

Compendio del Rapporto

della Delegazione di vigilanza della NFTA delle Camere federali a destinazione delle Commissioni delle finanze, delle Commissioni della gestione e delle Commissioni dei trasporti e delle telecomunicazioni concernente l'alta vigilanza sui lavori di costruzione della Nuova ferrovia transalpina (NFTA) nel 2005

dell'8 maggio 2006

Onorevoli colleghi,

abbiamo l'onore di sottoporvi il rapporto della Delegazione di vigilanza della NFTA delle Camere federali sulle sue attività nel 2005, conformemente all'articolo 20 capoverso 5 del decreto federale del 4 ottobre 1991 concernente la costruzione di una ferrovia transalpina (Decreto sul transito alpino; RS 742.104), invitandovi a prenderne conoscenza.

Il rapporto informa sulle principali indagini, constatazioni e conclusioni della Delegazione, nonché sulle sue raccomandazioni al Consiglio federale e alle vostre commissioni.

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

8 maggio 2006

Per la Delegazione di vigilanza della NFTA
delle Camere federali:

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

Compendio

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

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

Nel quadro dell'alta vigilanza che le compete, la Delegazione di vigilanza della NFTA (DVN) valuta se il Consiglio federale adempie correttamente la sua funzione di vigilanza nel settore della NFTA. L'alta vigilanza della Delegazione è selettiva e fissa priorità, mentre la vigilanza da parte del Consiglio federale è globale ed esaustiva.

La Delegazione non ha facoltà decisionale né la competenza di emanare istruzioni. Può tuttavia indirizzare reclami e raccomandazioni direttamente al Consiglio federale. Così facendo la Delegazione non si assume alcuna responsabilità per le decisioni e per la vigilanza diretta del Consiglio federale sull'Amministrazione e su terzi. La vigilanza diretta e la competenza di emanare istruzioni spettano esclusivamente al Consiglio federale.

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

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

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

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

In settori essenziali – costi, scadenze, finanze – il presente rapporto ripropone in forma riassuntiva le constatazioni e le valutazioni dell'UFT, dei costruttori e dei gestori contenute nei rapporti sullo stato dei lavori. Per il rimanente, si rimanda ai riassunti accessibili al pubblico dei rapporti sullo stato dei lavori.

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

Competenze degli organi parlamentari

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

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

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

Gestione del progetto NFTA: fattori di gestione

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

Gestione delle prestazioni: modifiche dell'ordinazione

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

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

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

finanziarie, la decisione spetta al Consiglio federale (ad es. galleria di base del Monte Ceneri).

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

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

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

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

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

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

Gestione dei costi: ottimizzazione del progetto

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

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

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

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

La Delegazione di vigilanza della NFTA rileva che, con la decisione politica di principio di calcolare le riserve con grande esattezza e di integrarle in un credito d'opera gestito in modo centralizzato dal Consiglio federale, nel 1998 il Parlamento ha optato per un sistema che rispetto ad altri grandi progetti della Confe-

derazione – come ad esempio la costruzione di strade – implica un’assai più stretta vigilanza sul progetto e garantisce un maggior grado di trasparenza per il Parlamento.

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

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

Gestione dei crediti: scaglionamento di crediti aggiuntivi

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

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

Costi: costi finali presumibili e aumento dei costi

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

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

- 1. esigenze di sicurezza più elevate, in particolare il sistema adottato per la galleria di base del Monte Ceneri (due tubi, cunicoli di collegamento) e l’aumento del numero dei cunicoli di collegamento nelle gallerie di base del San Gottardo e del Lötschberg. Nel 2005 il Consiglio federale ha deciso di non scaglionare la realizzazione della galleria di base del Monte Ceneri;*
- 2. progresso della tecnica ferroviaria, soprattutto il passaggio al sistema di sicurezza ETCS Level 2 e la tecnica ferroviaria al San Gottardo;*

-
3. *miglioramenti a favore della popolazione e dell'ambiente a Frutigen (abbassamento, tecnica ferroviaria) e Uri (San Gottardo Nord/ biforcazione sotterranea).*

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

Costi: Proporzione delle modifiche dell'ordinazione della Confederazione

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

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

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

Costi: Precisione e attendibilità delle previsioni dei costi

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Oneri dovuti a rincarare, IVA e interessi intercalari

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

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

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

Stima del costo effettivo della NFTA sino alla conclusione del progetto

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

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

Questa stima è fondata su un insieme di variabili di cui talune sono già note o possono essere condizionate (a e b), altre sono note ma si trovano al di fuori della

sfera d'influenza dei responsabili del progetto (c) e altre sono ancora sconosciute o semplicemente al di fuori della sfera d'influenza dei responsabili del progetto (d). Tutti questi fattori subiscono un'evoluzione nel corso della realizzazione del progetto.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Credito complessivo della NFTA: costi scoperti e deficit di finanziamento

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

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

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

Credito complessivo della NFTA: secondo credito aggiuntivo

Nell'ottica attuale, il deficit di finanziamento di circa 828 milioni di franchi attestato alla fine del 2005 non potrà più essere colmato mediante misure di compensazione. Una decisione politica del Parlamento di rinunciare ai progetti NFTA attualmente bloccati – galleria di base dello Zimmerberg, galleria dell'Hirzel, ampliamenti sull'asse del San Gottardo – potrebbe rendere inutile un secondo credito aggiuntivo dell'ammontare del deficit di finanziamento, ma solo a breve termine. Potrebbe in effetti essere necessario chiedere un secondo credito aggiun-

tivo, anche se un po' più tardi, per finanziare una parte o tutto il rischio di costi potenziali stimato attualmente a 1,4 miliardi di franchi.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Fondo FTP: modifica del finanziamento

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

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

Fondo FTP: simulazione del 20 aprile 2006

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

Fondo FTP: aggiunta al preventivo 2006

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Scadenze: galleria di base del Lötschberg

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

Galleria di base del Monte Ceneri

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

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

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

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

del 10 per cento rispetto a quanto era stato deciso, e prima ancora che abbiano inizio i lavori.

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

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

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

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

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

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

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

Per la Delegazione di vigilanza della NFTA è essenziale prendere in considerazione tutti i rischi, in particolare quelli che potrebbero ridurre il guadagno di tempo auspicato o che potrebbero comportare un aumento del costo di questa misura di accelerazione (rapporto costi-benefici). A titolo di esempi attuali, si può

citare il pericolo di ritardi derivante dal riesame della delibera per il lotto di Erstfeld, oppure le opportunità legate alla fusione delle due imprese costruttrici, che finora avevano condotto indipendentemente i lavori ai lotti di Sedrun e di Faido (interlocutore unico).

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

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

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

Richieste di pagamento complementare

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

Prezzi dei materiali

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

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

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

Sicurezza e condizioni del lavoro nei cantieri della NFTA

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

ETCS Level 2 (European Train Control System)

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

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

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

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

Preparazione della messa in esercizio dell'asse del Lötschberg

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

Esercizio dell'asse del San Gottardo: tecnica ferroviaria

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

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

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

Ora che il Parlamento ha approvato un investimento preliminare per la Porta Alpina, la Delegazione di vigilanza della NFTA insiste affinché i lavori preliminari siano realizzati quanto prima. Occorre procedere rapidamente ai necessari accertamenti per un'eventuale realizzazione differita del progetto. A tale riguardo bisogna prestare estrema attenzione alle ripercussioni sulla costruzione, sull'esercizio e sulla manutenzione della galleria di base del San Gottardo e sull'esercizio dell'intero asse del San Gottardo. La priorità assoluta deve essere accordata al traffico di transito (trasporto merci e traffico viaggiatori). Gli accertamenti devono pure riguardare il potenziale di aumenti della capacità a lungo termine nella galleria di base del San Gottardo, proprio per poter far fronte a un futuro incremento del trasporto merci. La galleria di base del San Gottardo deve in primo luogo adempiere il suo vero scopo in funzione del traffico di transito.

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

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

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

Linee di apporto della NFTA all'estero

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

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

Affari del Consiglio federale in preparazione

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

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

La Delegazione di vigilanza della NFTA ha preso atto dei buoni risultati, nel loro complesso, dei controlli effettuati dal CDF. È giunta alla conclusione che il

coordinamento dei controlli funziona e che non vi è alcuna necessità di intervenire dal punto di vista dell'alta vigilanza parlamentare.

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

Conclusione

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

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

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

Raccomandazioni della Delegazione di vigilanza della NFTA all'attenzione del Consiglio federale contenute nel suo rapporto di attività 2005

Raccomandazioni al Consiglio federale 2005	Capitolo
<p>La Delegazione di vigilanza della NFTA raccomanda al Consiglio federale di continuare a far verificare accuratamente le modifiche dell'ordinazione secondo i criteri del processo di modifiche prima di liberare parti del credito d'opera «Riserve» dal credito globale della NFTA.</p>	2.2.2
<p>La Delegazione di vigilanza della NFTA raccomanda al Consiglio federale di adempiere il suo mandato di ottimizzazione. Il potenziale di compensazione deve essere esaurito prima di ogni liberazione dal credito d'opera «Riserve». In questo contesto va integrata la verifica delle norme. Nel caso di una liberazione di riserve, il Consiglio federale è invitato a precisare nel dispositivo della decisione per quali motivi esclude la possibilità di misure di compensazione supplementari.</p>	2.3
<p>La Delegazione di vigilanza della NFTA raccomanda al Consiglio federale di sottoporre al Parlamento, al più tardi con il messaggio sullo sviluppo futuro dei progetti ferroviari (SPF), un messaggio per un secondo credito aggiuntivo al credito complessivo della NFTA, al fine di colmare il deficit di finanziamento, di mantenere il margine di manovra del Parlamento e di non porlo di fronte a fatti compiuti.</p>	2.5
<p>La Delegazione di vigilanza della NFTA raccomanda al Consiglio federale di verificare, al più tardi dopo la valutazione della perizia esterna del progetto di «costruzione grezza della galleria di base del Ceneri», se dal profilo politico sia necessario riesaminare talune decisioni prese in precedenza.</p> <p>Nel recente passato, il Consiglio federale e il Parlamento hanno preso decisioni politiche fondandosi su talune premesse che, da quanto si evince dal progetto di «costruzione grezza della galleria di base del Ceneri» attualmente sospeso, non sono palesemente più realistiche.</p> <p>A tal proposito essa rammenta che, dall'accettazione del progetto FTP nel 1998, per la galleria di base del Ceneri sono state prese in considerazione diverse varianti.</p>	7.2.6