alta vigilanza parlamentare – ha illustrato soprattutto gli elementi e le decisioni che hanno dato adito a controversie e critiche. I numerosi aspetti positivi riscontrati dalla Delegazione durante i controlli e i sopralluoghi nonché nel contatto diretto con i collaboratori del progetto hanno potuto essere menzionati solo in parte. In quest'ottica la Delegazione desidera esprimere in questa sede un ringraziamento al Consiglio federale, ai collaboratori del CDF, dell'UFT, degli altri uffici federali nonché dei consorzi di costruzione, che quotidianamente affrontano con grande impegno e professionalità le sfide notevoli legate a questo progetto. Non da ultimo questi ringraziamenti vanno anche ai lavoratori occupati nei cantieri, che rendono possibile, in parte con pericolo per la propria vita, la realizzazione delle decisioni e dei piani.

## Elenco delle abbreviazioni

AFF	Amministrazione federale delle finanze
ATG	AlpTransit San Gottardo SA
BLS AT	BLS AlpTransit SA
BT	Bodensee-Toggenburg-Bahn
CDF	Controllo federale delle finanze
CNM	Contratto nazionale mantello
CPPLS	Commissione professionale paritetica lavori sotterranei
CSFC	Conferenza degli organi di costruzione della Confederazione
DATEC	Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni
DCN	Direttiva sul controlling della NFTA
ETCS	European Train Control System
FFS	Ferrovie federali svizzere SA
FPF	Fondo per i grandi progetti ferroviari
GSM-R	Global System for Mobile Communications-Railways
INSAI	Istituto nazionale svizzero di assicurazione contro gli infortuni
IR-AT	Gruppo di lavoro «Indice di rincaro AlpTransit»
LL	Legge sul lavoro
LRC	Legge sui rapporti fra i Consigli
NIR	Nuovo indice di rincaro della NFTA
OTrAl	Ordinanza sul transito alpino
PO SiB-AT	Comitato coordinatore «Rapporto sulla sicurezza AlpTransit»
Seco	Segretariato di Stato dell'economia
SOB	Südost-Bahn
TTPCP	Tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni
UFAFP	Ufficio federale dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio
UFDS	Ufficio federale degli stranieri
UFSEL	Ufficio federale dello sviluppo economico e del lavoro
UFT	Ufficio federale dei trasporti
UST	Ufficio federale di statistica
USTE	Ufficio federale dello sviluppo territoriale

## Basi legali

Decreto sul finanziamento dei trasporti pubblici (Decreto FTP)	Decreto federale del 20 marzo 1998 concernente la costruzione e il finanziamento dei progetti d'infrastruttura dei trasporti pubblici (articolo 196 numero 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)
Legge sul lavoro	Legge federale del 13 marzo 1964 sul lavoro nell'industria, nell'artigianato e nel commercio (LL; RS 822.11)
Legge sui rapporti fra i Consigli	Legge federale del 23 marzo 1962 concernente la procedura dell'Assemblea federale e la forma, la pubblicazione, l'entrata in vigore dei suoi atti (LRC; RS 171.11)
Ordinanza sul transito alpino	Ordinanza del 28 febbraio 2001 sulla costruzione di una ferrovia transalpina (OTrAl; RS 742.104.1)
Regolamento del fondo	Decreto federale del 9 ottobre 1998 relativo al regolamento del fondo per i grandi progetti ferroviari (RS 742.140)



## Nuova ferrovia transalpina (NFTA): visione d'insieme delle principali competenze in materia di vigilanza, controllo ed esecuzione

Organo	Funzione	Compiti principali in relazione alla NFTA
<b>Parlamento</b>	committente	
<i>Commissioni di controllo</i>		
– Commissioni della gestione (CdG)	Controllo amministrativo parlamentare (concomitante/a posteriori)	– sulla gestione degli affari del Consiglio federale (inclusi il DATEC e l'UFT) – sulla gestione degli affari dell'Amministrazione federale (inclusi il DATEC e l'UFT)
– Commissioni delle finanze (CdF)	Alta vigilanza finanziaria del Parlamento (concettuale/a posteriori)	– nel quadro della consultazione preliminare del preventivo dello Stato (inclusi il DATEC e l'UFT, nonché il fondo per i grandi progetti ferroviari) – nel quadro della consultazione preliminare sul conto dello Stato (inclusi il DATEC e l'UFT, nonché il fondo per i grandi progetti ferroviari)
<i>Delegazioni di controllo</i>		
– Delegazione delle finanze (Delfin)	Alta vigilanza finanziaria del Parlamento (concomitante/a posteriori)	– sulle finanze della Confederazione (inclusi il DATEC e l'UFT, nonché il fondo per i grandi progetti ferroviari)

Organo	Funzione	Compiti principali in relazione alla NFTA
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Delegazione di vigilanza della NFTA (DVN)</li> </ul>	<p>Controllo amministrativo parlamentare e alta vigilanza finanziaria sulla realizzazione del progetto NFTA (concomitante/a posteriori)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- sul rispetto delle basi legali, delle prestazioni, dei costi, dei termini e dei crediti sulla definizione dell'organizzazione dei progetti e della vigilanza</li> <li>- sullo svolgimento delle funzioni di vigilanza e di controllo da parte delle autorità di vigilanza</li> <li>- in base ai criteri del controllo amministrativo parlamentare (legittimità, opportunità, capacità, efficacia) e della vigilanza finanziaria (legalità, urgenza, economicità, parsimonia)</li> <li>- d'intesa con le commissioni dalle quali emana e la Delegazione delle finanze</li> <li>- vigilanza strategica sul progetto</li> <li>- tra l'altro liberazione dei crediti d'impegno e decisione di estensione dei crediti</li> </ul>
<p><b>Consiglio federale</b></p>	<p>Committente</p>	
<p><b>Controllo federale delle finanze (CDF)</b></p>	<p>Alta vigilanza finanziaria a livello delle autorità (concomitante/a posteriori)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- coordinamento dei programmi di controllo dei servizi di revisione dei costruttori, del FISP UFT e della Sezione AlpTransit dell'UFT (secondo l'ordinanza sulle competenze NFTA e le direttive del CDF)</li> <li>- esame presso l'UFT per quanto riguarda il piano dei controlli e l'esecuzione dei compiti</li> <li>- controlli diretti, formali e materiali, presso i costruttori, soprattutto per quanto attiene agli appalti e alle aggiudicazioni, il decorso degli affari e i rapporti contrattuali</li> <li>- mandato per un ufficio di revisione per la verifica del conto del fondo per i grandi progetti ferroviari FPF</li> <li>- redazione di rapporti di revisione e di prese di posizione all'attenzione della Delegazione di vigilanza della NFTA e della Delegazione delle finanze delle Camere federali</li> </ul>

Organo	Funzione	Compiti principali in relazione alla NFTA
<b>Autorità federali</b>		
<i>DATEC</i>	Vigilanza del progetto a livello dipartimentale	<ul style="list-style-type: none"> <li>– vigilanza strategica dei progetti</li> <li>– valutazione dei compiti centrali legati ai progetti e di eventi straordinari all'attenzione del capo del Dipartimento</li> </ul>
– Segreteria generale del DATEC (SGDATEC)	Consulenza esterna del DATEC	<ul style="list-style-type: none"> <li>– riguardante questioni tecniche specifiche (geologia, idrologia, tecnica della costruzione delle gallerie, tecnica ferroviaria ecc.)</li> <li>– ricorso puntuale per raccogliere un secondo parere su questioni importanti</li> </ul>
<i>Ufficio federale dei trasporti (UFT)</i>	Vigilanza del progetto a livello d'ufficio	<ul style="list-style-type: none"> <li>– garanzia del controllo del progetto (inclusi strumenti informatici)</li> <li>– vigilanza operativa diretta del progetto a livello delle autorità per quanto attiene al rispetto dei costi, dei termini, delle prestazioni e della qualità, in particolare nel campo               <ul style="list-style-type: none"> <li>– dei controlli speciali e complementari presso i costruttori</li> <li>– dei controlli materiali nella gestione dei crediti dei costruttori</li> <li>– delle aggiudicazioni: esame della documentazione dei concorsi</li> <li>– dei contratti: definizione di esigenze minime</li> <li>– degli appalti e dei contratti: esami puntuali</li> <li>– del reporting a livello delle autorità</li> </ul> </li> </ul>
– Sezione AlpTransit (Costruzione)	Vigilanza finanziaria a livello d'ufficio	<ul style="list-style-type: none"> <li>– controllo dei punti d'intersezione delle diverse contabilità, inclusi i controlli informatici</li> <li>– esame dei sistemi di controllo interni dei costruttori</li> <li>– controllo formale della contabilità del progetto</li> <li>– controlli formali dei crediti e dei contratti</li> <li>– controlli speciali mirati</li> </ul>
<i>Ufficio federale dei trasporti (UFT)</i>		
– Ispettorato delle finanze (FISP UFT)		

Organo	Funzione	Compiti principali in relazione alla NFTA
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Commissione peritale UFT</li> </ul>	Commissione tecnica d'accompagnamento dell'UFT	<ul style="list-style-type: none"> <li>- esame delle questioni tecniche specifiche (geologia, idrologia, tecnica della costruzione di gallerie, equipaggiamento ferroviario, ecc.)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li><i>Ufficio federale degli stranieri (UFDS)</i></li> </ul>	Vigilanza nel campo del diritto degli stranieri	<ul style="list-style-type: none"> <li>- concessione di contingenti di lavoratori</li> <li>- coordinamento con i costruttori, le imprese (ARGE), l'INSAI, le autorità cantonali del mercato del lavoro e della polizia degli stranieri, gli ispettori cantonali del lavoro, così come la Commissione professionale paritetica lavori sotterranei</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li><i>Segretariato di Stato dell'economia (Seco)</i></li> </ul>	Vigilanza (ed esecuzione) nell'ambito della legge sul lavoro	<ul style="list-style-type: none"> <li>- esecuzione diretta soltanto nella concessione dei permessi sulla durata del lavoro</li> <li>- coordinamento della vigilanza in materia di protezione dei lavoratori e della prevenzione degli incidenti nei confronti dei Cantoni incaricati dell'esecuzione e dell'INSAI</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Direzione del lavoro (DL)</li> <li>- Ispettorati federali del lavoro</li> </ul>	Vigilanza generale nel campo delle assicurazioni sociali	<ul style="list-style-type: none"> <li>- vigilanza nel campo delle questioni fondamentali delle assicurazioni sociali</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li><i>Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS)</i></li> <li>INSAI</li> </ul>	Regolamentazione ed esecuzione nel campo della sicurezza sul lavoro	<ul style="list-style-type: none"> <li>- coordinamento con il Seco: competenza per quanto riguarda la sicurezza sul lavoro e la legge sul lavoro riguardante i lavori sotterranei, dove prevale l'aspetto della legge sull'assicurazione contro gli infortuni (secondo la circolare dell'UFSEL dell'aprile 1998)</li> </ul>
<b>Cantoni NFTA</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>Uffici cantonali del lavoro</li> </ul>	Esecuzione del diritto degli stranieri, della legge sul collocamento e della legge contro la disoccupazione	<ul style="list-style-type: none"> <li>- esame delle domande per i permessi di lavoro</li> <li>- introduzione di misure adeguate per il mercato del lavoro</li> <li>- consulenza/mediazione degli Uffici regionali di collocamento (URC) per le persone in cerca di lavoro annunciate</li> </ul>

Organo	Funzione	Compiti principali in relazione alla NFTA
Autorità cantonali di polizia degli stranieri	Esecuzione del diritto degli stranieri	– concessione dei permessi di lavoro
Ispettorati cantonali del lavoro	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"> <li>– controlli sui cantieri della NFTA nel quadro dell'esecuzione della legge sul lavoro</li> <li>– coordinamento con l'INSAI (secondo la circolare dell'UFSEL dell'aprile 1998)</li> </ul>
<b>Costruttori</b>		
AlpTransit San Gottardo SA (ATG)	Committenti della costruzione	<ul style="list-style-type: none"> <li>– responsabilità principale per quanto riguarda la progettazione accurata e la fornitura delle prestazioni ordinate, incluso il rispetto dei costi, dei termini conformemente alle convenzioni stipulate tra la Confederazione e i costruttori</li> </ul>
BLS AlpTransit SA (BLS AT)		<ul style="list-style-type: none"> <li>– responsabilità principale in materia di aggiudicazioni e di contratti nel quadro delle disposizioni della direttiva sul controlling della NFTA</li> </ul>
FFS SA		<ul style="list-style-type: none"> <li>– responsabilità principale per tutti i rischi, ad eccezione dei</li> </ul>
BLS SA		<ul style="list-style-type: none"> <li>– cambiamenti delle prestazioni ordinate dalla Confederazione</li> </ul>
Bodensee-Toggenburg-Bahn (BT)		<ul style="list-style-type: none"> <li>– cambiamenti delle condizioni quadro legali della NFTA</li> </ul>
Südost-Bahn (OSB)		<ul style="list-style-type: none"> <li>– ritardi nell'approntamento delle risorse finanziarie da parte della Confederazione</li> </ul>
Furka-Oberalp-Bahn (FOB)		<ul style="list-style-type: none"> <li>– rischi geologici imprevisti</li> </ul>
Ferrovia retica (RhB)		<ul style="list-style-type: none"> <li>– responsabilità delle società secondo le disposizioni legali</li> </ul>
– organi di revisione interna	Controlling finanziario interno	<ul style="list-style-type: none"> <li>– controllo interno della regolarità nella presentazione dei conti</li> <li>– esami delle procedure e dei processi</li> </ul>
<i>Organi di revisione (secondo il diritto societario)</i>	Revisione esterna	<ul style="list-style-type: none"> <li>– esame della conformità giuridica e statutaria della contabilità finanziaria delle società costruttrici</li> </ul>

Organo	Funzione	Compiti principali in relazione alla NFTA
<b>Partner del contratto collettivo di lavoro</b>	Commissione professionale paritetica lavori sotterranei (CPPLS)	Controllo ed esecuzione del contratto nazionale mantello nell'industria edilizia – perseguimento delle infrazioni del contratto nazionale mantello

## Indice

<b>Compendio</b>	<b>3622</b>
<b>1 Mandato</b>	<b>3674</b>
1.1 Base	3674
1.2 Diritti d'informazione	3674
1.3 Rapporto alle commissioni da cui emana	3675
<b>2 Composizione</b>	<b>3676</b>
<b>3 Spese di controllo</b>	<b>3677</b>
3.1 Sedute	3677
3.2 Affari del Consiglio federale	3677
3.2.1 Convenzioni AlpTransit relative agli ampliamenti sul tratto San Gallo–Arth-Goldau conclusi tra la Confederazione e le compagnie ferroviarie interessate	3677
3.2.2 Ordinanza sul traffico alpino	3678
3.2.3 Altre decisioni del Consiglio federale	3678
3.3 Rapporti del CDF	3678
3.3.1 Nuove direttive del CDF in materia di coordinamento delle attività di controllo relative al progetto NFTA	3678
3.3.2 Controllo di redditività dei servizi informatici dell'UFT	3679
3.3.3 Efficacia della sezione AlpTransit dell'UFT	3680
3.3.4 Parere in merito ai rapporti sullo stato dei lavori dell'UFT	3681
3.3.5 Valutazione del processo di stima dei costi finali della BLS AT	3681
3.3.6 Esame delle aggiudicazioni della BLS AT	3682
3.3.7 Esame delle aggiudicazioni dell'ATG	3682
3.4 Controlli speciali e complementari dell'UFT	3683
3.4.1 Controlli nell'ambito dei contratti e delle aggiudicazioni	3683
3.4.2 Controllo dei costi	3683
3.5 Rapporti sulla gestione dei costruttori	3683
3.5.1 Riserva degli organi di revisione esterni	3684
3.5.2 Struttura giuridica dei costruttori costituiti in società anonime e loro margine di manovra	3684
3.5.3 Nuova organizzazione della direzione dell'ATG	3685
3.5.4 Onorari degli amministratori dei costruttori	3686
<b>4 Competenze e responsabilità</b>	<b>3686</b>
<b>5 Crediti</b>	<b>3687</b>
5.1 Crediti d'impegno	3687
5.1.1 Adeguamento del credito complessivo della NFTA al nuovo indice di rincaro per la NFTA	3687
5.1.2 Aumento del credito d'opera per l'ampliamento della Surselva	3690
5.2 Crediti di pagamento	3691
5.2.1 Simulazioni del fondo da parte dell'UFT	3691
5.2.2 Aumento del credito di pagamento da parte del Consiglio federale	3692

<b>6 Costi</b>	<b>3693</b>
6.1 Costi finali presumibili per le opere «Asse del San Gottardo» e «Asse del Lötschberg» alla fine di ottobre 2001	3693
6.2 Maggiori costi presumibili dovuti ai progetti alla fine di ottobre 2001	3694
6.2.1 Composizione dei maggiori costi dovuti ai progetti sull'asse del San Gottardo alla fine di ottobre 2001	3694
6.2.2 Composizione dei maggiori costi dovuti ai progetti sull'asse del Lötschberg alla fine di ottobre 2001	3695
6.3 Pianificazione di compensazione	3696
6.4 Maggiori costi presumibili dovuti al rincaro	3697
6.4.1 Struttura dei costi dovuti al rincaro	3697
6.4.2 Nuovo indice di rincaro per la NFTA dal 1999	3697
<b>7 Termini</b>	<b>3698</b>
7.1 Termini relativi al San Gottardo	3698
7.2 Termini relativi al Lötschberg	3699
7.3 Termini relativi alle altre opere	3699
<b>8 Aggiudicazioni</b>	<b>3699</b>
8.1 Competenze in materia di aggiudicazioni di lotti NFTA	3699
8.2 Linee direttive della Delegazione di vigilanza della NFTA del 7 febbraio 2001 in caso di superamento dei costi nell'ambito delle aggiudicazioni dei lotti NFTA	3700
8.3 Aggiudicazioni al San Gottardo	3701
8.4 Aggiudicazioni al Lötschberg	3703
<b>9 Raccordi NFTA</b>	<b>3704</b>
9.1 Raccordi alle linee d'accesso all'estero	3704
9.2 Linee d'accesso in Svizzera	3705
9.2.1 Opera NFTA «Ampliamenti delle linee della rimanente rete»	3705
9.2.2 Altre linee d'accesso in Svizzera	3706
9.3 Tratte di collegamento e raccordi alle linee esistenti	3706
9.3.1 Tracciato della NFTA nel Cantone di Uri	3706
9.3.2 Raccordo alla linea esistente nel settore di Frutigen	3708
9.3.3 Galleria di base del Monte Ceneri	3710
<b>10 Direttiva sul controlling della NFTA (DCN)</b>	<b>3711</b>
10.1 Aggiornamento della DCN da parte dell'UFT	3711
10.2 Applicazione della DCN da parte dei costruttori	3712
<b>11 Equipaggiamento ferroviario</b>	<b>3713</b>
11.1 ETCS Level 2	3713
11.2 Segnalamento in cabina di guida	3715
<b>12 Questioni inerenti al diritto contrattuale del lavoro, al diritto degli stranieri e al diritto delle assicurazioni sociali sui cantieri della NFTA</b>	<b>3715</b>
12.1 Diritto contrattuale del lavoro	3715



12.2 Diritto degli stranieri	3717
12.3 Diritto delle assicurazioni sociali	3718
<b>13 Sicurezza nella costruzione e nell'esercizio della NFTA</b>	<b>3719</b>
13.1 Sicurezza nelle gallerie ferroviarie esistenti	3719
13.2 Sicurezza dell'esercizio nelle nuove gallerie	3720
13.3 Pianificazione della sicurezza nella fase di costruzione	3721
<b>Allegati</b>	
<b>1. Elenco delle abbreviazioni</b>	<b>3723</b>
<b>2. Basi legali</b>	<b>3724</b>
<b>3. Nuova ferrovia transalpina (NFTA): visione d'insieme delle principali competenze in materia di vigilanza, controllo ed esecuzione</b>	<b>3725</b>