

11.005

**Alta vigilanza
sui lavori di costruzione della Nuova ferrovia transalpina
(NFTA) nel 2010**

**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**

del 5 maggio 2011

Onorevoli presidenti e consiglieri,

conformemente all'articolo 20 capoverso 5 della legge federale del 4 ottobre 1991 concernente la costruzione di una ferrovia transalpina (legge sul transito alpino; RS 742.104), vi sottoponiamo per conoscenza il rapporto della Delegazione di vigilanza della NFTA delle Camere federali sull'attività svolta nel 2010.

Il rapporto informa le vostre Commissioni sulle principali constatazioni e sulle raccomandazioni della Delegazione.

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

5 maggio 2011

In nome della Delegazione di vigilanza della NFTA
delle Camere federali:

Il presidente, Filippo Lombardi, consigliere agli Stati
Il vicepresidente, Louis Schelbert, consigliere nazionale

Compendio

Introduzione

La realizzazione della NFTA procede a buon ritmo. L'evoluzione dei costi e dei crediti si è stabilizzata a partire dall'approvazione del credito complessivo aggiornato per la NFTA da parte del Parlamento nell'autunno del 2008; nel contempo i rischi si sono ridotti. Per quanto concerne la galleria di base del San Gottardo si pensa a un'entrata in funzione anticipata a livello commerciale per la fine del 2016 anziché del 2017; per la galleria di base del Monte Ceneri, si profila come sempre realistica un'entrata in funzione per l'anno 2019.

L'evento eccezionale registrato nel 12° anno di esercizio della Delegazione di vigilanza della NFTA delle Camere federali (DVN) è stata la caduta dell'ultimo diaframma nel tubo Est della galleria di base del San Gottardo il 15 ottobre 2010. Dopo l'apertura della galleria di base del Lötschberg, esso simboleggia un'ulteriore importante pietra miliare nell'attuazione della politica dei trasporti svizzera. Contemporaneamente, la Svizzera inviava un segnale inequivocabile all'Europa circa la sua seria intenzione di una rapida attuazione del corridoio europeo per il trasporto ferroviario delle merci da Rotterdam attraverso l'asse tedesco della Valle del Reno e i due assi NFTA verso l'Italia. Con il traforo, la Svizzera offre una dimostrazione tangibile della sua intenzione di adempiere gli impegni derivanti dai trattati internazionali.

Il presente rapporto d'attività della DVN include gli sviluppi essenziali della NFTA nell'anno civile 2010 e nel primo trimestre del 2011. Nei settori prestazioni, costi, finanze, termini e rischi, il rapporto si fonda sulle constatazioni, stime dei rischi e valutazioni dell'Ufficio federale dei trasporti (UFT) contenute nel Rapporto sullo stato dei lavori 2010/II (stato del progetto a fine 2010) e le valuta nell'ottica dell'alta vigilanza parlamentare. Le constatazioni, valutazioni e raccomandazioni della DVN sono rivolte alle Commissioni delle finanze (CdF), alle Commissioni della gestione (CdG) e alle Commissioni dei trasporti e delle telecomunicazioni, nonché alla Delegazione delle finanze delle Camere federali (DelFin).

Vigilanza del progetto

Nell'ambito dell'alta vigilanza, la DVN valuta se e come il Consiglio federale adempie la propria funzione di vigilanza sulla realizzazione della NFTA. La DVN non ha poteri decisionali né la facoltà di emanare istruzioni. Può tuttavia rivolgere raccomandazioni al Consiglio federale, all'Amministrazione federale e ad altre persone o organi incaricati di compiti federali. La responsabilità di vigilare globalmente, di prendere decisioni e di emanare istruzioni spetta invece esclusivamente al Consiglio federale.

Raccomandazioni della DVN

Nell'anno in rassegna, la DVN ha indirizzato una raccomandazione alla CTT concernente i raccordi alla NFTA nel Sud della Germania e ha rivolto al Dipartimento federale dell'economia (DFE) una nuova raccomandazione concernente le ripercussioni economiche della NFTA. Ha inoltre confermato una precedente raccomandazione al Consiglio federale relativa ai raccordi della NFTA nella Germania meridionale.

Organizzazione di progetto

La DVN ha preso atto che il consiglio d'amministrazione dell'AlpTransit San Gottardo SA (ATG) garantirà il know how in materia di personale fino alla conclusione del progetto. Essa constata con soddisfazione che la strategia elaborata a suo tempo per l'organizzazione del progetto della galleria di base del Lötschberg sia stata adottata quale modello per definire un programma di misure conformi alla situazione personale di ogni collaboratore.

Costi

I dati relativi ai costi riportati nel presente rapporto sono stati epurati dal rincaro e dalle prestazioni, al fine di consentire il confronto tra le previsioni dei costi e le variazioni intervenute da quando il Popolo ha accettato il decreto FTP nel 1998.

Gli obiettivi per tutti i lavori relativi alla NFTA concordati in origine con i costruttori ammontano a 12,189 miliardi di franchi¹. Le previsioni dei costi dell'UFT alla fine del 2010 ammontano a circa 18,685 miliardi di franchi costituiti dalle previsioni dei costi dei costruttori (17,848 miliardi.), cui l'UFT aggiunge un supplemento (837 milioni) per costi probabili, che i costruttori fanno figurare tra i rischi ma non nella loro previsione dei costi.

L'aumento dei costi di tutte le opere della NFTA a partire dal 1998 per un ammontare di 6,496 miliardi di franchi, pari al 53 per cento, è da ricondurre principalmente a modifiche di progetto volte a migliorare la sicurezza e ad adeguamenti allo stato della tecnica. Ulteriori fattori di rilievo sono i maggiori costi nell'aggiudicazione e nell'esecuzione, le modifiche per motivi geologici e di tecnica edilizia, nonché i miglioramenti a favore della popolazione e dell'ambiente.

Alla fine del 2010, la previsione dei costi per l'opera «Asse del San Gottardo» ammontava a 12,341 miliardi di franchi. L'aumento registrato dal 1998 è di 4,625 miliardi di franchi, ossia del 60 per cento, dovuto principalmente ai motivi summenzionati. Alla fine dell'anno in rassegna, i costi sono aumentati di circa 182 milioni di franchi e, contemporaneamente, si è avuta una riduzione dei pericoli di circa 241 milioni di franchi, ossia una riduzione effettiva dei pericoli di poco superiore al 75 per cento.

¹ Salvo precisazione contraria, i dati relativi ai costi e ai crediti in questo rapporto sono fondati sui prezzi del 1998, senza tenere conto del rincaro, dell'imposta sul valore aggiunto e degli interessi intercalari.

L'evoluzione dei costi nel difficile comparto Faido/Bodio, nell'equipaggiamento della costruzione grezza e nella tecnica ferroviaria della galleria di base del San Gottardo, nonché nella tecnica ferroviaria della galleria di base del Monte Ceneri non è ancora consolidata. La DVN suppone quindi che, prima della conclusione del progetto, ulteriori parti delle voci di costo supplementari dell'UFT (837 milioni di franchi) si trasformeranno in un aumento della previsione dei costi dell'ATG.

Pretese supplementari

Qualora le imprese, nel corso della costruzione, dovessero rilevare situazioni che a loro avviso divergono dagli accordi previsti nel contratto d'appalto, esse notificano al costruttore le loro pretese supplementari. Nel caso di progetti di costruzione complessi e di lunga durata – e soprattutto prima della conclusione dei lavori – una simile procedura non è affatto eccezionale. La DVN ha appurato che l'ATG procede in maniera professionale nel trattamento delle pretese supplementari e che essa si conforma alle istruzioni del DATEC. Essa sostiene all'unanimità il comportamento chiaro e rigoroso dell'ATG. Soltanto le rivendicazioni chiaramente comprovate devono essere accettate. Nel caso di divergenze è opportuno adire l'organo di conciliazione o i tribunali.

Risparmi sui costi

La DVN apprezza il coinvolgimento dell'ATG e delle FFS nell'esame costante del potenziale d'ottimizzazione per quanto attiene alla costruzione, all'equipaggiamento e alla tecnica ferroviaria nonché nei preparativi d'esercizio e nell'alimentazione della linea sull'asse del San Gottardo e la realizzazione delle relative misure d'ottimizzazione, anche se il potenziale di risparmio è minimo. Molti piccoli risparmi testimoniano di una gestione parsimoniosa dei mezzi finanziari della Confederazione e contribuiscono alla stabilità dei costi finali.

Rincaro, imposta sul valore aggiunto e interessi intercalari

Alla fine del 2010 i costi di finanziamento comprovati indipendenti dai costi del progetto ammontavano a 3,931 miliardi di franchi (prezzi attuali). Questo importo è costituito per circa 3,124 miliardi dalle spese per il rincaro comprovato (calcolato sia sulla base di un indice che dell'aumento dovuto ai contratti), per circa 173 milioni dagli interessi intercalari e per 634 milioni dall'imposta sul valore aggiunto. Nel giro di un anno i costi di finanziamento sono aumentati di 364 milioni di franchi.

Dal momento che molti contratti d'appalto hanno preso effetto diversi anni or sono, il rincaro contrattuale ha un impatto sempre maggiore. Siccome nel decreto sul finanziamento del transito alpino, il Parlamento aveva conferito al Consiglio federale la possibilità di aumentare direttamente i crediti di impegno per compensare il rincaro comprovato senza coinvolgere il Parlamento (estensione dei crediti d'impegno), è estremamente importante per la DVN distinguere chiaramente sin dall'inizio i costi del progetto dai costi dovuti al rincaro.

Analisi dei rischi

L'analisi dei rischi serve in particolare a valutare meglio l'affidabilità delle previsioni sul prosieguo del progetto. Nelle stime sulla probabilità di realizzazione di determinati pericoli e opportunità vi è sempre un margine di incertezza. Le cifre fornite a tale riguardo indicano semplici ordini di grandezza che consentono di rilevare le tendenze in atto.

Fondandosi sulla previsione dei costi dell'UFT, l'analisi dei rischi dello stesso Ufficio rivela un potenziale di pericoli per circa +1,2 miliardi di franchi e un potenziale di opportunità per circa -1,0 miliardo di franchi. In un anno il potenziale di pericoli è diminuito di 0,4 miliardi di franchi e il potenziale di opportunità di 0,2 miliardi di franchi.

La DVN ha preso atto che la sua raccomandazione del 2 ottobre 2009 relativa alla tecnica ferroviaria (definizione chiara dei compiti, competenze e responsabilità di tutti gli interessati e definizione precisa delle relative interfacce) è stata accolta dal DATEC, dall'UFT, dalle FFS e dall'ATG. Nel 2010, le FFS e l'ATG hanno concordato alcuni principi per lo sviluppo del progetto. Questi ultimi stabiliscono in particolare che gli adeguamenti del progetto devono subentrare in linea di massima soltanto se improntati alla funzionalità e alla sicurezza. Il criterio dell'economicità può entrare in linea di conto solo in casi ben motivati. Attraverso la sintonizzazione intensiva delle interfacce tra costruzione grezza, impianti della costruzione grezza e tecnica ferroviaria, è stato possibile ridurre notevolmente i maggiori fattori di rischio «modifiche progettuali» e «punti di contatto». Tuttavia, la DVN non può escludere completamente che, nel momento attuale, possano subentrare rischi residui non riconoscibili che non sono stati considerati nella previsione dei costi effettuata dall'UFT.

Credito complessivo per la NFTA

Il credito complessivo per la NFTA, deciso dal Parlamento, ammonta inalterato a 19,1 miliardi di franchi. Su questo importo il Consiglio federale non ha ancora liberato 1,42 miliardi di franchi del credito d'impegno «Asse del San Gottardo» e 340 milioni di franchi del credito d'impegno «Riserve».

Il credito complessivo copre la previsione dei costi dell'UFT (eccedenza 415 mio. di fr.) e un buon 30 per cento del potenziale di pericoli rilevato dall'analisi dei rischi. L'UFT parte attualmente dal presupposto che il finanziamento della NFTA sia assicurato fino al compimento del progetto. In base all'analisi dei rischi dell'UFT, la DVN considera che rimane un rischio finanziario residuo legato ai crediti.

Dall'inizio del progetto il Consiglio federale ha ampliato il credito complessivo per la NFTA di circa 2,429 miliardi di franchi (prezzi attuali) per il rincaro, l'imposta sul valore aggiunto e gli interessi intercalari. Il Parlamento e il Consiglio federale hanno quindi stanziato finora circa 21,5 miliardi di franchi (prezzi attuali) in crediti d'impegno per la NFTA.

Tenendo in considerazione il rincaro, l'imposta sul valore aggiunto e gli interessi intercalari, la NFTA costerà, fino al compimento del progetto, circa 24 miliardi di franchi (prezzi effettivi), compreso l'aumento del tasso dell'imposta sul valore

aggiunto, passato all'8 per cento a partire dal 2011. La DVN fa notare che questo importo è il frutto di una stima. I rincari più elevati dell'indice e dei contratti o interessi maggiorati potrebbero infine far aumentare i costi di finanziamento.

Fondo FTP

L'attuale simulazione dell'evoluzione futura del Fondo FTP (base conto 2010) mostra che – contrariamente alle previsioni precedenti – la crisi economica non ha avuto nel 2010 ripercussioni di nota sulle entrate del Fondo. Il regolamento del Fondo sarà rispettato sia per quanto concerne il limite di anticipo sia per quanto concerne i rimborsi. L'inizio del rimborso dell'anticipo del Fondo FTP è stato vincolato, secondo il volere del Parlamento, alla data della messa in esercizio della galleria di base del San Gottardo.

La DVN ha preso atto che il Consiglio federale intende sostituire il Fondo FTP con un Fondo per l'infrastruttura ferroviaria e includere in futuro anche i costi di manutenzione e d'esercizio di progetti infrastrutturali nel meccanismo di finanziamento. Secondo la DVN, vale la pena esaminare la soluzione proposta alla luce delle esperienze positive registrate con il Fondo FTP nell'ambito della NFTA. Essa ritiene essenziale che il finanziamento della NFTA in questo caso continui a essere garantito senza interruzioni e che la nuova proposta non comporti alcuna modifica del programma di costruzione della NFTA.

Redditività e ripercussioni economiche della NFTA

Conformemente alla legge federale concernente la costruzione di una ferrovia transalpina, il Consiglio federale, ogni volta che sollecita un nuovo credito, informa le Camere federali in merito al calcolo aggiornato della redditività della NFTA. A metà aprile 2011, la DVN ha richiesto informazioni relative ai risultati dello studio di economicità 2010 più recente, commissionato dall'UFT. Poiché, seguendo i principi operativi su cui è basata l'alta vigilanza sulla NFTA, la valutazione della redditività d'esercizio della NFTA non rientra nei compiti della DVN, quest'ultima ha deciso di informare le Commissioni delle finanze competenti sulle conoscenze in suo possesso attraverso il presente rapporto d'attività. Lo studio giunge alla conclusione che, dal punto di vista economico-aziendale, le maggiori entrate provenienti dalle imprese di gestione dell'infrastruttura, del traffico viaggiatori e del traffico merci coprono, a lungo termine, i costi d'esercizio e di manutenzione, ma non i costi del capitale. Dal punto di vista economico, l'utilità quantificabile della NFTA copre praticamente i costi d'investimento; non sono stati tenuti in considerazione le ripercussioni economiche difficilmente quantificabili come i vantaggi per il commercio internazionale, la migliore raggiungibilità delle regioni e il rafforzamento della piazza svizzera.

Mentre, ogni volta che sollecita un nuovo credito, il Consiglio federale deve dimostrare la redditività aziendale della NFTA, la DVN ha deplorato che finora non sia stata allestita una corrispondente panoramica dal punto di vista economico. Nella primavera del 2010, essa ha pertanto raccomandato al DFE di chiarire i vantaggi economici in generale che possono derivare dalla pianificazione, dalla costruzione e dall'esercizio della NFTA nel contesto internazionale, nazionale e regionale. Il

SECO analizza attualmente la richiesta della DVN nell'ambito di una ricerca settoriale sul tema «Redditività, produttività e ripercussioni economiche degli investimenti in reti infrastrutturali». I risultati saranno disponibili nella seconda metà del 2011.

Scadenze

Nell'autunno del 2010, l'ATG ha aggiornato il programma generale delle scadenze per la galleria di base del San Gottardo. Esso prevede la consegna della galleria alle FFS anticipata di un anno, nel maggio del 2016. Attualmente le FFS stanno esaminando a quali condizioni la messa in esercizio integrale potrebbe essere anticipata alla fine del 2016. In tale caso, la proiezione dell'UFT per la messa in esercizio si situa tra -0 e +1 anno e mezzo, mentre per una messa in esercizio commerciale integrale alla fine del 2017 tra -1 e +0,5 anni (per la valutazione della DVN cfr. paragrafo sulla messa in esercizio dell'asse del San Gottardo).

La messa in esercizio della galleria di base del Monte Ceneri è prevista secondo quanto pianificato per il dicembre del 2019. L'UFT non esclude che essa potrebbe essere ritardata fino a tre anni rispetto a questa scadenza. Grazie a un'accelerazione dei lavori di costruzione è possibile anticipare la messa in esercizio della galleria di mezzo anno.

Galleria di base del San Gottardo: costruzione, impianti e tecnica ferroviaria

La DVN ha accolto con grande soddisfazione la caduta dell'ultimo diaframma nei due tubi della galleria di base del San Gottardo. Si rallegra che tutti i rischi geologici siano stati superati accrescendo di conseguenza l'affidabilità delle previsioni delle scadenze e dei costi. Per quanto attiene all'avanzamento dei lavori, i rischi si concentrano in misura crescente sulla tecnica ferroviaria, sulla messa in esercizio e sulle richieste di crediti supplementari per la costruzione della galleria. La fornitura e l'installazione di canali di drenaggio non conformi al contratto mostrano peraltro che, come in passato, possono emergere rischi inaspettati nell'impiantistica. La DVN continuerà di conseguenza a concentrare la sua attenzione sulla valutazione dei rischi residui nei settori costruzione e impianti.

La DVN ha preso atto che le misure adottate finora da tutti gli interessati per la gestione della tecnica ferroviaria altamente complessa della galleria di base del San Gottardo hanno contribuito alla riduzione dei rischi. Tuttavia, malgrado l'avanzare del progetto, sussistono notevoli rischi per quanto concerne i costi. In particolare, una messa in esercizio anticipata della galleria di base del San Gottardo accresce la pressione sulla tecnica ferroviaria e, di riflesso, sui rischi inerenti. Il Controllo federale delle finanze (CDF) valuta criticamente la sintonizzazione di progetti che si trovano in stati di avanzamento diversi per la messa in esercizio e la tecnica ferroviaria, ma anche la situazione sul fronte delle risorse necessarie per la concessione delle autorizzazioni in seno all'UFT. La DVN ne seguirà lo sviluppo con la massima attenzione anche in futuro.

Galleria di base del Monte Ceneri: costruzione, impianti e tecnica ferroviaria

La DVN constata che, in generale, i lavori per la galleria di base del Monte Ceneri procedono bene. Occorre che i ritardi attuali vengano recuperati mediante ottimizzazioni dei processi in modo tale che la data della messa in esercizio sia rispettata. Secondo la Delegazione, è corretto, soprattutto per quanto concerne la tecnica ferroviaria, privilegiare la qualità rispetto all'osservanza delle scadenze iniziali. Essa si attende che le esperienze fatte nell'ambito della tecnica ferroviaria per la galleria di base del San Gottardo vengano integralmente tenute in considerazione. Ciò non esclude peraltro che i responsabili del progetto debbano fare tutto il necessario al fine di evitare ritardi a livello della tempistica.

Il lavoro sui cantieri della NFTA

La DVN ha preso atto che nell'ambito dei controlli da parte delle autorità cantonali effettuati in alcuni cantieri della NFTA erano state rilevate in parte notevoli differenze riguardo ai tempi di lavoro. Essa è del parere che la SECO, nel quadro della sua attività di alta vigilanza sugli ispettorati del lavoro cantonali, debba mantenersi vigile a tale riguardo. Le parti sociali stanno pianificando, con il sostegno della SECO, l'edizione di una pubblicazione finalizzata a una riduzione massiccia delle trasgressioni e a una migliore protezione della salute.

La DVN valuta positivamente la lieve contrazione del numero di incidenti sull'asse del San Gottardo, la riduzione dei rischi sul lavoro per quanto concerne la galleria di base del San Gottardo dopo la caduta dell'ultimo diaframma e il miglioramento delle condizioni climatiche. Questi sviluppi globali sono stati adombrati da due incidenti mortali; la SUVA e l'ATG approfondono tutto il loro impegno al fine di trarre gli insegnamenti che convergono da questi tragici eventi.

La DVN accoglie con favore gli sforzi che gli ispettorati cantonali del lavoro, della SUVA e dell'ATG fanno al fine di trasfondere tutte le conoscenze acquisite sull'asse del San Gottardo sui cantieri della galleria di base del Monte Ceneri, garantendo gli stessi elevati standard di qualità e la loro ottimizzazione.

Messa in funzione dell'asse del San Gottardo

La messa in esercizio della galleria di base del San Gottardo avviene in diverse fasi. L'ATG, quale costruttrice dell'infrastruttura, è responsabile della costruzione grezza, degli impianti della costruzione grezza e della tecnica ferroviaria, nonché della fase di test conclusiva, mentre le FFS, quali futuri gestori, sono responsabili dell'esecuzione della fase di prova e dell'esercizio commerciale conclusivo della galleria. Nell'ambito della messa in esercizio, l'UFT, emanerà decisioni di nullasta (fase di test) e autorizzazioni di esercizio (fase di prova), come pure l'autorizzazione di esercizio conclusiva per l'esercizio commerciale completo.

Nell'autunno del 2010, l'ATG ha deciso di prevedere la consegna alle FFS della galleria di base del San Gottardo nel maggio 2016. Le FFS chiariranno, entro la metà del 2011, a quali condizioni potrà essere realizzata la messa in esercizio commerciale integrale della galleria già alla fine del 2016 e quali ripercussioni si avranno sui costi, sull'utilità, sul programma d'esercizio, sull'orario e sul poten-

ziamento tempestivo degli accessi, nell'ambito dello Sviluppo futuro dell'infrastruttura ferroviaria (SIF). Secondo le FFS, la scadenza esatta per la messa in esercizio effettiva potrà essere fissata definitivamente soltanto con due anni di anticipo.

La DVN conferma le sue richieste di principio: misure volte a garantire o anticipare le scadenze non dovranno, tenuto conto di tutti i fattori, generare alcun costo supplementare a carico del credito complessivo NFTA; il rapporto costi/benefici dovrà essere chiaramente definito e il rispetto dei costi e dei crediti dovrà essere prioritario rispetto all'osservanza delle scadenze. La DVN si attende dalle FFS che esse tengano dovutamente in considerazione gli aspetti legati alla sicurezza e alla stabilità operativa nell'ambito dei chiarimenti in corso circa la messa in esercizio, mentre dall'UFT si aspetta che, sulla scorta della decisione strategica delle FFS, effettui una valutazione complessiva nell'ottica delle autorità federali. Soltanto allora sarà possibile una valutazione fondata dei costi, dell'utilità e dei rischi dal punto di vista dell'alta vigilanza parlamentare.

La DVN prende atto che le FFS hanno elaborato un'ampia organizzazione di progetto nel quadro della preparazione della messa in servizio dell'asse del San Gottardo che include anche le vie di accesso all'interno del Paese. Le FFS sono dell'avviso che l'ampliamento delle vie di accesso, nell'ambito di SIF, debba essere realizzato anche nel caso di una messa in funzione anticipata della galleria di base del San Gottardo. La DVN chiede che gli studi di progetto in corso sbocchino rapidamente in scadenze vincolanti nella pianificazione.

Per quanto concerne l'alimentazione della linea in corrente di trazione, la DVN giudica positivamente la strategia chiara delle FFS nonché il grado elevato di autoapprovvigionamento. Positiva è altresì la possibilità di rinunciare ad alcuni progetti. Alla luce dei recenti avvenimenti giapponesi – avarie nelle centrali nucleari e ripercussioni sul dibattito politico sull'energia nucleare in Svizzera – la sicurezza di approvvigionamento in corrente di trazione delle FFS acquisisce senza dubbio un'importanza ancora maggiore. Fa pertanto piacere che sia stato possibile concedere o sia comunque imminente la proroga a lungo termine delle concessioni per l'utilizzazione della forza idrica.

Raccordi alla NFTA nella Germania meridionale

Gli accessi alla NFTA in Svizzera e all'estero sono situati al di fuori del perimetro della NFTA e non rientrano pertanto, da un punto di vista strettamente giuridico, nel settore di competenza della DVN prestabilito dalla legge sul transito alpino, bensì nel settore di compiti delle Commissioni dei trasporti e delle telecomunicazioni (CTT). Da un'angolazione politica, gli accessi rivestono grande importanza per la valutazione dell'utilizzazione delle capacità e della redditività della NFTA. Come concordato con le CTT, la DVN viene pertanto costantemente informata dall'UFT circa gli sviluppi riguardanti le vie di accesso alla NFTA. Nel corso delle loro sedute, le CTT vengono a loro volta informate circa le nuove conoscenze nell'ambito di rendiconti orali da parte dei membri della DVN. Nel caso in cui la DVN dovesse rilevare la necessità di un intervento nel suo settore di compiti, essa formulerebbe una raccomandazione in tal senso all'indirizzo delle CTT.

La DVN continua a seguire con preoccupazione l'avanzamento dei lavori nel settore delle vie di accesso alla NFTA sulla tratta della Valle del Reno nella Germania meridionale. Fra l'altro in seguito alle numerose opposizioni, riguardanti la tratta Basilea-Karlsruhe, si temono ritardi nei lavori. Ciò significa che queste linee non sarebbero pronte al momento dell'apertura della NFTA ed essa non potrebbe essere utilizzata completamente. Di conseguenza, all'inizio del 2010, la DVN ha rivolto una raccomandazione alle CTT affinché esse dedichino maggiore attenzione ai rischi legati ai raccordi nella Germania meridionale alla NFTA (ritardi, finanziamento, rispetto dell'accordo tra la Svizzera e la Germania) e di prendere in considerazione anche la possibilità di allacciare contatti diretti con i parlamentari tedeschi. A fine marzo 2011, la CTT del Consiglio nazionale si è incontrata con alcuni rappresentanti della Commissione dei trasporti del Bundestag tedesco. La DVN ha preso atto che i parlamentari tedeschi hanno riconosciuto in linea di massima l'impegno della Germania per la realizzazione degli accessi in adempimento all'accordo con la Svizzera. Essi hanno però anche fatto capire chiaramente che il termine, ossia il 2019, non potrà essere rispettato.

La DVN ha ribadito al Consiglio federale e al DATEC la sua raccomandazione del novembre 2009. Il Consiglio federale deve esercitare a tutti i livelli la necessaria influenza politica nei confronti della Germania affinché l'accordo tra la Svizzera e la Germania firmato nel 1996 possa essere osservato. La Delegazione ha accolto con favore il fatto che, in tale occasione, vi sia stata una miriade di contatti politici e diplomatici tra rappresentanti delle autorità federali, dei gruppi parlamentari e delle FFS, da parte svizzera, e i corrispondenti gruppi, autorità e rappresentanti delle ferrovie da parte tedesca. La Svizzera ha tematizzato la sua richiesta anche a livello dell'UE.

La DVN ha preso atto che la Germania riconosce i suoi impegni conformemente all'accordo del 1996 e attribuisce come sempre la massima priorità all'ampliamento della ferrovia della Valle del Reno. Per quanto attiene alle tratte che hanno suscitato l'opposizione della popolazione preoccupata, dovranno essere programmate una galleria per le merci, una circonvallazione di Offenburg e una circonvallazione di Friburgo. Sia il governo federale sia il governo del Land avrebbero già concesso un credito di pianificazione, mentre la Deutsche Bahn intenderebbe inserire queste modifiche nella sua pianificazione. In tal modo, si delinea una soluzione per la situazione sulla tratta del Reno superiore. È prevedibile, nel complesso, che i lavori di costruzione su questa tratta possano essere conclusi soltanto dopo l'apertura della galleria di base del Monte Ceneri (2019). La DVN continuerà a seguire attentamente nel 2011 gli sviluppi sugli accessi a Nord e a Sud e a trasmettere costantemente alle CTT le informazioni in suo possesso.

Corridoio con profilo di 4 metri sull'asse del San Gottardo

Per quanto concerne le linee di accesso alla NFTA in Svizzera, la DVN accoglie con favore la decisione del Consiglio federale di proporre al Parlamento misure relative ai costi, al finanziamento, alle scadenze e alle ripercussioni sull'ambiente della realizzazione di un corridoio con profilo di 4 metri sull'asse del San Gottardo. Essa

reputa che un tale ampliamento rapido sia uno strumento adeguato per l'ulteriore promozione del trasferimento del traffico dalla strada alla rotaia.

Revisione parziale del diritto in materia di appalti pubblici

La DVN accoglie con favore la decisione del Consiglio federale di presentare al Parlamento – nonostante il ritardo nella revisione dell'accordo internazionale sugli appalti pubblici (GPA) – una revisione parziale della legislazione nazionale limitata a misure volte ad accelerare le procedure in materia di acquisti. Essa ha preso atto con soddisfazione della proposta del Consiglio federale di non concedere più in futuro l'effetto sospensivo ai ricorsi contro l'aggiudicazione di mandati di costruzione relativi a progetti federali urgenti d'importanza sovraregionale, tenendo così in maggior considerazione gli interessi economici nazionali. La DVN incoraggia il Parlamento a dare seguito alle proprie richieste e a sostenere l'indirizzo del Consiglio federale in occasione del dibattito parlamentare sul messaggio concernente la modifica della legge federale sugli acquisti pubblici (Effetto sospensivo dei ricorsi).

Prospettive

Anche se la realizzazione della NFTA è a buon punto, il progetto del secolo è ben lungi dalla sua conclusione. I rischi e le sfide da affrontare sono ancora molti. La Delegazione di vigilanza della NFTA proseguirà con indefessa attenzione il suo mandato parlamentare teso ad accompagnare criticamente il progetto e ad informare tempestivamente il Parlamento nel caso di sviluppi spiacevoli, assumendosi tutta la responsabilità per un'efficace messa in esercizio di tutte le opere della NFTA.

Indice

Compendio	5464
Elenco degli Allegati	5477
Elenco delle abbreviazioni	5478
I. Introduzione	5479
II. Vigilanza e organizzazione	5481
1 Vigilanza sul progetto di Nuova ferrovia transalpina (NFTA)	5481
1.1 Competenze	5481
1.2 Rapporto tra alta vigilanza e vigilanza	5481
2 Delegazione di vigilanza della NFTA (DVN)	5481
2.1 Diritti, doveri e strumenti operativi	5481
2.2 Raccomandazioni	5482
2.3 Composizione	5482
2.4 Colloqui e sopralluoghi	5483
2.5 Rendiconto della DVN	5484
2.6 Rendiconto presentato alla DVN	5484
2.6.1 Decisioni del Consiglio federale	5484
2.6.2 Rapporti del CDF	5484
2.6.3 Controlli straordinari e controlli complementari dell'UFT	5485
2.6.4 Rapporti sullo stato dei lavori della NFTA da parte dell'UFT	5485
2.6.5 Rapporti dell'ATG e delle FFS sugli eventi	5485
2.6.6 Valutazione della DVN	5486
3 Organizzazione di progetto	5486
3.1 Prospettive future dell'ATG	5486
III. Tema prioritario «gestione del progetto»: costi, finanze e scadenze	5488
4 Costi del progetto e costi di finanziamento	5488
4.1 Definizione dei concetti	5488
4.2 Costi del progetto	5489
4.2.1 Progetto complessivo della NFTA	5489
4.2.2 Asse del San Gottardo	5492
4.2.3 Galleria di base del San Gottardo: evoluzione dei costi Faido/Bodio	5495
4.2.4 Galleria di base del Monte Ceneri	5496
4.2.5 Altre opere	5498
4.2.6 Valutazione della DVN	5499
4.3 Pretese supplementari	5500
4.3.1 Pretese supplementari liquidate: confronto tra Lötschberg e San Gottardo	5500
4.3.2 Pretese supplementari pendenti sull'asse del San Gottardo	5501
4.3.3 Valutazione della DVN	5502

4.4	Ottimizzazioni del progetto	5502
4.4.1	Ottimizzazioni dei costruttori	5502
4.4.2	Ottimizzazioni dell' esercente	5503
4.4.3	Valutazione della DVN	5503
4.5	Costi di finanziamento	5503
4.5.1	Rincaro	5503
4.5.2	Valutazione della DVN	5505
5	Rischi sui costi	5505
5.1	Rischi sui costi della NFTA	5505
5.2	Rischi legati ai costi al di fuori del perimetro della NFTA	5507
5.3	Valutazione della DVN	5508
6	Credito complessivo per la NFTA e Fondo per i grandi progetti ferroviari (Fondo FTP)	5508
6.1	Crediti d'impegno e crediti a preventivo	5508
6.2	Credito complessivo per la NFTA	5509
6.2.1	Stato attuale	5509
6.2.2	Fabbisogno finanziario fino alla fine del progetto	5509
6.2.3	Valutazione della DVN	5511
6.3	Fondo per i grandi progetti ferroviari (Fondo FTP)	5512
6.3.1	Crediti a preventivo per la NFTA	5512
6.3.2	Contabilità del Fondo e simulazione del Fondo	5512
6.3.3	Istituzione di un fondo per l'infrastruttura ferroviaria	5513
6.3.4	Valutazione della DVN	5514
7	Economicità e ripercussioni economiche della NFTA	5514
7.1	Calcolo di redditività attualizzato della NFTA	5514
7.2	Conseguenze per l'economia svizzera	5516
7.3	Valutazione della DVN	5517
8	Scadenze	5517
8.1	Obiettivi, previsioni e rischi	5517
8.1.1	Galleria di base del San Gottardo	5518
8.1.2	Galleria di base del Monte Ceneri	5519
8.1.3	Ampliamenti sull'asse del San Gottardo	5519
8.1.4	Altre opere	5519
8.2	Valutazione della DVN	5520
IV	Tema prioritario «Costruzione delle gallerie»: pianificazione, aggiudicazioni, costruzione e impianti	5521
9	Galleria di base del San Gottardo: costruzione e impianti	5521
9.1	Stato dei singoli comparti	5521
9.2	Diaframma principale nella galleria del San Gottardo	5521
9.3	Tubi d'evacuazione non conformi al contratto	5521
9.4	Rischi, ripercussioni finanziarie e sul calendario	5522
9.5	Valutazione della DVN	5523

10 Galleria di base del San Gottardo: tecnica ferroviaria	5523
10.1 Stato del progetto	5523
10.2 Collaborazione e adattamento del progetto	5523
10.3 Rischi e incidenze sulle finanze e sulle scadenze	5524
10.4 Valutazione della DVN	5525
11 Galleria di base del Monte Ceneri: Costruzione, impianti e tecnica ferroviaria	5526
11.1 Stato del progetto	5526
11.2 Tecnica ferroviaria: preparativi per il concorso	5526
11.3 Valutazione della DVN	5527
12 Lavoro sui cantieri della NFTA	5527
12.1 Condizioni di lavoro fuori dalle gallerie e orari di lavoro	5527
12.2 Sicurezza sul lavoro e protezione della salute nelle gallerie	5528
12.3 Valutazione della DVN	5529
V. Tema prioritario «messa in servizio»	5530
13 Concetto di messa in servizio	5530
13.1 Fasi del progetto	5530
13.2 Confronto con la messa in servizio della galleria di base del Lötschberg	5531
13.3 Valutazione della DVN	5531
14 Messa in servizio della galleria di base del San Gottardo nel 2016	5532
14.1 ATG: consegna della galleria di base del San Gottardo alle FFS a metà 2016	5532
14.2 FFS: ripercussioni sull'esercizio futuro	5532
14.3 Presa di posizione del CDF	5533
14.4 Valutazione della DVN	5533
15 Preparazione dell'esercizio e alimentazione con corrente di trazione per l'asse del San Gottardo	5534
15.1 Attuazione della convenzione tra la Confederazione e le FFS	5534
15.2 Preparazione dell'esercizio	5534
15.3 Alimentazione con corrente di trazione	5535
15.4 Valutazione della DVN	5536
VI. Tema prioritario «contesto generale della NFTA»	5537
16 Raccordi alla NFTA	5537
16.1 Linee d'accesso alla NFTA a Nord in Germania	5537
16.2 Linee d'accesso alla NFTA a Sud	5539
16.3 Potenziamento del profilo del corridoio a 4 metri sull'asse del San Gottardo	5539
16.4 Sopralluogo linea di transito a Zurigo	5540
16.5 Valutazione della DVN	5540

17 Acquisti pubblici	5542
17.1 Accelerazione degli acquisti pubblici	5542
17.2 Valutazione della DVN	5543
VII. Prospettive	5544

Elenco degli Allegati

Raccomandazioni della Delegazioni di vigilanza della NFTA	
1.1 Raccomandazioni della DVN alle commissioni di riferimento	5545
1.2 Raccomandazioni ad autorità federali ed enti incaricati di svolgere compiti della Confederazione	5546
Fondamenti giuridici e messaggi	
2.1 Panoramica dei fondamenti giuridici più importanti	5547
2.2 Panoramica dei messaggi più importanti del Consiglio federale	5548
Interventi parlamentari e domande	
3 Interventi parlamentari e domande	5549
Decisioni del Consiglio federale	
4 Panoramica delle decisioni del Consiglio federale	5550
Costi	
5.1 Composizione della previsione dei costi secondo i costruttori alla fine del 2010	5553
5.2 Evoluzione della previsione dei costi secondo i costruttori e l'UFT 1998–2010	5555
Crediti	
6.1 Evoluzione del credito complessivo della NFTA a partire dal 1998	5559
6.2 Fondo FTP, simulazione consultivo 2010	5566
Competenze	
7 Competenze nella realizzazione della NFTA	5567

Elenco delle abbreviazioni

AFF	Amministrazione federale delle finanze
ATG	AlpTransit San Gottardo SA
BLS	BLS SA
BLS AT	BLS AlpTransit SA
CDF	Controllo federale delle finanze
CdF	Commissioni delle finanze
CdG	Commissioni della gestione
CRI 98	Costi di riferimento iniziali al 31.12.1998
CTT	Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni
DATEC	Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni
DCN	Direttiva sul controlling della NFTA
DVN	Delegazione di vigilanza della Nuova ferrovia transalpina
ETCS	European Train Control System (Sistema europeo di segnaletica e protezione automatica dei treni)
FFS	Ferrovie federali svizzere SA
Fondo FTP	Fondo per i grandi progetti ferroviari
FTP	Finanziamento dei progetti di infrastruttura dei trasporti pubblici
GBC	Galleria di base del Monte Ceneri
GBG	Galleria di base del San Gottardo
INSAI	Istituto nazionale svizzero d'assicurazione contro gli infortuni
IRN	Indice di rincaro NFTA
IVA	Imposta sul valore aggiunto
KBOB	Conferenza di coordinamento degli organi della costruzione e degli immobili dei committenti pubblici
LAPub	Legge federale sugli acquisti pubblici
LFC	Legge sulle finanze della Confederazione
LParl	Legge sul Parlamento
LTAIp	Legge sul transito alpino
MFS	Stazione multifunzionale
NFTA	Nuove trasversali ferroviarie alpine
OTrAl	Ordinanza sul transito alpino
SECO	Segreteria di Stato dell'economia
SIF	Sviluppo futuro dell'infrastruttura ferroviaria
SOB	Schweizerische Südostbahn AG
SPFA	Segreteria della vigilanza parlamentare sulle finanze e il transito alpino
SUVA	Istituto nazionale svizzero di assicurazione contro gli infortuni
UFT	Ufficio federale dei trasporti
ZIW	Indice dei costi dell'edilizia abitativa di Zurigo

Rapporto

I. Introduzione

La realizzazione della NFTA procede bene. Dall'approvazione da parte del Parlamento, nell'autunno del 2008, del credito complessivo della NFTA aggiornato, l'evoluzione dei costi e dei crediti risulta stabile. Nel contempo i rischi si sono ridotti. Per quanto concerne la galleria di base del San Gottardo si prevede la messa in esercizio commerciale entro la fine del 2016 anziché del 2017; per la galleria di base del Monte Ceneri, si profila realistica la messa in servizio nel 2019.

L'evento straordinario che ha contrassegnato il 12° rapporto annuale della Delegazione di vigilanza della NFTA delle Camere federali (DVN) è stata la caduta dell'ultimo diaframma nel tubo Est della galleria di base del San Gottardo il 15 ottobre 2010. Si è trattato di un giorno memorabile condiviso da tutti i partecipanti al progetto (minatori, ditte costruttrici, pianificatori, politici e amministratori) nonché dagli abitanti dei cantieri e seguito in diretta televisiva dalla popolazione. Dopo l'apertura della galleria di base del Lötschberg, il traforo ha simboleggiato un'ulteriore importante pietra miliare nell'attuazione della politica dei trasporti svizzera. Contemporaneamente, il nostro Paese inviava un segnale inequivocabile all'Europa circa la sua seria intenzione di realizzare rapidamente il corridoio europeo per il trasporto ferroviario delle merci da Rotterdam attraverso l'asse tedesco della Valle del Reno e i due assi NFTA verso l'Italia. La NFTA e la politica di trasferimento delle merci dalla strada alla ferrovia sostenuta dal Popolo svizzero hanno senso soltanto se condivise da tutta l'Europa. Inoltre, occorre che gli Stati confinanti ottemperino ai loro impegni assunti in seno agli accordi internazionali per l'ampliamento delle vie di accesso alla NFTA. Il traforo nella galleria del San Gottardo è una dimostrazione chiara che la Svizzera rispetta gli impegni assunti nei confronti dell'Europa.

Con la caduta dell'ultimo diaframma nel tubo Ovest della galleria di base del San Gottardo il 23 marzo 2011 sono state vinte le sfide in campo geologico e di tecnica edile e superati i rischi in termini di costi inerenti alla costruzione grezza; la richiesta in sospenso di crediti supplementari da parte dell'imprenditore per il comparto Faido/Bodio è attualmente all'esame. Prima che la galleria più lunga del mondo possa entrare in servizio occorre garantirne la sicurezza e l'equipaggiamento per la durata d'esercizio prevista, ossia per almeno cento anni. Questi lavori sono a buon punto. I problemi relativi ai canali di drenaggio installati che non corrispondono alle specifiche previste dal contratto d'appalto sono attualmente oggetto di un esame approfondito. Grazie a un'intensa concertazione delle interfacce tra costruzione grezza, impianti della costruzione grezza e tecnica ferroviaria nonché all'accordo trovato tra l'AlpTransit San Gottardo SA (ATG costruttore) e le FFS (gestori), conformemente al quale gli adeguamenti di progetto, per quanto concerne la tecnica ferroviaria, devono essere limitati allo stretto necessario per la funzionalità e la sicurezza, è stato possibile ridurre notevolmente i costi concernenti i rischi relativi alla galleria di base del San Gottardo. L'ATG si è posta l'obiettivo di consegnare la galleria alle FFS entro il mese di maggio del 2016. Le FFS verificheranno entro la metà del 2011 a quali condizioni la messa in esercizio completa della galleria potrebbe essere anticipata già con il cambiamento d'orario alla fine del 2016 anziché del 2017.

Per quanto attiene alla galleria di base del Monte Ceneri, fino a aprile 2011 è stato scavato circa il 30 per cento della galleria, ossia 20 chilometri. I lavori di scavo a partire dal portale Sud superano i valori programmati; a partire dal portale Nord e dall'attacco intermedio di Sigirino sono invece inferiori ai valori programmati. I preparativi per il bando relativo all'ultimo grande lotto della NFTA «Tecnica ferroviaria Monte Ceneri» saranno avviati nella primavera del 2011. La galleria dovrà entrare in servizio nel 2019.

Anche se la realizzazione della NFTA è a buon punto, il progetto del secolo è ben lungi dall'essere ultimato. I rischi e le sfide da affrontare sono ancora molti. La Delegazione di vigilanza della NFTA proseguirà con indefessa attenzione il suo mandato parlamentare teso ad accompagnare criticamente il progetto e a informare tempestivamente il Parlamento nel caso di sviluppi spiacevoli, assumendosi tutta la responsabilità fino a un'efficace messa in esercizio di tutte le opere della NFTA.

Il presente rapporto d'attività della DVN include gli sviluppi essenziali del progetto della NFTA nell'anno civile 2010 e nel primo trimestre 2011. Nei settori prestazioni, costi, finanze, scadenze e rischi, il rapporto si fonda sulle constatazioni, stime dei rischi e valutazioni dell'Ufficio federale dei trasporti (UFT) contenute nel rapporto sullo stato dei lavori NFTA 2010/II (stato del progetto: fine 2010), e le valuta nella prospettiva dell'alta vigilanza parlamentare. Le constatazioni, le valutazioni e le raccomandazioni della DVN sono destinate alle Commissioni delle finanze (CdF), alle Commissioni della gestione (CdG), alle Commissioni dei trasporti e delle telecomunicazioni (CTT) nonché alla Delegazione delle finanze delle Camere federali (DelFin).

II. Vigilanza e organizzazione

1 **Vigilanza sul progetto di Nuova ferrovia transalpina (NFTA)**

1.1 **Competenze**

Consiglio federale e Parlamento hanno il compito di realizzare il mandato assegnato loro dal Popolo nel 1992 relativo alla Nuova ferrovia transalpina (NFTA). I compiti più importanti del Parlamento, del Consiglio federale, delle autorità federali competenti, dei gestori e dei costruttori sono elencati nell'allegato 7.

1.2 **Rapporto tra alta vigilanza e vigilanza**

Le attività di vigilanza del Parlamento e del Consiglio federale sono incentrate sul principio della divisione dei poteri. La DVN valuta nel quadro della sua alta vigilanza, se e come il Consiglio federale svolge la sua funzione di vigilanza nell'ambito della realizzazione della NFTA. L'alta vigilanza della DVN è selettiva e si orienta a determinate priorità fissate. La sorveglianza diretta del Consiglio federale è generale, definitiva e completa.

La DVN non ha alcuna facoltà di decidere né di emanare istruzioni. Può rivolgere raccomandazioni al Consiglio federale, all'Amministrazione federale e ad altri organi o persone incaricati di compiti federali. La responsabilità in materia di vigilanza, decisioni e istruzioni compete esclusivamente al Consiglio federale.

2 **Delegazione di vigilanza della NFTA (DVN)**

2.1 **Diritti, doveri e strumenti operativi**

La DVN ha gli stessi diritti (diritti all'informazione) e doveri (obbligo di tutelare il segreto d'ufficio) della Delegazione delle finanze (DelFin) e della Delegazione delle Commissioni della gestione (DelCG)². La legge conferisce alla DVN strumenti operativi chiaramente definiti per influire sulle autorità sottoposte alla sua vigilanza e sui processi politici decisionali. La DVN può formulare proposte su oggetti in deliberazione presso le commissioni parlamentari e prendere posizione in merito. Rivolge raccomandazioni concrete alle sue commissioni (CdF, CdG e CTT) e alla DelFin, qualora ritenga di dover intervenire nei loro ambiti di competenza. Infine può rivolgere raccomandazioni al Consiglio federale, all'Amministrazione federale e ad altri organi incaricati di compiti federali, che poi informano la DVN sulla relativa attuazione.³

² Art. 20 cpv. terza frase della legge federale del 4 ottobre 1991 concernente la costruzione di una ferrovia transalpina (Legge sul transito alpino; LTAlp; RS **742.104**).

³ Cfr. anche il rapporto d'attività della DVN del 28 aprile 2010 (FF **2010** 3975).

2.2

Raccomandazioni

Nel periodo in rassegna, la DVN ha rivolto una raccomandazione alla CTT concernente le linee di accesso alla NFTA nella Germania meridionale (cfr. n. 16.1).

Ha inoltre deciso di rivolgere una nuova raccomandazione al Dipartimento federale dell'economia (DFE) concernente le ripercussioni economiche della NFTA (cfr. n. 7.2). Ha infine confermato una raccomandazione precedente destinata al Consiglio federale relativa alle linee di accesso alla NFTA nella Germania meridionale (cfr. n. 16.1).

2.3

Composizione

Le CdF, CdG e CTT delle due Camere delegano ognuna due dei loro membri alla DVN (cfr. la tabella 1). Un membro del Consiglio nazionale e uno del Consiglio degli Stati si alternano annualmente alla presidenza. Per il resto, la DVN si costituisce autonomamente.⁴

Tabella 1

Composizione della Delegazione di vigilanza della NFTA nel 2010

	Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni (CTT)	Commissione della gestione (CdG)	Commissione delle finanze (CdF)
Consiglio nazionale	Peter Föhn (UDC/SZ) Andrea Hämmerle (PS/GR)	Max Binder* (UDC/ZH) Sep Cathomas (PPD/GR)	Louis Schelbert*** (Verdi/LU) Fabio Abate (PLR/TI)
Consiglio degli Stati	Filippo Lombardi** (PPD/TI) Rolf Büttiker (PLR/SO)	Hans Hess (PLR/OW) René Imoberdorf (PCS/VS) da giugno 2010 Hansruedi Stadler (PPD/UR) fino a maggio 2010	Didier Berberat (PS/NE) This Jenny (UDC/GL)

* Presidente nel 2010
** Vicepresidente nel 2010 e presidente nel 2011
*** Vicepresidente nel 2011

⁴ Art. 20 cpv. 4 LTAI

A partire da inizio 2011 sono in carica il consigliere agli Stati Filippo Lombardi in qualità di presidente e il consigliere nazionale Louis Schelbert in qualità di vicepresidente. Il consigliere agli Stati Hansruedi Stadler si è dimesso dal Consiglio degli Stati alla fine di maggio del 2010. La Commissione della gestione del Consiglio degli Stati ha delegato il consigliere agli Stati René Imoberdorf come suo successore alla DVN. Quest'ultima è affiancata dalla Segreteria della vigilanza parlamentare sulle finanze e il transito alpino (SPFA).

2.4 Colloqui e sopralluoghi

Nel 2010 la DVN ha svolto complessivamente cinque riunioni ordinarie e tre riunioni straordinarie durante la sessione primaverile, la sessione estiva e la sessione invernale. La riunione del mese di aprile si è tenuta a Zurigo con un sopralluogo alla costruzione della linea di transito di Zurigo, dove è stata informata in merito dai rappresentanti delle FFS sull'avanzamento dei lavori di costruzione. Ha inoltre tenuto un colloquio con una rappresentanza del Governo del Cantone di Zurigo. La seduta di ottobre si è svolta a Lucerna accompagnata da una visita alla sede principale dell'ATG.

Nei primi quattro mesi del 2011, la DVN ha altresì tenuto due riunioni ordinarie (a Berna e nel Cantone di Uri) e si è incontrata con una delegazione del Governo del Cantone di Uri.

Nel marzo 2010, la DVN ha condotto un colloquio con l'ex capo del DATEC sui temi seguenti:

- galleria di base del San Gottardo: impianti di tecnica ferroviaria;
- Fondo FTP: proventi TTPCP, programma di consolidamento, pianificazione della liquidità e ripercussioni sui programmi di costruzione dei progetti FTP, segnatamente della NFTA;
- contesto generale della NFTA: raccordi alla NFTA in Germania;
- contesto generale della NFTA: Regolamento UE sul traffico merci ferroviario, in preparazione.

Nel dicembre 2010, la DVN ha condotto un colloquio con la nuova responsabile del DATEC sui temi seguenti:

- NFTA in Svizzera: inserimento nell'infrastruttura ferroviaria svizzera nonché sua organizzazione e finanziamento futuri;
- NFTA in Europa: raccordi in Germania e in Italia, strategia e misure adottate dal Dipartimento;
- DATEC: tutela degli interessi del committente della Confederazione ed esercizio effettivo della vigilanza strategica del progetto sulla NFTA.

Durante le sedute, rappresentanti del Controllo federale delle finanze (CDF), dell'Ufficio federale dei trasporti (UFT) e dell'Amministrazione federale delle finanze (AFF), nonché del consiglio di amministrazione e di direzione dell'ATG si sono messi a disposizione della DVN per chiarire e approfondire questioni specifiche. Alcuni rappresentanti delle FFS sono stati presenti per colloqui a due sedute. I rappresentanti della SUVA e della SECO hanno informato sempre all'inizio dell'anno in merito alle condizioni di lavoro, alla sicurezza dei lavoratori e al rispet-

to della legge sul lavoro nei cantieri della NFTA. Inoltre, un rappresentante della SECO ha fornito informazioni sulla strategia e sul calendario per uno studio sulle ripercussioni economiche della NFTA proposto dalla DVN.

2.5 Rendiconto della DVN

Ogni anno, la DVN sottopone un rapporto sulla sua attività di vigilanza⁵ alle Commissioni di vigilanza (CdF e CdG) e alle commissioni specializzate interessate (CTT) delle due Camere. La Delfin riceve il rapporto per informazione. La presentazione dell'oggetto «Alta vigilanza sulla costruzione della NFTA» e il rendiconto dinanzi al Parlamento spettano alternativamente alla CdG e alla CdF; nel 2011 è la volta della CdG.

Durante l'anno, i membri della DVN informano periodicamente mediante rendiconti orali le loro commissioni sui risultati delle loro riunioni. Le proposte scaturite dalle discussioni vengono riprese e portate avanti dalla DVN nei settori di sua competenza. Nel periodo di riferimento, la DVN non ha ricevuto nessun mandato dalle commissioni.

Visto il progredire stabile e costante del progetto, la DVN si concentra, nel quadro del presente rapporto d'attività, sui temi che nell'anno in rassegna hanno dato adito a discussioni. Ove non siano intervenuti cambiamenti rispetto ai rapporti d'attività precedenti, la Delegazione evita di ripetersi e rinvia ai rapporti corrispondenti.

2.6 Rendiconto presentato alla DVN

2.6.1 Decisioni del Consiglio federale

La DVN riceve tutte le decisioni e documenti interlocutori del Consiglio federale che sono in relazione con la NFTA, compresi i pareri dei dipartimenti. Questi documenti sono costantemente sottoposti alla DVN per conoscenza. Durante il periodo di riferimento la DVN si è occupata di sei decisioni e documenti interlocutori del Consiglio federale (cfr. l'allegato 4).

2.6.2 Rapporti del CDF

La DVN riceve regolarmente tutti i rapporti del CDF, riassunti compresi, che sono in relazione alla NFTA; ogni sei mesi, accoglie il parere del CDF sui rapporti dell'UFT concernenti lo stato dei lavori e, all'inizio di ogni anno, un'analisi dei rapporti degli organi di controllo allestita nel corso dell'anno precedente nonché il verbale della seduta di coordinamento con gli organi di controllo diretta dal CDF.

⁵ Art. 20 cpv. 5 LTAIp

Nel 2010 e nei primi mesi del 2011 la DVN si è occupata di sette note del CDF trasmesse alla DVN. Per la DVN sono particolarmente rilevanti le osservazioni critiche del CDF relative alla tecnica ferroviaria (cfr. n. 10.3) e alla messa in servizio della galleria di base del San Gottardo nel 2016 (cfr. n. 14.3)

2.6.3 Controlli straordinari e controlli complementari dell'UFT

Nel corso delle sedute della DVN, l'UFT illustra i risultati dei controlli straordinari e complementari che esso ha effettuato. Nel periodo in rassegna, la DVN è stata informata su sei controlli conclusi, tra cui un controllo concernente i rischi in materia di geotecnica, tecnica delle costruzioni e logistica sull'asse del San Gottardo e un controllo relativo alla tecnica ferroviaria sempre sull'asse del San Gottardo (cfr. n. 5 e n. 10.3) . All'inizio del 2011, la DVN ha preso atto del rapporto generale concernente tutti i controlli eseguiti nel 2010.

2.6.4 Rapporti sullo stato dei lavori della NFTA da parte dell'UFT

Due volte all'anno, a fine marzo e a fine settembre, il DATEC fa rapporto alla DVN sullo stato di avanzamento dei lavori e sull'evoluzione dei costi⁶, sotto forma di un rapporto standardizzato sullo stato dei lavori della NFTA. L'UFT ne pubblica un riassunto e lo mette a disposizione delle CdF, CdG, CTT e della DelFin. Nel 2010, la DVN ha esaminato due rapporti dell'UFT sullo stato dei lavori della NFTA (stato del progetto: 31 dicembre 2009 e 30 giugno 2010). A metà aprile del 2011 ha preso atto del rapporto dell'UFT sullo stato dei lavori NFTA 2010/II (stato del progetto: 31 dicembre 2010).

2.6.5 Rapporti dell'ATG e delle FFS sugli eventi

Quando si verifica un evento eccezionale, i costruttori o i gestori informano tempestivamente l'UFT e la DVN mediante pertinenti rapporti scritti. Nel periodo in rassegna, la DVN ha esaminato due rapporti dell'ATG (tra cui quello concernente l'incidente mortale sul lavoro nella galleria a Faido, cfr. n. 12.2) e un rapporto delle FFS (rinvio della sottostazione di Sedrun e dell'elettrodotto Sargans-Sedrun; cfr. n. 15.3).

⁶ Art. 3 del decreto federale del 16 settembre 2008 concernente l'adeguamento del credito complessivo per la NFTA (Decreto sul finanziamento del transito alpino; FF 2008 7481).

I risultati dei rapporti e dei resoconti del Consiglio federale, del CDF, dell'UFT, dell'ATG e delle FFS trasmessi alla DVN sono confluiti nel presente rapporto d'attività e nelle valutazioni della DVN relative ai capitoli corrispondenti.

3 Organizzazione di progetto

3.1 Prospettive future dell'ATG

In vista della conclusione dei lavori della NFTA sull'asse del San Gottardo nel 2019, la DVN si è occupata delle prospettive future dell'ATG. La società di costruttori si è chiesta se, una volta adempiuto il suo mandato, l'ATG dovrà essere sciolta come previsto dall'accordo Confederazione-ATG e come è avvenuto per la BLS AlpTransit SA dopo la costruzione della galleria di base del Lötschberg, oppure se si prevede un prosieguo della sua attività in altri progetti infrastrutturali, ad esempio mediante *management-buy-out*, inserimento quale centro di competenze nell'infrastruttura delle FFS o sua trasformazione in una società anonima della Confederazione e di Cantoni e città interessati. La sopravvivenza dell'ATG presupporrebbe, oltre che un mutamento dello scopo della società, un corrispondente decreto federale da parte del Parlamento.

Il progetto per la consultazione «Finanziamento e ampliamento dell'infrastruttura ferroviaria (FAIF)» del 30 marzo 2011 prevede, a prescindere dalla sopravvivenza dell'ATG, che il «modello committente-costruttore» scelto per la realizzazione della NFTA possa essere utilizzato anche per altri grandi progetti futuri. A società di costruttori indipendenti da gestori successivi potrebbero essere affidate la progettazione e la realizzazione di un progetto. Comunque, società siffatte dovrebbero essere controllate d'ora in poi dalla Confederazione, che deterrebbe la maggioranza del capitale e dei voti, per una delimitazione ottimale e trasparente delle responsabilità e una chiara regolamentazione dei rapporti tra gli attori.

Su suggerimento dell'UFT, l'ATG ha elaborato un catalogo di misure e una pianificazione del personale fino al 2019 che dovrebbe impedire un'«emigrazione» anticipata dei collaboratori dell'ATG importanti per il successo del progetto. La strategia approvata dal consiglio di amministrazione dell'ATG nell'ottobre 2010 è incentrata sul modello d'organizzazione di progetto applicato in precedenza alla galleria di base del Lötschberg e contiene misure individuali come il versamento di premi di ritenzione, il sostegno nel caso di una riqualificazione interna come pure agevolazioni nel caso di un ricollocamento esterno o di pensionamento anticipato. Con provvedimenti siffatti, l'ATG intende garantire fino alla conclusione del progetto la sua capacità operativa. I costi vengono assunti dal Fondo FTP – come già avvenuto a suo tempo per il Lötschberg. Le misure individuali che hanno ripercussioni finanziarie devono essere sottoposte al consiglio d'amministrazione.

La DVN ha preso atto che il consiglio d'amministrazione dell'ATG intende garantire il know-how del suo personale fino alla conclusione del progetto. Si compiace del fatto che la strategia elaborata a suo tempo dall'organizzazione di progetto della galleria di base del Lötschberg sia stata scelta quale modello per definire un programma di misure adattate alla situazione personale di ogni collaboratore.

III. Tema prioritario «gestione del progetto»: costi, finanze e scadenze

4 Costi del progetto e costi di finanziamento

4.1 Definizione dei concetti

I *costi del progetto* comprendono i costi sui quali i responsabili del progetto possono avere un'influenza e sono finanziati mediante il credito complessivo della NFTA. I rispettivi crediti d'impegno e i crediti supplementari sono decisi dal Parlamento.

I *costi di finanziamento* (spese dovute al rincarato, agli interessi intercalari e all'IVA) non rientrano invece nell'ambito di influenza diretta dei responsabili del progetto e non sono quindi parte integrante dei costi del progetto. Essi vengono finanziati dal Consiglio federale mediante aumenti del credito complessivo NFTA.

Per quanto concerne i *costi del progetto*, nel presente rapporto vengono utilizzati i seguenti termini:

- *costi di riferimento iniziali 1998 (CRI 1998)*: nel 1998 il Popolo svizzero ha approvato il progetto di finanziamento dei trasporti pubblici (FTP). La previsione dei costi per la NFTA allestita a quel momento rappresenta i costi di riferimento iniziali del progetto (prezzi 1998).
- *previsione dei costi secondo i costruttori*: vi sono inclusi tutti i costi che, secondo le previsioni più recenti, si accumuleranno fino al conteggio finale. Non sono invece comprese le voci di rischio. I costruttori non dispongono di riserve.
- *previsione dei costi secondo l'UFT*: poiché le previsioni dei costi dei costruttori non riflettono lo scenario più probabile in materia di costi, l'UFT completa le previsioni dei costi dei costruttori con altre voci di costo che i costruttori hanno inserito fra i rischi.

I dati relativi ai costi contenuti nel presente rapporto vengono rettificati togliendo il rincarato e le prestazioni. Sarà in tal modo possibile comparare la previsione dei costi e le modifiche dei costi intervenute a partire dall'approvazione del progetto FTP da parte del Popolo nel 1998.

Per quanto concerne il rincarato, gli importi relativi ai costi sono stati convertiti in prezzi del 1998 mediante l'indice del rincarato della NFTA (IRN).

Per quanto concerne le prestazioni, la base di riferimento del 1998 è stata ridotta di 568 milioni e ammonta ora a 12,189 miliardi di franchi.⁷

⁷ Stralcio della galleria di base del Zimmerberg (fatta salva la diramazione di Nidelbad), del collegamento tra la riva sinistra del lago di Zurigo e la linea del San Gottardo (galleria dell'Hirzel) nonché delle linee di accesso all'asse del San Gottardo (riduzione dei CRI 98 di 1,193 miliardi). Inclusionione dell'accordo che regola i preparativi per la messa in servizio del Lötschberg e dell'accordo con le FFS che regola i preparativi per la messa in servizio e l'alimentazione elettrica della ferrovia dell'asse del San Gottardo (aumento dei CRI 98 di 625 milioni di franchi).

4.2 Costi del progetto

4.2.1 Progetto complessivo della NFTA

Previsioni dei costi dei costruttori

I costruttori della NFTA hanno comunicato che la previsione dei costi del progetto al 31 dicembre 2010 ammontava in totale a 17,848 miliardi di franchi⁸. Ciò equivale a un aumento di circa 163 milioni di franchi dalla fine del 2009. Dal 1998, la previsione dei costi ha registrato un aumento di 5,659 miliardi di franchi, ossia del 46 per cento.

Previsione dei costi dell'UFT

In questi ultimi anni le previsioni dei costi dei costruttori hanno registrato costanti incrementi. Secondo l'UFT, nelle loro previsioni dei costi, i costruttori non sono ancora riusciti a tenere conto di tutte le prestazioni necessarie. Dal momento che queste stime non rappresentano lo scenario più probabile, l'UFT le completa con nuove voci per un totale attuale di 837 milioni di franchi, che i costruttori fanno figurare fra i rischi. Ciò comporta una previsione dei costi dell'UFT di 18,685 miliardi di franchi (prezzi 1998). Dal 2008 essa è rimasta invariata in quanto è stato possibile compensare l'aumento delle previsioni dei costi dei costruttori grazie a una corrispondente diminuzione delle voci di rischio.

Dal 1998 i costi pronosticati dall'UFT sono aumentati in totale di 6,496 miliardi di franchi, vale a dire del 53 per cento. Questa evoluzione dei costi è dovuta in massima parte a modifiche del progetto per il miglioramento della sicurezza, ad aggiornamenti dello stato della tecnica (+25 %) e, soprattutto, all'aggiunta di modifiche dei costi per quanto attiene all'aggiudicazione e all'esecuzione (+11 %), nonché di modifiche dei costi dovute a fattori geologici e di tecnica edilizia (+10 %).

La tabella 2 offre una panoramica dell'evoluzione della previsione dei costi per la NFTA dal 2009 e dall'inizio del progetto nel 1998.

La figura 1 mostra l'evoluzione sull'arco di più anni della previsione dei costi dei costruttori per la NFTA fino al termine del 2010.

La figura 2 mostra le modifiche delle prestazioni e dei costi a partire dal 1998, raggruppate secondo i fattori che hanno generato le modifiche. Le percentuali relative all'aumento dei costi dei diversi fattori sono rapportati ai costi di riferimento iniziali (12,189 miliardi di franchi = 100 %).

⁸ Salvo disposizione contraria, i dati relativi ai costi e ai crediti in questo rapporto sono fondati sui prezzi del 1998, senza tenere conto del rincaro, dell'imposta sul valore aggiunto e degli interessi intercalari.

Tabella 2

Progetto complessivo per la NFTA: evoluzione della previsione dei costi dei costruttori e dell'UFT (escluse le prestazioni a partire dal 2008)

Opera	CRI 1998	Escluse le prestazioni 2008+2009	CRI 1998 Escluse le prestazioni	Previsione dei costi 31.12.2009	Previsione dei costi 31.12.2010	Evoluzione dei costi 2009-2010	Evoluzione dei costi 1998-2010
Vigilanza sul progetto	76		76	97	97		+21
Asse Lötschberg	3 214		3 214	4 247	4 247		+1 033
Asse San Gottardo	7 716		7 716	12 159	12 341	+182	+4 625
– San Gottardo	6 323		6 324	9 743	9 883	+140	+3 559
– Ceneri	1 393		1 393	2 416	2 458	+42	+1 065
Ampliamento Surselva	123		123	112	112		-11
Raccordo Svizzera orientale	992	-893	99	99	99		
Ampliamenti San Gallo-Arth-Goldau	86		86	83	83		-3
Ampliamenti di tratte asse Lötschberg	250	+110	360	374	366	-8	+6
Ampliamenti di tratte asse San Gottardo	300	+215	515	515	502	-13	-13
Previsione dei costi dei costruttori	12 757	-568	12 189	17 685	17 848	+163	+5 659
Voci di costo secondo l'UFT ⁹				1 000	837	-163	+837
Previsione dei costi dell'UFT¹⁰	12 757	-568	12 189	18 685	18 685	+0	+6 496

Fonte: Rapporto sullo stato dei lavori NFTA 2010/I e 2010/II, 1° gennaio-31 dicembre 2010, rapporti principali, dati in miliardi di franchi (prezzi 1998), arrotondati.

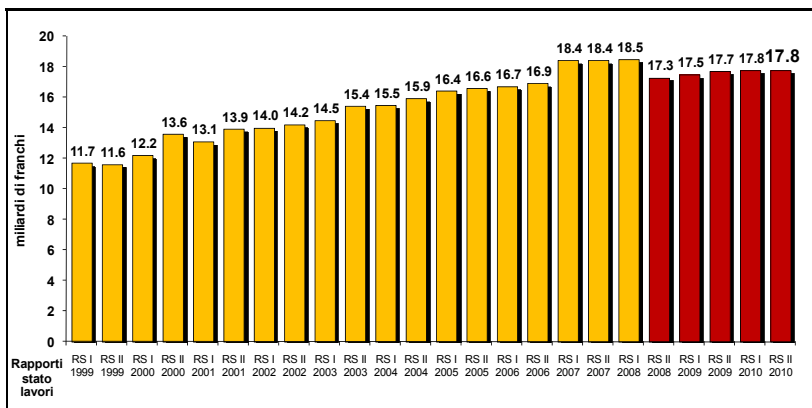
Legenda: CRI = costi di riferimento iniziali

⁹ Voci di costo aggiunte dall'UFT che non sono contenute nelle previsioni dei costruttori, ma figurano tra i rischi.

¹⁰ Costi del progetto fino alla sua conclusione, molto probabili, stimati dall'UFT.

Figura 1

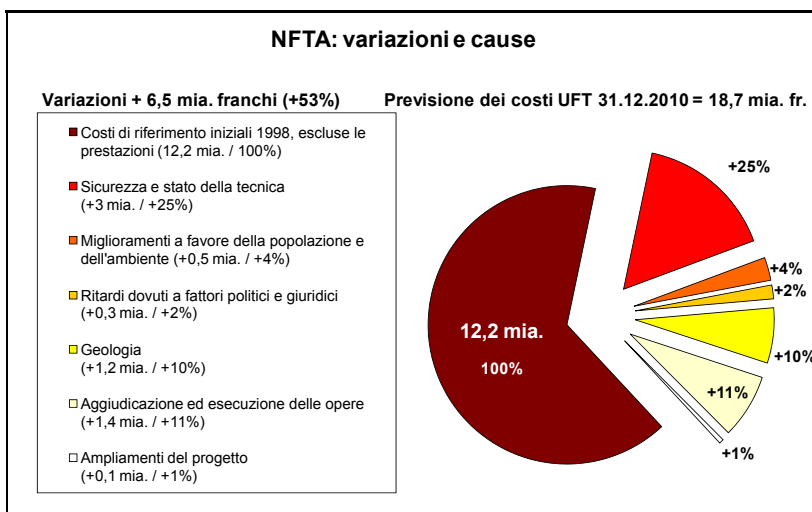
Progetto complessivo per la NFTA: evoluzione della previsione dei costi dei costruttori (escluse le prestazioni a partire dal 2008)



Fonte: Rapporto sullo stato dei lavori NFTA 2010/II, 1° luglio–31 dicembre 2010, Rapporto principale, pagina 86, dati in miliardi di franchi (stato dei prezzi 1998), arrotondati.

Figura 2

Progetto complessivo per la NFTA: variazioni delle prestazioni e dei costi a partire dal 1998



Fonte: presentazione della DVN sulla base del rapporto dell'UFT sullo stato dei lavori NFTA 2010/II, 1° luglio–31 dicembre 2010, Rapporto principale, pagina 124, dati in miliardi di franchi (prezzi 1998), arrotondati.

4.2.2

Asse del San Gottardo

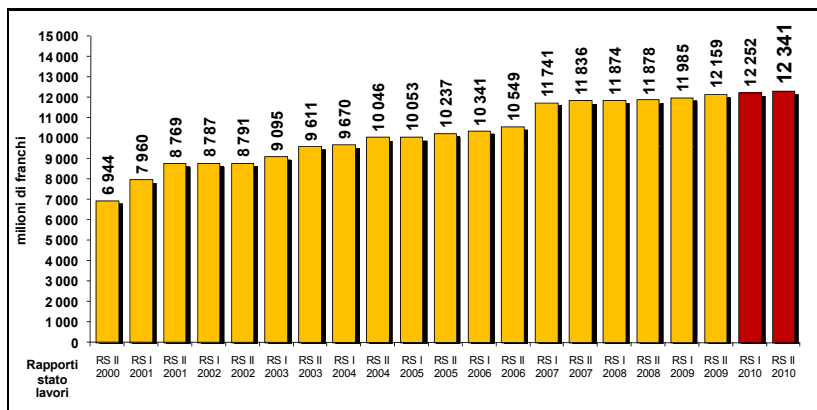
La società di costruttori ATG presenta per l'opera «Asse del San Gottardo» fine 2010, una previsione dei costi di 12,341 miliardi di franchi, ossia 182 milioni in più rispetto all'anno precedente. Questo aumento è correlato a una riduzione simultanea dei pericoli potenziali di 241 milioni di franchi. Un buon 75 per cento di questi pericoli potenziali ridotti corrisponde a pericoli che si sono effettivamente verificati e viene quindi inserito tra i costi. A partire dal 1998, la previsione dei costi ha registrato un aumento di 4,625 miliardi di franchi, ossia del 60 per cento. Questa evoluzione dei costi è riconducibile principalmente (+30 %) a modifiche del progetto per il miglioramento della sicurezza e ad adeguamenti dello stato della tecnica. Modifiche dei costi al rialzo sono subentrate anche in particolare nell'aggiudicazione e nell'esecuzione (+14 %). Altre modifiche dei costi sono dovute a fattori geologici o di tecnica edilizia (+8 %).

La figura 3 mostra l'evoluzione a lungo termine della previsione dei costi dell'ATG, mentre la figura 4 i singoli fattori che hanno determinato l'aumento dei costi. Le percentuali di aumento dei costi per i singoli fattori sono riferite ai costi iniziali (7,716 miliardi = 100 %).

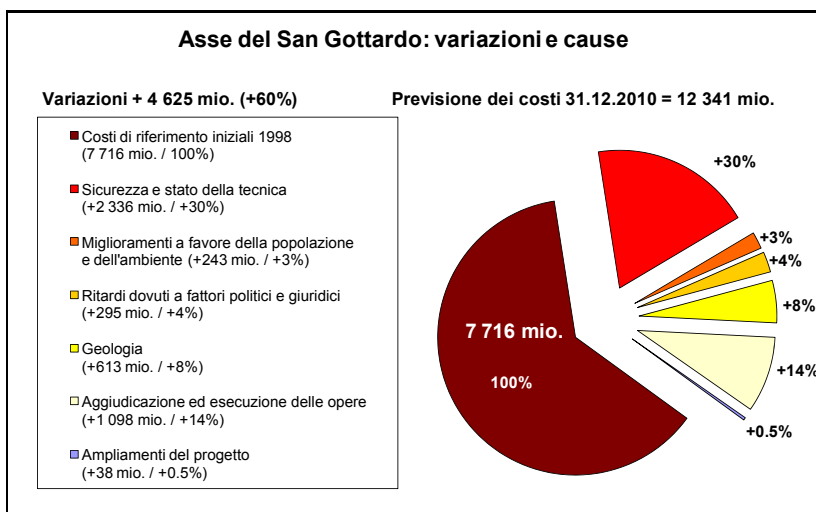
La tabella 3 mostra la quota dei diversi fattori rispetto all'aumento dei costi (100 %) nel corso del tempo e la tabella 4 la suddivisione delle modifiche dei costi negli anni 2009 e 2010.

Figura 3

Asse del San Gottardo: evoluzione della previsione dei costi ATG



Fonte: presentazione della DVN, sulla base del rapporto dell'UFT sullo stato dei lavori NFTA 2010/II, 1° luglio–31 dicembre 2010, dati in milioni di franchi (prezzi 1998), arrotondati.

Asse del San Gottardo: variazioni delle prestazioni e dei costi dal 1998

Fonte: presentazione della DVN sulla base del rapporto dell'UFT sullo stato dei lavori della NFTA 2010/II, 1° luglio–31 dicembre 2010, rapporto principale, pagina 83, dati in milioni di franchi (prezzi 1998), arrotondati.

Tabella 3

Asse del San Gottardo: modifiche delle prestazioni e dei costi dal 2004, percentuali dei singoli fattori rispetto alle modifiche

Fattori	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Sicurezza e stato della tecnica	55 %	54 %	50 %	48 %	50 %	50 %	51 %
Miglioramenti a favore della popolazione e dell'ambiente	7 %	10 %	7 %	7 %	7 %	9 %	5 %
Ritardi dovuti a fattori politici e giuridici	20 %	20 %	21 %	14 %	12 %	6 %	6 %
Geologia	13 %	14 %	21 %	20 %	19 %	15 %	13 %
Aggiudicazione ed esecuzione	5 %	2 %	1 %	11 %	12 %	19 %	24 %
Ampliamenti del progetto						1 %	1 %
Totale modifiche	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Fonte: dati tratti dai rapporti di attività della DVN dall'inizio del rilevamento (2004), in per cento.

Asse del San Gottardo: variazioni dei costi negli anni 2009 e 2010

Variazioni dei costi negli anni 2009 e 2010	Previsione dei costi 31.12.2008	Variazioni dei costi 2009	Previsione dei costi 31.12.2009	Variazioni dei costi 2010	Previsione dei costi 31.12.2010
Galleria di base del San Gottardo: costruzione					
Sezione San Gottardo Nord	498	-32	466		466
Comparto pianificazioni	591	+4	595	+13	608
Comparto Erstfeld	621	-11	610	-13	597
Comparto Amsteg	769	-5	764	-19	745
Comparto Sedrun	1 660	+7	1 667	+22	1 689
Comparto Faido/Bodio	2 406	+69	2 475	-2	2 473
Equipaggiamento della costruzione grezza	199	+13	212	+13	224
Sezione San Gottardo Sud	365	0	365	-5	360
Galleria di base del San Gottardo: tecnica ferroviaria					
Tecnica ferroviaria raccordo Nord	71	-1	70		70
Tecnica ferroviaria nuove tratte	1 673	+58	1 731	+111	1 842
Tecnica ferroviaria raccordo Sud	52		52		52
Galleria di base del Ceneri: costruzione e tecnica ferroviaria					
Comparto pianificazioni	241	+2	243	+25	268
Comparto Nodo di Camorino	214	-7	207	+7	213
Comparto Ceneri	1 253	+145	1 398	-11	1 387
Equipaggiamento della costruzione grezza	41		41		41
Tecnica ferroviaria nella galleria di base del Ceneri	370	+73	443	+21	464
Somma di altre voci di piccola entità	854	-33	821	+21	843
Totale	11 878	+281	12 159	+182	12 341

Fonte: Ricapitolazione della DVN sulla base dei rapporti dell'UFT sullo stato dei lavori NFTA dal 2008/II al 2010/II, 1° gennaio 2008-31 dicembre 2010, dati in milioni di franchi (prezzi 1998), arrotondati.

Le modifiche più importanti intervenute nel 2010 sono riconducibili ai lavori seguenti:

- galleria di base del San Gottardo, opera grezza ed equipaggiamento: l'esclusione delle prestazioni nei comparti di Erstfeld e Amsteg ha avuto un impatto positivo. Peraltro, la riprofilatura nella zona critica a Sedrun e gli ade-

guamenti dell'equipaggiamento della galleria di base del San Gottardo hanno comportato costi supplementari.

- Galleria di base del San Gottardo, tecnica ferroviaria: i maggiori costi supplementari sono riconducibili alla considerazione delle esigenze dei futuri gestori, le FFS, ovvero pianificazioni aggiuntive per correggere i punti di contatto costruzione grezza-tecnica ferroviaria e per ottimizzare il programma globale delle scadenze (consegna della galleria nel 2016).
- Galleria di base del Monte Ceneri, costruzione grezza: l'aumento dei costi della pianificazione è imputabile soprattutto all'incremento dell'effettivo del personale della direzione locale del cantiere.
- Galleria di base del Monte Ceneri, tecnica ferroviaria: la stima dei costi per gli impianti di tecnica ferroviaria e la considerazione delle esigenze del gestore FFS hanno subito aumenti nel quadro dell'elaborazione del progetto di costruzione.

4.2.3 **Galleria di base del San Gottardo: evoluzione dei costi Faido/Bodio**

Per la sezione Faido/Bodio il preventivo del progetto originario del 1998 prevedeva un costo di 1745 milioni di franchi. Da allora, la previsione dei costi ha registrato un aumento di un buon 42 per cento fino a raggiungere circa 2473 milioni di franchi. I costi supplementari netti sono quindi pari a circa 728 milioni di franchi ed equivalgono al 16 per cento circa dei costi supplementari maturati dall'inizio del progetto per la galleria di base del San Gottardo.

Questo massiccio aumento dei costi è principalmente dovuto a condizioni geologiche molto difficili rispetto a quelle incontrate durante la costruzione delle altre sezioni della galleria di base del San Gottardo, nonché alla forte interdipendenza tra i diversi elementi del progetto.

La tabella 5 offre una panoramica riassuntiva delle principali cause delle variazioni dei costi nella sezione Faido/Bodio.

Tabella 5

Asse del San Gottardo: panoramica delle principali cause delle variazioni dei costi nella sezione Faido/Bodio tra il 1998 e il 2010

Oggetto	Osservazioni	Variazione dei costi
Progetto di costruzione	Riduzione di 11 chilometri della lunghezza del cunicolo pilota da Faido in direzione sud e riduzione delle opere murarie di completamento	-30
Smaltimento delle acque	Onere per la costruzione di un sistema separato di smaltimento delle acque invece del sistema misto previsto	+25
Aggiudicazione	Prezzo di aggiudicazione dei lotti combinati di Faido/Bodio inferiore alla somma dei costi previsti per i singoli lotti	-50

Oggetto	Osservazioni	Variazione dei costi
Stazione multifunzionale di Faido	Una massiccia zona geologica di disturbo ha reso necessario riprogettare la stazione multifunzionale di Faido dotandola di cunicoli d'accesso e di una fermata di emergenza più lunghi	+250
	Le opere murarie di completamento hanno dovuto essere consolidate con un rivestimento supplementare per ragioni di sicurezza, il sistema di evacuazione dell'aria viziata ha dovuto essere migliorato aumentando da uno a sette il numero dei pozzetti di evacuazione, per tenere conto delle esperienze fatte nella galleria di base del Lötschberg	+190
Galleria di Bodio	Zona geologica di disturbo orizzontale di Bodio	+30
	Riprofilatura del comparto di Bodio	+60
Confini tra i lotti	Primo spostamento del confine tra i lotti di circa 1 chilometro da Sedrun in direzione di Faido	-26
	Secondo spostamento del confine tra i lotti di circa 0.9 chilometri da Sedrun in direzione di Faido	-51
Esecuzione	Modifiche che non hanno provocato modifiche contrattuali e supplementi operativi (p. es. lavori in regia, gestione dei materiali)	+330
Costi supplementari netti		+728

Fonte: presentazione dell'UFT del 24 novembre 2010 e rapporto sullo stato dei lavori della NFTA 2010/II, stato del progetto al 31 dicembre 2010, indicazione dei costi in milioni di franchi (prezzi 1998), arrotondati

I rapporti di attività della DVN pubblicati dal 2000 forniscono indicazioni più approfondite sulle diverse cause di variazione dei costi.

Prima di poter stabilire il conteggio definitivo dell'opera si attendono ulteriori costi supplementari. Da una parte i lavori di scavo si sono conclusi soltanto nel marzo 2011, quando è avvenuto l'ultimo incontro tra gli scavi nelle due direzioni. Dall'altra, nel 2010 il consorzio competente per la sezione Faido/Bodio ha chiesto alcuni supplementi all'ATG che attualmente sta esaminando queste pretese (cfr. n. 4.3.2).

4.2.4 Galleria di base del Monte Ceneri

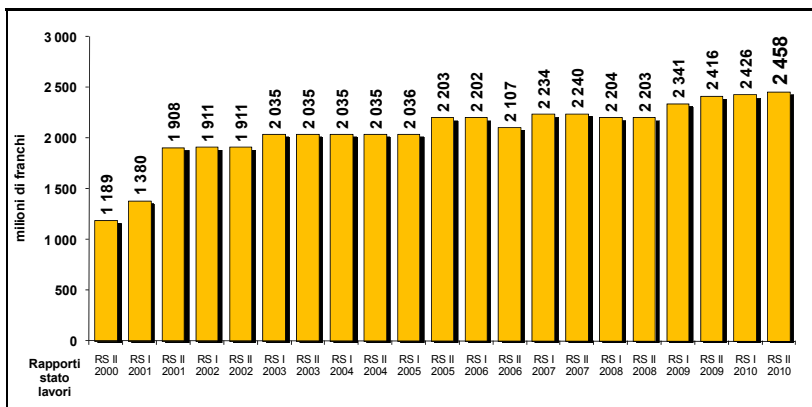
La galleria di base del Monte Ceneri fa parte dell'opera «Asse del San Gottardo». A fine 2010, i costi previsti dall'ATG ammontavano a circa 2,458 miliardi di franchi. Questa cifra supera di 42 milioni i costi indicati nella previsione dell'anno precedente. Rispetto ai costi di riferimento iniziali del 1998 (1,393 mia. di fr.), i costi previsti sono aumentati di circa 1,065 miliardi di franchi, ovvero del 76 per cento. Questa evoluzione è prevalentemente dovuta (+65 %) a modifiche progettuali volte a migliorare la sicurezza e ad adeguamenti allo stato della tecnica. I maggiori costi

risultano soprattutto dalla decisione – presa dal Consiglio federale nel 2004 per motivi di sicurezza – di modificare la galleria del Monte Ceneri costruendo due tubi unidirezionali a binario unico. Il Parlamento ha avallato questa decisione quando ha autorizzato i crediti aggiuntivi al credito complessivo della NFTA. L’aggiudicazione e l’esecuzione, le condizioni geologiche, i miglioramenti a favore della popolazione e dell’ambiente sono, in parti più o meno uguali, responsabili del rimanente aumento dei costi.

Qui di seguito la figura 5 mostra l’evoluzione a lungo termine della previsione dei costi della galleria di base del Monte Ceneri, mentre la figura 6 presenta i singoli fattori che hanno provocato l’aumento dei costi. Le percentuali di aumento dei costi dei diversi fattori si rapportano ai costi di riferimento iniziali (1,393 miliardi di franchi = 100 per cento).

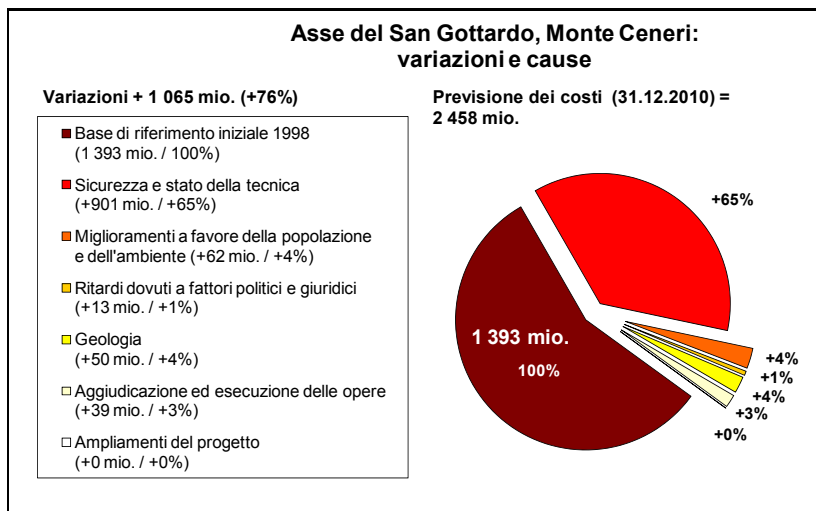
Figura 5

Asse del San Gottardo, galleria di base del Monte Ceneri: evoluzione della previsione dei costi dell’ATG



Fonte: illustrazione della DVN basata sui rapporti sullo stato dei lavori della NFTA dal 2000, in milioni di franchi (prezzi 1998), arrotondati.

Asse del San Gottardo, galleria di base del Monte Ceneri: variazioni dei costi dal 1998, in funzione dei diversi fattori



4.2.5 Altre opere

Ampliamenti delle tratte sull'asse del San Gottardo

A fine 2010 i costi previsti erano inferiori di circa 13 milioni di franchi rispetto ai costi di riferimento del 1998 e nel periodo in rassegna è stata registrata una riduzione dei costi equivalente. Nell'agosto 2010 le FFS avevano deciso di rinunciare alla sottostazione di Sedrun e alla linea di trasporto di corrente elettrica Sargans–Sedrun (cfr. n. 15.3). Questi progetti non sono imperativamente necessari né per l'alimentazione elettrica delle linee ferroviarie svizzere con circuiti ad anello, né per l'esercizio della galleria di base del San Gottardo. L'UFT ha avallato queste modifiche progettuali. Non è comunque da escludere che i progetti dettagliati prossimi alla presentazione prevedano modifiche implicanti costi supplementari. L'UFT reputa complessivamente affidabile la previsione dei costi.

Asse del Lötschberg

Nel 2009, per l'opera «Asse del Lötschberg» è stato allestito un conteggio finale provvisorio nell'ambito del quale è stato contabilizzato in modo definitivo più del 99 per cento del progetto. L'UFT ritiene molto affidabili i costi previsti, che rimangono invariati a 4,25 miliardi di franchi (prezzi 1998). Tenuto conto delle presta-

zioni rimanenti¹¹ non ancora conteggiate in modo definitivo, l'UFT prevede che i costi totali effettivi dell'opera coincideranno con quelli previsti. Il conteggio definitivo dell'insieme dei lavori è atteso per il 2015.¹²

Ampliamento delle tratte dell'asse del Lötschberg

I costi previsti dai costruttori per l'opera «Ampliamento delle tratte dell'asse del Lötschberg» ammontano in totale a 366 milioni di franchi, in calo di 8 milioni di franchi rispetto all'ultimo periodo in rassegna. Sono attualmente in corso i conteggi delle varie sezioni dell'opera (rete BLS, rete FFS, preparativi per la messa in esercizio BLS). Il fatto che la maggior parte dei lavori sia ormai conclusa conferisce stabilità alla previsione dei costi, lasciando desumere all'UFT una chiusura dei conti senza importanti variazioni dei costi.

Ampliamenti San Gallo–Arth–Goldau

La prima fase è conclusa e interamente conteggiata; la seconda si trova a uno stadio progettuale iniziale. Per sfruttare le sinergie, i diversi progetti preliminari finora elaborati separatamente sono riuniti e portati avanti come progetto «Rapperswil, ristrutturazione della stazione». L'UFT ritiene affidabile la previsione dei costi.

4.2.6 Valutazione della DVN

Il prezzo pattuito inizialmente con i costruttori per le opere della NFTA ammontava a 12,189 miliardi di franchi. A fine 2010 la previsione dei costi dell'UFT era di circa 18,685 miliardi di franchi. Questa cifra tiene conto della previsione dei costi dei costruttori (17,848 miliardi di franchi) e di un supplemento di 837 milioni di franchi, aggiunto dall'UFT in considerazione di costi molto probabili che i costruttori avevano integrato non nei costi bensì tra i rischi.

L'aumento dei costi che dal 1998 ha interessato tutte le opere della NFTA (6,496 miliardi di franchi, +53 per cento) è in gran parte dovuto a modifiche progettuali volte a migliorare la sicurezza e ad adeguare i progetti allo stato della tecnica. Altri fattori rilevanti per l'evoluzione dei costi sono le spese supplementari sostenute negli ambiti delle aggiudicazioni e dell'esecuzione, le modifiche dovute a fattori geologici o ingegneristici, nonché i miglioramenti introdotti a favore della popolazione e dell'ambiente.

A fine 2010 i costi previsti per l'opera «Asse del San Gottardo» ammontavano a 12,341 miliardi di franchi. Dal 1998 sono aumentati di 4,625 miliardi di franchi, ovvero del 60 per cento, principalmente a causa dei motivi menzionati. Nel corso dell'anno in rassegna i costi sono lievitati di circa 182 milioni di franchi. Al contempo il potenziale dei pericoli è diminuito di circa 241 milioni di franchi.

¹¹ Prestazioni rimanenti: chiusura/conteggio dei gruppi di progetti ancora aperti, restituzioni di terreni e indennità, controllo del risultato del monitoraggio ecologico dei cantieri, liquidazione delle controversie aperte (si tratta tra l'altro della galleria di protezione dalle valanghe di Mitholz e delle indennità per gli assestamenti occorsi a St. German).

¹² Per quanto concerne l'evoluzione della previsione dei costi dal 1998 cfr. il rapporto d'attività della DVN del 24 aprile 2009 (FF **2009** 4751), n. 4.2.2.

I pericoli potenziali ridotti si sono quindi concretizzati a concorrenza di un buon 75 per cento.

L'evoluzione dei costi non è ancora consolidata nel difficile comparto Faido/Bodio, per l'equipaggiamento della costruzione grezza e la tecnica ferroviaria della galleria di base del San Gottardo, nonché per la tecnica ferroviaria della galleria di base del Monte Ceneri. La DVN prevede quindi che, da qui alla conclusione del progetto, gli ulteriori rischi di cui ha tenuto conto l'UFT (837 milioni di franchi) dovranno essere integrati nella previsione dei costi dell'ATG.

4.3 Pretese supplementari

Gli imprenditori che, nel corso dei lavori, si trovano confrontati con situazioni concrete giudicate da essi in disaccordo con quanto convenuto nel contratto d'appalto, rivolgono pretese supplementari ai costruttori. Nei progetti di costruzione complessi e di lunga durata le pretese di questo genere non costituiscono un'eccezione, soprattutto quando la conclusione dei lavori di un'impresa è imminente. Ogni volta che si riunisce, la DVN è informata sullo stato attuale delle pretese supplementari e sulle ripercussioni possibili o verificatesi sui costi.

I costruttori sono tenuti a proteggere gli interessi della Confederazione nella sua qualità di committente dell'opera. Secondo un'istruzione del DATEC del 2004, essi devono esaminare in dettaglio e accuratamente le pretese supplementari, e riconoscerle soltanto se chiaramente fondate. Le pretese infondate che, ad esempio, sono state formulate in base a errori di calcolo o a perdite dell'impresa, vanno rifiutate. Se una soluzione amichevole con l'impresa non risulta possibile, occorre rivolgersi all'organo di conciliazione previsto nel contratto e, se necessario, al giudice.

4.3.1 Pretese supplementari liquidate: confronto tra Lötschberg e San Gottardo

A metà 2010 la DVN ha incaricato l'UFT di confrontare le pretese supplementari liquidate rispettivamente sull'asse del San Gottardo e sull'asse del Lötschberg. L'UFT ha presentato alla commissione una sintesi specificandone il carattere provvisorio e i limiti. In particolare, tale sintesi non permette di formulare previsioni o tendenze che illustrino il grado di riconoscimento delle pretese una volta terminato il loro esame ed esperita la procedura di conciliazione. Dal profilo metodologico occorre rilevare che la sintesi pone a confronto un'opera terminata (la galleria di base del Lötschberg) con opere ancora in corso (le gallerie di base del San Gottardo e del Monte Ceneri) riguardo alle quali occorre attendersi nuove pretese supplementari prima della conclusione dei lavori. Inoltre, le condizioni quadro sui due assi sono comparabili solo in parte dai profili della lunghezza, delle condizioni geologiche, delle modifiche progettuali ecc. Saranno disponibili dati attendibili soltanto dopo il completamento delle gallerie di base del San Gottardo e del Monte Ceneri. Malgrado il suo carattere provvisorio, il confronto fornisce comunque informazioni sugli importi assai differenziati delle singole pretese e sulle notevoli variazioni tra le percentuali delle pretese riconosciute come fondate; di conseguenza si possono

trarre indicazioni provvisorie relative alle ripercussioni delle pretese sulla previsione dei costi. Il confronto insegna peraltro che occorre esaminare rigorosamente la fondatezza di ciascuna pretesa supplementare e che è inutile cercare soluzioni forfetarie.

Fino a metà 2010, circa il 38 per cento delle pretese supplementari presentate dai consorzi di costruzione del Lötschberg è stato riconosciuto come fondato e quindi pagato. Prese singolarmente, le pretese supplementari presentate sono state riconosciute come fondate in misura da uno e due terzi. Per quanto concerne invece l'asse del San Gottardo, è stata riconosciuta la fondatezza di circa la metà delle pretese supplementari liquidate fino a metà maggio 2010, con forti variazioni da un caso all'altro (da 0 all'80 per cento). Su tale asse, le pretese supplementari interessano in gran parte la sezione Faido/Bodio, molto complessa dal profilo geologico e logistico (cfr. n. 4.2.3).

4.3.2 Pretese supplementari pendenti sull'asse del San Gottardo

L'ATG ha informato la DVN a inizio febbraio 2010 che il consorzio Faido/Bodio ha presentato due nuove pretese supplementari in seguito alla turbativa dei lavori di costruzione e al rincaro. Preoccupata dall'importo della prima pretesa, la DVN ha chiesto all'ATG informazioni più approfondite sulle cause che l'hanno determinata e sulla strategia con cui l'ATG intende tutelare gli interessi della Confederazione ed esaminare la richiesta presentata unitamente all'ampia documentazione che la sostiene. Interpellato dalla DVN, l'UFT ha spiegato le difficoltà edili verificatesi durante i lavori della sezione Faido/Bodio (cfr. n. 4.2.3) e le eventuali conseguenze della pretesa supplementare sulla previsione dei costi.

Durante l'anno in rassegna l'ATG ha costituito un gruppo di lavoro e ha fatto appello a periti esterni per compiere un esame approfondito dell'importante pretesa supplementare. In ogni seduta sullo stato dei lavori, ha informato la DVN sui motivi per i quali l'esame e la valutazione della pretesa interessata richiedono tempi più lunghi rispetto alle altre pretese. La DVN constata che l'ATG sta affrontando la pretesa supplementare in modo professionale e conforme alle istruzioni del DATEC.

L'UFT fa notare che le pretese supplementari riconosciute come fondate al termine della procedura incidono sulla previsione dei costi dei costruttori. Costi supplementari di questo genere non provocano comunque un aumento automatico dei costi previsti dall'UFT i quali, oltre che delle previsioni dei costruttori, tengono conto anche dei rischi altamente probabili dal profilo dei costi. Per non compromettere gli interessi della Confederazione e la posizione negoziale dell'ATG nei confronti degli attori delle pretese, d'intesa con la DVN sono stati omessi nel presente rapporto i dettagli della posizione dell'ATG. Soltanto se l'importo delle pretese riconosciute dovesse superare il supplemento di rischio considerato dall'UFT, generando quindi costi più elevati rispetto alla previsione dell'UFT, il Consiglio federale sarebbe chiamato a coprire tali costi ricorrendo alla liberazione delle riserve contenute nel credito complessivo della NFTA. Questo sistema fa sì che le pretese riconosciute non esplicino effetti diretti sulla previsione dei costi dell'UFT e non richiedano automaticamente una liberazione delle riserve previste dal credito complessivo della NFTA.

4.3.3

Valutazione della DVN

La DVN constata che l'ATG affronta le pretese supplementari in modo professionale attenendosi alle istruzioni del DATEC. La DVN è unanime nel sostenere l'atteggiamento chiaro e rigoroso dell'ATG. Soltanto le pretese chiaramente comprovate devono essere accettate. In caso di disaccordo occorre adire l'organo di conciliazione o i giudici.

4.4

Ottimizzazioni del progetto

L'articolo 2 capoverso 3 del decreto sul finanziamento del transito alpino incarica il Consiglio federale di gestire il credito complessivo per la NFTA. L'Esecutivo può liberare riserve soltanto se, tra l'altro, è provato che i costi supplementari non possono essere compensati altrimenti. Se i mezzi non bastano, il Consiglio federale deve presentare un messaggio al Parlamento per ottenere un credito aggiuntivo. Prima di finanziare costi supplementari liberando riserve (Consiglio federale) e stanziando crediti aggiuntivi (Parlamento), occorre comunque che siano esaurite tutte le possibilità di ottimizzazione e adeguamento del progetto.

4.4.1

Ottimizzazioni dei costruttori

Nel periodo in rassegna sono state registrate nuove compensazioni a favore dell'ATG per un importo di 200 milioni di franchi. Esse sono il risultato della rinuncia ad alcune modifiche progettuali chieste dalle FFS in veste di futuro esercente dell'opera. L'UFT ritiene che non si tratta di compensazioni effettive: non costituendo parte integrante del progetto, le richieste delle FFS non possono essere stralciate.

Dato lo stadio avanzato di realizzazione della NFTA e le possibilità assai limitate di nuove misure di compensazione, i costi previsti non possono più essere ridotti in misura significativa.

- *Gallerie di base del San Gottardo e del Monte Ceneri*: prescindendo dai 200 milioni menzionati sopra, dal 1998 sono state decise e incluse nella previsione dei costi compensazioni per 263 milioni di franchi: 205 per la galleria di base del San Gottardo e 58 per quella del Monte Ceneri. Se si aggiungono i risparmi di 150 milioni di franchi realizzati combinando i lotti di Bodio e Faido, il risparmio totale sui costi ammonta a 413 milioni di franchi, ossia al 3,3 per cento circa dei costi previsti per il progetto. Sono ormai due anni che l'importo compensato rimane invariato. La sua esatta composizione figura nel rapporto di attività della DVN del 23 aprile 2008¹³.
- *Asse del Lötschberg*: secondo il conteggio provvisorio, le compensazioni ammontano a circa 126 milioni di franchi (prezzi 1998), cifra rimasta immutata che corrisponde al 3 per cento circa dei costi finali.

¹³ Rapporto di attività della DVN del 23 aprile 2008 (FF 2008 3153), tab. 13.

4.4.2 Ottimizzazioni dell'esercente

Le FFS hanno deciso il 12 agosto 2010 di rinunciare alla sottostazione di Sedrun e alla linea di trasporto di corrente elettrica Sargans–Sedrun. Questi progetti non si rivelano necessari né per completare l'alimentazione delle linee ferroviarie svizzere, né per l'esercizio della galleria di base del San Gottardo. La rinuncia a queste opere permette di ridurre i costi di circa 13 milioni di franchi. L'UFT ha avallato questa modifica progettuale.

4.4.3 Valutazione della DVN

La DVN si rallegra per l'impegno con cui l'ATG e le FFS hanno costantemente esaminato le ottimizzazioni possibili sull'asse del San Gottardo per quanto concerne le costruzioni, gli impianti e la tecnica ferroviaria, o i preparativi d'esercizio e l'alimentazione della linea con corrente di trazione, realizzandole anche quando ne risultavano soltanto risparmi modesti. La somma di questi piccoli risparmi attesta una gestione parsimoniosa dei mezzi finanziari e contribuisce a stabilizzare i costi finali.

4.5 Costi di finanziamento

Il credito complessivo per la NFTA fissato dal Parlamento non teneva conto del rincaro, dell'IVA non rimborsabile (risp. dell'ICA) e degli interessi intercalari. Le spese riconducibili a queste voci (costi di finanziamento) sono del tutto indipendenti dall'operato dei responsabili del progetto e non rientrano pertanto nei costi direttamente correlati ad esso. Conformemente al decreto sul finanziamento del transito alpino, il Consiglio federale può aumentare il credito complessivo per la NFTA dell'importo corrispondente a tali costi di finanziamento. L'aumento dei costi dovuto al rincaro che interverrà sino alla fine del progetto è stato stimato nel Fondo FTP mediante ipotesi di rincaro.

4.5.1 Rincaro

Nel progetto NFTA il rincaro è calcolato sia secondo l'indice sia in base al rincaro dei contratti.

Rincaro misurato secondo l'indice

L'indice di rincaro della NFTA (IRN) permette di calcolare il rincaro sino al momento dell'aggiudicazione. Si basa su quattro gruppi di costi principali per i quali sono stati creati e calcolati sottoindici specifici: Costruzione (69 %); Pianificazione, onorari, prestazioni proprie (16 %); Tecnica ferroviaria (12 %) e altri sottoindici, per esempio Acquisizione di terreni (3 %). Il valore dell'IRN è calcolato ogni semestre dall'Ufficio federale di statistica ed è posto in vigore dall'UFT e dall'AFF.

Nel periodo in rassegna sono state colmate le lacune rimanenti nella serie dell'indice. In particolare è stato determinato – e integrato nell'indice – il rincaro effettivo intervenuto dall'aggiudicazione, a metà 2009, dei lavori di costruzione della galleria di base del Monte Ceneri (lotto 852). Tale rincaro ammonta in totale al 13 per cento. La figura 7 mostra l'evoluzione dell'IRN dal 1991.

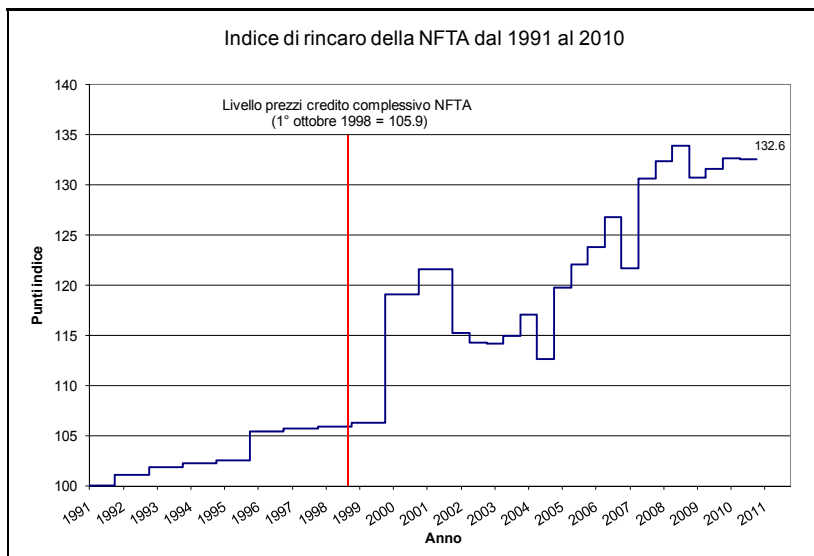
Le aggiudicazioni per la costruzione di grandi lotti sono ormai terminate. Di conseguenza, per quanto concerne il sottoindice Costruzione (69 per cento), l'IRN sarà aggiornato dall'aprile 2011 secondo l'indice dei prezzi del genio civile stabilito dall'Ufficio federale di statistica.

Rincaro dei contratti

Il calcolo del rincaro dei contratti è specifico per ogni contratto e non dipende dall'IRN. Esso comprende le variazioni di costo derivanti dai contratti conclusi con i costruttori dopo l'aggiudicazione (base di prezzi dei contratti d'appalto); riflette l'evoluzione del costo dei salari, del materiale e delle macchine ed è in linea di massima calcolato secondo le direttive della Conferenza di Coordinamento degli organi della costruzione e degli immobili della Confederazione (KBOB).

Figura 7

Evoluzione dell'indice di rincaro della NFTA 1991–2010



Fonte: Rapporto dell'UFT sullo stato dei lavori della NFTA 2010/II, 1° luglio–31 dicembre 2010, rapporto principale.

4.5.2

Valutazione della DVN

Alla fine del 2010 i costi di finanziamento indipendenti dai costi del progetto ammontano a 3,931 miliardi di franchi (prezzi attuali). Il rincaro comprovato (rincaro dell'indice e rincaro dei contratti) ammonta a circa 3,124 miliardi di franchi, le spese per gli interessi intercalari a 173 milioni di franchi e l'imposta sul valore aggiunto a 634 milioni di franchi. Nel giro di un anno i costi di finanziamento sono aumentati di 364 milioni di franchi.

Dal momento che molti contratti d'appalto sono stati conclusi diversi anni fa, il loro rincaro diviene viepiù significativo. Siccome il decreto sul finanziamento del transito alpino permette al Consiglio federale di adeguare i crediti di impegno al rincaro comprovato (ampliamenti del credito d'impegno) senza dover coinvolgere il Parlamento, la DVN ritiene assolutamente indispensabile distinguere chiaramente sin dall'inizio i costi del progetto dalle spese legate al rincaro.

5

Rischi sui costi

5.1

Rischi sui costi della NFTA

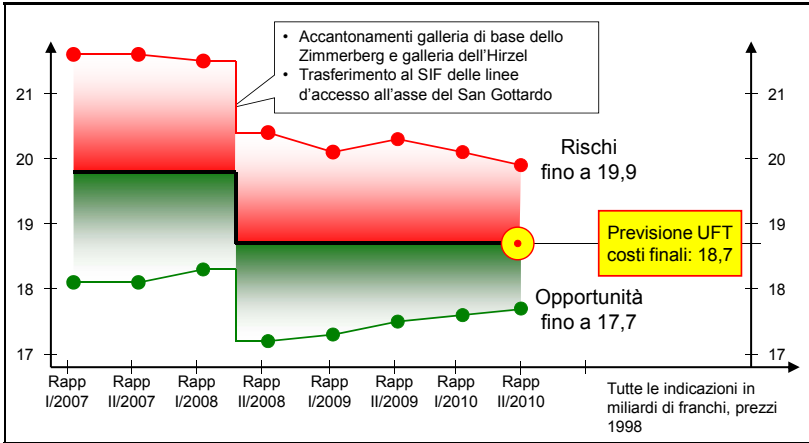
L'UFT fonda la propria analisi dei rischi sulla sua previsione dei costi del progetto (18,7 miliardi di franchi; prezzi 1998); l'analisi attuale dei rischi rivela un potenziale di pericoli per circa 1,2 miliardi di franchi e un potenziale di opportunità per circa 1 miliardo di franchi. Nel confronto annuale i pericoli potenziali stimati dall'UFT sono diminuiti di 400 milioni di franchi e le opportunità di 200 milioni.

Il potenziale di rischio complessivo deriva attualmente per quasi due terzi dalla galleria di base del San Gottardo, mentre il terzo rimanente va attribuito alla galleria di base del Monte Ceneri e alle altre opere. L'UFT prevede che durante la realizzazione del progetto i costi delle nuove opportunità compenseranno quelli dei nuovi pericoli e che la previsione dei costi per la NFTA rimarrà stabile fino alla conclusione del progetto.

La figura 8 mostra lo sviluppo convergente dei potenziali dei pericoli e delle opportunità a partire dal 2007 (prima dell'aggiornamento delle prestazioni), nel 2008 (anno dell'aggiornamento delle prestazioni) e fino al 2010.

Figura 8

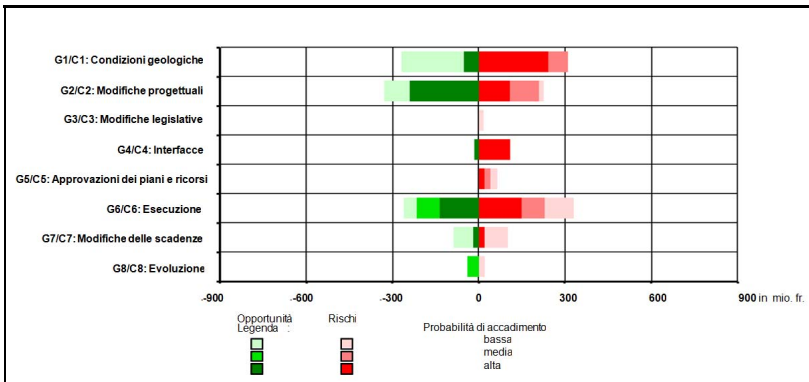
Progetto complessivo NFTA: evoluzione dei costi e del potenziale di rischio



Fonte: Rapporto dell'UFT sullo stato dei lavori della NFTA 2010/II, 1° luglio–31 dicembre 2010, rapporto principale, dati in miliardi di franchi (prezzi 1998), arrotondati.

Figura 9

Progetto complessivo NFTA: incidenza delle opportunità e dei pericoli sulla previsione dei costi del progetto



Fonte: Rapporto dell'UFT sullo stato dei lavori della NFTA 2010/II, 1° luglio–31 dicembre 2010, rapporto principale, dati in miliardi di franchi (prezzi 1998), arrotondati.

L'analisi dei rischi dell'UFT raggruppa i rischi legati ai costi in fattori di rischio (pericoli G1–G8, opportunità C1–C8) e ne aggiorna la valutazione con scadenza semestrale. La figura 9 offre una panoramica dell'incidenza dei diversi fattori di rischio sulla previsione dei costi del progetto complessivo della NFTA.

L'UFT ravvisa i maggiori potenziali di pericolo nelle condizioni geologiche (G1) e nell'esecuzione (G6). Nel comparto di Faido della galleria di base del San Gottardo permangono incertezze sulle condizioni geologiche. Anche la galleria di base del Monte Ceneri presenta un notevole potenziale di rischio geologico.

Il maggiore potenziale di opportunità risiede nelle modifiche progettuali (C2). Vi sono opportunità potenziali anche nell'esecuzione (C6) e nelle condizioni geologiche (C1).

Durante l'anno in rassegna il Gruppo tecnico di accompagnamento Alp Transit (TBT-AT) ha esaminato in dettaglio la valutazione dei rischi compiuta dall'ATG per quanto concerne le condizioni geologiche, la tecnica di costruzione e la logistica. Ha constatato che la situazione dei rischi è stata accertata in modo completo. I maggiori pericoli sono ravvisati nelle incertezze geologiche degli scavi di Faido Ovest e della galleria di base del Monte Ceneri (scavo principale). Il TBT-AT ritiene che sia stato possibile ridurre i rischi legati ai costi e alle scadenze, derivanti da modifiche progettuali e che i lavori di progettazione e di costruzione siano progrediti per lo più come previsto.

Per quanto concerne la tecnica ferroviaria, il potenziale di pericoli derivante dalle modifiche progettuali (G2) nella galleria di base del San Gottardo è nettamente calato nell'ultimo anno. Nel 2010 le FFS e l'ATG hanno stabilito i principi da applicare allo sviluppo del progetto. Gli stessi prevedono tra l'altro che il progetto va in linea di massima adeguato nella misura in cui sia necessario dai profili della funzionalità e della sicurezza. Il fattore economicità va tenuto in linea di conto soltanto nei casi motivati. Anche il rischio «Interfacce» (G4) è considerevolmente calato in seguito agli importanti sforzi di armonizzazione tra costruzione grezza, impianti della costruzione grezza e tecnica ferroviaria (cfr. n. 10).

Nei preparativi di esercizio e nell'alimentazione della linea del San Gottardo con corrente di trazione, le FFS intravedono un rischio finanziario per quanto concerne le prestazioni che nel 2008 non sono state considerate come facenti parte della NFTA e che pertanto non figurano nella convenzione sulla NFTA conclusa con la Confederazione. Si tratta di un centro di manutenzione a Camorino, di veicoli di manutenzione supplementari e di pezzi di ricambio specifici per la fase di esercizio. L'UFT si adopererà per elaborare insieme alle FFS misure che consentano di applicare correttamente la convenzione e di integrare nel piano di investimento delle FFS le altre prestazioni ancora in discussione (fondo FTP o convenzione tra Confederazione e FFS sulle prestazioni). Inoltre, secondo le FFS vi sono rischi relativi all'approntamento tempestivo delle sottostazioni nel caso in cui l'esercizio commerciale a pieno regime iniziasse già a fine 2016 (cfr. n. 14).

5.2 Rischi legati ai costi al di fuori del perimetro della NFTA

La messa in servizio della NFTA modificherà profondamente la rete ferroviaria svizzera. Per pianificare la manutenzione e il rinnovo di tutta la rete ferroviaria nazionale occorre pertanto tenere conto delle conseguenze delle nuove trasversali alpine. Le novità non si limitano alle tratte di nuova costruzione ma sono introdotte anche sulla rete ferroviaria rimanente (p. es. sistemi di controllo dei treni, alimenta-

zione della linea). In questo contesto può essere opportuno realizzare i prossimi investimenti prima della messa in servizio dell'asse del San Gottardo.

Il credito complessivo per la NFTA copre gli investimenti effettuati nel perimetro della NFTA ma non quelli esterni ad esso. Questo principio vale anche per gli investimenti generati dalla NFTA e per quelli che, per motivi aziendali o per altri motivi, devono essere realizzati in concomitanza con la NFTA. Questi costi non sono compresi né nella previsione dei costi della NFTA né nel potenziale di rischio.

5.3 Valutazione della DVN

L'analisi dei rischi si prefigge tra l'altro di migliorare l'attendibilità delle previsioni relative al prosieguo del progetto. Le stime riguardanti la probabilità che determinati pericoli e opportunità si verifichino, presentano un certo margine di apprezzamento. Le cifre fornite a tale riguardo indicano semplici ordini di grandezza suscettibili di rivelare le tendenze in atto.

Basandosi sulla propria previsione dei costi di 18,685 miliardi di franchi, l'UFT ha eseguito un'analisi dei rischi da cui risultano pericoli per circa +1,2 miliardi di franchi e opportunità per circa -1 miliardo di franchi. Nel giro di un anno i pericoli sono diminuiti di 0,4 miliardi di franchi e le opportunità di 0,2 miliardi di franchi.

La DVN ha preso atto che la sua raccomandazione del 2 ottobre 2009 sulla tecnica ferroviaria (chiara definizione dei compiti, competenze e responsabilità di tutti le parti interessate e precisa fissazione delle interfacce) è stata accettata dal DATEC, dall'UFT, dalle FFS e dall'ATG. Nel 2010, le FFS e l'ATG hanno stabilito i principi da applicare allo sviluppo dei progetti. Questi principi prevedono tra l'altro che il progetto va di principio modificato nella misura in cui sia necessario per motivi di funzionalità e sicurezza. L'economicità deve essere considerata come criterio soltanto in casi motivati. Gli importanti sforzi di armonizzazione delle interfacce tra costruzione grezza, impianti della costruzione grezza e tecnica ferroviaria hanno notevolmente ridotto i grandi fattori di rischio legati alle «Modifiche progettuali» e alle «Interfacce». Ciononostante la DVN non può escludere che si realizzino rischi attualmente non prevedibili e quindi non considerati nella previsione dei costi dell'UFT.

6 Credito complessivo per la NFTA e Fondo per i grandi progetti ferroviari (Fondo FTP)

6.1 Crediti d'impegno e crediti a preventivo

Il credito complessivo per la NFTA assicura il finanziamento dei costi dell'intero progetto NFTA. Corrisponde allo stato dei prezzi del 1998 ed è suddiviso in 8 crediti d'impegno. Per ovviare agli imprevisti e stabilizzare la situazione sul fronte delle finanze, nel progetto complessivo è stato integrato un credito d'impegno «Riserve» gestito dal Consiglio federale. Se tali riserve sono insufficienti occorre chiedere un credito aggiuntivo al Parlamento. I costi di finanziamento cumulati (rincarato, IVA e

interessi intercalari) sono coperti mediante *ampliamenti dei crediti d'impegno* decisi dal Consiglio federale.

Le liquidità necessarie ai costruttori sono rese disponibili ogni anno dal Parlamento in forma di *crediti a preventivo* concessi nell'ambito del Fondo FTP. Se i lavori di costruzione avanzano più rapidamente di quanto previsto e i costi seguono un'evoluzione conforme alle aspettative, il Consiglio federale può autorizzare un *aumento del credito a preventivo* fino al 15 per cento dei fondi stanziati per il progetto interessato. Il finanziamento concesso nell'ambito del Fondo FTP ha luogo in forma di mutui a interesse variabile rimborsabili condizionalmente e di contributi a fondo perso.

6.2 Credito complessivo per la NFTA

6.2.1 Stato attuale

L'importo del credito complessivo per la NFTA (19,1 miliardi di franchi) è rimasto immutato rispetto all'ultimo periodo in rassegna. Attualmente sono stati liberati 17,34 miliardi di franchi, vale a dire il 91 per cento della somma summenzionata. L'importo di 1,76 miliardi di franchi (9 per cento) è bloccato, 1,42 miliardi del quale nel credito d'impegno «Asse del San Gottardo» e 340 milioni di franchi nel credito d'impegno «Riserve». Dal 2002 il Consiglio federale ha liberato riserve in misura di 2,166 miliardi di franchi. Nel 2010 non è stato necessario liberare alcuna riserva. L'UFT ritiene tuttora che il finanziamento della NFTA sia assicurato fino alla conclusione del progetto.

L'allegato 6.1 rende una panoramica tabellare e commenta l'evoluzione dei crediti d'impegno dal 1998.

Il nuovo credito complessivo per la NFTA permette di finanziare i costi del progetto secondo la previsione dell'UFT. L'eccedenza di finanziamento rimane immutata a 415 milioni di franchi.

La tabella 6 confronta il credito complessivo per la NFTA con la previsione dei costi 2010.

6.2.2 Fabbisogno finanziario fino alla fine del progetto

I costi di finanziamento cumulati (rincaro, IVA e interessi intercalari) sono coperti mediante ampliamenti dei crediti d'impegno decisi dal Consiglio federale. Dall'inizio del progetto, il Consiglio federale ha aumentato il credito complessivo per la NFTA di circa 2,4 miliardi di franchi (prezzi *attuali*). Nel 2010 non sono stati necessari ampliamenti dei crediti d'impegno. La somma dei crediti d'impegno stanziati dal Parlamento (credito complessivo per la NFTA) e gli ampliamenti decisi dal Consiglio federale ammontano, a fine 2010, a circa 21,528 miliardi di franchi (prezzi *attuali*).

Le previsioni dei costi *attuali* (inclusi il rincaro accumulato, l'ICA e gli interessi intercalari) delle opere «Asse del Lötschberg», «Asse del San Gottardo» e «Ampliamenti delle tratte dell'asse del Lötschberg» non sono più coperte dai crediti

d'impegno liberati. Nel 2011 l'UFT chiederà al Consiglio federale di colmare queste lacune nel finanziamento ampliando i rispettivi crediti d'impegno.

L'UFT mantiene inalterata la stima di un fabbisogno finanziario di circa 24 miliardi di franchi fino al termine del progetto NFTA, compresi i costi di finanziamento finora sostenuti e quelli previsti (prezzi *effettivi*) e tenuto conto dell'aumento dell'aliquota dell'IVA all'8 per cento a partire dal 2011.

La tabella 7 mostra i costi probabili della NFTA fino al completamento del progetto, costi di finanziamento compresi.

Tabella 6

Confronto tra il credito complessivo per la NFTA e la previsione dei costi del progetto a fine 2010

Opera	Credito complessivo per la NFTA 31.12.2010	Eccedenza/ disavanzo 31.12.2010	Previsione dei costi 31.12.2010
Vigilanza del progetto	98	+1	97
Asse del Lötschberg	4 311	+64	4 247
Asse del San Gottardo	13 157	+816	12 341
– San Gottardo	10 923	+1 040	9 883
– Monte Ceneri	2 234	–224	2 458
Ampliamento Surselva	112	0	112
Raccordo Svizzera orientale	99	0	99
Ampliamenti San Gallo–Arth-Goldau	101	+18	83
Ampliamenti delle tratte sull'asse del Lötschberg	367	+1	366
Ampliamenti delle tratte sull'asse del San Gottardo	515	+13	502
Totale secondo la previsione dei costruttori	18 760	+912	17 848
Altre voci di costi secondo l'analisi dei rischi dell'UFT		–837	837
Riserve	340	+340	
Totale secondo l'UFT	19 100	+415	18 685

Fonte: Rapporto dell'UFT sullo stato dei lavori della NFTA 2010/II, 1° luglio–31 dicembre 2010, rapporto principale, dati in milioni di franchi (prezzi 1998), arrotondati

Previsione del fabbisogno finanziario complessivo per la NFTA fino al completamento del progetto

	Oneri attuali	Crediti di impegno e ampliamenti dei crediti al 31.12.2010	Previsione del fabbisogno finanziario fino al completamento del progetto
Elementi legati al progetto		19 100	18 685
Elementi legati al finanziamento	} 14 299	2 429	5 123–5 673
– Rincaro dell'indice e dei contratti		1 877	4 000–4 500
– Interessi intercalari		173	173
– IVA/ICA (non rimborsabile)		634	379
Somma dei costi del progetto e di finanziamento	15 106	21 529	ca. 24 000

Fonte: Rapporto dell'UFT sullo stato dei lavori della NFTA 2010/II, 1° luglio – 31 dicembre 2010, rapporto principale, dati in milioni di franchi (prezzi attuali), arrotondati.

6.2.3 Valutazione della DVN

Il credito complessivo per la NFTA deciso dal Parlamento permane invariato a 19,1 miliardi di franchi. Su questo importo il Consiglio federale non ha ancora liberato 1,42 miliardi di franchi del credito d'impegno «Asse San Gottardo» e 340 milioni di franchi del credito d'impegno «Riserve».

Il credito complessivo copre la previsione dei costi dell'UFT (eccedenza 415 milioni di franchi) e un buon 30 per cento dei pericoli rilevati dall'analisi dei rischi. L'UFT parte attualmente dal presupposto che il finanziamento della NFTA sia assicurato fino al compimento del progetto. In base all'analisi dei rischi dell'UFT, la DVN considera che rimane un rischio finanziario residuo legato ai crediti.

Dall'inizio del progetto il Consiglio federale ha adeguato il credito complessivo per la NFTA di 2,429 miliardi di franchi (prezzi attuali) a copertura del rincaro, dell'imposta sul valore aggiunto e degli interessi intercalari. Il Parlamento e il Consiglio federale hanno quindi stanziato finora circa 21,5 miliardi di franchi (prezzi attuali) in crediti d'impegno per la NFTA.

In considerazione del rincaro, dell'imposta sul valore aggiunto e degli interessi intercalari, il fabbisogno di finanziamento per la NFTA fino a compimento del progetto è stato stimato a circa 24 miliardi di franchi (prezzi effettivi). L'importo include l'aumento all'8 per cento dell'aliquota dell'imposta sul valore aggiunto. La DVN sottolinea che tale importo è indicativo. Un rincaro indicizzato e un rincaro contrattuale più elevati o interessi più elevati potrebbero comportare un incremento dei costi di finanziamento.

6.3 Fondo per i grandi progetti ferroviari (Fondo FTP)

6.3.1 Crediti a preventivo per la NFTA

Dei crediti a preventivo autorizzati inclusi i crediti aggiuntivi 2010, per la NFTA risultavano a fine 2010 35,05 milioni di franchi non utilizzati, ossia il 3 per cento. Con il preventivo 2011 sono state proposte complessivamente spese per 1,26 miliardi di franchi per la NFTA. Di quest'ultimo importo, l'asse del San Gottardo richiede 1,2 miliardi di franchi, ossia il 96 per cento dell'importo complessivo. Il credito a preventivo 2011 inerente all'asse del Lötschberg, pari a 9 milioni di franchi, non è ancora pienamente coperto dal credito d'impegno. Riguardo agli ampliamenti sull'asse del Lötschberg, il credito a preventivo autorizzato dal Parlamento non può essere versato senza un adeguamento del credito d'impegno. Nel piano finanziario 2012–2014 sono previsti prelievi per circa 3,41 miliardi di franchi. Gli importi relativi all'asse del San Gottardo si riducono dopo il 2011 mentre quelli inerenti agli ampliamenti sull'asse del San Gottardo aumenteranno. Questa tendenza si ripropone nel conto di previsione 2015–2021.

6.3.2 Contabilità del Fondo e simulazione del Fondo

Nell'esercizio 2010, rispetto al preventivo le entrate a destinazione vincolata del Fondo sono aumentate di 136 milioni di franchi raggiungendo 1604 milioni di franchi. Tale variazione è principalmente riconducibile alle entrate della tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni, che hanno segnato un aumento di 133 milioni di franchi. Le entrate derivanti dall'1 per mille dell'imposta sul valore aggiunto sono state superiori di 9 milioni rispetto a quanto preventivato (+3 %). I proventi dell'imposta sugli oli minerali volti a coprire il 25 per cento delle spese di costruzione delle linee di base della NFTA subiscono un lieve calo del 2 per cento rispetto al preventivo (–6 milioni di franchi). Inoltre i prelievi per la NFTA pari a 1277 milioni di franchi sono stati inferiori di 35 milioni rispetto al preventivo. Dopo il pagamento degli interessi sugli anticipi di 203 milioni di franchi, il Fondo FTP chiude l'esercizio 2010 con una copertura insufficiente di 155 milioni di franchi e registra una flessione di 196 milioni di franchi rispetto al preventivo. L'anticipo cumulato aumenta in tal modo da 7388 a 7543 milioni di franchi, situandosi a circa 2187 milioni di franchi al di sotto del limite degli anticipi indicizzato prescritto dalla legge.

Al fine di stimare le liquidità disponibili in futuro per la NFTA e di individuare in anticipo il rischio di un superamento del limite degli anticipi indicizzato, l'UFT presenta regolarmente alla DVN la versione più attualizzata della simulazione del Fondo (cfr. allegato 6.2).

Durante l'anno in rassegna il «gap», ossia il divario tra l'anticipo massimo concesso dal Fondo e il limite legale consentito degli anticipi è aumentato da +219 milioni di franchi per l'anno 2016 a +539 milioni di franchi per l'anno 2015. I timori espressi nel precedente periodo esaminato, secondo cui le difficoltà congiunturali determinate dalla crisi finanziaria avrebbero avuto risvolti negativi sulle entrate a destinazione vincolata e di conseguenza sui mezzi disponibili, sono stati fugati. Inoltre, la

decisione del Tribunale federale di aumentare l'aliquota della TTPCP ha influito positivamente sulle entrate del Fondo.

6.3.3 Istituzione di un fondo per l'infrastruttura ferroviaria

Il Consiglio federale ha approvato il 19 gennaio 2010 un documento interlocutorio concernente il finanziamento a lungo termine e il potenziamento progressivo dell'infrastruttura ferroviaria, nonché inviato in consultazione il relativo oggetto a fine marzo 2011. Esso propone tra l'altro di istituire un fondo per l'infrastruttura ferroviaria. Questo nuovo fondo, che dovrà coprire le spese necessarie per l'esercizio, la manutenzione e il progressivo ampliamento della ferrovia, comprenderà l'attuale Fondo FTP a tempo determinato, i crediti della cassa federale per le convenzioni sulle prestazioni con le FFS e le ferrovie private come pure le entrate supplementari a destinazione vincolata. In futuro, gli utenti dell'infrastruttura ferroviaria dovranno partecipare in misura maggiore al finanziamento. Il progetto SIF (Sviluppo futuro dell'infrastruttura ferroviaria) sarà adeguato e il successivo Programma di sviluppo strategico dell'infrastruttura ferroviaria (STEP) sostituisce il progetto Ferrovia 2030. La realizzazione di STEP è prevista in singole tappe che saranno sottoposte al Parlamento ogni 4-8 anni. Il primo pacchetto parziale di interventi, che dovrebbe essere presentato unitamente al progetto generale, comprende progetti concreti di costruzione che richiederanno investimenti stimati a 3,5 miliardi di franchi e comporteranno in via prioritaria migliorie negli agglomerati. La realizzazione del primo pacchetto parziale è prevista entro il 2025, parallelamente ai lavori in corso e a quelli pianificati nell'ambito della NFTA, dei progetti del fondo infrastrutturale e del progetto SIF. Un oggetto corrispondente sarà presentato al Parlamento nel quadro di un controprogetto all'iniziativa popolare «Per i trasporti pubblici» all'inizio del 2012.

L'UFT ha illustrato alla DVN le modalità previste, secondo cui il Fondo FTP andrebbe trasferito nel fondo per l'infrastruttura ferroviaria programmato. L'entrata in vigore del nuovo Fondo porrebbe fine all'esistenza del Fondo FTP; il nuovo Fondo assorbirebbe tutti gli obblighi, tutti i progetti attualmente finanziati mediante il Fondo FTP, tutti i debiti e tutte le entrate. Il finanziamento dei progetti permarrebbe assicurato. I progetti della NFTA in corso e quelli pianificati non dovrebbero subire modifiche.

Le attuali simulazioni riguardanti lo sviluppo futuro del Fondo FTP (conti 2010) mostrano che – contrariamente a quanto previsto – la crisi economica nel 2010 non ha esplicato effetti sulle entrate del Fondo. Il regolamento sarà rispettato sia per quanto concerne il limite consentito degli anticipi sia riguardo ai rimborsi. L'inizio del rimborso dell'anticipo del Fondo FTP è stato vincolato dal Parlamento alla messa in esercizio della galleria di base del San Gottardo.

La DVN ha preso atto che il Consiglio federale intende sostituire il Fondo FTP con un fondo per l'infrastruttura ferroviaria e, in futuro, inglobare nel meccanismo di finanziamento anche i costi di manutenzione e di esercizio di progetti d'infrastruttura. Essa ritiene che la soluzione proposta meriti di essere esaminata, viste le esperienze positive raccolte con il Fondo FTP. A suo parere è essenziale che il finanziamento della NFTA permanga assicurato evitando interruzioni e il programma di costruzione della NFTA non subisca modifiche.

7 Economicità e ripercussioni economiche della NFTA

7.1 Calcolo di redditività attualizzato della NFTA

Con la legge sul transito alpino¹⁴, il Parlamento ha incaricato il Consiglio federale di presentare alle Camere federali, ad ogni richiesta di un nuovo credito, il calcolo di redditività attualizzato della NFTA. Nell'autunno 2008 il Parlamento ha deciso un adeguamento del credito complessivo NFTA. Nel frattempo è entrato in servizio l'asse del Lötschberg ed è caduto il diaframma nella galleria di base del San Gottardo. Queste due importanti tappe intermedie hanno permesso di conoscere i costi d'investimento effettivi e gli effetti sui trasporti, rendendo possibile un aggiornamento delle informazioni sull'economicità della NFTA. Su raccomandazione del CDF, l'UFT ha commissionato all'inizio del 2010 un nuovo studio esterno e a metà aprile ha informato la DVN sui relativi risultati. Dato che, conformemente ai principi operativi inerenti all'alta vigilanza sulla NFTA¹⁵, la valutazione della redditività aziendale della NFTA non rientra nelle competenze principali della DVN, quest'ultima ha deciso di trasmettere alle competenti commissioni delle finanze le relative informazioni mediante il presente rapporto.

Studi precedenti sulla redditività della NFTA e nuovo studio nel 2010

Da tutti gli studi finora compiuti sulla redditività della NFTA (valutazione dell'adeguatezza, Infras 1988, Coopers&Lybrand 1995, Ecoplan 1997 e 2003) è emerso che i proventi generati dai trasporti NFTA non saranno sufficienti a coprire i costi di costruzione e d'esercizio. L'economicità aziendale della NFTA si era rivelata sin dall'inizio negativa. Rispetto ai precedenti calcoli di redditività circoscritti al profilo

¹⁴ Art. 20 cpv. 2 lett. b LTAI/p

¹⁵ N. 2.2 dei Principi operativi del 6 dicembre 2004 sulle modalità di lavoro e sul coordinamento dell'alta vigilanza sulla Nuova ferrovia transalpina (NFTA), emanati dai collegi presidenziali (presidenti e vicepresidenti) delle commissioni di vigilanza, della Delegazione delle finanze e delle CTT.

aziendale, quello nuovo appare completato da aspetti economici, due dei quali sono posti in evidenza:

- aspetto microeconomico: rapporto tra i costi supplementari di esercizio, manutenzione e rinnovamento e le entrate generate dai trasporti;
- aspetto macroeconomico: rapporto tra il rendimento dovuto all'aumento del traffico e al trasferimento e i costi totali.

Secondo un nuovo studio, il conto d'esercizio e il conto economico della NFTA (assi del Lötschberg e del San Gottardo) sono praticamente equilibrati a lungo termine. Ponendo a confronto gli studi precedenti sulla redditività della NFTA, l'aspetto economico-aziendale risulta peggiorato, principalmente a causa dell'aumento dei costi di costruzione, gestione e manutenzione.

Costi per l'esercizio e la manutenzione della NFTA coperti grazie a maggiori entrate

Lo studio ipotizza che in seguito all'apertura della NFTA (asse del Lötschberg e del San Gottardo) vi sarà un forte aumento della domanda nel traffico viaggiatori e un chiaro incremento del traffico merci su rotaia. Le previsioni indicano inoltre che, entro il 2030, le capacità della NFTA saranno sfruttate all'80 per cento circa. Dal profilo economico-aziendale, le maggiori entrate provenienti dalle imprese di gestione dell'infrastruttura, del traffico viaggiatori e del traffico merci copriranno, a lungo termine, i costi d'esercizio e di manutenzione ma non i costi del capitale.

Nella fase operativa i costi legati al mantenimento della qualità influenzano in modo importante i conti della NFTA: essi ammontano mediamente a circa 90 milioni di franchi l'anno e possono essere recuperati. Nei primi 15 anni non sarà necessario intervenire per mantenere la qualità; tuttavia entro il 2070 i costi aumenteranno fino a circa 300 milioni di franchi. Se non verranno adottate ulteriori misure, dopo il 2070 si registrerà una sottocopertura dell'ordine di 200 milioni di franchi. Nei primi decenni le maggiori entrate prodotte dai trasporti superano i costi necessari per garantire il mantenimento della qualità. Le eccedenze della NFTA sono generate per lo più dal traffico viaggiatori (ca. 90 mio. di fr.); per quanto riguarda il traffico merci, si suppone di riuscire almeno a coprire i costi. A corto termine, i costi per l'infrastruttura possono essere recuperati, mentre a lungo termine è necessario garantire il mantenimento della qualità mediante sussidi o prezzi di tracciato più elevati.

Conto economico equilibrato

Il conto d'esercizio non considera i costi del capitale dovuti all'investimento nella NFTA. Tali costi rientrano, assieme ad altri effetti, nel conto economico, in base al quale si stima il rendimento della NFTA a circa 530 milioni di franchi l'anno, mentre i costi complessivi del capitale sono stimati a 560 milioni di franchi. Il rendimento è dunque leggermente inferiore al costo d'investimento. Lo studio indica inoltre che una parte importante dei benefici della NFTA ricadrà all'estero: i collegamenti ferroviari Nord-Sud saranno più veloci e convenienti, a vantaggio dell'economia e dell'ambiente.

Il conto economico presentato nello studio non considera effetti difficilmente quantificabili quali i benefici per il commercio internazionale, i migliori collegamenti tra le regioni oppure il rafforzamento della piazza imprenditoriale svizzera (cfr. n. 7.2). Lo

studio si fonda sul presupposto che, alla luce di questi effetti supplementari e da un profilo macroeconomico, la NFTA è un investimento in grado di coprire i propri costi.

7.2 **Conseguenze per l'economia svizzera**

In passato la DVN si è chinata puntualmente su questioni relative agli influssi della NFTA sull'economia svizzera durante le fasi di pianificazione, costruzione ed esercizio. In merito all'aggiudicazione del lotto 852 per la galleria di base del Monte Ceneri, ha interpellato un consorzio italiano per valutare in quale misura un tale mandato possa generare valore aggiunto per l'economia svizzera in generale e in particolare per la regione interessata, nonché per determinare il grado di dipendenza di tale valore aggiunto dalla composizione di un consorzio. I valori empirici raccolti nell'ambito di grandi cantieri edili mostrano che alla Svizzera derivano benefici anche nel caso in cui i mandatarî siano esteri, sia mediante il versamento dell'imposta alla fonte da parte dei lavoratori stranieri, sia attraverso piccoli mandati assegnati a piccole imprese o a causa di altri fattori. È inoltre interessante esaminare in quale misura le regioni interessate possano trarre vantaggio non soltanto durante la fase di costruzione delle gallerie di base bensì anche in quella di esercizio. L'apertura della linea di base del Lötschberg, nel dicembre 2007, ha vivacizzato l'economia vallesana. Inoltre, da circa dieci anni è in corso uno «studio a lungo termine su Sedrun», nell'ambito del quale l'università di San Gallo evidenzia le ripercussioni del grande cantiere edile a Sedrun dai profili economico e sociale.

Mentre la redditività aziendale è documentata e attestata periodicamente nei confronti del Parlamento, la DVN ha notato che finora non è stata ancora allestita una corrispondente panoramica a livello macroeconomico. In considerazione dei mezzi significativi investiti dalla Confederazione per la realizzazione della NFTA, la delegazione ritiene opportuno che la Confederazione esamini, documenti e attesti adeguatamente le conseguenze sull'economia. Le informazioni così acquisite potranno non da ultimo essere utili per la valutazione macroeconomica di altri grandi progetti della Confederazione.

Alla luce di quanto esposto, la DVN ha raccomandato al DFE nella primavera 2010 di provvedere affinché siano elucidati globalmente i vantaggi economici derivanti dalla pianificazione, dalla costruzione e dall'esercizio della NFTA nel contesto internazionale, nazionale e regionale. L'allora responsabile del DFE aveva dato seguito alla raccomandazione della DVN incaricando la SECO di provvedere a una corrispondente analisi approfondita nel quadro della ricerca settoriale sul tema redditività, produttività e conseguenze economiche degli investimenti nelle reti infrastrutturali. Nell'autunno 2010 la SECO ha quindi orientato la DVN sulla concezione e sull'impostazione dell'analisi. L'UFT è rappresentato nel gruppo d'accompagnamento e vi apporta l'esperienza acquisita mediante la costruzione della NFTA. La DVN si è rallegrata dell'approccio vasto e completo adottato. Nella seconda metà del 2011 la SECO riferirà alla DVN i risultati dell'analisi. Quest'ultimi saranno infine presumibilmente pubblicati sulla rivista «Die Volkswirtschaft».

Secondo la legge sul transito alpino, ogni volta che sollecita un nuovo credito, il Consiglio federale informa le Camere federali sul calcolo aggiornato della redditività della NFTA. A metà aprile 2011 la DVN ha raccolto informazioni sui risultati dello studio più recente sull'economicità della NFTA svolto su incarico dell'UFT nel 2010. Visto che, secondo i principi operativi dell'alta vigilanza sulla NFTA¹⁶, la valutazione della redditività aziendale non rientra fra i compiti della DVN, quest'ultima ha deciso di trasmettere le sue constatazioni alle competenti commissioni delle finanze mediante il presente rapporto. Lo studio conclude che, dal profilo economico-aziendale, le maggiori entrate provenienti dalle imprese di gestione dell'infrastruttura, del traffico viaggiatori e del traffico merci copriranno, a lungo termine, i costi d'esercizio e di manutenzione, non però quelli del capitale. Dal profilo macroeconomico, i profitti quantificabili della NFTA coprono in pratica i costi d'investimento; gli effetti macroeconomici difficilmente quantificabili quali i vantaggi nell'ambito del commercio internazionale, la maggiore raggiungibilità delle regioni o il potenziamento della piazza finanziaria Svizzera non sono stati considerati.

Mentre il Consiglio federale deve attestare la redditività della NFTA ogni volta che sollecita un credito, la DVN ha notato che finora non è stata elaborata una corrispondente panoramica dal profilo macroeconomico. Nella primavera 2010 essa ha quindi raccomandato il DFE di provvedere affinché siano elucidati globalmente i vantaggi economici derivanti dalla pianificazione, dalla costruzione e dall'esercizio della NFTA nel contesto internazionale, nazionale e regionale. La SECO esamina attualmente le richieste della DVN nel quadro della ricerca settoriale sul tema redditività, produttività e conseguenze economiche degli investimenti nelle reti infrastrutturali. I risultati saranno disponibili nella seconda metà del 2011.

8 Scadenze

8.1 Obiettivi, previsioni e rischi

Il Parlamento non ha ancora stabilito per legge la data di entrata in esercizio delle singole opere della NFTA. Dopo l'accettazione popolare del progetto FTP nel 1998, il Consiglio federale ha definito le scadenze finali e intermedie per le singole opere e le singole fasi basandosi sulle previsioni disponibili. Questi calendari sono stati iscritti nelle convenzioni fra il Consiglio federale e i costruttori. Nel frattempo diverse convenzioni sono state rivedute mentre altre nuove sono state concluse prevedendo anche modifiche delle scadenze finali e intermedie.

I costruttori aggiornano almeno due volte all'anno la loro pianificazione e la previsione delle scadenze. La previsione dei costruttori è elaborata in base a ipotesi realistiche sull'avanzamento degli scavi e sulla posa delle installazioni e rappresentano lo

¹⁶ N. 2.2 dei Principi operativi del 6 dicembre 2004 sulle modalità di lavoro e sul coordinamento dell'alta vigilanza sulla Nuova ferrovia transalpina (NFTA).

scenario di massima probabilità (cfr. tab. 7). Essa non tiene conto delle opportunità e dei pericoli risultanti dall'analisi dei rischi. L'avanzamento del progetto permette una precisione viepiù maggiore delle previsioni, resa possibile da un calcolo sempre più accurato dei rischi.

La tabella 8 mostra le previsioni attuali delle scadenze inerenti alle singole opere NFTA.

Tabella 8

Panoramica delle scadenze previste per le opere della NFTA al 31 dicembre 2010

Opera	Obiettivo di messa in esercizio	Stato a fine 2009	Stato a fine 2010	Variazione nel 2010
Vigilanza sul progetto		– 2022	2022	–
Asse del Lötschberg	2007	2007	2007	in esercizio
Asse del San Gottardo				
– San Gottardo	2017	2017	2016/2017	ev. 1 anno prima
– Monte Ceneri	2019	2019	2019	–
Ampliamento Surselva	2001	2004	2004	in esercizio
Raccordo Svizzera orientale	2013/2016	–	–	terminato
Ampliamenti San Gallo–Arth-Goldau				
– Fase 1	2004	2004	2004	in esercizio
– Fase 2, SOB	2013	2013	2013	–
– Fase 2, FFS	2014	2014	2016	+ 1 anno e mezzo
Ampliamenti delle tratte Asse del Lötschberg				
– Ampliamenti BLS	2006	2006	2006	in esercizio
– Ampliamenti FFS	2008/2013	2012	2015	+ 3 anni
– Preparativi per l'esercizio BLS	2007	2007	2007	in esercizio
Ampliamenti delle tratte Asse del San Gottardo				
– San Gottardo	2017	2017	2016/2017	ev. 1 anno prima
– Monte Ceneri	2019	2019	2019	–

Fonte: Rapporto dell'UFT sullo stato dei lavori NFTA 2010/II, rapporto principale, pag. 11

8.1.1 Galleria di base del San Gottardo

Nel corso degli ultimi dieci anni la scadenza prevista per la messa in esercizio della galleria di base del San Gottardo, inizialmente fissata al 2011, è stata posticipata al 2017. Nell'autunno 2010 l'ATG ha adeguato il calendario generale delle scadenze, formulando l'obiettivo di consegnare la galleria alle FFS nel maggio 2016, ossia un anno prima del previsto. Essa auspica che la consegna della galleria alle FFS avven-

ga un anno prima del previsto, nel maggio 2016. L'UFT si rallegra che l'ATG si sia posta questo obiettivo. Le FFS stanno ora chiarendo le condizioni necessarie affinché la messa in servizio commerciale a pieno regime possa avvenire già a fine 2016. Per questo caso l'UFT prevede che il margine di scarto rispetto alle previsioni per l'entrata in servizio potrà variare da -0 e +1 ½ anni, mentre per la messa in servizio commerciale completa nel 2017, da -1 a +0,5 anni.

La questione relativa alla messa in funzione della galleria di base del San Gottardo è approfondita nel numero 14, che illustra anche il punto di vista della DVN al riguardo.

8.1.2 Galleria di base del Monte Ceneri

I lavori principali nel Nodo di Camorino a Nord della galleria di base del Monte Ceneri procedono come da programma. Alla fine del 2010, lo scavo dal portale Nord a Vigana accusava un ritardo di sette mesi sullo scadenario (senza ripercussioni sul calendario generale delle scadenze). I lavori di scavo nel cunicolo di prospezione di Sigirino presentano un ritardo di quattro mesi dovuto a difficoltà tecniche di costruzione (classe di scavo sfavorevole). Al portale Sud di Vezia i lavori proseguono bene con un vantaggio di tempo di quasi cinque mesi. Attualmente sono in corso i preparativi riguardanti la messa a concorso del lotto per la tecnica ferroviaria della galleria.

L'ATG ritiene che la scadenza del 2019 per la messa in servizio commerciale della galleria di base del Monte Ceneri permanga realistica. L'UFT condivide questa valutazione, benché fattori geologici potranno determinare notevoli ritardi sullo scadenario. Esso valuta il margine di scarto rispetto alla scadenza per l'entrata in servizio prevista da -0,5 a +3 anni.

8.1.3 Ampliamenti sull'asse del San Gottardo

La pianificazione e la realizzazione dei preparativi d'esercizio e dell'alimentazione con corrente di trazione della linea per la galleria di base del San Gottardo sono anticipate di un anno, fatta salva l'approvazione della direzione delle FFS.

8.1.4 Altre opere

Asse del Lötschberg e potenziamenti di tratte

L'esercizio commerciale completo è stato avviato il 9 dicembre 2007 con il cambiamento d'orario. Nel corso del 2009 è stato eseguito un conteggio provvisorio dell'opera «Asse del Lötschberg». Il conteggio definitivo del DATEC può essere svolto soltanto a conclusione dei lavori rimanenti e delle procedure giuridiche.

Riguardo all'opera «Ampliamenti di tratte sull'asse del Lötschberg», parte FFS, l'alimentazione con corrente di trazione e l'impianto di rilevazione in caso di incendi e incidenti chimici non sono ancora conclusi. La prevista messa in servizio dell'ultimo elemento del progetto (4° binario St. German-Visp) è posticipato di due

anni da metà 2013 a metà 2015. Tale ritardo è dovuto alle esigenze di armonizzazione con il programma di costruzione dell'autostrada A9.

Ampliamento della tratta San Gallo–Arth-Goldau, 2ª fase

Le FFS sono competenti per il comparto Rapperswil, la SOB per gli elementi San Gallo–Schachen Ovest e per la stazione di incrocio Pfäffikon–Arth-Goldau. Nell'ottobre 2010 le FFS hanno bloccato la progettazione al fine di integrare il progetto NFTA in un progetto globale che include il rinnovo dell'impianto di scambio. L'inizio dell'esercizio sarà di conseguenza posticipato di 18 mesi. Quanto agli elementi progettuali della SOB, sarà verosimilmente mantenuta la scadenza del 2013 per l'entrata in funzione.

Vigilanza sul progetto

Dopo la messa in servizio di una nuova linea rimangono da svolgere lavori che possono essere conclusi per la gran parte sull'arco di due anni. Un ulteriore anno è calcolato per il conteggio provvisorio dell'intero progetto. Presupponendo un'entrata in servizio della GBC a fine 2019, il termine finale sarà nel 2022. Tuttavia l'opera potrà essere definitivamente ultimata soltanto quando saranno terminati tutti i lavori rimanenti e le procedure giuridiche.

8.2 Valutazione della DVN

Nell'autunno 2010 l'ATG ha adeguato il calendario generale delle scadenze per la galleria di base del San Gottardo, ponendosi l'obiettivo di anticipare la consegna della galleria alle FFS al maggio 2016. Attualmente le FFS stanno chiarendo le condizioni necessarie per una messa in servizio commerciale a pieno regime già alla fine del 2016. In tal caso l'UFT prevede che il margine di scarto rispetto alle previsioni potrà variare per l'entrata in servizio da -0 a $+1 \frac{1}{2}$ anni e per la messa in servizio commerciale integrale prevista alla fine del 2017, da -1 a $+0,5$ anni. Il numero 14.4 approfondisce la posizione della DVN riguardo a un eventuale anticipo della messa in esercizio commerciale integrale.

L'entrata in servizio della galleria di base del Monte Ceneri permane pianificata al dicembre 2019. L'UFT non esclude un ritardo di tre anni. In caso di avanzamento rapido dei lavori sarà possibile anticipare di sei mesi l'entrata in funzione.

IV. Tema prioritario «Costruzione delle gallerie»: pianificazione, aggiudicazioni, costruzione e impianti

9 Galleria di base del San Gottardo: costruzione e impianti

9.1 Stato dei singoli comparti

A fine 2010 era stato scavato circa il 99 per cento dell'intero sistema di gallerie di base del San Gottardo lungo 151,8 chilometri ed era stato posato il 97 per cento della soletta e realizzato l'80 per cento della volta. Nel periodo in rassegna sono stati eseguiti complessivamente 3,8 chilometri di scavi. A fine marzo 2011 sono stati conclusi tutti i lavori di scavo (cfr. n. 9.2). Durante i lavori, nel tubo Ovest si è dovuto far fronte a notevoli problemi dopo che la fresa meccanica è entrata in una zona di disturbo geologica. L'evento ha comportato una sospensione degli scavi per cinque mesi, che non ha tuttavia inciso negativamente sul calendario generale delle scadenze.

9.2 Diaframma principale nella galleria del San Gottardo

Il 15 ottobre 2010 è caduto il diaframma principale nella galleria di base del San Gottardo. La perforazione, con una deviazione minima di otto centimetri in orizzontale e un centimetro in verticale, ha richiamato l'attenzione dei media sul piano internazionale. La Svizzera dispone ora della galleria ferroviaria più lunga al mondo e la caduta del diaframma è stata giustamente evidenziata dalla stampa con il titolo «Record mondiale al San Gottardo». L'evento rappresenta il traguardo più importante finora raggiunto sul San Gottardo. L'imponente opera è stata resa possibile grazie all'instancabile impegno profuso sull'arco di molti anni da tutti i partecipanti, primi fra tutti i minatori.

Il 23 marzo 2011 è stato abbattuto il diaframma principale nel tubo Ovest. La caduta ha concluso una tappa della costruzione avviata nel 2001 nel comparto di Bodio ma comunque già preceduta dall'edificazione di diverse gallerie e pozzi d'accesso, iniziata nel 1996. Su circa 152 chilometri del sistema di gallerie, circa il 56 per cento è stato perforato mediante fresatrici mentre il 44 per cento con brillamento. Complessivamente sono stati estratti dalla montagna oltre 28 milioni di tonnellate di roccia.

9.3 Tubi d'evacuazione non conformi al contratto

L'ATG ha constatato lo scorso anno che i tubi in materiale sintetico costruiti per l'evacuazione delle acque dalla galleria erano composti di materiale diverso da quello convenuto nel contratto. Al posto di materiali sintetici nuovi e di elevato spessore, in diverse sezioni della galleria di base del San Gottardo sono stati impiegati tubi fabbricati in parte con materiale riciclato.

L'ATG aveva già predisposto a tempo debito che i materiali dovessero essere sistematicamente certificati. Nell'autunno 2009 la direzione locale dei lavori aveva confermato l'esattezza e la completezza degli attestati sui materiali. Inoltre l'aggiudicazione di tutti i lotti principali presupponeva quale criterio d'idoneità un comprovato sistema di gestione della qualità da parte dell'impresa. Alla consegna di parti dell'opera da parte del committente sono emersi i primi segnali di non conformità del materiale usato per la fabbricazione dei tubi. Quando gli esami hanno confermato tali sospetti sono state effettuate prove per campionatura più estese; infine un laboratorio specializzato in Germania è stato incaricato di esaminare l'insieme dei comparti per una lunghezza complessiva di circa 600 metri. Le analisi approfondite sono tuttora in corso e mirano in particolare a determinare il grado di solidità e di resistenza dei tubi all'invecchiamento. Scopo di tali analisi è stabilire i possibili danni potenziali.

L'ATG ha istituito un gruppo di lavoro incaricato di chinarsi sulla questione, con la partecipazione delle FFS e degli ingegneri di progetto. Le imprese competenti sono state avvisate riguardo ai difetti constatati ed è stato chiesto loro di prendere misure per eliminarli. L'ATG ha inoltre allestito un catalogo delle possibili misure di risanamento. I risultati dell'analisi dovrebbero essere presentati nel terzo trimestre del 2011. L'ATG ne informerà la DVN e deciderà la procedura ulteriore.

9.4 Rischi, ripercussioni finanziarie e sul calendario

Dopo che, a fine marzo 2011, sono terminati anche gli scavi nei tubi Ovest, i rischi rimanenti per la galleria di base del San Gottardo si sono ridotti. L'eliminazione dei rischi geologici aumenta l'affidabilità delle previsioni sulle scadenze e i costi dell'intero progetto. Complessivamente i lavori nella galleria di base del San Gottardo avanzano rispettando lo scadenziario. Visto il buon andamento dei lavori di costruzione, l'ATG ha addirittura deciso l'anno scorso di consegnare la galleria alle FFS nel maggio 2016 e di prevedere una sua eventuale messa in esercizio alla fine di quell'anno (cfr. n. 14). Ciononostante sussistono notevoli rischi legati alle pretese supplementari, in particolare nel comparto di Faido (cfr. n. 4.3). Questo aspetto ha assunto maggiore importanza anche sul piano politico, come mostra l'interpellanza della consigliera nazionale Egger-Wyss (10.3791 «NFTA. Nuovo superamento del preventivo a seguito di costi supplementari presentati dal consorzio edile?»).

La DVN ha preso atto con piena soddisfazione della riuscita degli scavi in ambedue i tubi della galleria di base del San Gottardo. Si rallegra che i rischi geologici siano superati e che le previsioni sui costi e sulle scadenze siano di conseguenza più attendibili.

In considerazione del buon progresso dei lavori di costruzione, i rischi si spostano quindi sulla tecnica ferroviaria, sulla messa in servizio, nonché sulle pretese supplementari derivanti dalla costruzione della galleria. La fornitura e l'integrazione di tubi d'evacuazione non conformi alle condizioni contrattuali mostrano comunque che, sul piano delle apparecchiature, possono sempre emergere rischi inattesi. La DVN continuerà pertanto a valutare attentamente i rischi restanti nel settore costruzione e impianti.

10 Galleria di base del San Gottardo: tecnica ferroviaria

10.1 Stato del progetto

A fine luglio 2010, l'impresa incaricata dei lavori di tecnica ferroviaria ha sottoposto il progetto di dettaglio all'esame dell'ATG che, dopo esame approfondito svolto in collaborazione con le FFS e specialisti, ha emesso a fine settembre i relativi risultati. L'impresa è stata incaricata di considerare diverse modifiche delle FFS nell'ambito delle ordinazioni nonché oneri previsti dalla decisione di approvazione dei piani. Il progetto di dettaglio è stato infine presentato all'UFT il 1° marzo 2011. All'inizio del 2011 è entrato in funzione il laboratorio sperimentale per la tecnica di gestione della galleria e del traffico, allestito dall'impresa a Zurigo.

Il 1° agosto 2010 l'ATG ha potuto consegnare la base operativa di Rynächt all'impresa incaricata dei lavori di tecnica ferroviaria. I lavori di costruzione proseguono secondo programma; nell'ottobre 2010 sono stati posati i binari provvisori e nel luglio 2011 è previsto il completamento della base operativa. Il 6 ottobre 2010 è iniziata a Bodio la posa dei binari fissi nel tubo Ovest. Alla fine dell'anno in rassegna sono stati posati 6 chilometri di carreggiata e a inizio febbraio 2011, dei 15 chilometri complessivi ne erano già stati posati 10. Nell'estate 2011 è prevista la consegna della costruzione grezza a Erstfeld. L'intento di una consegna anticipata della galleria di base del San Gottardo alle FFS ha reso necessaria una rielaborazione della programmazione delle prove d'esercizio a Bodio (cfr. n. 14). L'inizio di tali prove è ora fissato a fine 2013.

10.2 Collaborazione e adattamento del progetto

I servizi interessati esercitano molteplici funzioni: l'UFT è committente ma nel contempo anche autorità di vigilanza e di autorizzazione; inoltre garantisce il finanziamento. La funzione di costruttore è delegata all'ATG, che riveste di conseguenza anche il ruolo di appaltatore. Le FFS difendono gli interessi in quanto futuro gestore dell'infrastruttura ma sono al tempo stesso anche competenti della messa in servizio

e dell'alimentazione in corrente di trazione. Un grande progetto di tecnica ferroviaria come quello della galleria di base del San Gottardo comporta ovviamente numerose interazioni tra i partecipanti, i cui interessi si presentano differenziati a causa della varietà delle funzioni ricoperte. Questa situazione rende indispensabile una chiara definizione dei compiti, delle competenze e delle responsabilità di tutti i partecipanti. In una raccomandazione del 15 ottobre 2009 all'attenzione del DATEC, la DVN riteneva che occorresse fronteggiare i rischi derivanti dalle modifiche del progetto mediante una precisa definizione dei diversi ruoli rivestiti dai partecipanti al progetto.

Della raccomandazione della DVN è stato tenuto conto in una chiara definizione dei diversi processi nelle direttive sul controlling della NFTA. Nel frattempo l'ATG e le FFS hanno allestito all'attenzione dell'UFT un rapporto congiunto sull'eliminazione delle divergenze relative alle modifiche di progetto proposte dalle FFS. L'UFT ha preso decisioni di principio sulle singole proposte (riguardanti in particolare la linea di contatto, le uscite d'emergenza e l'illuminazione nella galleria), in modo che i lavori inerenti all'esecuzione del progetto di dettaglio dell'intero sistema di tecnica ferroviaria possano proseguire secondo lo scadenziario. La decisione formale sarà presa appena saranno disponibili le indicazioni precise sul progetto e i costi, nel quadro del processo ordinario di mutazioni e della procedura d'approvazione dei piani.

10.3 Rischi e incidenze sulle finanze e sulle scadenze

Negli ultimi rapporti sullo stato dei lavori l'UFT ha valutato a circa 300 milioni di franchi il rischio di superamento dei costi nei lavori di tecnica ferroviaria, con una probabilità relativamente elevata che tale superamento si verifichi.

Su incarico dell'UFT, il gruppo tecnico di accompagnamento AlpTransit (TBT-AT) ha quindi svolto nell'anno in esame due controlli di tecnica ferroviaria. Nel primo semestre 2010 ha esaminato presso l'ATG e le FFS l'idoneità delle disposizioni organizzative, tecniche e temporali per un'esecuzione dei relativi lavori conformemente al contratto d'appalto e all'ordinazione della Confederazione. Il TBT-AT ha constatato la pertinenza delle strutture delle organizzazioni di progetto, pur giudicando critiche le risorse umane disponibili. Inoltre ha individuato una necessità d'intervento nell'ambito delle modifiche di progetto in materia di tecnica ferroviaria, propendendo per un coordinamento più stretto tra FFS (gestore) e ATG (costruttore) nella progettazione di dettaglio.

In un successivo controllo nel secondo semestre 2010, il TBT-AT ha esaminato la valutazione dei rischi legati alla tecnica ferroviaria, elaborata dall'ATG e dalle FFS, giungendo alla conclusione che i lavori procedono ampiamente secondo il programma pur giudicando critica la situazione di singole attività dal profilo delle scadenze. Esso ha notato l'assenza di un documento di riferimento globale per la tecnica ferroviaria della galleria di base del San Gottardo. Inoltre ha constatato che la procedura di eliminazione delle divergenze tra ATG e FFS, avviata in concomitanza con lo svolgimento del suo primo controllo, ha notevolmente ridotto le incertezze pur sussistendo la necessità di una maggiore armonizzazione. La volontà di anticipare di un anno l'entrata in funzione della galleria di base del San Gottardo è stata sostenuta nonostante le riserve formulate riguardo alla neutralità dei costi. Il TBT-AT rileva ancora rischi elevati a livello di costi e scadenze.

Nell'autunno 2010 il Controllo federale delle finanze (CDF) ha esaminato la gestione del contratto di tecnica ferroviaria della galleria di base del San Gottardo, giungendo a una valutazione globalmente positiva. Ha constatato difficoltà nella collaborazione tra l'impresa incaricata dei lavori di tecnica ferroviaria e terzi, dovuta in particolare al fatto che la concezione di gestione e i test d'esercizio a Bodio non sono ancora stati definiti in modo vincolante. È quindi prevedibile che l'ATG e l'UFT saranno confrontati con ulteriori modifiche nelle ordinazioni che comporteranno rischi finanziari valutati ingenti dal CDF. La presenza di tali rischi è stata ammessa e la valutazione del CDF è stata condivisa dai partecipanti al progetto. I problemi legati ai rischi saranno analizzati da un «gruppo di lavoro armonizzazione» in collaborazione con l'ATG e le FFS. Il CDF ha fatto notare che la messa a concorso dei lavori di tecnica ferroviaria nella galleria di base del Monte Ceneri dovrà aver luogo tenendo conto dell'esperienza acquisita con la costruzione della galleria di base del San Gottardo.

Analizzati i rapporti allestiti nel 2010 sui controlli dalle istanze di controllo Alp Transit, il CDF è giunto a fine marzo 2011 alla conclusione che, specie nell'ambito della tecnica ferroviaria, sussistono ancora molte questioni irrisolte, cui si potrà far fronte soltanto con un impegno coordinato di tutti i partecipanti. In particolare, l'obiettivo di anticipare la messa in esercizio della galleria di base del San Gottardo (cfr. n.14) preme sui tempi di realizzazione della tecnica ferroviaria, accrescendone di conseguenza i rischi. Il CDF giudica critica la situazione riguardo al coordinamento tra i progetti di messa in servizio e di tecnica ferroviaria che si trovano in stadi di progettazione diversi, come pure in merito alle risorse necessarie per il rilascio delle autorizzazioni in seno all'UFT. Di conseguenza esso ritiene che possano subentrare modifiche di progetto. Il CDF considera inoltre che le cause della situazione attuale siano riconducibili alla collaborazione insufficiente verificatasi al momento dello sviluppo del progetto di tecnica ferroviaria per la galleria di base del San Gottardo.

10.4

Valutazione della DVN

La DVN ha preso atto che le misure finora prese da tutti i partecipanti per far fronte all'elevata complessità della tecnica ferroviaria della galleria di base del San Gottardo hanno contribuito a ridurre i rischi. Nonostante l'avanzamento del progetto, sussistono ancora notevoli rischi sul piano dei costi e delle scadenze. In particolare, l'intento di anticipare la messa in servizio della galleria di base del San Gottardo preme sui tempi di realizzazione della tecnica ferroviaria, accrescendone di conseguenza i rischi. Il CDF giudica critica la situazione nell'ambito del coordinamento tra i progetti di messa in servizio e di tecnica ferroviaria a causa dei loro stadi di progettazione diversi, nonché nell'ambito delle risorse necessarie in seno all'UFT per il rilascio delle autorizzazioni. La DVN seguirà gli sviluppi successivi con la massima attenzione.

11 Galleria di base del Monte Ceneri: Costruzione, impianti e tecnica ferroviaria

11.1 Stato del progetto

A fine 2010 sono stati scavati 10,8 km, ossia il 27 per cento del sistema della galleria di base del Monte Ceneri, lungo complessivamente 39,8 chilometri. Nel periodo in esame sono stati scavati 2,5 chilometri di galleria. Nel 2010 sono iniziati i lavori di scavo principali a partire dall'attacco intermedio di Sigirino in direzione Nord e Sud, come pure quelli in senso inverso dal portale Sud a Vezia. Presso il portale Nord si sono conclusi i lavori sotto l'autostrada A2; sono stati rilevati assestamenti dell'ordine di 14 cm, ossia entro i margini previsti.

I lavori di scavo accusano un ritardo di circa sette mesi rispetto alle scadenze convenute nel contratto d'appalto. Le imprese sono state invitate a proporre misure per ridurre questo ritardo. L'ATG è del parere che ottimizzando le procedure di passaggio dalla costruzione grezza alla tecnica ferroviaria sarà possibile garantire il termine per l'entrata in servizio, fissato a fine 2019, sebbene la consegna dell'opera per i lavori di tecnica ferroviaria sarà posticipata di due mesi.

I numerosi lavori esterni alla galleria – quali il deposito di materiali a Sigirino, il muro di sostegno a Vezia e il passaggio sotto la strada cantonale presso Camorino – procedono ampiamente secondo il programma. L'UFT ha approvato nel dicembre 2010 il progetto di dettaglio concernente il viadotto Lugano-Bellinzona presso il Nodo di Camorino. L'aggiudicazione è entrata in vigore e nel gennaio 2011 sono iniziati i lavori di costruzione. Il termine per il deposito delle offerte riguardanti il viadotto Bellinzona-Lugano è stato fissato a inizio dicembre 2010, l'aggiudicazione è prevista nell'agosto 2011.

11.2 Tecnica ferroviaria: preparativi per il concorso

Nell'anno in esame l'ATG ha elaborato ulteriormente il progetto di costruzione per gli impianti di tecnica ferroviaria della galleria di base del Monte Ceneri. Il progetto prevede un concorso per tre lotti diversi (asse rotabile, impianti di sicurezza e tecnica ferroviaria). Nel novembre 2010 il progetto è stato sottoposto all'esame dell'UFT unitamente all'incarto delle modifiche risultanti dall'eliminazione delle divergenze con le FFS. Nel novembre 2010 è iniziata l'elaborazione dei documenti di concorso; una prima proposta dovrebbe essere presentata nel maggio 2011. Il concorso per il progetto di costruzione avrà luogo nel 2012.

L'elaborazione della documentazione e l'appianamento delle divergenze con le FFS richiede più tempo del previsto, comportando un ritardo di circa sei mesi sul calendario originale. La messa in servizio della galleria a fine 2019 non risulterà comunque compromessa.

11.3

Valutazione della DVN

La DVN constata che i lavori presso la galleria di base del Monte Ceneri proseguono generalmente bene. I ritardi attualmente constatati dovranno essere compensati mediante un'ottimizzazione dei processi, in modo che sia mantenuta la scadenza prevista per la messa in servizio. Secondo la DVN, soprattutto per la tecnica ferroviaria è giusto privilegiare l'aspetto qualitativo rispetto all'osservanza delle scadenze previste. Essa si attende che sia pienamente tenuto conto dell'esperienza acquisita nell'ambito della tecnica ferroviaria per la galleria del San Gottardo. Ciò non esclude peraltro che i responsabili del progetto intraprendano quanto necessario al fine di evitare ritardi nei lavori urgenti.

12

Lavoro sui cantieri della NFTA

12.1

Condizioni di lavoro fuori dalle gallerie e orari di lavoro

Nel febbraio 2011, rappresentanti della Segreteria di Stato dell'economia (SECO) e della Suva hanno informato la DVN sull'evoluzione delle condizioni di lavoro, della sicurezza sul lavoro e della protezione della salute dei lavoratori sui cantieri della NFTA sull'asse del San Gottardo.

Oltre a rilasciare le autorizzazioni per il lavoro notturno, domenicale e continuo, la SECO esercita l'alta vigilanza per conto delle autorità sui controlli effettuati dai Cantoni. Essa ha constatato un forte calo dei permessi rilasciati per i cantieri della galleria di base del San Gottardo, accanto a un netto aumento dei permessi di lavoro rilasciati per la galleria del Monte Ceneri durante lo stesso periodo. Gli ispettorati cantonali del lavoro hanno svolto complessivamente 13 controlli. Essi hanno il compito di verificare sul posto il rispetto della durata del lavoro convenuta nei permessi rilasciati e di controllare le disposizioni prese nei cantieri esterni alla galleria, in materia di sicurezza sul lavoro e protezione della salute. All'interno della galleria le ispezioni sono invece svolte dalla Suva.

A Erstfeld sono state riscontrate nel 2010 lievi divergenze nella durata del lavoro, riguardo alle quali non sono state prese misure. Nei controlli a Sedrun l'ispettorato cantonale del lavoro ha evidenziato violazioni regolari e importanti della durata del lavoro e del tempo di riposo presso uno dei quattro subappaltatori del consorzio. L'impresa interessata è stata ammonita dalle autorità cantonali. La SECO ha inoltre rifiutato di rilasciare a tale ditta un permesso per la durata del lavoro. Nell'ambito dei controlli tecnici della sicurezza sul lavoro e della protezione della salute non sono state rilevate gravi lacune; tutte le misure richieste dalla SECO sono state realizzate senza indugio.

Nei controlli svolti dalla Commissione paritetica per i lavori sotterranei (PK-UT) sul cantiere della galleria di base del Monte Ceneri a Sigirino sono state constatate due violazioni della legge sul lavoro. In complesso la PK-UT ha evidenziato che le irregolarità emerse in tale cantiere non sono molto diverse da quelle rilevate in altri cantieri edili.

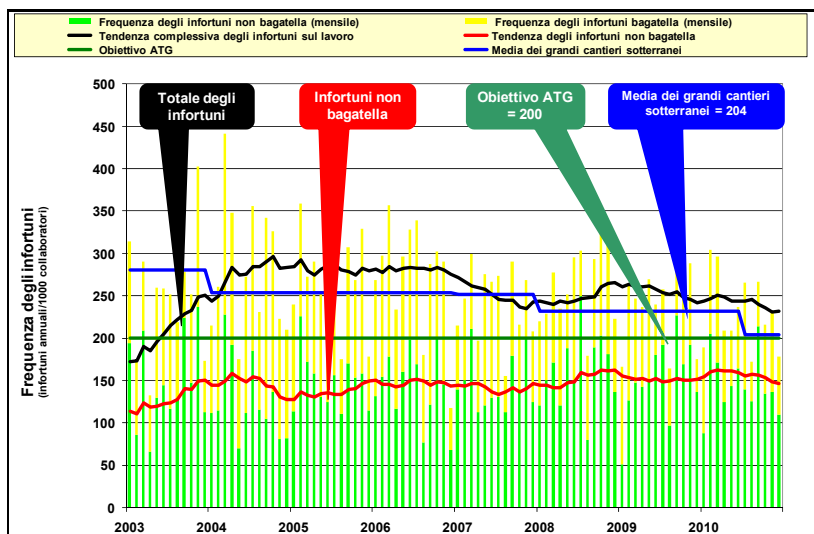
La Federazione Infra prepara una pubblicazione destinata ai datori di lavoro, ai lavoratori e ai loro rappresentanti, la cui pubblicazione è prevista a metà 2011. Il documento includerà informazioni sulla legislazione del lavoro, sul modo di documentare il tempo di lavoro nei cantieri sotterranei e su diversi aspetti relativi al contratto di lavoro. Esso mira a prevenire maggiormente le violazioni della durata del lavoro e i conflitti, nonché a migliorare la protezione della salute dei lavoratori.

12.2 Sicurezza sul lavoro e protezione della salute nelle gallerie

Nell'ambito della sicurezza sul lavoro e della protezione della salute, la Suva constata, in base ai circa quaranta controlli regolari svolti sui cantieri, che il sistema di sicurezza convenuto con i datori di lavoro funziona bene. In termini di sicurezza sul lavoro e di protezione della salute, le imprese estere sono equiparabili alle ditte svizzere dello stesso ramo. La DVN ha preso atto con soddisfazione che i rischi sul lavoro presso il San Gottardo sono diminuiti dopo la caduta del diaframma nel tubo Est. In particolare si sono nettamente ridotte le ipotesi catastrofiche d'incendio e fumo. Anche sul fronte del clima la situazione si è sensibilmente distesa. Su un totale di 700 esami preventivi di attitudine al calore svolti, nessuna decisione di mancata idoneità è stata emessa. Malgrado l'esito positivo di tutti i controlli svolti, numerose sfide si pongono ancora dal profilo della sicurezza sul lavoro, quali lo smantellamento dell'ascensore nel pozzo di Sedrun o il montaggio del nuovo impianto definitivo.

Figura 10

Evoluzione 2002–2010 degli infortuni nei cantieri della NFTA sull'asse del San Gottardo



Fonte: Rilevazione della AlpTransit Gottardo SA (ATG), stato 10 febbraio 2011.

La DVN ha preso atto con sollievo che nel 2010 gli infortuni di lavoro (bagatelle incluse) sui cantieri della NFTA dell'asse del San Gottardo hanno segnato una tendenza al calo (cfr. figura 10). Inoltre il numero totale di infortuni si situa per la prima volta a 160, ossia al di sotto dell'ambizioso traguardo posto dall'ATG di al massimo 200 infortuni all'anno ogni mille dipendenti. Con queste cifre, i cantieri dell'asse del San Gottardo dimostrano di avere nuovamente le carte in regola rispetto ad altri cantieri sotterranei. I due incidenti mortali occorsi nel 2010 gettano tuttavia un'ombra sui buoni risultati ottenuti. La Suva vigila affinché i risultati delle indagini su tali incidenti possano essere d'utilità sul piano della prevenzione.

12.3

Valutazione della DVN

La DVN ha preso atto che i controlli effettuati dalle autorità cantonali in determinati cantieri della NFTA hanno evidenziato violazioni talvolta gravi delle disposizioni sulla durata del lavoro. Ritiene quindi che la SECO, esercitando l'alta vigilanza sugli ispettorati cantonali, debba continuare a prestare particolare attenzione a questo aspetto. Con il sostegno della SECO, le parti sociali programmano la pubblicazione di un rapporto congiunto, mirante a ridurre ulteriormente le contravvenzioni e a migliorare la protezione della salute.

La DVN valuta positivamente il leggero calo degli incidenti verificatisi sull'asse del San Gottardo, la diminuzione dei rischi sul lavoro nella galleria di base del San Gottardo in seguito alla caduta dell'ultimo diaframma e il miglioramento delle condizioni climatiche. A contrastare questi sviluppi positivi sono purtroppo intervenuti due incidenti mortali. La Suva e l'ATG s'impegnano nella misura del possibile affinché da questi tragici eventi si traggano i necessari insegnamenti.

La DVN sostiene gli sforzi della Suva e dell'ATG tesi a trasporre le esperienze acquisite sul San Gottardo ai cantieri della galleria di base del Monte Ceneri, nonché a garantire l'applicazione e l'ottimizzazione degli stessi standard di qualità.

V. Tema prioritario «messa in servizio»

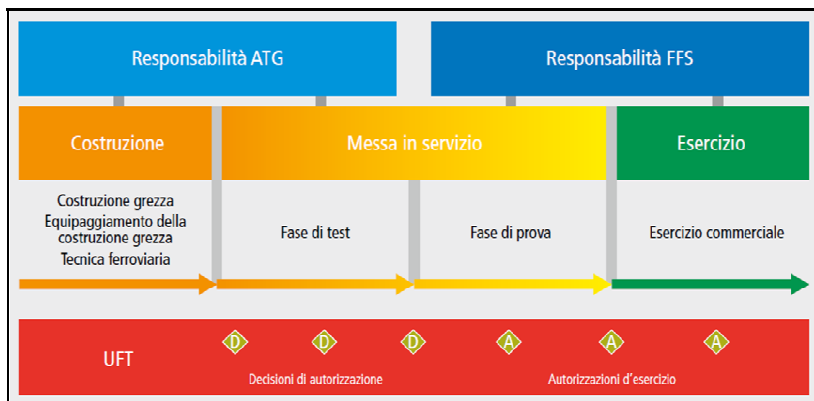
13 Concetto di messa in servizio

13.1 Fasi del progetto

Il passaggio dalla costruzione alla messa in servizio di una galleria avviene in diverse fasi:

Figura 11

Messa in servizio della galleria di base del San Gottardo: concetto e fasi del progetto



Fonte: Rapporto sullo stato dei lavori NFTA 2010/II dell'UFT, 1° luglio–31 dicembre 2010, riassunto, pagina 18

Costruzione

Una volta terminata la costruzione grezza dei tubi, si procede ai lavori di equipaggiamento della costruzione grezza (posa della protezione antincendio, delle condotte di ventilazione e della protezione delle installazioni tecniche del calore e della polvere, equipaggiamento delle gallerie traverso banco tra i due tubi della galleria ecc.). Questi lavori assicurano un esercizio e una manutenzione sicuri della galleria.

Completato l'equipaggiamento della costruzione grezza, si possono installare gli elementi della tecnica ferroviaria, che vengono testati singolarmente: platea dei binari, condotte elettriche, sistemi di telecomunicazione, impianti di protezione e di automazione.

Messa in servizio: fase di test, trasferimento di responsabilità, fase di prova

Successivamente occorre verificare l'idoneità funzionale dell'intero sistema nel quadro di una «fase di test». Responsabile di questa fase è l'ATG (costruttore). Sulla base degli attestati di sicurezza forniti dai costruttori, l'UFT emana decisioni di autorizzazione, ad esempio per la prima attivazione della linea di contatto o per il passaggio dalla fase di test a quella di prova.

Riuscita la fase di test, la responsabilità relativa alla galleria costruita, equipaggiata e testata passa dal costruttore al gestore. Ciò non significa che l'attività delle FFS non inizi già prima e che l'attività dell'ATG cessi con la consegna della galleria. La stessa costituisce un atto di natura giuridica che segna il passaggio della responsabilità da un attore all'altro senza influire sull'attività operativa in loco.

Nel quadro di una «fase di prova» le FFS effettuano simulazioni dell'esercizio in condizioni normali, dell'esercizio in caso di guasti, della manutenzione e dei possibili interventi in caso di incidenti. In questa fase l'UFT rilascia singole autorizzazioni d'esercizio.

Esercizio

Dopo che sono state fornite le prove di un esercizio sicuro, l'UFT rilascia le autorizzazioni d'esercizio, grazie alle quali può iniziare l'esercizio commerciale – prima parziale, poi integrale – della galleria.

13.2 Confronto con la messa in servizio della galleria di base del Lötschberg

La messa in servizio della galleria di base del Lötschberg si è svolta in modo analogo: competente della fase sotto la responsabilità del costruttore, inclusi i test tecnici e l'esercizio di prova, era la BLS AlpTransit. Responsabile, dal giugno 2007, per la fase di esercizio mediante test a grande velocità ETCS e l'esercizio a regime ridotto con treni commerciali, nonché per la messa in esercizio integrale dal 9 dicembre 2007, era la BLS SA. Le condizioni generali si differenziavano tuttavia notevolmente da quelle che si presentano per la galleria di base del San Gottardo, soprattutto a causa della mancanza di esperienza nell'utilizzazione del sistema ETCS Level 2, il quale era in servizio da relativamente poco tempo sulla nuova tratta di Ferrovia 2000.

Quando la galleria di base del San Gottardo entrerà in servizio il Lötschberg avrà raggiunto i dieci anni di esercizio, cosa che permetterà a tutti gli operatori sull'asse del San Gottardo di mettere a profitto le vaste conoscenze acquisite durante l'esercizio della galleria.

13.3 Valutazione della DVN

La messa in servizio della galleria di base del San Gottardo avviene in più fasi. L'ATG è, in veste di costruttore, responsabile della costruzione grezza, dell'equipaggiamento della costruzione grezza, della tecnica ferroviaria e della successiva fase di test; le FFS quali futuro gestore assumono la responsabilità per l'esecuzione dell'esercizio di prova e del conseguente esercizio commerciale della galleria, prima a regime parziale, pieno. Nel quadro della messa in servizio, l'UFT rilascia decisioni di autorizzazioni (fase di test) e autorizzazioni d'esercizio (fase di prova), nonché l'autorizzazione d'esercizio definitiva per l'esercizio commerciale integrale della galleria.

14 Messa in servizio della galleria di base del San Gottardo nel 2016

14.1 ATG: consegna della galleria di base del San Gottardo alle FFS a metà 2016

Nel 2000 la Confederazione e l'ATG avevano concluso in una convenzione che la consegna della galleria di base del San Gottardo ai gestori avrebbe avuto luogo presumibilmente nel 2011. Negli anni 2000 e 2001 la decisione sul tracciato della NFTA a Uri e l'apertura dei concorsi sui lotti principali hanno subito ritardi; inoltre sono subentrate modifiche nella pianificazione dei lavori di costruzione (combinazione dei lotti Faido/Bodio, due pozzi a Sedrun). Questi inconvenienti hanno comportato un ritardo di due anni. Nel 2004 le scadenze previste sono state ulteriormente posticipate di un anno e mezzo a causa delle perturbazioni geologiche nella stazione multifunzionale di Faido, del rallentamento dei lavori di scavo a Bodio e di ipotesi più prudenti riguardo all'installazione della tecnica ferroviaria. Tra il 2005 e il 2007 la scadenza stabilita è stata ulteriormente posticipata di un anno e mezzo, visto l'avanzamento dei lavori. Inoltre è stata considerata una fase di un anno per i lavori di messa in servizio delle FFS (esercizio di prova e esercizio commerciale parziale). Le scadenze fissate a metà 2007 prevedono la messa in servizio integrale commerciale alla fine del 2017.

Dati gli sviluppi positivi nell'avanzamento dei lavori, nel 2009 l'ATG ha nuovamente adattato in dettaglio i diversi programmi parziali. Modificando taluni processi di costruzione (p. es. con l'assunzione temporanea di due squadre per la posa della platea dei binari) è stata confermata la fattibilità di una messa in servizio in occasione del cambiamento d'orario del dicembre 2016. Lo scadenziario generale è stato modificato in tal senso.

Nell'autunno 2010 il consiglio d'amministrazione dell'ATG ha deciso di fissare al maggio 2016 l'obiettivo di consegna della galleria di base del San Gottardo. I corrispondenti adeguamenti nei contratti d'appalto hanno potuto essere negoziati dall'ATG d'intesa con le imprese interessate. Questioni latenti relative a costi e termini sono state così appianate grazie a un coordinamento delle scadenze fissate nei diversi contratti d'appalto. Mentre in tal modo si è potuto ridurre notevolmente i rischi presso le imprese responsabili della costruzione grezza, quelli relativi alla tecnica ferroviaria sono leggermente aumentati. L'ATG ritiene che la consegna anticipata della galleria di base del San Gottardo alle FFS non dovrebbe comportare costi supplementari e che la situazione globale dei rischi ne risulterà migliorata. L'UFT si rallegra della decisione dell'ATG di anticipare la consegna della galleria al maggio 2016.

14.2 FFS: ripercussioni sull'esercizio futuro

Sulla base di una prima analisi, le FFS hanno valutato nel 2009 che un anticipo dell'entrata in funzione commerciale della galleria al dicembre 2016 è di principio fattibile dai profili operativo e tecnico. Tuttavia si era manifestata la necessità di analizzare in modo dettagliato e completo le enormi ripercussioni di una simile misura. Le FFS stanno svolgendo un esame al riguardo, i cui risultati saranno presentati nel maggio 2011 in un rapporto all'UFT. Il rapporto evidenzierà in partico-

lare i costi, i rischi e le conseguenze operative di un'entrata in funzione nel 2016. Secondo le FFS l'anticipazione della messa in servizio della galleria non deve in alcun caso comportare una riduzione della durata prevista per le fasi di test e di prova. Le FFS hanno infine sottolineato che la data esatta per la messa in servizio effettiva potrà essere fissata definitivamente soltanto due anni prima della scadenza.

Le analisi finora condotte dalle FFS mostrano che i vantaggi e gli svantaggi di una situazione possono essere individuati soltanto ponderando una fitta serie di aspetti. Ad esempio, nell'ambito del traffico merci, per il settore Cargo si prospetta un aumento di produttività poiché il periodo di circolazione attraverso la linea di montagna si ridurrà di un anno; tuttavia, un aumento del traffico sarà possibile soltanto con la messa in servizio della galleria di base del Monte Ceneri e l'ampliamento delle tratte di accesso. Nel traffico passeggeri, un guadagno sulla durata di viaggio sarà possibile soltanto con la realizzazione della doppia corsia lungo il lago di Zugo. Infine, l'anno di esercizio supplementare comporterà per le FFS costi per circa 50 milioni di franchi, proventi esclusi.

14.3 Presa di posizione del CDF

In base alla valutazione dei rapporti 2010 delle istanze di controllo AlpTransit, a fine marzo 2011 il CDF giunge alla conclusione che le conoscenze attuali non permettono di pronunciarsi con precisione sul rapporto costi-benefici derivante da una messa in servizio anticipata a fine 2016. L'UFT individua per ora vantaggi soprattutto per l'ATG. Riducendo i tempi di costruzione, una consegna anticipata della galleria comporterebbe minori costi di manutenzione o uno smantellamento anticipato delle aree di cantiere. Per il CDF non è ancora chiaro in quale misura la consegna anticipata accelererà i tempi della messa in servizio commerciale, arrecherà vantaggi ai futuri clienti, quali costi ne deriveranno per le FFS e se i rischi annessi si giustificano. Si attende che a metà settembre le FFS si esprimano sui costi e i benefici.

14.4 Valutazione della DVN

L'ATG ha deciso nell'autunno 2010 di anticipare al mese di maggio 2016 la data prevista per la consegna della galleria di base del San Gottardo alle FFS. Queste ultime esamineranno approfonditamente entro la metà del 2011 le condizioni necessarie affinché la messa in servizio commerciale a pieno regime possa aver luogo già alla fine del 2016 e quali effetti esplicherà tale anticipo sui costi, sui benefici, sul concetto operativo, sul piano d'esercizio e orario, nonché sul potenziamento dei raccordi nel quadro del SIF. Le FFS ritengono che un termine preciso per la messa in esercizio effettiva potrà essere fissato soltanto due anni prima della stessa.

La DVN ribadisce le sue principali esigenze: le misure di consolidamento o di accelerazione dei termini non devono in alcun caso generare costi supplementari a carico del credito complessivo per la NFTA; il rapporto costi-benefici dev'essere chiaramente stabilito e il rispetto dei costi e dei crediti dev'essere

comunque prioritario rispetto a quello delle scadenze fissate. La DVN si attende che le FFS, nel quadro delle analisi in corso sull'entrata in servizio, tengano adeguatamente conto degli aspetti di sicurezza e stabilità operativa. Si attende inoltre che, presentata la decisione strategica delle FFS, l'UFT intraprenda una valutazione complessiva dal punto di vista delle autorità federali. Una valutazione fondata dei costi, dei benefici e dei rischi nell'ottica dell'alta vigilanza parlamentare sarà allora possibile.

15 Preparazione dell'esercizio e alimentazione con corrente di trazione per l'asse del San Gottardo

15.1 Attuazione della convenzione tra la Confederazione e le FFS

Questa convenzione disciplina il rapporto tra la Confederazione e le FFS nell'ambito della pianificazione, della progettazione, della realizzazione e del finanziamento dei lavori in relazione con la messa in servizio dell'asse del San Gottardo. L'ordinazione delle prestazioni da parte della Confederazione è definita in dettaglio nell'allegato. La convenzione disciplina inoltre la responsabilità delle FFS, la direzione dei progetti, il rendiconto, le scadenze e il finanziamento. Nel frattempo essa è stata oggetto di lievi modifiche formali, in particolare a seguito dello stralcio della galleria di base dello Zimmerberg nel quadro del SIF.

15.2 Preparazione dell'esercizio

Per la messa in funzione, le FFS hanno istituito l'organizzazione di progetto «Asse Nord-Sud San Gottardo» composta di membri provenienti da diverse divisioni e incaricata di preparare la messa in servizio, nonché di individuare le conseguenze, i rischi e le misure relativi a un suo anticipo. L'organizzazione di progetto deve inoltre rendere disponibili le installazioni e i mezzi di produzione necessari per la regolare messa in servizio dell'asse del San Gottardo e predisporre l'organizzazione dell'esercizio e della manutenzione delle gallerie di base del San Gottardo e del Monte Ceneri. A fine gennaio 2011 le FFS hanno presentato all'UFT la concezione d'esercizio, su cui sarà fondato il funzionamento futuro dell'infrastruttura.

Le linee di accesso nel quadro dello SIF costituiscono in ogni caso una condizione necessaria per la messa in servizio della galleria di base del San Gottardo. Da inizio febbraio 2011 sono in corso di elaborazione diversi progetti concernenti ad esempio la riduzione del passaggio dei treni sull'asse Rotkreuz-Goldau. Altrove saranno avviati progetti preliminari entro la fine del 2011, come la doppia corsia a Walchwil e l'incremento delle prestazioni a Bellinzona. Secondo le stime odierne delle FFS, i progetti SIF concernenti le linee d'accesso potranno essere ultimati per tempo anche con un'entrata in servizio anticipata della galleria di base del San Gottardo. Secondo le FFS, il rischio maggiore riguarderebbe l'osservanza del piano orario, data la presenza di numerosi cantieri in costruzione.

La strategia di acquisizione e approvvigionamento delle FFS si fonda su tre pilastri: in primo luogo occorre acquistare i quantitativi di energia richiesti; inoltre devono essere coperti i bisogni nei casi di domanda massima; infine, le capacità di trasporto devono essere rese disponibili al fine di aumentare la sicurezza dell'approvvigionamento. Gli ordini di grandezza sono considerevoli: il consumo di energia dei treni delle FFS e delle ferrovie private è parificabile a quello di 630 000 economie domestiche private, ossia del 20 per cento di tutte le economie domestiche in Svizzera. Nel 2009, il 70 per cento dell'energia utilizzata dalle FFS è stata prodotta con risorse idriche proprie e il 20 per cento era attinta dalla produzione nucleare. Per colmare le loro esigenze energetiche, le FFS devono assumere partecipazioni in società elettriche; le sole energie alternative non permettono di soddisfare il fabbisogno. Le FFS sono attualmente in trattative con diverse imprese in Svizzera e all'estero.

Considerato lo scenario in cui era ipotizzata fra qualche anno una penuria di energia, nel 2009 il consiglio d'amministrazione delle FFS aveva definito l'orientamento di una strategia di acquisizione e di approvvigionamento energetico. Secondo tale strategia, gli acquisti di energia devono essere durevolmente sicuri, economici ed ecologici. Questi obiettivi sono raggiungibili in particolare grazie al consolidamento della produzione propria con il rinnovo delle concessioni, al rinnovo e all'incremento delle prestazioni degli impianti esistenti, al miglioramento della topologia della linea di trasporto della corrente elettrica (circuito ad anello) nonché alla messa a disposizione di trasformatori con capacità maggiore. Un passo importante per il consolidamento della produzione propria è stato fatto a inizio gennaio 2011, quando è stata rinnovata per altri 80 anni la concessione della centrale di pompaggio Nant de Drance nel Basso Vallese. Il rinnovo della concessione della centrale di Nalps è ancora in sospeso ma la convenzione quadro è già stata approvata dal Cantone del Ticino e dalle imprese partecipanti.

Nel quadro di un esame di tutti i progetti di reti di trasmissione elettrica con circuito ad anello, le FFS hanno valutato anche la necessità della sottostazione di Sedrun e dell'eletrodotto Sargans-Sedrun. È emerso che questi progetti potevano essere soppressi senza ripercussioni per la sicurezza dell'approvvigionamento, tra l'altro anche in conseguenza di adeguamenti intervenuti nel progetto d'offerta FTP/SIF. Una realizzazione posticipata del progetto permane possibile, senza pregiudizio per altre opzioni a lungo termine. Il risparmio derivante dal rinvio di questo progetto ammonta a circa 55 milioni di franchi, 15 milioni dei quali a carico del Fondo FTP (prezzi 2009). Questo permette inoltre di evitare costi d'esercizio annuali per 3,4 milioni di franchi. Le FFS stanno attualmente valutando la necessità e i benefici derivanti dalla posa di un cavo di 132 kV nella galleria di base del San Gottardo che permetta l'allacciamento delle sottostazioni di Amsteg e Sedrun.

La DVN prende atto che, nel quadro della preparazione della messa in servizio dell'asse del San Gottardo, le FFS hanno istituito un'organizzazione di progetto «Asse Nord-Sud San Gottardo» composta di membri provenienti da più divisioni la quale copre anche i progetti di linee d'accesso in Svizzera. Le FFS considerano fattibile il potenziamento delle linee d'accesso nel quadro dello SIF anche nel caso di un'entrata in servizio anticipata della galleria di base del San Gottardo. La DVN chiede che gli studi di progetto in corso definiscano rapidamente le necessarie scadenze vincolanti nell'ambito della pianificazione.

Riguardo alla corrente di trazione, la DVN valuta positivamente la concezione chiara delle FFS, l'elevato grado di autoapprovvigionamento, nonché la possibilità di rinunciare a taluni progetti. Alla luce dei recenti eventi sopraggiunti in Giappone – avarie nelle centrali nucleari, ripercussioni politiche nel dibattito sull'energia nucleare in Svizzera – in futuro l'approvvigionamento in corrente di trazione acquisirà indubbiamente importanza. Un ulteriore fattore rallegrante è costituito dal recente o imminente rinnovo a lungo termine di concessioni per lo sfruttamento della forza idrica.

VI. Tema prioritario «contesto generale della NFTA»

16 Raccordi alla NFTA

16.1 Linee d'accesso alla NFTA a Nord in Germania

Secondo l'Accordo fra la Svizzera e la Germania¹⁷ del 1996 le capacità degli accessi da Nord alla NFTA su suolo tedesco e svizzero vanno coordinate e aumentate di conseguenza in funzione della domanda di traffico. A questo proposito l'ampliamento a quattro binari fra Karlsruhe e Basilea riveste un'importanza centrale per la Svizzera. Per quanto riguarda l'ultimazione tempestiva, la DVN intravede rischi che, a suo modo di vedere, devono essere accompagnati da vicino dal profilo politico. Per questa ragione, nel periodo in rassegna hanno avuto luogo diversi colloqui con il DATEC.

All'inizio del 2010, la stampa tedesca ha riferito di una lista interna della Deutsche Bahn (DB) secondo la quale potrebbero tra l'altro essere messi in discussione l'ulteriore ampliamento a quattro binari e la costruzione della tratta nella valle del Reno Karlsruhe–Basilea, qualora la voce di bilancio attribuita ai trasporti pubblici in Germania dovesse essere drasticamente ridotta. Il ministero tedesco dei trasporti chiamato a decidere quali mezzi siano a disposizione e come vadano fissate le priorità, ha assicurato al DATEC che, in special modo per le misure sulle tratte Karlsruhe-Basilea e Monaco-Lindau, esistono convenzioni in materia di finanziamento e le fasi d'attuazione convenute sono state avviate. Nel corso del 2010, il ministero tedesco dei trasporti ha assicurato fermamente a più riprese che l'Accordo del 1996 sarà rispettato.

Già nel novembre 2009 la DVN ha comunicato al Collegio governativo la sua preoccupazione riguardo alla realizzazione tempestiva degli accessi alla NFTA a Nord in Germania. In considerazione degli investimenti miliardari che la Svizzera opera a favore della NFTA, la DVN ha raccomandato al Consiglio federale di fare pressione sulla Germania a livello politico e di ribadire con fermezza l'importanza di poter disporre secondo le scadenze fissate di un potenziamento ininterrotto fra Karlsruhe e Basilea per il traffico internazionale su rotaia da Nord a Sud. La DVN ha chiesto al Consiglio federale di far capire chiaramente al Governo tedesco che il Popolo svizzero si aspetta dalla Germania una seria attuazione – nonostante le opposizioni in corso – dell'Accordo del 1996 cui la Svizzera si attiene.

Le preoccupazioni della DVN riguardanti la realizzazione tempestiva degli accessi alla NFTA a Nord in Germania sull'asse della valle del Reno sono stati condivisi dal DATEC, che ne ha ripreso la raccomandazione. L'allora capo di dipartimento ha sollevato questa problematica in occasione del suo incontro con il ministro tedesco dei trasporti nel marzo 2010. Secondo quest'ultimo, i ritardi sono dovuti non alla mancanza di volontà politica, ma alle opposizioni di residenti, comuni e iniziative di cittadini. I ricorrenti, che hanno già raccolto più di 170 000 firme, prevedono pregiudizi derivanti dal rumore provocato dal traffico ferroviario supplementare e chie-

¹⁷ Accordo del 6 settembre 1996 tra il Capo del Dipartimento federale dei trasporti, delle comunicazioni e delle energie e il Ministro dei trasporti della Repubblica federale di Germania sulla garanzia della capacità delle linee d'accesso nord alla nuova ferrovia transalpina (NFTA) (RS 0.742.140.313.69; approvato dall'Assemblea federale il 3 marzo 1998).

dono pertanto migliori prescrizioni sul rumore come pure la costruzione di gallerie invece di ripari fonici. Sono stati inoltre espressi ulteriori desideri in merito all'offerta di traffico regionale.

Alla seduta del Comitato direttivo Germania-Svizzera del 19 maggio 2010 l'UFT è stato informato che i problemi maggiori si manifestano nella procedura di constatazione dei piani fra Buggingen e Offenburg. A seguito delle numerose opposizioni sollevate riguardo a questa tratta, né la DB né il ministero tedesco dei trasporti potevano esprimersi in maniera vincolante sui possibili momenti dell'entrata in funzione. Le incertezze relative alla procedura d'autorizzazione e anche alle possibilità di finanziamento sarebbero ancora troppo grandi. Tuttavia, il ministero tedesco dei trasporti aveva assicurato al DATEC che, nonostante le difficoltà finanziarie e l'opposizione dei residenti, la Germania avrebbe portato avanti il potenziamento della tratta Basilea-Karlsruhe che è classificata come altamente prioritaria.

Nel novembre 2010 il nuovo capo del DATEC precisava alla DVN che nell'anno in rassegna l'attività del dipartimento nei confronti della Germania si era rafforzata. Il nuovo responsabile del dipartimento intende discutere nel 2011 i ritardi temuti sulla tratta della valle del Reno con i suoi omologhi tedeschi e con il presidente del Baden-Württemberg. Gli accessi alla NFTA in Germania sono pianificati e finanziati secondo il principio territoriale. Il DATEC e le autorità federali si stanno adoperando nell'ambito di colloqui politici ai fini di un'attuazione tempestiva di questi progetti. Nel gennaio 2011 il direttore dell'UFT e il Ceo delle FFS si sono incontrati con il segretario di Stato del ministero tedesco dei trasporti e presidente di direzione della DB a Berlino. La parte tedesca ha sottolineato che attribuiva come sempre la massima priorità al potenziamento della ferrovia della Rheintal. L'UFT ritiene tuttavia che i lavori di costruzione su questa tratta possono essere terminati solo dopo l'apertura della galleria di base del Monte Ceneri.

Anche nell'ambito del Comitato per il corridoio ferroviario Rotterdam-Genova dell'UE, in cui si trovano inserite le due gallerie alpine in Svizzera, il DATEC ha espresso a più riprese la sua preoccupazione riguardo all'introduzione tardiva di ETCS da parte della Germania. Dal punto di vista della Svizzera e dell'UE, è importante impiegare sul corridoio ferroviario sistemi di sicurezza compatibili oltre i confini nazionali. Anche se da parte tedesca è stato reso noto che motivi finanziari potrebbero ritardare l'equipaggiamento della tratta della valle del Reno con ETCS, la NFTA può entrare in funzione in Germania in un primo momento anche senza ETCS.

Anche a livello parlamentare, nel periodo in rassegna hanno avuto luogo diversi contatti: la delegazione parlamentare per le relazioni con il Governo tedesco a Berlino ha tenuto un colloquio su questo tema e a fine marzo 2011 la CTT del Consiglio nazionale si è incontrata con una delegazione del comitato dei trasporti del Governo tedesco in Svizzera. I deputati tedeschi hanno riconosciuto di principio l'impegno della Germania a realizzare le linee d'accesso in adempimento all'Accordo di Lugano. Essi hanno anche fatto presente che, dal profilo delle scadenze, ovvero entro il 2019, questo non è possibile.

16.2

Linee d'accesso alla NFTA a Sud

In virtù della loro convenzione bilaterale del 1999¹⁸, la Svizzera e l'Italia coordinano i lavori transfrontalieri e le pianificazioni infrastrutturali nel trasporto ferroviario. Nel Comitato direttivo e nei gruppi di lavoro subordinati si incontrano rappresentanti dei ministeri e delle ferrovie di entrambi i Paesi per colloqui regolari. L'UFT ha informato la DVN all'inizio del 2011 che l'Italia intende concentrare a medio termine gli investimenti infrastrutturali sugli ampliamenti importanti dal profilo strategico e già finanziati. Vanno inoltre adottate misure, fra cui adattamenti tecnologici e punti d'incrocio, allo scopo di garantire la capacità fino al 2020. Entrambe le parti ritengono che il potenziamento dei due assi attraverso il Lötschberg e il San Gottardo/Ceneri verso l'Italia per ottenere un profilo di 4 metri di altezza agli angoli sia opportuno. Un simile potenziamento è esaminato per l'orizzonte temporale 2020. Nell'ambito degli studi sulla domanda e sulle capacità, le visioni globali della pianificazione con indicazioni relative allo stato del progetto, ai dati, ai costi e al finanziamento sono come sempre regolarmente aggiornate. Su desiderio dell'Italia, le previsioni relative al traffico sono estese all'orizzonte temporale 2025.

All'inizio di aprile 2011 la responsabile del DATEC si è incontrata con il ministro dei trasporti italiano. In quest'occasione le è stato assicurato che l'Italia ultimerà i collegamenti alla NFTA a Sud entro il 2020.

In Svizzera sono in corso attualmente studi geologici approfonditi per il tracciato della nuova tratta Lugano – Chiasso, la cui procedura relativa al piano settoriale si è conclusa nel settembre 2010.

16.3

Potenziamento del profilo del corridoio a 4 metri sull'asse del San Gottardo

L'UFT ha informato la DVN che intende adattare le tratte d'accesso sull'asse del San Gottardo per il trasporto di grandi automezzi, contenitori e treni passeggeri a due piani allo scopo di realizzare un corridoio continuo da Nord a Sud fra Basilea e Chiasso con un'altezza agli angoli di almeno 4 metri. Certamente le gallerie di base del San Gottardo e del Monte Ceneri adempiono tali condizioni, ma non le linee d'accesso a Nord e a Sud. Si tratta di numerosi singoli elementi come gallerie con profilo troppo basso o ponti troppo bassi. L'eliminazione di queste mancanze che sono in parte solo di pochi centimetri costituisce non solo un problema finanziario, ma anche di politica dei trasporti e di trasferimento del traffico merci alla ferrovia.

Allo scopo di garantire l'assorbimento delle capacità sugli accessi in Svizzera, nel novembre 2010 il capo del DATEC ha conferito alle FFS il mandato di elaborare entro il 2012 un progetto preliminare in cui sono presentate le misure necessarie per il corridoio continuo Nord-Sud da Basilea a Chiasso con i relativi costi.

¹⁸ Convenzione del 2 novembre 1999 tra il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni e il Ministero dei trasporti e della navigazione della Repubblica Italiana concernente la garanzia della capacità delle principali linee che collegano la nuova ferrovia transalpina svizzera (NFTA) alla rete italiana ad alta capacità (RAC) (RS 0.742.140.345.43; approvata dall'Assemblea federale il 19 marzo 2001).

Secondo il DATEC il potenziamento del profilo del corridoio a 4 metri presenterebbe due vantaggi essenziali: nel traffico viaggiatori potrebbero transitare treni a due piani fino in Ticino e ciò rappresenterebbe una misura ragionevole per la gestione delle capacità e non da ultimo in vista del risanamento della galleria del San Gottardo. Inoltre, le merci potrebbero essere trasportate anche con contenitori P-80 in sintonia con l'obiettivo di trasferimento del traffico, la tecnologia attuale e le esigenze dell'economia. D'altro canto occorrerà anche verificare la continuazione di tale corridoio in Italia. Nel 2011 si chiarirà pertanto nell'ambito del comitato direttivo Svizzera-Italia quali potenziamenti saranno necessari da parte italiana per il profilo di 4 metri.

Sinora è stata pianificata una realizzazione del progetto nell'ambito di Ferrovia 2030 (2025–2030). L'UFT mira comunque a un'attuazione accelerata entro il 2020, nel momento dell'apertura della galleria di base del Monte Ceneri, per un costo stimato a circa 600 milioni di franchi. Il finanziamento non è ancora assicurato e va discusso dal Parlamento nell'ambito del rapporto sul trasferimento del traffico 2011. In due mozioni pressoché identiche (10.3914 e 10.3921), in Consiglio nazionale e in Consiglio degli Stati è stata presentata la proposta di aumentare all'occorrenza il limite di spesa nella legge sul trasferimento del traffico merci.

16.4 Sopralluogo linea di transito a Zurigo

Il 14 aprile 2010 la DVN ha approfittato della visita nel Cantone di origine del suo presidente per effettuare un sopralluogo della linea di transito Zurigo attualmente in costruzione. Tale sopralluogo ha consentito alla DVN di constatare la complessità del più grande progetto infrastrutturale urbano della Svizzera. Una volta ultimata la nuova stazione nella Löwenstrasse, la capacità della stazione principale di Zurigo dovrà essere aumentata del 30 per cento. In considerazione del fluire costante del traffico e degli spazi disponibili ristretti, le esigenze si presentano enormi. La DVN si è informata anche sulla composizione del finanziamento del progetto. Una parte dei fondi proviene dal fondo FTP, da cui anche la NFTA è finanziata.

16.5 Valutazione della DVN

Gli accessi alla NFTA in Svizzera e all'estero si situano al di fuori del perimetro della NFTA e non rientrano pertanto, da un profilo strettamente giuridico, nel settore di competenza della DVN definito dalla legge sul transito alpino, bensì in quello della Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni (CTT). A livello politico gli accessi rivestono tuttavia grande rilevanza per la valutazione dello sfruttamento delle capacità e della redditività della NFTA. Secondo quanto convenuto con la CTT, la DVN si informa pertanto regolarmente presso l'UFT sull'evoluzione dei lavori in questo ambito. In occasione delle loro sedute, le CTT sono informate sui nuovi sviluppi grazie a relazioni verbali dei membri della DVN. Nel caso in cui riconosca la necessità d'intervenire nel suo settore di competenza, la DVN formulerà una raccomandazione concreta all'indirizzo della CTT.

Sullo stato dei lavori relativi all'accesso alla NFTA per la tratta situata nella Valle del Reno nella Germania meridionale, la DVN si è detta ancora preoccupata. Fra l'altro, a causa di numerose opposizioni sulla tratta Basilea-Karlsruhe si rischiano ritardi. Ciò significherebbe che, al momento dell'apertura, gli utenti non sarebbero pronti e la NFTA non potrebbe essere sfruttata appieno. All'inizio del 2010, la DVN ha pertanto raccomandato alla CTT di occuparsi da vicino dei rischi relativi ai raccordi alla NFTA nella Germania meridionale (ritardi, finanziamento, rispetto dell'Accordo fra la Svizzera e la Germania) e di considerare anche una presa di contatto diretta con i deputati tedeschi. A fine marzo 2011 la CTT del Consiglio nazionale si è incontrata con una delegazione del comitato dei trasporti del Governo tedesco. La DVN ha preso atto che i deputati tedeschi hanno riconosciuto in linea di massima l'impegno della Germania di realizzare le tratte d'accesso in adempimento dell'Accordo con la Svizzera. Essi hanno tuttavia anche evidenziato che, dal profilo temporale, ciò non sarà possibile segnatamente entro il 2019.

Nei confronti del Consiglio federale e del DATEC, la DVN ha ribadito la sua raccomandazione del novembre 2009. Il Consiglio federale deve far sentire a tutti i livelli la necessaria influenza politica nei confronti della Germania affinché l'Accordo fra la Svizzera e la Germania del 1996 possa essere rispettato. La DVN è soddisfatta che a questo proposito abbia avuto luogo una serie di contatti politici e diplomatici fra rappresentanti delle autorità federali, di organi parlamentari e delle FFS da parte svizzera e degli organi, delle autorità e dei rappresentanti della ferrovia corrispondenti da parte tedesca. La Svizzera ha d'altro canto tematizzato la sua richiesta anche a livello dell'UE.

La DVN ha preso atto che la Germania riconosce gli impegni assunti con l'Accordo del 1996 e che attribuisce la massima priorità al potenziamento della ferrovia nella Valle del Reno senza interruzioni. Nei comparti contestati dalla popolazione preoccupata saranno pianificati d'ora in poi una galleria merci e la circonvallazione di Offenburg, nonché la circonvallazione di Friburgo. La Confederazione e il Land avrebbero già assegnato i crediti per la pianificazione e la Deutsche Bahn intenderebbe integrare queste modifiche nella sua pianificazione. In tal modo si delinea una soluzione per la situazione sulla tratta dell'Alto Reno. Globalmente si può prevedere che i lavori di costruzione su questa tratta potranno essere conclusi solo dopo l'apertura della galleria di base del Monte Ceneri (2019). La DVN seguirà ancora con attenzione lo sviluppo relativo agli accessi a Nord e a Sud nel 2011 e informerà la CTT regolarmente sulle conclusioni tratte.

Riguardo agli accessi in Svizzera la DVN vede di buon occhio la decisione del Consiglio federale di proporre al Parlamento corrispondenti misure in materia di costi, finanziamento, scadenze ed effetti sull'ambiente della realizzazione di un corridoio di 4 metri di altezza sull'asse del San Gottardo. Essa ritiene che, ai fini di un'utilizzazione sensata della NFTA, un ampliamento senza ritardi sia un mezzo adeguato per mettere a disposizione del traffico merci su rotaia i necessari profili.

Nel suo messaggio concernente l'effetto sospensivo di ricorsi¹⁹ il Consiglio federale ha proposto nel 2010 alle Camere federali di adottare una revisione parziale degli acquisti pubblici. In caso di acquisti urgenti della Confederazione per progetti d'importanza sovraregionale, a eventuali ricorsi interposti da ditte escluse contro la decisione d'attribuzione non dovrà più essere concesso l'effetto sospensivo.

Lo spunto per questa proposta di revisione è stato dato dal contenzioso giuridico sull'aggiudicazione del lotto di costruzione della NFTA per la galleria di Erstfeld. Se, da un lato, a causa di tale contenzioso l'inizio dei lavori di costruzione è stato ritardato di 18 mesi, dall'altro il progetto è rincarato di complessivamente 50 milioni circa. Questo ritardo risultava dal rifiuto della decisione d'aggiudicazione con effetto sospensivo da parte della Commissione federale di ricorso in materia di acquisti pubblici, che per ben due volte l'ha rimandata all'ATG. Solo quando l'offerente escluso dall'appalto di circa 413 milioni di franchi ha rinunciato nel 2007 a impugnare una terza volta la decisione dell'ATG, si poteva dare via libera all'inizio dei lavori di costruzione.

La DVN riteneva molto importante trarre da questo contenzioso insegnamenti per il futuro. A conclusione dei suoi approfonditi chiarimenti in merito all'aggiudicazione del lotto di costruzione di Erstfeld²⁰, in vista della revisione della legislazione in materia di acquisti formulava nella primavera del 2007 diverse raccomandazioni relative all'apertura delle offerte, all'accertamento dell'offerta più favorevole dal profilo economico, alla considerazione di interessi pubblici nella concessione dell'effetto sospensivo e all'interruzione della procedura d'aggiudicazione. In generale la DVN ha criticato nel suo rapporto sia la procedura d'aggiudicazione dell'ATG che è stata impugnata sia la commissione di ricorso. Nel concedere l'effetto sospensivo, detta commissione avrebbe tenuto troppo poco in considerazione gli interessi economici nazionali.

Il Consiglio federale ha fatto proprie le raccomandazioni della DVN e proposto alle Camere federali di modificare il vigente diritto in materia di acquisti pubblici cosicché in futuro i ricorsi non potranno più beneficiare dell'effetto sospensivo, sempre che l'acquisto sia urgente e rivesta un interesse nazionale. Condizione centrale per il diniego dell'effetto sospensivo è l'incompatibilità del contratto concluso con l'offerente che ha ottenuto l'aggiudicazione con la sospensione poiché, in caso di conclusione non tempestiva del progetto, potrebbero manifestarsi danni patrimoniali sproporzionati. Secondo le attuali disposizioni sulla protezione giuridica in materia di acquisti pubblici, progetti urgenti della Confederazione possono essere bloccati per anni da ricorsi causando alla Confederazione maggiori costi pari a diverse centinaia di milioni di franchi. Con il nuovo disciplinamento proposto nel messaggio del Consiglio federale il diritto in materia di acquisti intende meglio concretizzare uno

¹⁹ Messaggio del 19 maggio 2010 concernente la modifica della legge federale sugli acquisti pubblici (Effetto sospensivo dei ricorsi; FF 2010 3569).

²⁰ Rapporto della Delegazione di vigilanza della NFTA delle Camere federali del 19 marzo 2007 in merito alle indagini del suo gruppo di lavoro sulle critiche formulate in relazione all'aggiudicazione del lotto 151 (Erstfeld) da parte dell'AlpTransit San Gottardo SA (FF 2007 3313).

dei suoi obiettivi dichiarati, ovvero l'impiego economico delle risorse pubbliche. Il progetto è attualmente discusso dalla Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale.

17.2

Valutazione della DVN

La DVN accoglie con favore la decisione del Consiglio federale di presentare al Parlamento – nonostante il ritardo nella revisione dell'Accordo internazionale sugli appalti pubblici (GPA) – una revisione parziale della legislazione nazionale, che si limita a misure volte ad accelerare la procedura in materia di acquisti. Con soddisfazione ha preso atto della proposta del Consiglio federale di non più conferire in futuro l'effetto sospensivo a ricorsi contro l'aggiudicazione di appalti edilizi relativi a progetti urgenti della Confederazione d'importanza sovraregionale. La DVN ritiene positivo il fatto di meglio tener conto degli interessi di economia nazionale nella concessione dell'effetto sospensivo. Essa incoraggia il Parlamento a seguire la raccomandazione della DVN e l'orientamento del Consiglio federale nella deliberazione del messaggio concernente la modifica della legge federale sugli acquisti pubblici (effetto sospensivo dei ricorsi).

VII. Prospettive

Con il traforo di entrambi i tubi della galleria di base del San Gottardo i lavori di scavo hanno potuto essere ultimati con successo ed è stato raggiunto un traguardo decisivo. In tal modo, l'accento dei lavori al San Gottardo si sposta, da un lato, alla finitura interna della galleria e all'equipaggiamento con la tecnica ferroviaria e, dall'altro, ai lavori preparatori per la messa in funzione. Con l'inizio dell'installazione della tecnica ferroviaria a partire da Erstfeld, nell'estate 2011 si realizzerà un altro importante obiettivo. Per il rispetto delle scadenze e dei costi l'installazione della tecnica ferroviaria rappresenta come sempre un elemento critico del progetto.

Riguardo alla galleria di base del Monte Ceneri, i lavori di scavo procedono a pieno regime; inoltre è stato possibile iniziare la costruzione dei viadotti a Camorino. I ritardi nei lavori d'avanzamento vanno considerati con la necessaria attenzione per non pregiudicare la scadenza dell'entrata in funzione. Grande importanza riveste il bando relativo alla tecnica ferroviaria previsto per il 2012, l'ultimo grande lotto di costruzione sull'asse del San Gottardo. La DVN valuta positivamente il fatto che, sulla base delle esperienze raccolte nella galleria di base del San Gottardo, la pianificazione ha potuto essere costantemente raffinata. I ritardi che ne risultano vanno tenuti sotto controllo.

Riguardo ai costi della NFTA, i rischi si manifestano da un lato sul fronte delle pretese supplementari. A tale proposito la DVN sostiene un atteggiamento corretto ma rigoroso dell'ATG nei confronti delle imprese interessate. Notevoli rischi esistono come sempre nella tecnica ferroviaria. La realizzazione di questi progetti molto complessi rappresenta la sfida più importante che rimane per l'asse del San Gottardo.

È vero che il cantiere del secolo, come è stata definita la NFTA, innesca importanti effetti a livello dell'economia nazionale. È positivo che tali effetti siano valutati da uno studio che fornisca informazioni essenziali per progetti futuri nell'ambito della costruzione di infrastrutture pubbliche.

La NFTA può esplicitare pienamente il suo effetto sugli assi del Lötschberg e del San Gottardo solo se gli accessi in Svizzera e all'estero non limitano più le capacità. A questo riguardo nei prossimi anni ci aspettano grandi sfide. In Svizzera occorre soprattutto realizzare rapidamente il corridoio continuo con profili di 4 metri attraverso il San Gottardo, mentre all'estero vista la situazione nella Germania meridionale si rischiano notevoli ritardi con il raccordo a Nord.

Il finanziamento futuro dell'infrastruttura ferroviaria riveste la massima importanza alla luce delle crescenti esigenze poste alla mobilità. Dal punto di vista della DVN, merita di essere presa in considerazione una soluzione che preveda un nuovo fondo per le infrastrutture ferroviarie alla luce delle esperienze positive fatte con il Fondo FTP per la NFTA.

Raccomandazioni alle Commissioni permanenti

Raccomandazione alle Commissioni dei trasporti e delle telecomunicazioni (CTT)	Data della seduta	Rapporto d'attività
--	-------------------	---------------------

Raccomandazione 10.01: raccordi alla NFTA nella Germania meridionale	15.04.2010	N. 16.1
---	------------	---------

La DVN raccomanda con fermezza alla Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni (CTT) di considerare più da vicino i rischi relativi ai accordi NFTA nella Germania meridionale (ritardi, finanziamento, rispetto dell'Accordo fra la Svizzera e la Germania) e – analogamente all'incontro della CTT del Consiglio nazionale con i parlamentari italiani nel 2009 – di prendere in considerazione anche una presa di contatto diretta con i parlamentari tedeschi.

Raccomandazioni degli anni precedenti possono essere desunte dai rapporti d'attività della DVN relativi ai precedenti periodi considerati dai rapporti.

Raccomandazioni alle autorità federali e a responsabili di compiti federali

Raccomandazione al Consiglio federale in corpore	Data della seduta	Rapporto d'attività
--	-------------------	---------------------

Accessi NFTA in Germania

16.11.2009 v

In considerazione degli investimenti miliardari che la Svizzera opera per la NFTA, la DVN raccomanda al Consiglio federale di far sentire la sua influenza politica nei confronti della Germania e di ricordare con decisione l'importanza centrale di poter disporre tempestivamente di un ampliamento continuo fra Karlsruhe e Basilea per il traffico ferroviario internazionale Nord-Sud. La DVN chiede al Consiglio federale di spiegare chiaramente al Governo tedesco che il Popolo svizzero si aspetta dalla Germania che applichi seriamente, nonostante le opposizioni, l'Accordo del 1996.

consolidato il
13.12.2010

Raccomandazione al Dipartimento federale dell'economia (DFE)	Data della seduta	Rapporto d'attività
--	-------------------	---------------------

Ripercussioni di economia nazionale della NFTA

15.04.2011 N. 7.2

La DVN raccomanda al Dipartimento federale dell'economia (DFE) di chiarire o far chiarire esaurientemente i vantaggi che derivano all'economia nazionale dalla pianificazione, dalla costruzione e dall'esercizio della NFTA nel contesto internazionale, nazionale e regionale.

Raccomandazioni degli anni precedenti possono essere desunte dai rapporti d'attività della DVN riguardanti i precedenti periodi di rapporto.

Visione d'assieme delle più importanti basi legali

Abbreviazione	Raccolta sistematica/Foglio federale
Decreto FTP	Decreto federale del 20 marzo 1998 concernente la costruzione e il finanziamento dei progetti d'infrastruttura dei trasporti pubblici (art. 196 titolo 3 delle disposizioni transitorie della Costituzione federale, RS 101)
Accordo Svizzera-Germania	Accordo del 6 settembre 1996 tra il Capo del Dipartimento federale dei trasporti, delle comunicazioni e delle energie e il Ministro dei trasporti della Repubblica federale di Germania sulla garanzia della capacità delle linee d'accesso nord alla nuova ferrovia transalpina (NFTA) (RS 0.742.140.313.69; approvato dall'Assemblea federale il 3 marzo 1998)
Convenzione Svizzera-Italia	Convenzione del 2 novembre 1999 tra il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni e il Ministero dei trasporti e della navigazione della Repubblica Italiana concernente la garanzia della capacità delle principali linee che collegano la nuova ferrovia transalpina svizzera (NFTA) alla rete italiana ad alta capacità (RAC) (RS 0.742.140.345.43; approvato dall'Assemblea federale il 19 marzo 2001)
Legge sul transito alpino	Legge federale del 4 ottobre 1991 concernente la costruzione di una ferrovia transalpina (Legge sul transito alpino; LTAI; RS 742.104)
Regolamento del Fondo FTP (regolamento del Fondo)	Ordinanza dell'Assemblea federale del 9 ottobre 1998 relativa al regolamento del fondo per i grandi progetti ferroviari (RS 742.140)
Decreto sul finanziamento del transito alpino	Decreto federale del 16 settembre 2008 concernente l'adeguamento del credito complessivo per la NFTA (Decreto sul finanziamento del transito alpino); FF 2008 7481)
Ordinanza sul transito alpino	Ordinanza del 28 febbraio 2001 sulla costruzione di una ferrovia transalpina (Ordinanza sul transito alpino, OTrAI; RS 742.104.1)
Convenzioni del Consiglio federale con le Ferrovie e i costruttori	<i>Elenco esaustivo vedi rapporto d'attività 2009 (FF 2010 3975), Allegato 2.1</i>
Istruzione concernente il controlling della NFTA	Versione 6.10 del 30 novembre 2010

Panoramica dei principali messaggi del Consiglio federale

Abbreviazione/numero dell'oggetto	Titolo e Foglio federale
Messaggio FTP (96.059)	Messaggio del 26 giugno 1996 sulla costruzione e sul finanziamento dell'infrastruttura dei trasporti pubblici (FF 1996 IV 551)
Messaggio Fondo FTP (97.084)	Messaggio del 1° dicembre 1997 concernente il regolamento del Fondo per i grandi progetti ferroviari (FF 1998 I 227)
Messaggio sul credito complessivo NFTA (99.054)	Messaggio del 31 maggio 1999 concernente il nuovo credito complessivo per la NFTA (FF 1999 6265)
Messaggio PSg 03 (03.047)	Messaggio del 2 luglio 2003 relativo al programma di sgravio 2003 del budget della Confederazione (PSg 03; FF 2003 4857)
Messaggio sulla seconda fase della NFTA 1 e credito aggiuntivo (03.058)	Messaggio del 10 settembre 2003 sul decreto federale concernente il credito aggiuntivo e la liberazione parziale dei fondi bloccati della seconda fase della NFTA 1 (FF 2003 5695)
Rapporto relativo al messaggio sulla seconda fase della NFTA 1 (ad 03.058)	Rapporto del 7 aprile 2004 concernente i costi supplementari relativi al credito aggiuntivo e la liberazione parziale dei fondi bloccati della seconda fase della NFTA 1 (FF 2004 2347)
Messaggio RAV (04.035)	Messaggio del 26 maggio 2004 concernente la legge federale sul raccordo della Svizzera orientale e occidentale alla rete ferroviaria europea ad alta velocità (FF 2004 3335)
Messaggio KANSAS (04.057)	Messaggio dell'8 settembre 2004 concernente l'analisi delle capacità degli assi nord-sud della rete ferroviaria svizzera e la garanzia dei tracciati per le tratte rinviate della NFTA (FF 2004 4529)
Messaggio FINIS (04.056)	Messaggio dell'8 settembre 2004 concernente modifiche nel finanziamento dei progetti FTP (FF 2004 4695)
Messaggio sulla panoramica FTP (07.082)	Messaggio del 17 ottobre 2007 sulla panoramica FTP (costruzione e finanziamento dei progetti d'infrastrutture dei trasporti pubblici; FF 2007 6933)
Messaggio revisione parziale LAPub (10.051)	Messaggio del 19 maggio 2010 concernente la modifica della legge federale sugli acquisti pubblici (Effetto sospensivo dei ricorsi); FF 2010 4051)

Interventi parlamentari e domande

Numero dell'oggetto	Camera – tipo d'intervento, autore, data – titolo
10.3171	Consiglio nazionale. Interpellanza Amherd Viola del 17.03.2010 <i>Potenziamento della galleria del Lötschberg. Studio commissionato dalla BLS</i>
10.5269	Consiglio nazionale. Ora delle domande. Domanda Reymond André del 14.06.2010 <i>Manutenzione delle gallerie ferroviarie del San Gottardo e del Monte Ceneri</i>
10.5198	Consiglio nazionale. Ora delle domande. Domanda Hany Urs del 07.06.2010 <i>Manutenzione della NFTA</i>
10.3743	Consiglio nazionale. Interpellanza Cathomas Sep del 29.09.2010 <i>Progetto Porta Alpina. Stato dei lavori di accertamento</i>
10.3791	Consiglio nazionale. Interpellanza Egger-Wyss Esther del 30.09.2010 <i>NFTA. Nuovo superamento del preventivo a seguito di costi supplementari presentati dal consorzio edile?</i>
10.3893	Consiglio nazionale. Postulato CTT-N del 16.11.2010 <i>Capacità sufficienti per il traffico merci ferroviario all'apertura della galleria di base del San Gottardo</i>
10.3914	Consiglio nazionale. Mozione Hochreutener Norbert del 02.12.2010 <i>Creazione dal 2016/17 di un corridoio ferroviario ininterrotto da Basilea a Chiasso per il trasporto di autocarri alti 4 metri</i>
10.3921	Consiglio degli Stati. Postulato Büttiker Rolf del 06.12.2010 <i>Creazione dal 2016/17 di un corridoio ferroviario ininterrotto da Basilea a Chiasso per il trasporto di autocarri alti quattro metri</i>
10.3950	Consiglio nazionale. Interpellanza Schneider-Schneiter Elisabeth del 13.12.2010 <i>Raccordi internazionali all'infrastruttura ferroviaria</i>
10.4009	Consiglio nazionale. Interpellanza Reymond André del 15.12.2010 <i>L'asse del San Gottardo è ancora così importante?</i>
11.3121	Consiglio nazionale. Interpellanza Hutter Markus del 16.03.2011 <i>Utilità del modello della NFTA per il futuro</i>
11.3325	Consiglio nazionale. Interpellanza Fehr Hans-Jürg dell'11.04.2011 <i>Traffico a distanza Zurigo-Stoccarda. La Germania tenta di eludere l'Accordo?</i>

Fonte: banca dati Curia Vista dell'Assemblea federale, stato 5 maggio 2011

Panoramica delle decisioni del Consiglio federale

Data

Titolo del decreto del Consiglio federale

28.04.2010

TTPCP. Aumento della tassa sul traffico pesante 2008, ripercussioni della decisione del Tribunale federale, seguito della procedura

Il 21 ottobre 2009 il Tribunale amministrativo federale si è pronunciato contro l'aumento della tariffa della TTPCP divenuto effettivo dal 1° gennaio 2008. A metà novembre 2009 il DFF e il DATEC avevano deciso di portare la sentenza del Tribunale amministrativo federale dinanzi al Tribunale federale. Il 19 aprile 2010 il Tribunale federale ha accolto il ricorso e abrogato la sentenza del Tribunale amministrativo federale.

Dalla decisione del Tribunale amministrativo federale la Direzione generale delle dogane aveva aumentato la tassa per i veicoli svizzeri ed esteri secondo la vecchia tariffa valida dal 1° gennaio 2008. In tale contesto il Consiglio federale prevedeva per la fine del 2009 di non riscuotere retroattivamente la differenza della tassa, nel caso in cui il Tribunale federale confermasse l'aumento della TTPCP. Esso ha giustificato questo fatto segnalando l'onere amministrativo sproporzionato di un recupero a posteriori della TTPCP.

Il Consiglio federale ha ribadito questa decisione il 28 aprile 2010 e deciso di non riscuotere retroattivamente la differenza della tassa. Ciò ha comportato minori entrate pari a circa 40 milioni di franchi.

12.05.2010

NFTA. Accordo aggiuntivo n. 2 all'Accordo fra la Confederazione e le FFS riguardante gli ampliamenti di tratte sull'asse del Lötschberg

Nel 2004 la Confederazione ha concluso un accordo con le FFS riguardante il potenziamento di tratte sull'asse del Lötschberg. Questi ampliamenti sono utili affinché la NFTA possa essere sfruttata appieno. Da allora le esigenze in fatto di sicurezza sull'intera rete ferroviaria sono aumentate. Perché la tratta Lötschberg-Sempione possa rispondere a queste nuove esigenze, si sono resi necessari due ulteriori moduli rispetto all'ordinazione iniziale, ovvero l'approvvigionamento elettrico della ferrovia e l'impianto in caso di incendio e incidente chimico. I costi dei nuovi moduli ammontano nel complesso a oltre 18 milioni di franchi (prezzi 1998). In tale accordo il Consiglio federale ha aumentato il tetto dei costi. Il corrispondente credito d'impegno NFTA basta già per questi due moduli. Nell'accordo i due nuovi moduli sono completati e il tetto dei costi adeguato al credito d'impegno.

19.05.2010

Messaggio concernente la modifica della legge federale sugli acquisti pubblici

Il 19 maggio 2010 il Consiglio federale ha deciso di non più concedere l'effetto sospensivo ad eventuali ricorsi contro decisioni d'aggiudicazione per acquisti urgenti della Confederazione destinati a compiti d'importanza sovregionale. Il Consiglio federale ha preso spunto per questa proposta di revisione da due procedure d'acquisto per la realizzazione della NFTA. Il contenzioso giuridico sull'aggiudicazione del lotto di costruzione per la galleria di Erstfeld ha ritardato l'inizio dei lavori di 18 mesi e rincarato il progetto di circa 50 milioni di franchi. Il processo relativo all'aggiudicazione per l'integrazione della tecnica ferroviaria nella galleria di base del San Gottardo ha fatto lievitare i costi del progetto di circa 10 milioni di franchi al mese. Se le parti non avessero trovato un compromesso, il danno dovuto al ritardo avrebbe potuto raggiungere diverse centinaia di milioni di franchi.

In futuro i ricorsi nel campo degli acquisti pubblici beneficerebbero in linea di massima dell'effetto sospensivo, ma già il legislatore deve fissare un'eccezione per acquisti d'importanza sovregionale. Se l'acquisto è urgente o la sospensione rischia di provocare un danno sproporzionato per il ritardo connesso, un ricorso non deve impedire all'organo di aggiudicazione di stipulare il contratto. Il Consiglio federale ha trasmesso un messaggio su questo aspetto al Parlamento.

01.10.2010

Riporti di credito nell'ambito della seconda aggiunta al preventivo 2010 di 16,5 milioni di franchi

Se si verificano ritardi nella realizzazione di progetti di investimento, misure a carattere individuale e progetti, conformemente all'articolo 36 della legge sulle finanze della Confederazione il Consiglio federale può riportare all'anno successivo i crediti a preventivo e i crediti aggiuntivi già stanziati dall'Assemblea federale che non sono stati completamente utilizzati.

Nel 2009 per la linea di base del Lötschberg erano state preventive spese per 60,8 milioni di franchi comprese le aggiunte, che dovrebbero coprire i pagamenti a seguito di procedimenti giuridici pendenti. Non tutti i procedimenti pendenti hanno potuto essere conclusi, ragione per cui nel conto di Stato del 2009 era iscritto un residuo di credito di 33,6 milioni di franchi. Un caso giuridico riguardante il rincarato di materiale che da solo provoca un pagamento della BLS Netz SA di 24,5 milioni di franchi è stato deciso nell'estate 2010. Al riguardo il credito iscritto a preventivo 2010 non basta. Per questa ragione il Consiglio federale ha riportato i mezzi per il pagamento previsto inizialmente per il 2009 pari a 16,5 milioni di franchi al 2010.

19.01.2011/
30.03.2011

**Documento di lavoro / Pacchetto della consultazione
«Finanziamento e ampliamento infrastruttura ferroviaria»
(FAIF), istituzione di un Fondo per l'infrastruttura
ferroviaria (FInFer)**

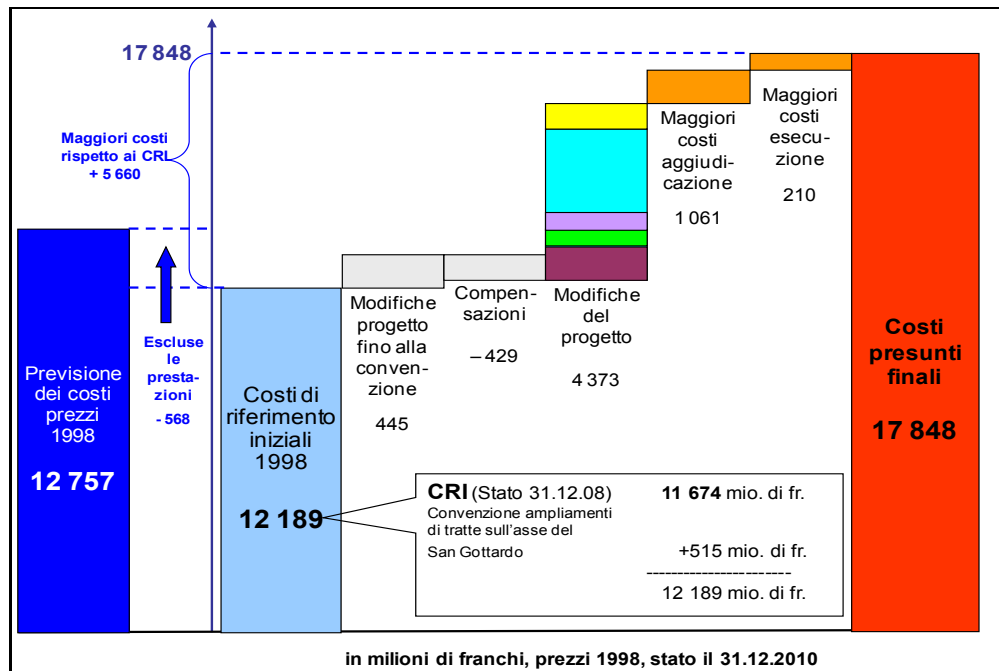
Allo scopo di finanziare a lungo termine l'infrastruttura ferroviaria il Consiglio federale propone di istituire un Fondo per l'infrastruttura ferroviaria (FInFer). Quest'ultimo servirà a finanziare sia l'esercizio e la manutenzione della rete ferroviaria esistente sia il suo ampliamento a tappe. Esso comprenderà l'attuale Fondo FTP di validità limitata, le risorse della cassa federale per le convenzioni di prestazione con le FFS e le ferrovie private nonché entrate supplementari a destinazione vincolata. Gli utenti dell'infrastruttura ferroviaria (passeggeri e imprese ferroviarie) parteciperanno in futuro maggiormente al finanziamento (aumento graduale del prezzo dei tracciati, riduzione della deduzione massima delle spese di viaggio nell'ambito dell'imposta federale diretta). Infine i Cantoni parteciperanno al finanziamento dell'infrastruttura ferroviaria.

Il progetto SIF (Sviluppo futuro dell'infrastruttura ferroviaria) è adeguato e il successivo Programma di sviluppo strategico dell'infrastruttura ferroviaria (STEP) sostituisce il concetto Ferrovia 2030. STEP sarà realizzato secondo singole fasi, che saranno sottoposte al Parlamento ogni quattro-otto anni. Il primo pacchetto parziale che sarà sottoposto insieme al nuovo concetto globale comprende progetti di costruzione concreti dell'ordine di 3,5 miliardi di franchi che apporteranno miglioramenti in modo prioritario all'interno degli agglomerati. I potenziamenti del primo pacchetto parziale saranno realizzati entro il 2025. Avranno luogo parallelamente ai lavori correnti e pianificati nell'ambito della NFTA, dei progetti del Fondo infrastrutturale e del progetto SIF.

Il pacchetto sarà presentato al Parlamento nel quadro di un controprogetto diretto all'iniziativa popolare «Per i trasporti pubblici». All'inizio del 2012 il Consiglio federale intende adottare il messaggio a destinazione del Parlamento. La consultazione è stata aperta dal DATEC il 31 marzo 2011.

Fonte: decisioni del Consiglio federale rilevanti per la NFTA 2010 e primo trimestre 2011

Composizione della previsione dei costi dei costruttori a fine 2010 (escluse le prestazioni)



Fonte: Rapporto sullo stato dei lavori NFTA 2010/II dell'UFT, 1° luglio–31 dicembre 2010, allegato 7b, cifre in milioni di franchi, prezzi 1998, stato 31.12. 2010.

Composizione della previsione dei costi dei costruttori a fine 2010 (escluse le prestazioni)

Opere, escluse le prestazioni	Costi di riferimento iniziali (CRI) base 1998 escluse le prestazioni	Modifiche di progetto sino alle convenzioni	Compen-sazioni	Modifiche di progetto	Maggiori/ minori costi Aggiudica-zione	Maggiori/ minori costi Esecuzione	Previsione dei costi	Rincarò in generale	Previsione dei costi
Prezzi	1998	1998	1998	1998	Liberazione del credito	Contratto	Attuale	Effettivo	1998
Vigilanza sul progetto	76,00	0,00	0,00	26,17	-5,17	0,00	100,67	3,67	97,00
Asse Lötschberg	3 214,00	80,71	-126,20	920,12	158,38	0,00	5 004,28	757,26	4 247,01
Asse San Gottardo – di cui galleria di base del Monte Ceneri	7 716,00 1 392,54	352,93 40,50	-303,00 -58,00	3 424,03 1 043,93	940,49 11,74	210,61 27,52	14 631,06 2 962,86	2 289,99 504,63	12 341,07 2 458,23
<i>Ampliamento Surselva</i>	<i>123,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>-10,12</i>	<i>-1,28</i>	<i>0,00</i>	<i>113,66</i>	<i>2,07</i>	<i>111,60</i>
<i>Raccordo Svizzera orientale</i>	<i>99,40</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>26,10</i>	<i>-26,10</i>	<i>0,00</i>	<i>103,73</i>	<i>4,33</i>	<i>99,40</i>
Ampliamenti San Gallo–Arth-Goldau	86,00	11,51	0,00	-13,22	-0,83	0,00	88,12	4,66	83,46
Ampliamenti tratte asse Lötschberg	359,62	0,00	0,00	12,39	-5,86	0,30	416,95	50,49	366,46
Ampliamenti tratte asse San Gottardo	515,00	0,00	0,00	-12,64	0,99	-1,20	513,58	11,43	502,15
Previsione dei costi secondo il costruttore	12 189,02	445,15	-429,20	4 372,85	1 060,62	209,72	20 972,06	3 123,90	17 848,16
Voci di costo UFT ²¹ Sovradotazione	2 514,98								836,84 415,00
Credito complessivo NFTA	14 704,00								19 100,00

Fonte: Rapporto sullo stato dei lavori della NFTA 2010/II dell'UFT, 1.7–31.12.2010, allegato 7a, importi in milioni di franchi, prezzi secondo riga 2, stato 31.12.2010.

Legenda: corsivo = opera già conclusa e dedotta.

²¹ Voci di costo completate dall'UFT, che non sono contenute nella previsione dei costruttori, bensì nelle loro analisi dei rischi.

Evoluzione della previsione dei costi dei costruttori e dell'UFT 1998–2007 (incluse le prestazioni)

Opere	CRI 1998	Δ 1998–2001	2001	Δ 2001–2002	2002	Δ 2002–2003	2003	Δ 2003–2004	2004	
Prezzi	1998	1998	1998	1998	1998	1998	1998	1998	1998	
Vigilanza sul progetto	76	+12	88			88		88	+10	98
Asse Lötschberg	3 214	+448	3 662	+220	3 883	+273	4 156	+99	4 255	
Asse San Gottardo	7 716	+1 053	8 769	+22	8 791	+820	9 611	+436	10 046	
– San Gottardo	6 323	+538	6 861	+19	6 880	+696	7 576	+435	8 011	
– Monte Ceneri	1 393	+516	1 908	+3	1 911	+124	2 035	+1	2 035	
Ampliamento Surselva	123	–9	114	–3	112	+0	112	–0	112	
Ampliamento Svizzera orientale	992	–39	953		953	+1	954	–19	934	
Ampliamenti San Gallo–Arth-Goldau	86	+9	95	+4	99	+3	102	–1	101	
Ampliamenti di tratte sul resto della rete	550		550	–20	530	+110	640	+161	800	
– Lötschberg	250		250	–20	230	+110	340	+21	360	
– San Gottardo	300		300		300		300	+140	440	
Previsione dei costi secondo i costruttori	12 757	+1 475	14 232	+224	14 455	+1 206	15 662	+685	16 346	
Voci di costo UFT ²²						+150	150	–150		
Previsione dei costi secondo l'UFT²³	12 757	+1 475	14 232	+224	14 455	+1 356	15 812	+535	16 346	
Analisi dei rischi Opportunità							–350		–100	
Analisi dei rischi Pericoli							1 400		1 100	
Sovra-/Sottodotazione mediante il credito complessivo NFTA²⁴	1 947		472		249		–1 108		–742	
Credito complessivo NFTA	14 704		14 704		14 704		14 704		15 604	

²² Voci di costo completate dall'UFT, che non sono contenute nella previsione dei costruttori, bensì nelle loro analisi dei rischi.

²³ Costi di progetto che risulteranno con grande probabilità secondo stime dell'UFT entro fine progetto.

²⁴ In base alla previsione dei costi secondo l'UFT.

Opere	2004	Δ 2004-2005	2005	Δ 2005-2006	2006	Δ 2006-2007	2007
Prezzi	1998	1998	1998	1998	1998	1998	1998
Vigilanza sul progetto	98		98		98		98
Asse Lötschberg	4 255	+74	4 328	-26	4 303	-37	4 266
Asse San Gottardo	10 046	+17	10 063	+486	10 549	+1 287	11 836
– San Gottardo	8 011	+23	8 034	+408	8 442	+1 154	9 596
– Monte Ceneri	2 035	-7	2 029	+78	2 107	+133	2 240
Ampliamento Surselva	112	-0	112	-0	112	+0	112
Raccordo alla Svizzera orientale	934		934	-8	927	-0	927
Ampliamenti San Gallo–Arth-Goldau	101	-0	101	+0	101	+0	101
Ampliamenti di tratte sul resto della rete	800	-4	796	+1	797	+309	1 107
– Lötschberg	360	-4	356	+1	357	+10	368
– San Gottardo	440		440		440	+299	739
Previsione dei costi secondo i costruttori	16 346	+86	16 432	+454	16 886	+1 559	18 447
Voci di costo UFT ²⁵				+300	300	+1 055	1 353
Previsione dei costi secondo l'UFT²⁶	16 346	+86	16 432	+754	17 186	+2 614	19 800
Analisi dei rischi Opportunità	-100		-50		-300		-1 700
Analisi dei rischi Pericoli	1 100		1 400		2 800		1 800
Sovra-/Sottodotazione mediante il credito complessivo NFTA²⁷	-742		-828		-1 582		-4 196
Credito complessivo NFTA	15 604		15 604		15 604		15 604

Fonte: Rapporti sullo stato dei lavori NFTA dell'UFT dal 1998 (in mio. di fr., prezzi 1998, arrotondati, ma calcolati con decimali).

²⁵ Voci di costo completate dall'UFT, che non sono contenute nelle previsioni dei costruttori, bensì nelle loro analisi dei rischi.

²⁶ Costi di progetto che risulteranno con grande probabilità secondo stime dell'UFT entro la fine del progetto.

²⁷ In base alla previsione dei costi secondo l'UFT.

Evoluzione della previsione dei costi e dell'UFT 1998–2010 (escluse le prestazioni)

Suddivisione dell'opera secondo il decreto sul finanziamento del transito alpino del 16.09.2008	CRI 1998 Escluse le prestazioni	Δ 1998–2008	2008 Escluse le prestazioni	Δ 2008–2009	2009 Escluse le prestazioni	Δ 2009–2010	2010 Escluse le prestazioni	Totale Δ 1998–2010 Escluse le prestazioni	
Prezzi	1998	1998	1998	1998	1998	1998	1998	1998	
Vigilanza sul progetto		76	+22	98	–1	97	97	+21	
Asse Lötschberg		3 214	+1 033	4 247		4 247	4 247	+1 033	
Asse San Gottardo		7 716	+4 162	11 878	+281	12 159	+182	12 341	+4 625
– San Gottardo		6 323	+3 352	9 675	+68	9 743	+140	9 883	+3 559
– Monte Ceneri		1 393	+810	2 203	+213	2 416	+42	2 458	+1 065
Ampliamenti Surselva		123	–11	112		112	112	–11	
Raccordo Svizzera orientale		99		99		99	99		
Ampliamenti San Gallo–Arth–Goldau		86	+15	101	–18	83	83	–3	
Ampliamenti di tratte asse Lötschberg		360	+16	376	–2	374	–8	366	+6
Ampliamenti di tratte asse San Gottardo		515	–75	440	+75	515	–13	502	–13
Previsione dei costi secondo i costruttori	12 189	+5 162	17 351	+334	17 685	+163	17 848	+5 659	
Voci di costo UFT	0	+1 334	1 334	–334	1 000	–163	837	+837	
Previsione dei costi secondo l'UFT	12 189	+6 496	18 685	+0	18 685	+0	18 685	+6 496	
Analisi dei rischi Opportunità			–1 500	–300	–1 200	–200	–1 000	–1 000	
Analisi dei rischi Pericoli			+1 700	–100	+1 600	–400	+1 200	+1 200	
Sovra-/Sottodotazione mediante il credito complessivo NFTA	+2 515		+415		+415		+415	–2 099	
Credito complessivo NFTA	14 704		19 100		19 100		19 100	+4 396	

Fonte: Rapporti sullo stato dei lavori NFTA dell'UFT dal 1998 (in mio. di fr., prezzi 1998, arrotondati ma calcolati con decimali).

Evoluzione della previsione dei costi del progetto secondo i costruttori e l'UFT 1998–2010 (escluse le prestazioni)

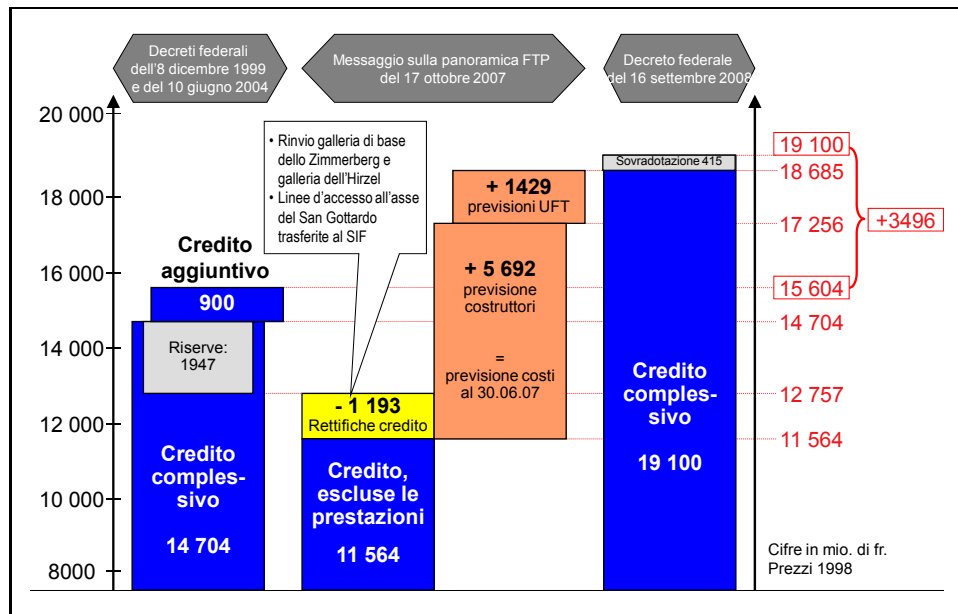
Per consentire il raffronto fra la previsione attuale dei costi del progetto e i costi di riferimento iniziali (CRI 98) e poter illustrare le variazioni dei costi intervenute dal 1998 indipendentemente dagli elementi di progetto stralciati o aggiunti, i dati dell'allegato 5.1 e della tabella nell'allegato 5.2b sono stati rettificati epurandoli dalle prestazioni.

Alla fine del 2007 i costi di riferimento iniziali 1998 ammontavano a 12,757 miliardi di franchi (tutti i dati secondo i prezzi del 1998). Da allora sono stati ridotti complessivamente di 568 milioni di franchi. Alla fine del 2010 i costi di riferimento iniziali 1998 rettificati escludendo le prestazioni ammontano a 12,189 miliardi di franchi.

La rettifica in base alle prestazioni è avvenuta in due tappe, ossia:

- *nel 2008*: il Parlamento ha deciso il 16 settembre 2008 di stralciare dal progetto NFTA la galleria di base dello Zimmerberg (ad eccezione dell'opera di diramazione di Nidelbad), il collegamento fra la sponda sinistra del lago di Zurigo e la linea del San Gottardo (galleria dell'Hirzel) e le tratte di accesso all'asse del San Gottardo (riduzione dei CRI 98 di 1,193 mia. di fr.).
- *nel 2009*: la convenzione inizialmente non prevista relativa ai preparativi per la messa in esercizio del Lötschberg e la convenzione con le FFS per la messa in esercizio dell'asse del San Gottardo adottata dal Consiglio federale a fine 2009 (preparativi per l'esercizio e l'alimentazione in elettricità della linea; aumento dei CRI 98 di 625 mio. di fr.) sono state riconsiderate.

Evoluzione del credito complessivo NFTA dal 1998



Fonte: Rapporto sullo stato dei lavori NFTA 2010/II dell'UFT, 1° luglio–31 dicembre 2010, allegato 7c, cifre in mio. di fr., prezzi 1998, stato 31.12. 2010

Evoluzione del credito complessivo NFTA dal 1998

Crediti d'impegno	DF 08.12.99 (Parlamento)	Modifica	DCF 03.07.01	Modifica	DCF 21.08.02	Modifica	DCF 27.08.03	Modifica	DF 10.06.04 (Parlamento)	Modifica	DCF 08.09.04
Vigilanza sul progetto	65	+11	76		76		76		76		76
Asse Lötschberg	2 754	+460	3 214	+410	3 624	+165	3 789		3 789	+366	4 155
Asse San Gottardo	6 612	+1 104	7 716		7 716	+213	7 929		7 929	-0	7 929
– San Gottardo			6 323		6 323	+213	6 536		6 536		6 536
– Monte Ceneri			1 393		1 393		1 393		1 393		1 393
Ampliamenti Surselva	105	+18	123		123		123		123		123
Raccordo Svizzera orientale	850	+142	992		992		992		992		992
Ampliamenti San Gallo–Arth-Goldau	74	+12	86	+5	91		91		91	+0	91
Ampliamenti di tratte sul resto della rete	471	+79	550	-20	530		530		530	+110	640
– Lötschberg			250	-20	230		230		230	+110	340
– San Gottardo			300		300		300		300		300
Riserve	1 669	+278	1 947	-395	1 552	-378	1 174	+900	2 074	-476	1 598
Credito complessivo NFTA	12 600	+2 104	14 704		14 704		14 704	+900	15 604		15 604
Stato aumenti di credito fine anno			23		23		323				
– rincaro			13		13		230				
– interessi intercalari			2		2		48				
– imposta sul valore aggiunto			8		8		45				
Credito complessivo NFTA con aumenti di credito			14 727		14 727		15 027				
vedi osservazioni	1		2		3		4		5		6

Fonte: composizione in base a dati contenuti nei rapporti sullo stato dei lavori NFTA n. 9 – 2010/II dell'UFT, nei decreti sul finanziamento del transito alpino dal 1999 e nelle relative decisioni del Consiglio federale dal 2001 (in mio. di fr., arrotondati), prezzi 1998, **esclusi dati sugli aumenti di credito prezzi attuali.**

Crediti d'impegno	DCF 08.09.04	Modifica	DCF 22.12.04	Modifica	DCF 19.10.05	Modifica	DCF 08.11.06	Modifica	DCF 24.10.07
Vigilanza sul progetto	76		76		76		+9		85
Asse Lötschberg	4 155	-18	4 138	+116	4 254	+57	4 311		4 311
Asse San Gottardo	7 929		7 929		7 929	+91	8 019	+534	8 553
– San Gottardo	6 536		6 536		6 536	+91	6 627	+534	7 161
– Monte Ceneri	1 393		1 393		1 393		1 393		1 393
Ampliamenti Surselva	123		123		123		123		123
Raccordo Svizzera orientale	992		992		992		992		992
Ampliamenti San Gallo–Arth-Goldau	91		91		91		91		91
Ampliamenti di tratte sul resto della rete	640	+18	657	+7	664	+28	692		692
– Lötschberg	340	+18	357	+7	364	+28	392		392
– San Gottardo	300		300		300		300		300
Riserve	1 598		1 598		1 475	-184	1 291	-534	757
Credito complessivo NFTA	15 604		15 604		15 604		15 604		15 604
Stato aumenti di credito fine giugno			328		639		2 273		2 426
– rincarato			234		461		1 762		1 883
– interessi intercalari			48		85		169		170
– imposta sul valore aggiunto			47		93		342		373
Credito complessivo NFTA con aumenti di credito			15 932		16 243		17 877		18 030
vedi osservazioni	6		7		8		9		10

Fonte: composizione in base a dati contenuti nei rapporti sullo stato dei lavori NFTA n. 9 – 2010/II dell'UFT, nei decreti sul finanziamento del transito dal 1999 e nei relativi decreti del Consiglio federale dal 2001 (in mio. di fr., arrotondati), prezzi 1998, esclusi **dati sugli aumenti di credito prezzi attuali**

Crediti d'impegno	DCF 24.10.07	Modifica	FF 16.09.08 (Parlamento)	Modifica	DCF 26.11.08	Modifica	DCF 27.11.09	Liberazione delle riserve- (Consiglio federale)	Crediti aggiunti- vi / Aggiorna- mento (Parlamento)
Vigilanza sul progetto		85	+13	98		98	98		
Asse Lötschberg	4 311			4 311		4 311	4 311		
Asse San Gottardo	8 553	+4 604	13 157		13 157		13 157		
– San Gottardo	7 161	+3 763	10 923		10 923		10 923		
– Monte Ceneri	1 393	+841	2 234		2 234		2 234		
Ampliamenti Surselva	123	–11	112		112	–0.4	112		
Raccordo Svizzera orientale	992	–892	100		100	–0.6	99		
Ampliamenti San Gallo–Arth-Goldau	91	+10	101		101		101		
Ampliamenti di tratte sul resto della rete	692	–692							
– Lötschberg	392	–392							
– San Gottardo	300	–300							
Ampliamenti di tratte, asse Lötschberg		+365	365	+2	367		367		
Ampliamenti di tratte, asse San Gottardo		+441	441		441	+74	515		
Riserve	757	–342	415	–2	413	–73	340		–2 166
Credito complessivo NFTA	15 604	+3 496	19 100		19 100		19 100		+4 396
Stato aumenti di credito fine anno	2 426				2 426		2 429		
– rincaro	1 883				1 883		1 877		
– interessi intercalari	170				170		173		
– imposta sul valore aggiunto	373				373		379		
Credito complessivo NFTA con aumenti di credito	18 030				21 526		21 529		
vedi osservazioni	10		11		12		13 + 14	15	16

Fonte: composizione in base a dati contenuti nei rapporti sullo stato dei lavori NFTA n. 9 – 2010/II dell'UFT, dei decreti sul finanziamento del transito alpino dal 1999 e nei relativi decreti del Consiglio federale dal 2001 (in mio. di fr., arrotondati), prezzi 1998, esclusi **dati sugli aumenti di credito prezzi attuali**

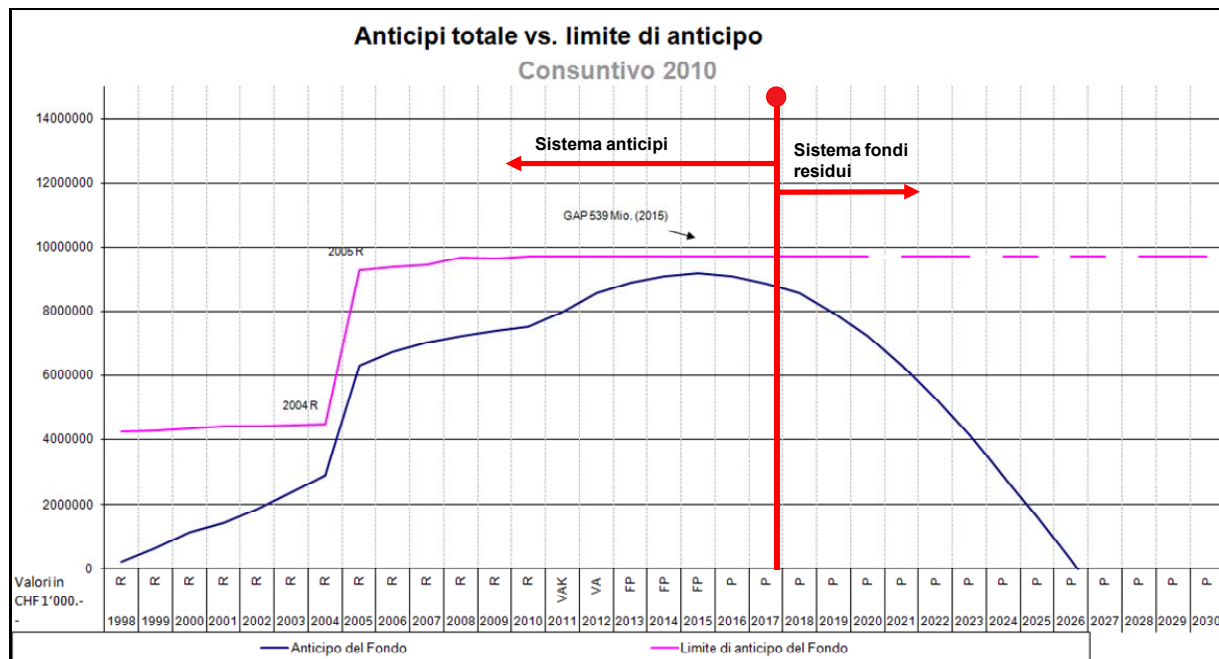
Evoluzione del credito complessivo NFTA dal 1998

- 1 *Decreto federale dell'8 dicembre 1999 concernente il nuovo credito complessivo per la NFTA*
 - Credito complessivo per la NFTA in base ai prezzi 1998 con *indice del rincaro ZIW (indice zurighese dei costi della costruzione delle abitazioni)*
- 2 *Decreto del Consiglio federale del 3 luglio 2001*
 - Nuovo credito complessivo per la NFTA in base ai prezzi 1998 con *indice del rincaro della NFTA (IRN)*
 - Adeguamento del credito complessivo per la NFTA all'IRN per circa 2,1 miliardi da parte del Consiglio federale
 - Per i dettagli della conversione vedi messaggio del 10 settembre 2003 sul decreto federale concernente il credito aggiuntivo e la liberazione parziale dei fondi bloccati della seconda fase della NFTA 1 (FF 2003 5695), allegato 7
- 3 *Decreto del Consiglio federale del 21 agosto 2002*
 - Prima liberazione di riserve da parte del Consiglio federale
 - Riduzione delle riserve di 395 milioni di franchi (aumento per l'asse del Lötschberg +390 milioni, aumento per la tratta San Gallo–Arth-Goldau +5 milioni)
 - Trasferimento di crediti: da ampliamenti di tratte sul resto della rete –20 mio. all'asse del Lötschberg +20 mio.
- 4 *Decreto del Consiglio federale del 27 agosto 2003*
 - Seconda liberazione di riserve da parte del Consiglio federale
 - Riduzione delle riserve di 378 milioni di franchi (aumento per l'asse del Lötschberg +165 milioni, aumento per l'asse del San Gotardo +213 milioni)
- 5 *Decreto federale del 10 giugno 2004 concernente il credito aggiuntivo e la liberazione parziale dei fondi bloccati della seconda fase della NFTA 1*
 - Autorizzazione del credito aggiuntivo di 900 milioni di franchi da parte del Parlamento (aumento del credito d'impegno «Riserve»)
- 6 *Decreto del Consiglio federale dell'8 settembre 2004*
 - Terza liberazione di riserve da parte del Consiglio federale

- Riduzione delle riserve di circa 476,5 milioni di franchi (aumento per l'asse del Lötschberg +366,9 milioni, aumento per gli ampliamenti di tratte sul resto della rete +109,6 milioni)
 - Eliminazione delle differenze di arrotondamento risultanti dal DF del 10 giugno 2004 per mezzo di spostamenti di crediti d'impegno di lieve entità
- 7 *Decreto del Consiglio federale del 22 dicembre 2004*
- Trasferimento di crediti d'impegno da parte del Consiglio federale
 - Riduzione per l'asse del Lötschberg di 17,78 milioni di franchi, aumento per ampliamenti di tratte sul resto della rete di 17,78 milioni di franchi
- 8 *Decreto del Consiglio federale del 19 ottobre 2005*
- Quarta liberazione di riserve da parte del Consiglio federale
 - Riduzione delle riserve di circa 122,75 milioni di franchi (aumento per l'asse del Lötschberg +116 milioni, aumento per gli ampliamenti di tratte sul resto della rete +6,75 milioni)
- 9 *Decreto del Consiglio federale dell'8 novembre 2006*
- Quinta liberazione di riserve da parte del Consiglio federale
 - Riduzione delle riserve di 184,4 milioni di franchi (aumento per la vigilanza sul progetto di +9 milioni di franchi, per l'asse del Lötschberg +56,09 milioni, per l'asse del San Gottardo +90,9 milioni, per ampliamenti di tratte sul resto della rete +27,6 milioni)
- 10 *Decreto del Consiglio federale del 24 ottobre 2007*
- Sesta liberazione di riserve da parte del Consiglio federale
 - Riduzione delle riserve di 533,87 milioni di franchi (aumento per l'asse del San Gottardo +533,87 milioni)
- 11 *Decreto federale del 16 settembre 2008 concernente l'adeguamento del credito complessivo NFTA (Decreto sul finanziamento del transito alpino)*
- Autorizzazione del credito aggiuntivo di 3,496 miliardi di franchi da parte del Parlamento (ripartito su tutte le opere incluso aumento delle riserve di 415 milioni di franchi)
 - Suddivisione delle opere «Ampliamenti di tratte sul resto della rete» fra l'asse del Lötschberg e quello del San Gottardo, senza Zimmerberg, Hirzel e linee d'accesso

- 12 *Decreto del Consiglio federale del 26 novembre 2008*
 - Settima liberazione di riserve da parte del Consiglio federale
 - Riduzione delle riserve di 2,2 milioni di franchi (aumento per ampliamenti di tratte Lötschberg +2,2 milioni)
- 13 *Decreto del Consiglio federale del 27 novembre 2009*
 - Ottava liberazione di riserve da parte del Consiglio federale
 - Riduzione delle riserve di 73 milioni di franchi (aumento per ampliamenti di tratte sul resto della rete, asse del San Gottardo +73 milioni di franchi.)
 - Conteggio finale ampliamento Surselva, riduzione di 0,4 milioni di franchi (aumento per ampliamenti di tratte sul resto della rete, asse del San Gottardo +0,4 milioni di franchi)
 - Conteggio finale raccordo Svizzera orientale, riduzione di 0,6 milioni di franchi (aumento per ampliamenti di tratte sul resto della rete, asse del San Gottardo +0,6 milioni di franchi)
- 14 *Aumenti di credito dall'inizio del progetto*
 - Nel 2010 il credito complessivo NFTA non ha subito variazioni (nessun decreto del Consiglio federale con liberazioni dalle riserve o trasferimenti di credito, nessuna decisione del Parlamento)
 - I costi di finanziamento accumulati (rincarò, imposta sul valore aggiunto e interessi intercalari) sono coperti dal Consiglio federale mediante estensioni dei crediti d'impegno. Dall'inizio del progetto il Consiglio federale ha adeguato il credito complessivo NFTA di circa 2,429 miliardi di franchi (prezzi *attuali*). L'ultimo aumento dei crediti d'impegno ha avuto luogo nel 2009.
- 15 *Totale della liberazione di riserve, decisa dal Consiglio federale*
 - Totale della liberazione di riserve (dall'adeguamento del nuovo credito complessivo per la NFTA all'IRN il 3 luglio 2001): circa 2,166 miliardi di franchi
- 16 *Totale dei crediti aggiuntivi, rispettivamente aggiornamento del nuovo credito complessivo per la NFTA, decisi dal Parlamento*
 - Totale dei crediti aggiuntivi, rispettivamente aggiornamento del nuovo credito complessivo per la NFTA (dall'adeguamento del nuovo credito complessivo per la NFTA all'IRN il 3 luglio 2001): circa 4,396 miliardi di franchi

Fondo FTP: simulazione consuntivo 2010



Fonte: presentazione UFT del 7 febbraio 2011

Competenze nella realizzazione della NFTA

Il *Parlamento* ordina la NFTA e adempie l'alta vigilanza sulla realizzazione del progetto definito nella legge sul transito alpino²⁸. Nel 1998, in occasione della votazione sul pacchetto FTP, Popolo e Parlamento hanno ridimensionato il progetto e disciplinato diversamente il suo finanziamento. Per esercitare l'alta vigilanza sul progetto il Parlamento ha istituito la Delegazione di vigilanza della NFTA (DVN), il cui compito consiste principalmente nel controllare il lavoro del Consiglio federale, del Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) e dell'Ufficio federale dei trasporti (UFT).

Il *Consiglio federale* è responsabile dell'intera esecuzione del diritto in materia di transito alpino. Esso esegue i mandati affidatigli dal Parlamento ed esercita la vigilanza strategica sul progetto²⁹. Ha definito le prestazioni ordinate in convenzioni³⁰ con i costruttori e le ferrovie e disciplinato nell'ordinanza sul transito alpino (OTrAl)³¹ i compiti e le competenze dei diversi partecipanti al progetto. Conformemente al decreto sul finanziamento del transito alpino³², il Consiglio federale, gestisce inoltre il credito complessivo per la NFTA. In particolare può aumentare il credito complessivo per la NFTA in funzione del rincaro comprovato, dell'IVA e degli interessi intercalari; liberare riserve dal credito d'impegno del credito complessivo se sono adempite determinate condizioni; liberare i crediti d'impegno in tranche; effettuare trasferimenti esigui fra i crediti d'opera del credito complessivo per la NFTA e negoziare, nell'ambito del credito complessivo, soluzioni di finanziamento specifiche atte a migliorare la redditività delle risorse investite nella NFTA.

Il *DATEC* esegue il mandato del Consiglio federale a livello dipartimentale. Conformemente all'ordinanza sul transito alpino, esso valuta compiti centrali del progetto ed eventi straordinari e può avvalersi di un organo consultivo composto di specialisti indipendenti dall'Amministrazione per esaminare questioni specificamente tecniche. Per definire nel dettaglio i compiti e le competenze in seno al progetto, il DATEC ha emanato la Direttiva sul controlling della NFTA (DCN).

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

In qualità di (futuri) *gestori* delle gallerie di base, le FFS SA e la BLS SA rappresentano i propri interessi nei confronti dei costruttori.³³

²⁸ Legge federale del 4 ottobre 1991 concernente la costruzione di una ferrovia transalpina (Legge sul transito alpino, LTAI; RS **742.104**).

²⁹ Art. 19 cpv. 1 LTAI

³⁰ Convenzioni del 5 luglio 2000 tra la Confederazione svizzera e le FFS SA, l'ATG, la BLS SA e la BLS AT (FF **2000** 4870).

³¹ Ordinanza del 28 febbraio 2001 sulla costruzione di una ferrovia transalpina (Ordinanza sul transito alpino, OTrAl; RS **742.104.1**).

³² Decreto federale del 16 settembre 2008 concernente l'adeguamento del credito complessivo per la NFTA (Decreto sul finanziamento del transito alpino; FF **2008** 7481).

³³ Art. 8 cpv. 1 della Convenzione fra la Confederazione e le FFS SA e art. 9 cpv. 1 della Convenzione fra la Confederazione e la BLS SA.

I *costruttori* assumono la funzione di committenti della costruzione per conto del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale. Il costruttore delle gallerie di base del San Gottardo e del Monte Ceneri è l'AlpTransit San Gottardo SA (ATG), una filiale al 100 per cento delle FFS SA. Invece il costruttore della galleria di base del Lötschberg era la BLS Alp Transit SA (BLS AT)³⁴, una filiale al 100 per cento della BLS SA. Le FFS e la BLS hanno trasferito alle rispettive filiali tutti i diritti e gli obblighi necessari alla progettazione e alla costruzione delle infrastrutture ordinate³⁵. L'influsso sulle filiali si limita alle competenze attribuite per legge all'assemblea generale³⁶. Le società costruttrici sono le sole responsabili nei confronti della Confederazione per la progettazione accurata e la realizzazione dell'infrastruttura, conformemente alle ordinazioni della Confederazione, nonché per l'impiego efficace dei mezzi finanziari messi a disposizione³⁷. Esse rispondono di tutti i rischi in rapporto con la progettazione, l'appalto e l'aggiudicazione dei lavori e la costruzione delle opere. Nell'aggiudicazione degli appalti soggiacciono alla legge e all'ordinanza sugli acquisti pubblici³⁸ e applicano inoltre le prescrizioni legali nel rispetto delle regole della tecnica vigente. Nel 2009, una volta conclusi i lavori ed entrata in funzione la galleria di base del Lötschberg, la BLS AT è stata assorbita dalla BLS Netz SA della BLS.

La responsabilità dei rischi spetta in linea di massima alle società costruttrici. Sono fatti salvi i settori di rischio la cui responsabilità incombe alla Confederazione³⁹:

- modifiche delle ordinazioni della Confederazione
- modifiche del decreto FTP, della legge sul transito alpino, del Regolamento del Fondo e del decreto sul finanziamento del transito alpino
- ritardi nelle procedure relative al piano settoriale e d'approvazione del progetto preliminare, comprovate dai costruttori e dovute a motivi politici
- messa a disposizione mancata o differita delle risorse finanziarie necessarie
- rischi dipendenti dalle caratteristiche del fondo, sempre che la situazione effettiva non corrisponda alle previsioni (compresi settori diversi) dei rapporti geologici a livello del progetto di costruzione

³⁴ Dopo aver concluso i suoi lavori, nel 2009 la BLS AT è confluita nella BLS Netz SA.

³⁵ Art. 4 cpv. 1 delle Convenzioni con le FFS, rispettivamente con la BLS SA.

³⁶ Art. 6 cpv. 1 delle Convenzioni con le FFS, rispettivamente con la BLS SA.

³⁷ Art. 4 cpv. 1 delle Convenzioni con l'ATG, rispettivamente con la BLS AT.

³⁸ Legge federale del 16 dicembre 1994 sugli acquisti pubblici (LAPub; RS **172.056.1**) e ordinanza dell'11 dicembre 1995 sugli acquisti pubblici (OAPub; RS **172.056.11**).

³⁹ Art. 5 cpv. 2 delle convenzioni della Confederazione con l'ATG e delle convenzioni della Confederazione con la BLS AT.